



LKR.430.005.2017
Nr ewid. 158/2017/P/17/077/LKR

Informacja o wynikach kontroli

ZARZĄDZANIE ZIELENIĄ MIEJSKĄ

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli Zarządzanie zielenią miejską

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Ewa Polkowska

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 31.X.17N

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OGÓLNA OCENA	7
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	9
4. REKOMENDACJE	11
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	12
5.1. Planowanie, kształtowanie i ochrona terenów zieleni	12
5.2. Urządzanie, utrzymywanie, zagospodarowanie terenów zieleni.....	19
5.2.1. Zarządzanie terenami zieleni	19
5.2.2. Urządzanie i zagospodarowanie terenów zieleni	27
5.2.3. Utrzymanie terenów zieleni	30
5.3. Współpraca z mieszkańcami.....	33
5.4. Działalność edukacyjna i informacyjna	39
6. ZAŁĄCZNIKI	42
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	42
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	45
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	52
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Błękitno-zielona infrastruktura	struktura przestrzenna miasta składająca się z szeroko rozumianych miejskich terenów zieleni, zarówno urządzonych, jak i tych pozostających w stanie naturalnym oraz z cieków i zbiorników wodnych zlokalizowanych w danym obszarze;
Ochrona przyrody	ogół działań polegających na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody: dziko występujących roślin, zwierząt i grzybów; roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną gatunkową; zwierząt prowadzących wędrowny tryb życia; siedlisk przyrodniczych; siedlisk zagrożonych wyginięciem, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów; tworów przyrody żywej i nieożywionej oraz kopalnych szczątków roślin i zwierząt; krajobrazu; zieleni w miastach i wsiach; zadrzewień;
Polityka miejska	zespół działań prawnych, finansowych i planistycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju miast i ich obszarów funkcjonalnych, mających na celu wykorzystanie potencjału miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwoju kraju, wzmocnienie zdolności miast i ich obszarów funkcjonalnych do pobudzania wzrostu gospodarczego i tworzenia trwałych miejsc pracy oraz poprawy jakości życia mieszkańców;
Równowaga przyrodnicza	stan, w którym na określonym obszarze istnieje równowaga we wzajemnym oddziaływaniu: człowieka, składników przyrody żywej i układu warunków siedliskowych stworzonych przez składniki przyrody nieożywionej;
Środowisko	ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami;
Tereny zieleni	tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym;
Tereny zieleni urządzonej	tereny zieleni wymienione w dziale 3 sprawozdania GUS SG-01 <i>Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska</i> , tj. parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczna, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze, pozostałe, parki spacerowo-wypoczynkowe i zieleńce ogólnie dostępne innych jednostek;
Ustawa o ochronie przyrody	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.);
Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073);
Ustawa Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.);

- Użytki ekologiczne** zasługujące na ochronę pozostałości ekosystemów mających znaczenie dla zachowania różnorodności biologicznej – naturalne zbiorniki wodne, śródpolne i śródleśne oczka wodne, kępy drzew i krzewów, bagna, torfowiska, wydmy, płaty nieużytkowanej roślinności, starorzecza, wychodnie skalne, skarpy, kamieńce, siedliska przyrodnicze oraz stanowiska rzadkich lub chronionych gatunków roślin, zwierząt i grzybów, ich ostoje oraz miejsca rozmnażania lub miejsca sezonowego przebywania;
- Zadrzewienie** pojedyncze drzewa, krzewy albo ich skupiska niebędące lasem w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.) lub plantacją, wraz z terenem, na którym występują, i pozostałymi składnikami szaty roślinnej tego terenu;
- Zieleń miejska** tereny niezabudowane wewnątrz miasta, zajęte przez zaplanowane i utrzymane lub naturalne zespoły roślinności¹;
- Zrównoważony rozwój** rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

¹ <http://eko.pomyslodalnica.pl/zielen-miejska/>

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy skutecznie zarządzano zielenią miejską w aspekcie jakości życia mieszkańców?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy planowano, kształtowano i chroniono tereny zieleni przed presją zabudowy?
2. Czy urządzano, utrzymywano, zagospodarowywano, odnawiano lub rewitalizowano tereny zieleni?
3. Czy kierowano się standardami utrzymania zieleni?
4. Czy współpracowano z mieszkańcami i uwzględniano ich opinie w zarządzaniu zielenią miejską?
5. Czy prowadzono działalność edukacyjną i informacyjną w zakresie ochrony przyrody, terenów zieleni, zadrzewień?

Jednostki kontrolowane

9 urzędów miast
8 jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie i utrzymanie terenów zieleni

Okres objęty kontrolą

2015–2017 (I kwartał)

Środowisko przyrodnicze i jego stan jest jednym z podstawowych czynników określających jakość przestrzeni w mieście, co wpływa na warunki życia mieszkańców. Stan środowiska, a więc poziom zanieczyszczenia powietrza, ilość zieleni i jej stan zdrowotny, warunki przewietrzania, poziom hałasu, wilgotności i temperatur powietrza, stan zanieczyszczenia wód oraz gleb, krajobraz miejski – wszystkie wymienione czynniki mają bardzo duży wpływ na jakość życia w mieście. Mieszkańcy, szukając lepszych warunków życia, przeprowadzają się na tereny podmiejskie, co generuje problemy związane z komunikacją, utrzymaniem infrastruktury, wydłużeniem dojazdów do pracy i szkoły.

Zieleń w polskich miastach rzadko traktowana jest przez władze czy społeczeństwo lokalne jako kwestia priorytetowa dla ich rozwoju. Według badań przeprowadzonych przez Fundację Sendzimira, inne elementy miejskiej przestrzeni (np. parkingi lub budynki) są postrzegane przez społeczeństwo jako ważniejsze². Także z punktu widzenia inwestorów, ze względu na wysokie ceny gruntów w centrach miast, preferowane jest maksymalne wykorzystanie powierzchni działek pod zabudowę, często kosztem zieleni. Tymczasem system przyrodniczy w mieście pełni bardzo ważne funkcje, a korzyści, które z tego wynikają, określane są mianem usług ekosystemów³.

Przeprowadzona w 2014 r. kontrola NIK pt. *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach* (P/14/087) wykazała, że jednostki samorządu terytorialnego dawały pierwszeństwo interesom inwestora, a interes społeczny, jakim jest ochrona przyrody, i za który są odpowiedzialne, traktowały jako drugoplanowy. Kontrolowane jednostki jedynie sporadycznie prowadziły akcje edukacyjne i informacyjne w dziedzinie ochrony przyrody.

Kontrola zarządzania zielenią miejską została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Do Izby napływają liczne skargi związane z usuwaniem drzew i likwidowaniem terenów zieleni, co wskazuje, że problemy te nie są obojętne dla mieszkańców. Od 1 stycznia 2017 r. uległy zmianie przepisy ustawy o ochronie przyrody w zakresie możliwości usuwania drzew i krzewów bez konieczności uzyskania stosownej decyzji. Niniejsza kontrola nie dotyczyła jednak usuwania drzew z terenów prywatnych⁴, lecz terenów zieleni będących własnością gmin lub zarządzanych przez nie.

² J. Kronenberg, *Bariery dla utrzymania drzew w miastach i sposoby pokonywania tych barier*, Zrównoważony rozwój – zastosowania 3, 2012.

³ Zagadnienia te zostały podkreślone w europejskich dokumentach, takich jak Europejska Konwencja Krajobrazowa przyjęta przez Radę Europy w 2000 r. lub unijna Strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r. – *Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny* z 2011 r. Stanowią one również podstawowe założenia Nowej Karty Ateńskiej, określającej wizję miast XXI wieku, uchwalonej w 2003 r. przez Europejską Radę Urbanistów.

⁴ Zagadnienia związane z usuwaniem drzew przedstawiono w informacji o wynikach kontroli P/14/087 *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach*.

2. OGÓLNA OCENA

W ocenie NIK kontrolowane miasta skutecznie zarządzały zielenią miejską poprzez właściwe utrzymanie i zagospodarowanie terenów zieleni, współpracę ze społecznościami lokalnymi i podejmowanie działalności edukacyjnej i informacyjnej⁵. Tylko w jednym z kontrolowanych miast stwierdzono liczne nieprawidłowości oraz małą aktywność po stronie władz samorządowych w badanym obszarze⁶.

Zastrzeżenia NIK budzi niedostateczne uwzględnianie problematyki ochrony terenów zieleni w procesach planowania przestrzennego.

NIK zwraca uwagę, że samorządy skontrolowanych miast nie posiadały kompletnych danych o powierzchniach terenów zieleni oraz liczbie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów.

Na pozytywną ocenę zasługują działania kontrolowanych miast dotyczące utrzymania pozostających w ich zarządzie terenów zieleni. Poprzez działania rewitalizacyjne i inwestycyjne poprawiano ich funkcjonalność i atrakcyjność dla lokalnej społeczności. Działania te były adresowane do osób w różnym wieku, o zróżnicowanych zainteresowaniach i potrzebach. Tereny te są łatwo dostępne dla mieszkańców, zadbane i utrzymane w czystości.

Tereny zieleni znajdujące się na obszarach miast, w tym na gruntach niestanowiących własności gminy, nie były jednak dostatecznie chronione przed presją zabudowy. W obowiązującym porządku prawnym jedynym skutecznym narzędziem ochrony tych obszarów na gruntach prywatnych mogłyby być odpowiednie uregulowania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem miasta nie wykorzystywały tego narzędzia, ponieważ mimo zwiększania powierzchni objętej miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w sześciu miastach udział terenów zieleni zmniejszył się⁷. Tylko w dwóch z dziewięciu skontrolowanych miast powierzchnia, dla której uchwalono plany, przekraczała 50% ich powierzchni całkowitej⁸.

W okresie objętym kontrolą powierzchnia terenów zieleni należących do gmin nie uległa zwiększeniu w siedmiu kontrolowanych miastach, pomimo że w gminnych dokumentach strategicznych zakładano taki cel. Jeżeli nawet wskaźniki dotyczące powierzchni terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca zwiększały się, to przede wszystkim z powodu spadku liczby ludności. W większości miast (w pięciu z dziewięciu objętych kontrolą) z terenów gminnych usuwano więcej drzew niż sadzono, a ubytki starano się rekompensować poprzez sadzenie dużej ilości krzewów.

NIK ocenia pozytywnie coraz częstsze przeprowadzanie konsultacji z mieszkańcami i uwzględnianie ich propozycji przy planowaniu i realizacji inwestycji na terenach zieleni.

Miasta wypełniały ustawowy obowiązek kształtowania właściwych postaw człowieka wobec przyrody poprzez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

W trakcie kontroli stwierdzono wiele dobrych praktyk zarówno w wykorzystywaniu różnych narzędzi pomocnych w zarządzaniu terenami zieleni, jak również związanych z urządzaniem terenów zieleni, angażowaniem mieszkańców, czy też działalnością informacyjną i edukacyjną wartych szerszego upowszechnienia.

Miasta skutecznie zarządzały zielenią miejską w aspekcie jakości życia mieszkańców

⁵ Kontrolą objęto dziewięć miast.

⁶ Piotrków Trybunalski.

⁷ Kraków, Legnica, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry, Warszawa, Wrocław.

⁸ Tarnowskie Góry, Wrocław.

Mapa nr 1

Miasta, w których prowadzono czynności kontrolne



Źródło: Opracowanie NIK.

Województwo mazowieckie:

Urząd Miasta Stołecznego Warszawy
Zarząd Zieleni Miasta Stołecznego Warszawy
Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie
Zarząd Terenów Publicznych w Warszawie

Województwo łódzkie:

Urząd Miasta Łodzi
Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi
Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta
w Piotrkowie Trybunalskim

Województwo dolnośląskie:

Urząd Miejski Wrocławia
Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu
Urząd Miasta Legnica

Województwo dolnośląskie:

Urząd Miasta Katowice
Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach
Urząd Miasta Tarnowskie Góry

Województwo małopolskie:

Urząd Miasta Krakowa
Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie
Urząd Miasta Nowego Sącza

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W dokumentach strategicznych kontrolowanych miast uwzględniono zagadnienia dotyczące terenów zieleni. Zadania określone w strategiach rozwoju gminy oraz w programach ochrony środowiska były sukcesywnie realizowane lub miały wyznaczony termin realizacji. Mimo to łączna powierzchnia terenów zieleni, którymi zarządzały kontrolowane miasta, nie zwiększała się w porównaniu do 2014 r., z wyjątkiem dwóch miast (Piotrków Trybunalski, Wrocław). [str. 12–13]

Tereny zieleni nie były skutecznie chronione przed presją zabudowy

Według studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego udział terenów zieleni i wód w ogólnej powierzchni kontrolowanych miast mieścił się w przedziale od 22,3% (Piotrków Trybunalski) do 51,8% (Katowice).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmowały od 16,1% (Łódź) do 93,8% (Tarnowskie Góry) całkowitej powierzchni miast. Mimo że zwiększała się powierzchnia objęta miejscowymi planami, to aż w sześciu spośród dziewięciu objętych kontrolą miast (Kraków, Legnica, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry, Warszawa, Wrocław) odnotowano spadek udziału terenów zieleni i wód w łącznej strukturze powierzchni objętych planami miejscowymi⁹. [str. 13–15]

Tereny zieleni, którymi zarządzały kontrolowane miasta, stanowiły od 1,8% (Nowy Sącz) do 8,8% (Warszawa) ogólnej powierzchni gminy oraz od 12,8% (Legnica) do 62,3% (Katowice) ogólnej powierzchni nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości. [str. 15–16]

Wskaźniki dotyczące powierzchni terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca w porównaniu do 2014 r. spadły w okresie objętym kontrolą w trzech miastach (Kraków, Łódź, Warszawa), wzrosły w trzech (Katowice, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski), a w trzech pozostały bez zmian (Legnica, Tarnowskie Góry, Wrocław). Wzrost wskaźników był spowodowany przede wszystkim spadkiem liczby mieszkańców. W kontrolowanych miastach usunięto łącznie o 16,9% więcej drzew niż posadzono nowych, przy czym cztery miasta (Katowice, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski, Wrocław) nie posiadały rzetelnych danych w tym zakresie. Zdecydowanie więcej sadzono krzewów. W okresie objętym kontrolą w pięciu miastach (Katowice, Kraków, Legnica, Łódź, Wrocław) zmniejszyła się liczba pomników przyrody, a w dwóch (Legnica, Łódź) zmniejszyła się powierzchnia użytków ekologicznych. [str. 16–18, 30–31]

Wskaźniki dotyczące terenów zieleni nie ulegały poprawie

W sześciu skontrolowanych miastach (Katowice, Kraków, Łódź, Piotrków Trybunalski, Warszawa, Wrocław) zostały powołane samodzielne jednostki organizacyjne, których zadaniem było zarządzanie terenami zieleni. Pracownicy zajmujący się terenami zieleni posiadali odpowiednie kwalifikacje, z wyjątkiem jednej jednostki (Piotrków Trybunalski). Różnorodne narzędzia pomocne przy zarządzaniu terenami zieleni takie jak standardy utrzymania zieleni¹⁰, inwentaryzacja terenów zieleni, elektro-

Utrzymanie i zagospodarowanie terenów zieleni było prawidłowe

⁹ Stan na 31 grudnia 2016 r. w porównaniu do 2014 r. według danych zamieszczonych w sprawozdaniach GUS PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*.

¹⁰ Dotyczy standardów uchwalonych jako integralna część gminnego programu ochrony środowiska. W rozdziale 5.2.1. Zarządzanie terenami zieleni opisano przykłady funkcjonowania standardów w trzech innych miastach (w Legnicy, Łodzi i Wrocławiu).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

niczna baza danych, specjalistyczne oprogramowanie, były wykorzystywane tylko w dwóch (Kraków, Warszawa) spośród dziewięciu kontrolowanych miast. [str. 19–24]

We wszystkich miastach objętych kontrolą prowadzono inwestycje na istniejących terenach zieleni w celu poprawienia ich estetyki oraz funkcjonalności. Nowe przestrzenie zielone zagospodarowano w pięciu miastach (Katowice, Kraków, Łódź, Nowy Sącz, Wrocław). Część zadań wykonywana była w ramach projektów finansowanych z budżetów partycypacyjnych. [str. 27–29]

Przedmiot zamówienia na prace związane z sadzeniem i pielęgnacją drzew oraz terenów zieleni opisywano w wyczerpujący sposób, ze wskazaniem parametrów jakościowych materiału roślinnego, wymogów pielęgnacyjnych oraz koniecznych do wykonania prac ogrodniczych. W przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego na utrzymanie i pielęgnację zieleni stawiano wymagania wystarczające do wykonania zamówienia w zakresie zarówno kwalifikacji, jak i potencjału technicznego wykonawców. W ośmiu miastach przeprowadzane były regularne kontrole terenów zieleni w zakresie wykonanych prac i stanu zieleni¹¹. [str. 31–33]

Współpracowano z mieszkańcami

Wszystkie skontrolowane miasta współpracowały z mieszkańcami w ramach budżetów obywatelskich oraz przeprowadzały konsultacje społeczne dotyczące terenów zieleni. Współpracowano także z organizacjami pozarządowymi, a w przypadku realizacji zadań inwestycyjnych na obszarze dzielnic lub osiedli z radami tych jednostek pomocniczych. W czterech miastach (Kraków, Legnica, Warszawa, Wrocław) nawiązano współpracę z przedsiębiorcami i inwestorami. [str. 34–39]

Prowadzono różnorodną działalność edukacyjną i informacyjną

Miasta prowadziły różnorodne działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne skierowane do zróżnicowanych grup wiekowych i społecznych z wykorzystaniem różnych źródeł docierania z informacją. W pięciu miastach (Kraków, Legnica, Łódź, Warszawa, Wrocław) wykorzystywano w tym celu nowoczesne narzędzia w postaci serwisów społecznościowych lub aplikacji na urządzenia mobilne. [str. 39–41]

¹¹ Regularnych kontroli nie prowadzono w Piotrkowie Trybunalskim.

4. REKOMENDACJE

NIK rekomenduje burmistrzom i prezydentom miast wykorzystywanie narzędzia jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w celu ochrony terenów zieleni przed presją zabudowy, a także dobrych praktyk opisanych w niniejszej informacji o wynikach kontroli.

Rekomendacje
dla burmistrzów
i prezydentów miast

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Planowanie, kształtowanie i ochrona terenów zieleni

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego nie regulują szczegółowo w jaki sposób gmina ma wykonywać zadania związane z zielenią miejską i zadrzewieniami. Dlatego ważne jest jakie działania w tym zakresie gmina określiła w swoich dokumentach strategicznych (gminna strategia rozwoju, gminny program ochrony środowiska, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego). Najbardziej skuteczną ochronę terenów zieleni można zapewnić przez odpowiednie zapisy w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, jednakże gminy nie są zainteresowane wykorzystywaniem tego narzędzia.

Dokumenty strategiczne w gminach

Gminna strategia rozwoju oraz gminny program ochrony środowiska stanowią podstawowe dokumenty, na podstawie których prowadzona jest polityka ochrony środowiska¹².

We wszystkich skontrolowanych miastach w strategiach rozwoju, gminnych programach ochrony środowiska oraz programach rewitalizacji uwzględniono zagrożenia dotyczące terenów zieleni. Dotyczyły one odnowy istniejących terenów zieleni, ich rozwoju i urządzania oraz tworzenia nowych przestrzeni zielonych. Ochronę i kształtowanie środowiska przyrodniczego wskazywano jako jeden z celów strategicznych w rozwoju miast. W badanych dokumentach strategicznych wskazywano na konieczność przeciwdziałania fragmentacji przestrzeni przyrodniczej, tworzenia korytarzy ekologicznych, w szczególności wzdłuż rzek i innych cieków wodnych, a także na konieczność poprawy jakości życia dzięki zwiększeniu atrakcyjności przestrzeni publicznej.

We wszystkich skontrolowanych miastach sporządzono diagnozę stanu przyrody i terenów zieleni. Stanowiła ona element gminnych programów ochrony środowiska lub opracowania ekofizjograficznego¹³.

Dobra praktyka

W **Krakowie** opracowano oddzielną strategię dotyczącą rozwoju terenów zielonych¹⁴. Opracowaniem dokumentu zajmował się Zespół Projektowy w Wydziale Kształtowania Środowiska Urzędu Miasta Krakowa we współpracy z Miejskim Architektem Krajobrazu z Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie. W pracach uczestniczyli również eksperci zewnętrzni, m.in. z Politechniki Krakowskiej, Uniwersytetu Rolniczego w Krakowie, Akademii Górniczo-Hutniczej w Krakowie i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Krakowie. Cel nadrzędny opracowania to określenie spójnej, planowej i długoterminowej polityki rozwoju terenów zieleni w Krakowie, a cele szczegółowe, to:

- integracja rozproszonej struktury zieleni w ciągły system terenów powiązanych ciągami pieszo-rowerowymi i ciągami zieleni;

¹² Art. 14 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹³ Przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania (art. 72 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska).

¹⁴ Tytuł dokumentu to *Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2017–2030*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- zachowanie, rozwój i tworzenie nowych terenów zieleni publicznej spełniających potrzeby społeczne;
- ochrona zabytkowych terenów zieleni, ważnych dla jakości krajobrazu kulturowego;
- ochrona terenów cennych przyrodniczo, czyli przestrzenne i ekologiczne zrównoważenie rozwoju miasta oraz racjonalna gospodarka zasobami środowiska, w tym zasobami wodnymi;
- podniesienie standardów utrzymania, zakładania i pielęgnacji terenów zieleni;
- usprawnienie zarządzania terenami zieleni w Krakowie.

W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych rozpatrywano i nanoszono zmiany po przeprowadzeniu III etapu konsultacji społecznych.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast, ze szczególnym uwzględnieniem urządzania i kształtowania terenów zieleni¹⁵.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Wszystkie skontrolowane miasta posiadały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W dokumentach tych zakładano przede wszystkim dążenie do maksymalnego zachowania istniejących terenów zieleni, tworzenie nowych i poszerzenie istniejących terenów zieleni, dobrą dostępność do terenów zieleni, poprawienie funkcjonalności terenów zieleni. Działania te powinny przyczynić się do poprawy jakości środowiska zamieszkania, a także integrowania struktury funkcjonalno-przestrzennej.

Według tych dokumentów, udział terenów zieleni i wód w ogólnej powierzchni kontrolowanych miast mieścił się w przedziale od 22,3% (Piotrków Trybunalski) do 51,8% (Katowice)¹⁶. Dane dla poszczególnych miast przedstawiono na wykresie nr 1.

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska m.in. przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast, ze szczególnym uwzględnieniem także urządzania i kształtowania terenów zieleni¹⁷.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w skontrolowanych miastach powierzchnia objęta miejscowymi planami wzrosła w porównaniu do 2014 r. w sześciu z nich (Katowice, Legnica, Łódź, Piotrków Trybunalski, Warszawa, Wrocław), pozostała bez zmian w dwóch (Nowy Sącz, Tar-

¹⁵ Art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁶ Ustalono na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach GUS PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* według stanu na 31 grudnia 2016 r. Należy mieć na uwadze, że powierzchnia terenów wskazanych w studium pod poszczególne kategorie przeznaczenia terenów jest wartością szacunkową (procentową) obliczaną w różnych programach graficznych. Dla niektórych terenów można przewidzieć więcej niż jedną funkcję, wtedy szacunkową powierzchnię takich terenów zaliczano do kategorii dominującej.

¹⁷ Art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

nowskie Góry) oraz zmalała w jednym (Kraków)¹⁸. Udział powierzchni objętej planami w stosunku do całkowitej powierzchni miast wynosił od 16,1% (Łódź) do 93,8% (Tarnowskie Góry)¹⁹. Mimo że zwiększała się powierzchnia objęta miejscowymi planami, to w sześciu miastach odnotowano spadek udziału powierzchni terenów zieleni i wód w łącznej strukturze powierzchni objętych planami miejscowymi od 0,2% (Tarnowskie Góry) do 6,9% (Legnica)²⁰.

Tereny zieleni i wód ujęte w miejscowych planach w stosunku do całkowitej powierzchni objętej miejscowymi planami stanowiły od 7,7% (Piotrków Trybunalski) do 48,3% (Tarnowskie Góry)²¹, natomiast w porównaniu do całkowitej powierzchni miast od 1,8% do 45,4%²².

Postanowienia planów związane z terenami zieleni w skontrolowanych miastach polegały przede wszystkim na ustaleniu ochrony istniejących zadrzewień poprzez stosowanie zasady możliwego maksymalnego ich zachowania i wykorzystania w zagospodarowaniu terenu, utrzymaniu i pielęgnacji istniejącej zieleni, obowiązku zachowania i ochrony pomników przyrody, realizacji pasów zieleni izolacyjnej, utrzymaniu lub tworzeniu nowych terenów zieleni w obrębie obszarów zabudowanych oraz zachowaniu określonej procentowo powierzchni biologicznie czynnej.

W okresie objętym kontrolą w pięciu miastach wydano 12 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²³, z tego pięć decyzji dla parków, cztery dla placów oraz trzy dla bulwarów. Łączna powierzchnia terenów, dla których wydano decyzje, wynosiła 28,8 ha.

Przykłady

W **Krakowie** w 2016 r. podjęto prace nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego dla 215 obszarów przyrodniczych miasta Krakowa (ponad 10% powierzchni miasta). Celem tego planu jest ochrona terenów zieleni wskazanych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

¹⁸ W wyniku postępowań sądowych stwierdzono nieważność dwóch miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

¹⁹ Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice 25,7%, Kraków 49%, Legnica 43%, Łódź 16,1%, Nowy Sącz 45,6%, Piotrków Trybunalski 24%, Tarnowskie Góry 93,8%, Warszawa 36,3%, Wrocław 56,8%.

²⁰ Ustalono na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach GUS PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Porównano dane z 2016 r. do danych z 2014 r. Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice zwiększenie o 36,4%, Kraków zmniejszenie o 1,1%, Legnica zmniejszenie o 6,9%, Łódź zwiększenie o 53,6%, Nowy Sącz zmniejszenie o 6,5%, Piotrków Trybunalski bez zmian, Tarnowskie Góry zmniejszenie o 0,2%, Warszawa zmniejszenie o 0,8%, Wrocław zmniejszenie o 0,6%.

²¹ Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice 17,6%, Kraków 27,8%, Legnica 17,5%, Łódź 43%, Nowy Sącz 31,5%, Piotrków Trybunalski 7,7%, Tarnowskie Góry 48,3%, Warszawa 12,8%, Wrocław 46,1%.

²² Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice 4,6%, Kraków 13%, Legnica 7,5%, Łódź 7,1%, Nowy Sącz 14,4%, Piotrków Trybunalski 1,8%, Tarnowskie Góry 45,4%, Warszawa 4,6%, Wrocław 26,2%.

²³ W przypadku braku planu miejscowego inwestycja celu publicznego jest lokalizowana w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa są celami publicznymi w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami (art. 6 pkt 9c).

W **Legnicy** Rada Miejska nie uwzględniła uwagi zgłoszonej przez mieszkańców przy uchwalaniu jednego z planów miejscowych. Mieszkańcy nie wyrażali zgody na przeznaczenie jednej z działek pod zabudowę mieszkaniową i wnieśli o przywrócenie pierwotnego przeznaczenia działki, tj. zieleni publicznej.

Do terenów zieleni w miastach zostały zaliczone parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczna, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze, zieleń towarzysząca składowiskom, lotniskom oraz obiektom kolejowym i przemysłowym (o ile są dostępne do użytku publicznego) oraz parki spacerowo-wypoczynkowe i zieleńce ogólnie dostępne innych jednostek²⁴, tj. jednostek nie podlegających gminie. Według stanu na 31 grudnia 2016 r. łączna powierzchnia terenów zieleni, którymi zarządzały kontrolowane miasta²⁵, nie zwiększała się w porównaniu do 2014 r., z wyjątkiem dwóch miast, tj. Piotrkowa Trybunalskiego (wzrost o 2,8 ha, tj. 1,8%) i Wrocławia (wzrost o 4,36 ha, tj. 0,3%). W czterech miastach (Katowice, Legnica, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry) pozostała na niezmiennym poziomie, natomiast w trzech miastach (Kraków, Łódź, Warszawa) wykazano mniejszą powierzchnię²⁶.

Nieruchomości należące do gminnego zasobu nieruchomości stanowiły od 7,3% (Nowy Sącz) do 38,3% (Legnica) ogólnej powierzchni miasta²⁷. Udział terenów zieleni w ogólnej powierzchni miasta wynosił od 1,8% (Nowy Sącz) do 8,8% (Warszawa), a w stosunku do powierzchni nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości – od 12,8% (Legnica) do 62,3% (Katowice)²⁸. Dane dotyczące udziału terenów zieleni w ogólnej powierzchni dla poszczególnych miast przedstawiono na wykresie nr 1.

Charakterystyka terenów zieleni w miastach

²⁴ Zgodnie z definicją terenów zieleni (zobacz wykaz pojęć) oraz wyszczególnieniem zawartym w dziale 3 sprawozdania GUS SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*.

²⁵ Zaliczono do nich parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczną, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze.

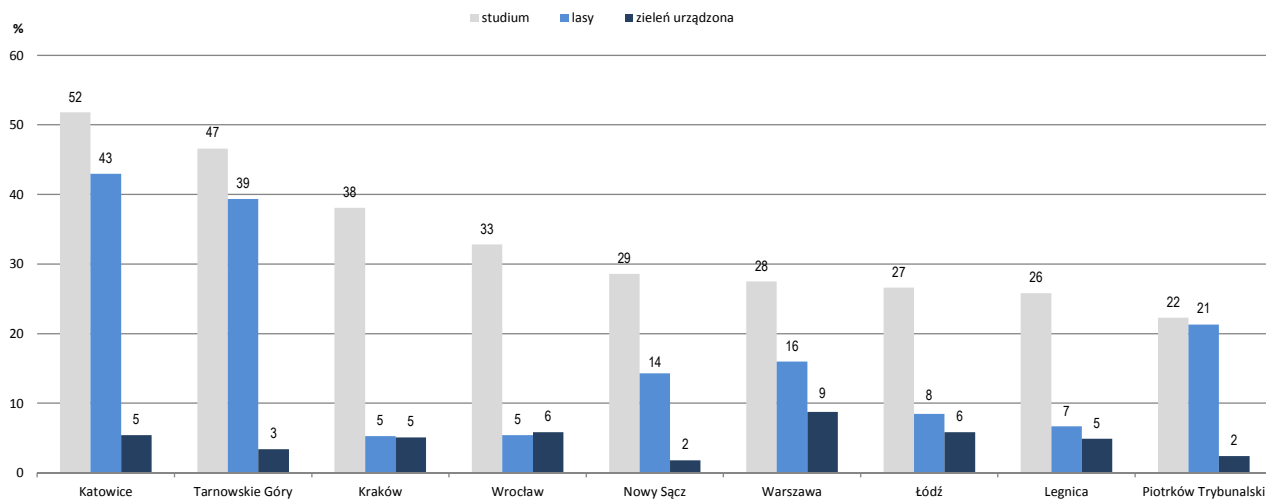
²⁶ W Krakowie korekty danych dokonano po przeprowadzonej przez Zarząd Zieleni Miejskiej inwentaryzacji, a do tej pory wpisywano dane na podstawie informacji uzyskanych z Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu. W Warszawie zmniejszenie powierzchni wynikało z weryfikacji granic prowadzonej przez Biuro Geodezji i Katastru oraz z przekazania części terenów innym podmiotom, np. Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W Łodzi błędnie wykazywano dane za 2014 r. dotyczące zieleni osiedlowej, które odnosiły się do powierzchni zieleni na wszystkich osiedlach, a w latach 2015-2016 tylko do terenów osiedli administrowanych przez gminę, a także dane dotyczące cmentarzy – wykazana w sprawozdaniu SG-01 za 2016 r. powierzchnia cmentarzy dotyczyła wszystkich miejsc przeznaczonych do pochówku bez względu na stan prawny zarządcy/właściciela, a w sprawozdaniach za lata 2014-2015 uwzględnione były tylko powierzchnie cmentarzy komunalnych (niezgodnie z instrukcją do sprawozdania).

²⁷ Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice 8,7%, Kraków 20,9%, Legnica 38,3%, Łódź 30,9%, Nowy Sącz 7,3%, Piotrków Trybunalski 12,6%, Tarnowskie Góry 11,1%, Warszawa 19,6%, Wrocław 29,5%.

²⁸ Wskaźniki dla poszczególnych miast kształtowały się następująco: Katowice 62,3%, Kraków 24,4%, Legnica 12,8%, Łódź 16,8%, Nowy Sącz 24,4%, Piotrków Trybunalski 19,1%, Tarnowskie Góry 27,8%, Warszawa 39,9%, Wrocław 16,7%.

Wykres nr 1

Udział procentowy powierzchni terenów zieleni i wód w ogólnej powierzchni miasta według studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin²⁹ oraz udział procentowy gruntów leśnych i zieleni urządzonej w ogólnej powierzchni miasta



Źródło: Dane z kontroli NIK.

W siedmiu spośród dziewięciu kontrolowanych miast dokonano zakupu lub zamiany gruntów na potrzeby terenów zieleni. Najwięcej, tj. 39,3 ha, zakupiono w Krakowie za kwotę 41 125,5 tys. zł, a najmniej, tj. 0,0135 ha, we Wrocławiu za 4,3 tys. zł. Gruntów nie nabywano w Legnicy i Nowym Sączu.

Według danych z ewidencji gruntów i budynków udział gruntów leśnych³⁰ w całkowitej powierzchni miast wynosił od 5,3% (Kraków) do 43%³¹ (Katowice). Dane dla poszczególnych miast przedstawiono na wykresie nr 1. W porównaniu do 2014 r. powierzchnia gruntów leśnych zmniejszyła się w pięciu miastach – Krakowie (27 ha), Łodzi (46 ha), Nowym Sączu (1 ha), Warszawie (511 ha) i Wrocławiu (150 ha), zwiększyła w trzech miastach – Katowicach (5 ha), Piotrkowie Trybunalskim (2 ha) i Tarnowskich Górach (28 ha) oraz pozostała bez zmian w Legnicy.

Wskaźniki dotyczące terenów zieleni³²

W latach 2015–2016 wskaźniki dotyczące powierzchni terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca wynosiły:

- dla terenów zieleni urządzonej³³ – od 12 m² (Nowy Sącz) do 48 m² (Tarnowskie Góry) w 2015 r. i od 13 m² (Nowy Sącz) do 48 m² (Tarnowskie Góry) w 2016 r. W porównaniu do 2014 r. spadek wskaźnika odnoto-

²⁹ Należy mieć na uwadze, że w studiach nie podaje się dokładnej powierzchni terenów wskazanych pod poszczególne kategorie przeznaczenia, lecz dokonuje się oszacowań na podstawie części graficznej dokumentu. Dla niektórych terenów może być przewidziana więcej niż jedna funkcja.

³⁰ W toku niniejszej kontroli zajmowano się tylko terenami zieleni zgodnie z definicją zawartą w ustawie o ochronie przyrody, a nie lasami w rozumieniu ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788, ze zm.). Pobrano tylko dane z ewidencji gruntów i budynków dotyczące gruntów leśnych.

³¹ Stan na 31 grudnia 2016 r.

³² Wskaźniki dotyczące powierzchni terenów zieleni przypadające na jednego mieszkańca wykorzystywane są do monitorowania gospodarki przestrzennej miast. Za K. Słysz, K. Zgud, K. Pawłowska, *System monitorowania gospodarki przestrzennej jako narzędzie zintegrowanego planowania rozwoju miast w duchu idei Karty Lipskiej*, Kraków 2011.

³³ Do zieleni urządzonej zaliczono tereny zieleni wymienione w sprawozdaniu GUS SG-01, tj. parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczną, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze, pozostałe, parki spacerowo-wypoczynkowe i zieleńce ogólnie dostępne innych jednostek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wano w trzech miastach, tj. Krakowie (o 1 m²), Łodzi (o 7 m²) i Warszawie (o 1 m²)³⁴, a wzrost w trzech, tj. Katowicach (o 1 m²), Nowym Sączu (o 1 m²) i Piotrkowie Trybunalskim (o 1 m²), w pozostałych miastach (Legnica, Tarnowskie Góry, Wrocław) pozostawał bez zmian;

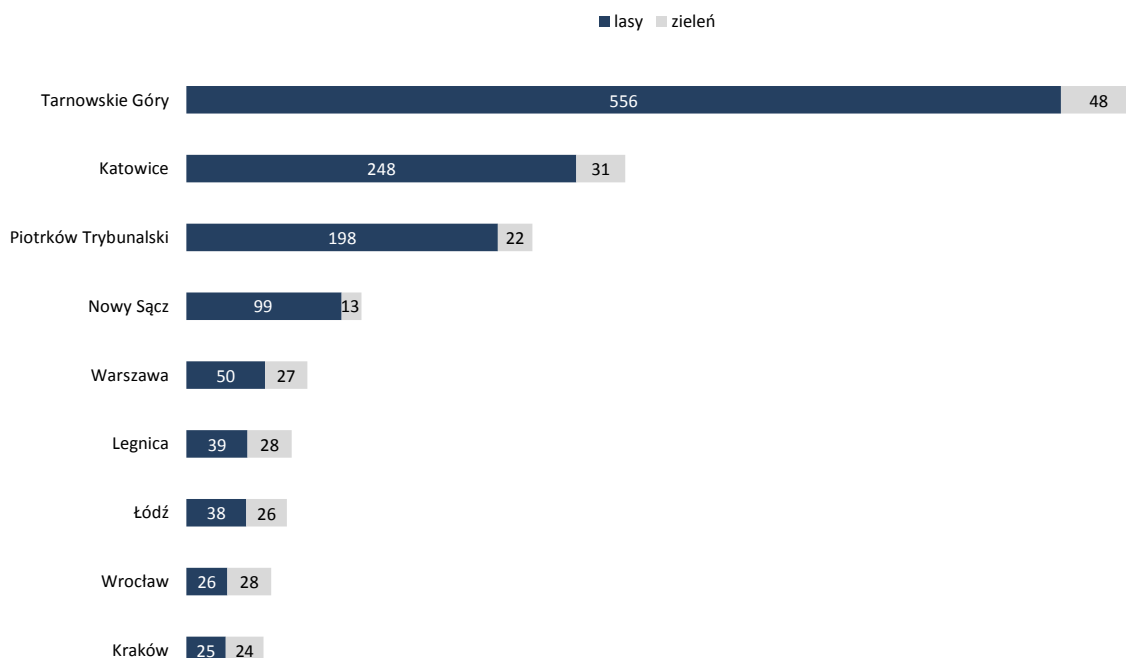
- dla lasów³⁵ – od 26 m² (Kraków) do 551 m² (Tarnowskie Góry) w 2015 r. i od 25 m² (Kraków) do 556 m² (Tarnowskie Góry) w 2016 r. W porównaniu do 2014 r. spadek wskaźnika odnotowano w trzech miastach, tj. Krakowie (o 1 m²), Warszawie (o 3 m²) i Wrocławiu³⁶ (o 2 m²), a wzrost w pięciu, tj. Katowicach (o 7 m²), Legnicy (o 1 m²), Nowym Sączu (o 1 m²), Piotrkowie Trybunalskim (o 5 m²) i Tarnowskich Górach (o 8 m²), w Łodzi nie odnotowano zmian.

Wzrost wskaźników nie wynikał ze zwiększenia powierzchni terenów zieleni lecz spowodowany był przede wszystkim spadkiem liczby mieszkańców. W I kwartale 2017 r. w porównaniu do 2014 r. liczba ludności zmniejszyła się w siedmiu kontrolowanych miastach – od 0,8% w Tarnowskich Górach do 3,2% w Katowicach. W dwóch miastach liczba ludności wzrosła, tj. w Krakowie (o 3,6%) oraz Warszawie (o 0,6%).

Wskaźniki gruntów leśnych oraz terenów zieleni urządzonej przypadających na jednego mieszkańca dla poszczególnych miast według stanu na 31 grudnia 2016 r. przedstawiono na wykresie nr 2.

Wykres nr 2

Wskaźniki gruntów leśnych oraz terenów zieleni urządzonej (m²) przypadających na jednego mieszkańca według stanu na 31 grudnia 2016 r.



Źródło: Dane z kontroli NIK.

³⁴ W Krakowie i Warszawie wzrosła liczba ludności oraz dokonywano korekt w sprawozdaniach GUS SG-01 po przeprowadzonych inwentaryzacjach. W Łodzi nierzetelnie wypełniano formularz SG-01.

³⁵ Powierzchnię lasów ustalono na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków.

³⁶ W Krakowie i Warszawie wzrosła liczba ludności, a we wszystkich tych miastach zmalała powierzchnia gruntów leśnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ogólna powierzchnia zieleni³⁷ przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła od 50 m² (Kraków) do 598 m² (Tarnowskie Góry) w 2015 r. i od 49 m² (Kraków) do 605 m² (Tarnowskie Góry) w 2016 r. Wskaźnik ogólnej powierzchni zieleni przypadającej na jednego mieszkańca w 2016 r. w stosunku do 2014 r. zmniejszył się w czterech miastach, tj. Krakowie (o 2 m²), Łodzi (o 6 m²), Warszawie (o 4 m²) i Wrocławiu (o 2 m²), zwiększył w czterech miastach, tj. Katowicach (o 8 m²), Legnicy (o 2 m²), Piotrkowie Trybunalskim (o 6 m²), Tarnowskich Górach (o 9 m²), a w Nowym Sączu pozostał bez zmian.

Według stanu na 31 grudnia 2016 r. w kontrolowanych miastach zarejestrowano jako pomniki przyrody łącznie 1 134 drzewa, 128 grup drzew, 21 alej. W okresie objętym kontrolą w pięciu miastach wykreślono z rejestru pomników przyrody łącznie 20 drzew (1,8%), z tego 10 w Łodzi, po 3 w Katowicach, Krakowie i Legnicy, 1 we Wrocławiu, oraz 1 aleję drzew w Nowym Sączu. Ochronę drzew zniesiono z powodu utraty wartości przyrodniczych oraz ze względu na zagrożenie bezpieczeństwa powszechnego. Ponadto w siedmiu miastach zarejestrowano 45 użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 314,4 ha, a w pięciu miastach 14 zespołów przyrodniczo-krajobrazowych o łącznej powierzchni 2 532,5 ha. W dwóch miastach (Legnicy i Łodzi) zmniejszyła się powierzchnia użytków ekologicznych.

Zespoły doradcze/opiniujące

Zespoły doradcze/opiniujące zajmujące się sprawami związanymi z terenami zieleni powołano w trzech miastach, tj. Katowicach, Krakowie i Wrocławiu. W skład zespołów oprócz pracowników poszczególnych urzędów miast wchodziło: w Katowicach przedstawiciele organizacji pozarządowych, w Krakowie przedstawiciele Rady Miasta, ośrodków akademickich z zakresu architektury krajobrazu, ochrony gatunkowej, dendrologii i leśnictwa, jak również reprezentujący organizacje społeczne konsultanci z zakresu ekologii, ornitologii oraz projektowania i urządzania terenów zielonych, a we Wrocławiu przedstawiciele wrocławskich uczelni wyższych, organizacji pozarządowych i spółek komunalnych. Zespoły te zajmowały się:

- w **Katowicach** opiniowaniem uchwał w sprawie ustanowienia pomników przyrody i problemami masowej wycinki drzew po nowelizacji ustawy o ochronie przyrody;
- w **Krakowie** akceptacją proponowanej gospodarki zielenią, określeniem zaleceń i uwag do opracowywanych w Urzędzie rozstrzygnięć w ramach postępowań o wydanie uzgodnienia w zakresie ochrony środowiska pod kątem ochrony zieleni i zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów, w sprawach związanych z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów. Zespół m.in. podejmował decyzje o zachowaniu lub przesadzeniu niektórych drzew, a także dotyczące nasadzeń kompensacyjnych;
- we **Wrocławiu** projektami zagospodarowania zieleni i rewitalizacji wybranych terenów, ideą utworzenia nowego Parku Tysiąclecia, kon-

³⁷ Zaliczono do niej zieleni urządzonej oraz lasy.

cepcją filozofii kształtowania zieleni w projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia „Zieleń bez granic”, inwentaryzacją zieleni, opiniowaniem wykupu gruntów Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod tereny zieleni.

Dobra praktyka

Powołanie zespołów doradczo-opiniujących należy uznać za **dobrą praktykę**.

5.2. Urządzenie, utrzymywanie, zagospodarowanie terenów zieleni

Tereny zieleni są ważnym elementem przestrzeni publicznej, wpływającym na warunki życia w mieście. Dlatego istotne jest utrzymywanie terenów zieleni w jak najlepszym stanie oraz takie ich zagospodarowanie, aby mogła z nich korzystać jak największa liczba mieszkańców zgodnie ze swoimi potrzebami i zainteresowaniami. Ponieważ przepisy prawa nie regulują szczegółowo przy pomocy jakich metod i środków gminy powinny zarządzać terenami zieleni, dlatego mogą wykorzystywać w tym celu wszelkie dostępne narzędzia³⁸, które pozwolą na rzetelne i skuteczne wykonywanie tego zadania. Wydatki na ten cel powinny być dokonywane zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych³⁹, tj. w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

5.2.1. Zarządzanie terenami zieleni

Samodzielne jednostki organizacyjne⁴⁰, których zadaniem było zarządzanie terenami zieleni, zostały powołane w sześciu skontrolowanych miastach (Katowice, Kraków, Łódź, Piotrków Trybunalski, Warszawa, Wrocław) przy czym w jednym mieście (Piotrków Trybunalski) jednostka ta zajmowała się także drogami, komunikacją oraz utrzymaniem porządku w mieście.

Zarządy zieleni

W Warszawie w okresie objętym kontrolą zarządzanie terenami zieleni powierzone zostało m.in. dzielnicom oraz jednostkom organizacyjnym miasta⁴¹. W celu usprawnienia oraz uporządkowania struktury zarządzania zielenią miejską Rada m.st. Warszawy utworzyła w 2016 r. jednostkę budżetową „Zarząd Zieleni m.st. Warszawy”. Nowy Zarząd Zieleni przejął zadania Zarządu Terenów Publicznych i Zarządu Oczyszczania Miasta od 1 lipca 2017 r., natomiast przekazywanie dzielnicowych terenów zieleni odbywać się będzie sukcesywnie w porozumieniu z dzielnicami.

³⁸ Przykładowe narzędzia to standardy utrzymania zieleni, plan/strategia rozwoju i utrzymania terenów zieleni, zespół doradczo-opiniujący, stanowisko ogrodnika miejskiego lub miejskiego architekta krajobrazu, elektroniczna baza danych lub inne narzędzia elektroniczne, plan inwestycji dotyczący terenów zieleni.

³⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.).

⁴⁰ Zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875) w celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne.

⁴¹ Zadania te wykonywane były przez ponad 22 jednostki organizacyjne m. st. Warszawy, w tym 18 dzielnic.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W pozostałych trzech miastach (Legnica, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry) terenami zieleni zajmowały się komórki organizacyjne funkcjonujące w strukturach urzędów miast.

Kwalifikacje pracowników

W dwóch miastach (Kraków i Warszawa) utworzono stanowisko miejskiego architekta krajobrazu, a w kolejnych trzech (Legnica, Nowy Sącz, Wrocław) – ogrodnika miejskiego. W Krakowie miejski architekt krajobrazu zatrudniony był w Zarządzie Zieleni Miejskiej, w pozostałych miastach stanowiska te funkcjonowały w strukturze urzędów miast. Ponadto w Zarządzie Zieleni Miejskiej w Krakowie utworzono stanowisko oficera ds. drzew.

Dobra praktyka

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w **Krakowie** utworzono stanowisko oficera ds. drzew. Do jego zadań należały m.in. dokonywanie szczegółowych, okresowych przeglądów drzew, w tym badania tomografem, współpraca, nadzór nad prowadzonymi przeglądami drzew przez innych inspektorów, określanie wymaganych zabiegów pielęgnacyjnych.

W 15 spośród 17 skontrolowanych jednostek na stanowiskach odpowiedzialnych za tereny zieleni oraz zadrzewienia zatrudnione były osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, tj. wykształcenie wyższe lub średnie z zakresu architektury krajobrazu, leśnictwa lub ogrodnictwa⁴². Zatrudniano także osoby, które ukończyły studia z zakresu ochrony środowiska (różne kierunki) lub biologii. Występowały jednak przypadki, że zatrudniano pracowników z innym wykształceniem takim jak administracja publiczna, pedagogika (specjalność geografia), zarządzanie i marketing, historia wojskowości.

Część pracowników ukończyła studia podyplomowe (kształtowanie i pielęgnacja terenów zieleni, projektowanie terenów zieleni, architektura krajobrazu), a także uczestniczyła w szkoleniach związanych z utrzymaniem zieleni lub usuwaniem drzew i krzewów.

W pięciu kontrolowanych jednostkach (urzędy miast w Krakowie i Nowym Sączu, zarządy zieleni w Katowicach, Krakowie i Wrocławiu) pracownicy posiadali także specjalistyczne uprawnienia takie jak inspektor nadzoru prac w terenach zieleni, inspektor nadzoru przy pielęgnacji i ochronie drzew, kierownik budowy terenów zieleni, certyfikowany inspektor drzew.

Inwentaryzacja terenów zieleni

Inwentaryzacja zieleni jest ilościowym zapisem drzew i krzewów wraz z rozpoznaniem ich gatunków oraz określeniem ich rozmieszczenia w terenie i parametrów dendrometrycznych takich jak obwód pnia, wysokość drzewa, zasięg korony, stan zdrowotny.

Inwentaryzację terenów zieleni dla całego obszaru miasta rozpoczęto tylko w dwóch miastach, tj. Krakowie i Warszawie.

⁴² Osób posiadających odpowiednie kwalifikacje nie zatrudniano w Urzędzie Miasta oraz Zarządzie Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **Krakowie** inwentaryzacja szczegółowa przeprowadzana była zarówno przez własnych pracowników Zarządu Zieleni Miejskiej, jak i podmioty zewnętrzne na zlecenie. W trakcie inwentaryzacji uzyskiwano dane dotyczące: krzewów, powierzchni trawników i rabat oraz powierzchni utwardzonych; liczby drzew i krzewów w podziale na rodzaj, gatunek, odmianę; wysokości drzew, średnicy pni i koron; podłoża, na którym roślina wznosiła się; fazy rozwoju fizjologicznego; stanu fitosanitarnego; występowania gniazd i budek lęgowych; ilości i rodzajów pomników przyrody.

W **Warszawie** zinwentaryzowano zielen przyuliczną w pasach dróg gminnych zarządzanych przez Zarząd Dróg Miejskich. Baza jest systematycznie uzupełniana. Obecnie w bazie zgromadzone były dane o 276 566 obiektach, z czego 171 871 stanowiły drzewa.

Częściowe inwentaryzacje sporządzano na potrzeby rewitalizacji lub prowadzonych inwestycji na określonych terenach zieleni (Katowice, Legnica, Łódź, Nowy Sącz, Tarnowskie Góry, Wrocław). Prezydenci miast uznali, że inwentaryzacja nie jest konieczna do sprawnego zarządzania zielenią, a także nie wymagają tego przepisy prawa.

W ocenie NIK inwentaryzacja terenów zieleni jest narzędziem pozwalającym skutecznie i racjonalnie zarządzać tymi obszarami.

Dobre praktyki

W **Krakowie** sukcesywnie wprowadzane jest oznakowanie drzew etykietami – arbotagami. Wszystkie etykiety umieszczane były od strony północnej na wysokości uniemożliwiającej zniszczenie. Etykieta zawierała numer drzewa oraz kod kreskowy możliwy do odczytania przy użyciu urządzeń mobilnych z aplikacjami do odczytu kodów kreskowych. Inspektor ZZM wyposażony w tablet w trakcie przeprowadzania bieżących kontroli miał możliwość odczytu informacji dotyczących danego drzewa wprowadzonych w programie R3Trees. W toku kontroli w terenie pracownik ZZM miał dostęp do karty drzewa, mógł czynić uwagi co do jego stanu i określać zadania do wykonania, a także daty kolejnych kontroli. Według stanu na 2 sierpnia 2017 r. do bazy danych wprowadzonych było 36 530 drzew, a ZZM posiada 70 tys. etykiet, które zostaną wykorzystane w najbliższych 2-3 latach, z czego około 11 tys. wydano w 2017 r. do bieżącego użycia.

W **Warszawie** drzewa przyuliczne znakowano metryczkami, które zawierały informacje o nazwie gatunku, roku posadzenia, nazwie firmy odpowiadającej za pielęgnację.

Zdjęcie nr 1

Oznakowanie drzewa arbotagiem (Kraków)



Źródło: Kontrola NIK.

Standardy utrzymania zieleni

Standardy utrzymania zieleni zostały opracowane w pięciu skontrolowanych miastach (Kraków, Legnica, Łódź, Warszawa, Wrocław), przy czym w dwóch, tj. Krakowie i Warszawie, stanowiły załączniki do gminnych programów ochronny środowiska.

W **Krakowie** dokument ten zawierał standardy przeprowadzania procedur przetargowych na projekty, wykonanie i pielęgnację terenów zieleni miejskiej; standardy jakościowe prac wykonawczych w zakresie przygotowania podłoża oraz sadzenia roślin i zakładania trawników; standardy materiałowe dla roślin; wytyczne dla innych branż (prace budowlane na terenach wpisanych do rejestru zabytków, zimowe utrzymanie dróg, projekty dróg i parkingów, projekty oświetlenia, pielęgnacja a ochrona przyrody, wytyczne do kompensacji przyrodniczej, wytyczne do usuwania zieleni, uzbrojenie terenu i ciągi komunikacyjne a zieleń wysoka).

W **Warszawie** *Standardy kształtowania zieleni Warszawy* zawierały m.in.: zasady doboru roślinności w zależności od warunków i miejsca sadzenia; wytyczne dotyczące wielkości i wieku roślin; wytyczne dotyczące nasadzeń drzew i ich pielęgnacji; wytyczne dotyczące sposobów zabezpieczenia roślin zimą, ochrony i pielęgnacji roślin podczas robót budowlanych.

We **Wrocławiu** wprowadzono procedury, które dotyczyły ochrony drzew i rozwoju terenów zieleni w procesach inwestycyjnych oraz przy opracowaniu koncepcji drogowych. Zawierały one wytyczne w sprawach: (1) wykonania operatu dendrologicznego z analizą uniknięcia kolizji planowanej inwestycji z istniejącym drzewostanem, (2) wykonania analizy możliwości lokalizacji jak największej liczby nasadzeń wyrównujących, (3) wykonania projektu nasadzeń wyrównujących, (4) opracowania katalogów przekroju ulic, które pozwalały na stworzenie lepszych warunków dla rozwoju zieleni wysokiej, w tym dotyczących sadzenia drzew,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rozmieszczenia studni do prowadzenia instalacji teleinformatycznych w pobliżu drzew, stosowania barier mechanicznych dla korzeni drzew i technologii komórek glebowych.

W **Łodzi** standardy zawarte były w dokumencie *Sposób Wykonania i Odbioru Usług* w zakresie parków i zieleńców oraz w *Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Usług* w przypadku zieleni przyulicznej. Według wyjaśnień Prezydenta Miasta planowane jest zlecenie przez Zarząd Zieleni Miejskiej opracowania standardów kształtowania i utrzymania zieleni dla całego miasta, które będą tworzyć kompleksowy dokument dotyczący tego zagadnienia.

W **Legnicy** standardy zostały opracowane przez ogrodnika miejskiego. Dotyczyły one utrzymania zieleni osiedlowej i parkowej oraz palmiarni i cmentarzy. W części dotyczącej zieleni osiedlowej i parkowej wskazano (w formie tabelarycznej) czynności do wykonania, ich obmiar i krotność ich wykonania w ciągu roku. Dla cmentarzy komunalnych i palmiarni standardy utrzymania zieleni zostały sporządzone w sposób opisowy.

Prezydenci pozostałych czterech miast stwierdzali, że albo jednostki odpowiedzialne za zarządzanie terenami zieleni wypracowały swoje praktyki, które zamieszczane są w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, albo uznawali, że to narzędzie nie jest konieczne do zarządzania zielenią.

W ocenie NIK opracowanie i przyjęcie standardów utrzymania zieleni pozwala na lepsze i skuteczniejsze zarządzanie terenami zieleni. Mogą i powinny one stanowić materiał informacyjno-edukacyjny dla innych podmiotów (np. deweloperzy, spółdzielnie mieszkaniowe, drogowcy), które urządzają i utrzymują tereny zieleni.

W dwóch miastach, tj. Krakowie i Warszawie, wykorzystywano specjalistyczne oprogramowanie służące do ewidencjonowania danych o terenach zieleni.

- Zarząd Zieleni Miejskiej w **Krakowie** stosował oprogramowanie R3Trees. Umożliwiało ono analizę danych i generowanie statystyk w podziale na obiekty takie jak parki, skwery, ulice, pasy drogowe, a także ustalenie zinventaryzowanych elementów na danym terenie zieleni. Wykonawcy zamówień publicznych polegających na pielęgnacji zieleni posiadali konta w programie i w ten sposób otrzymywali zlecenia do wykonania. W ramach prowadzonych czynności przeglądów/kontroli drzew program dostarczał informacji o konkretnym drzewie, w tym o jego gatunku, miejscu posadzenia, parametrach (wysokość, średnica i obwód pnia, średnica korony), a także o dacie ostatniej kontroli. Ponadto w dostępnych w programie formularzach VTA (wizualnej oceny drzewa) można było zapoznać się z informacjami na temat stanu drzewa i ewentualnych rodzajach jego uszkodzenia, co dawało informacje na temat potencjalnego ryzyka i umożliwiało przeciwdziałanie zagrożeniom.

Narzędzia wykorzystywane do zarządzania zielenią

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- W **Warszawie** korzystano z programu ArcZieleń umożliwiającego wielowarstwowe gromadzenie i przetwarzanie informacji o terenach zieleni, tworzenie map tematycznych, zestawień tabelarycznych, wykazów graficznych. Każdy obiekt zieleni miał przypisaną własną metryczkę, w której docelowo znajdować się będą m.in. dane o przewidzianych zabiegach pielęgnacyjnych, wieku i gatunku.

We wszystkich kontrolowanych jednostkach pracownicy posiadali dostęp do systemów informacji przestrzennej zawierających dane w zakresie planowania przestrzennego oraz ewidencji gruntów i budynków lub innych baz danych prowadzonych w urzędach. Korzystali także z ogólnodostępnych geoportali i ortofotomap, a także ogólnodostępnych rejestrów form ochrony przyrody.

Przykłady

Zarząd Zieleni Miejskiej w **Łodzi** korzystał z programu komputerowego Garden Puzzle w celu projektowania terenów zieleni poprzez wizualizacje różnych wariantów nasadzeń.

W **Warszawie i Łodzi** do projektowania terenów zieleni wykorzystywano program AutoCAD.

Zakład Zieleni Miejskiej w **Katowicach** wykorzystywał odbiornik GPS dla potrzeb przeprowadzenia inwentaryzacji oraz podstawowych pomiarów terenowych.

Źródła finansowania zadań na terenach zieleni

Środki na finansowanie zadań związanych z terenami zieleni i zadrzewieniami pochodziły w szczególności z opłat za usunięcie drzewa lub krzewu⁴³, dotacji z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej oraz z funduszy unijnych uzyskanych przez kontrolowane gminy. Wyniosły one w miastach objętych kontrolą łącznie 40 751,8 tys. zł, z tego 25 466,9 tys. zł w 2015 r., 14 828,7 tys. zł w 2016 r. i 456,2 tys. zł w I kwartale 2017 r.

Wpływy z tytułu opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu w latach 2015–2017 (do 31 marca) uzyskało siedem spośród dziewięciu kontrolowanych miast. Łącznie wyniosły 24 914,6 tys. zł⁴⁴, z czego zdecydowaną większość (85%) stanowiły dochody Wrocławia. Dwa miasta, tj. Legnica i Nowy Sącz, nie uzyskały dochodów z tego tytułu. Wpływy z tytułu opłat i kar za usunięcie drzewa lub krzewu stanowiły 61% łącznych dochodów gmin związanych z terenami zieleni i zadrzewieniami, przy czym w trzech miastach (Katowice, Kraków i Wrocław) ukształtowały się na poziomie od 90 do 100% takich dochodów.

⁴³ Wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stanowią w całości dochód budżetu gminy, z wyjątkiem wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez starostę, które stanowią w całości dochód budżetu powiatu, oraz wpływów z tytułu opłat i kar nakładanych przez marszałka województwa, które stanowią w 35% przychód Narodowego Funduszu i w 65% – wojewódzkiego funduszu (art. 402 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska).

⁴⁴ Z tego 13 683,4 tys. zł w 2015 r., 10 853,5 tys. zł w 2016 r. i 377,6 tys. zł w I kwartale 2017 r.

W okresie objętym kontrolą siedem miast⁴⁵ uzyskało również dochody pochodzące z innych źródeł w łącznej wysokości 15 837,2 tys. zł⁴⁶, z czego większość (41%) stanowiły dochody Warszawy pochodzące z dotacji z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (3 263,7 tys. zł) oraz środków z funduszy unijnych (3 153,0 tys. zł)⁴⁷. Ponadto w okresie objętym kontrolą znaczną kwotę dotacji z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej uzyskały Łódź (4 490,8 tys. zł) i Piotrków Trybunalski (1 936,2 tys. zł).

W latach 2015–2016 dochody roczne związane z terenami zieleni i zadrzewieniami stanowiły średnio 0,1% dochodów ogółem kontrolowanych miast (od 0,001% w Nowym Sączu w 2015 r. do 0,54% w Piotrkowie Trybunalskim w 2015 r.).

Średnie roczne dochody na finansowanie zadań związanych z terenami zieleni i zadrzewieniami wyniosły 2 518,5 tys. zł (od 17,0 tys. zł w Nowym Sączu do 11 699,5 tys. zł we Wrocławiu). W przeliczeniu na średnią roczną liczbę mieszkańców dochody te wyniosły 5,67 zł na osobę (od 0,20 zł w Nowym Sączu do 19,20 zł we Wrocławiu)⁴⁸, a w przeliczeniu na 1 ha powierzchni terenów zieleni urządzonej⁴⁹ wyniosły 2,3 tys. zł (od 0,2 tys. zł w Nowym Sączu do 6,9 tys. zł w Piotrkowie Trybunalskim i 6,8 tys. zł w Warszawie i we Wrocławiu).

Wydatki na zagospodarowanie i utrzymanie terenów zieleni zrealizowane przez kontrolowane miasta w latach 2015–2017 (do 31 marca) wyniosły łącznie 420 902,9 tys. zł, z czego największą kwotę wydatkowała Warszawa (114 738,3 tys. zł), a następnie Wrocław (80 257,7 tys. zł) i Kraków (76 024,5 tys. zł). Z kolei najmniejsze środki na tereny zieleni przeznaczyła gmina Tarnowskie Góry (1 374,9 tys. zł).

Wydatki
na zagospodarowanie
i utrzymanie terenów
zieleni

W 2016 r. wydatki na zagospodarowanie i utrzymanie terenów zieleni w porównaniu do 2015 r. wzrosły w czterech miastach, tj. Krakowie (o 83,6%), Legnicy (4,2%), Tarnowskich Górach (4,9%), Warszawie (27,5%). W pozostałych miastach odnotowano spadek od 4,9% w Łodzi do 72,2% w Piotrkowie Trybunalskim.

W latach 2015–2016 wydatki na tereny zieleni stanowiły średnio 0,6% wydatków rocznych kontrolowanych gmin (od 0,04% w Tarnowskich Górach w 2016 r. do 1,27% w Warszawie i Łodzi w 2016 r.).

⁴⁵ Z wyłączeniem Katowic i Legnicy.

⁴⁶ Z tego 11 783,5 tys. zł w 2015 r., 3 975,1 tys. zł w 2016 r. i 78,6 tys. zł w I kwartale 2017 r.

⁴⁷ Z tego 2 012,4 tys. zł stanowiły środki uzyskane z Instrumentu Finansowego na Rzecz Środowiska (LIFE+), a 1 140,6 tys. zł środki z Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014. W planie dochodów na 2017 r. ujęto środki z Mechanizmu Finansowego EOG 2009-2014 (123,5 tys. zł), a także środki z Funduszu Spójności (4 132,6 tys. zł) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (567,1 tys. zł).

⁴⁸ Średnie roczne dochody ogółem tych jednostek w przeliczeniu na mieszkańca wyniosły 12,5 tys. zł na osobę (od 7,6 tys. zł w Tarnowskich Górach do 13,0 tys. zł w Warszawie).

⁴⁹ Powierzchnia terenów zieleni urządzonej (ha) obliczona jako suma wykazanych w sprawozdaniu SG-01 powierzchni: parków spacerowo-wypoczynkowych, zieleni ulicznej, terenów zieleni osiedlowej, cmentarzy oraz pozostałych terenów zieleni.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2016 najwięcej środków (średnio 78%) przeznaczono w gminach na utrzymanie i pielęgnację terenów zieleni. Z kolei średni udział wydatków rocznych na zakup sadzonek drzew i krzewów ukształtował się na poziomie 4,8%, na nowe tereny zieleni – 1,8%, a na działalność edukacyjną i informacyjną – 0,6%. Pozostałe wydatki, niezaliczone do żadnej z powyższych grup, zostały zrealizowane średnio w roku na poziomie 15%. Do tej grupy wydatków zaliczono przede wszystkim koszty inwestycji zrealizowanych na istniejących terenach zieleni, opracowanie koncepcji programowo-przestrzennych zagospodarowania tych terenów, jak również wydatki związane m.in. z wywozem odpadów, zakupem sprzętu do pielęgnacji terenów zieleni oraz podatki.

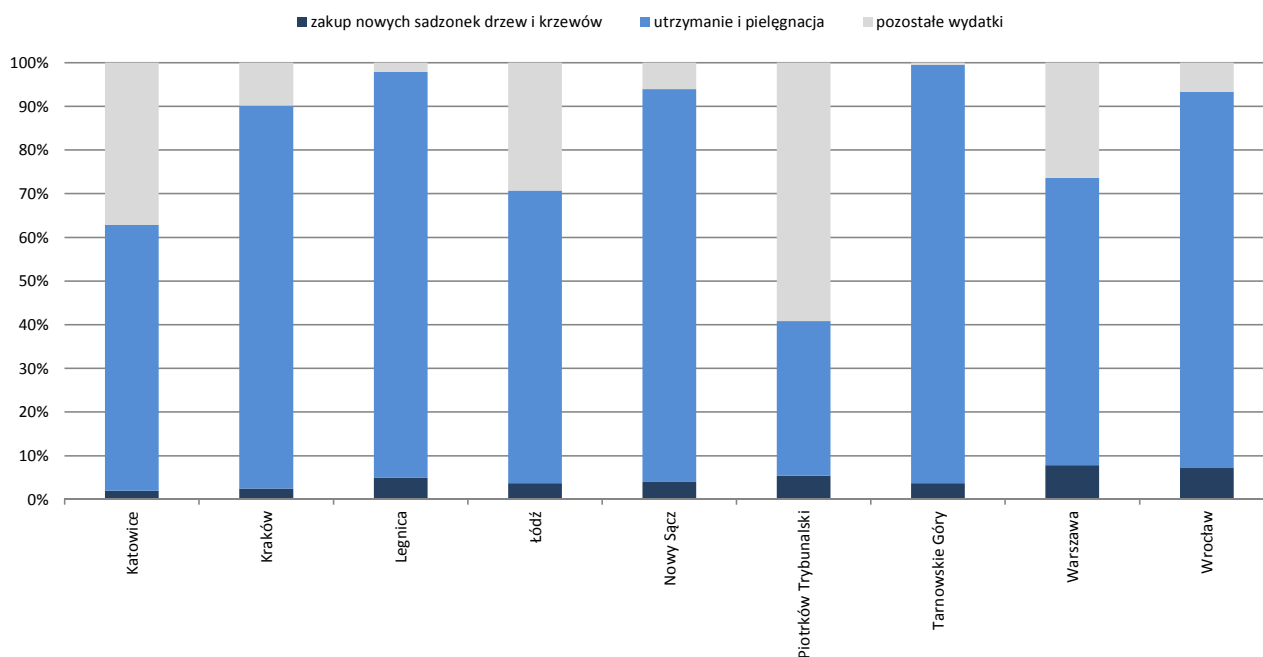
W przeliczeniu na jednego mieszkańca wydatki na tereny zieleni w latach 2015–2016 wyniosły średnio w roku 47 zł, a w przeliczeniu na 1 ha terenów zieleni urządzonej 17,6 tys. zł. Wskaźniki te były najniższe w Tarnowskich Górach, gdzie wydatki te wyniosły 17 zł na osobę i 2,4 tys. zł na 1 ha, a najwyższe w Katowicach, gdzie wyniosły odpowiednio 95 zł na osobę i 30,5 tys. zł na 1 ha.

W latach 2015–2016 wydatki na tereny zieleni w gminach zostały sfinansowane średnio w 24% środkami odpowiadającymi wysokości uzyskanych dochodów związanych z terenami zieleni i zadrzewieniami (od 1% w Nowym Sączu i Katowicach do 58% w Warszawie).

Strukturę wydatków na tereny zieleni w latach 2015–2016 w poszczególnych miastach przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Struktura wydatków na tereny zieleni w latach 2015–2016 w poszczególnych miastach



Źródło: Dane z kontroli NIK.

5.2.2. Urządzenie i zagospodarowanie terenów zieleni

Wieloletnie plany inwestycyjne posiadało osiem z dziewięciu skontrolowanych miast⁵⁰. Najczęściej zadania związane z terenami zieleni zamieszczane były w wieloletniej prognozie finansowej lub dokumentach strategicznych (strategia rozwoju miasta, program ochrony środowiska).

W okresie objętym kontrolą, w skontrolowanych miastach prowadzono inwestycje na istniejących terenach zieleni. Dotyczyły one prac budowlanych związanych m.in. z przebudową alejek, budową placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk. Uzupełniano także zieleni, sadząc nowe drzewa, krzewy lub inne rośliny, oraz elementy małej architektury (ławki, leżaki, kosze na śmieci, altany, pergole).

Nowe tereny zieleni powstawały na terenach nieużytkowanych lub zdewastowanych, a także tworzone zielone przestrzenie (skwery) m.in. na osiedlach mieszkaniowych. Tego typu inwestycje realizowano w pięciu miastach, tj. Katowicach (7 inwestycji), Krakowie (18), Łodzi (1), Nowym Sączu (1) i Wrocławiu (3).

Część zadań wykonywana była w ramach budżetu partycypacyjnego⁵¹. Projekty zagospodarowania terenów wykonywali architekci budowlani, a realizacja zlecana była firmom zewnętrznym. Nadzór nad inwestycjami sprawowały osoby posiadające uprawnienia ogólnobudowlane. Architektów krajobrazu zatrudniano sporadycznie, jednakże korzystano z wiedzy takich specjalistów zatrudnionych w kontrolowanych jednostkach.

We wszystkich skontrolowanych miastach zapewniono wielofunkcyjne zagospodarowanie terenów zieleni, zwłaszcza parków. Polegało ono przede wszystkim na urządzeniu placów zabaw, zewnętrznych siłowni, boisk sportowych i kortów tenisowych, ścieżek edukacyjnych, ścieżek rowerowych, stołów do gry w ping-ponga lub szachy, ścianek wspinaczkowych, torów do gry w bule, fontann, torów do jazdy na deskorolkach. Ponadto organizowano plaże (Kraków, Warszawa, Nowy Sącz), park linowy (Piotrków Trybunalski), kino plenerowe (Katowice), górkę saneczkową (Legnica, Tarnowskie Góry), budki do wymiany książek (Kraków).

Inwestycje
i wielofunkcyjność
terenów zieleni

Zdjęcie nr 2

Kraków – budka do wymiany książek na terenie zieleni



Źródło: Kontrola NIK.

⁵⁰ Wieloletniego planu nie posiadał Piotrków Trybunalski.

⁵¹ Budżet partycypacyjny (obywatelski) – proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, w tym współdecydują o dystrybucji określonej puli środków publicznych (W. Kłębowski, *Budżet partycypacyjny. Krótka instrukcja obsługi*, Warszawa 2013, http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2013/03/budzet_partycypacyjny.pdf).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie oględzin wybranych inwestycji stwierdzono, że zostały one wykonane zgodnie z projektami, w tym w zakresie nasadzeń drzew, krzewów i innych roślin. Tereny te były zadbane i dostępne dla mieszkańców.

Dobre praktyki

W centrum **Katowic** utworzono przestrzeń wypełnioną zielenią i służącą mieszkańcom, tj.:

- Strefę Kultury, położoną na terenie dawnej Kopalni Węgla Kamiennego „Katowice”, na którą składają się dwa nowe obiekty: budynek Narodowej Orkiestry Symfonicznej Polskiego Radia wraz z zaprojektowaną przestrzenią zieleni, z miejscami do wypoczynku, amfiteatrem i *Ogrodem Zmysłów*, na którym posadzono ok. 400 drzew i zamontowano urządzenia działające na zmysły (metalowe bębny, równoważnie); *Parkiem Muzyków* – labiryntem grabowym (ściany labiryntu tworzy strzyżony grab pospolity) oraz budynek Międzynarodowego Centrum Kongresowego z rozległymi murawami o pow. 0,5 ha porastającymi stropy budynku, tzw. *Zielonej doliny*, która została wprowadzona z zastosowaniem systemowych technologii zielonych dachów.
- Strefę rekreacyjną ze sztucznym korytem rzeki Rawy na Rynku z umieszczonymi tam donicami z palmami, miejscami do wypoczynku (m.in. leżakami) i rekreacji (plac zabaw) oraz nasadzeniami gatunku brzozy pożytecznej i rabatami z kompozycjami traw i roślin kwitnących.

W **Krakowie** utworzono ogród społeczny dla mieszkańców jednego z osiedli, gdzie okoliczni krakowianie mogli korzystać z różnorodnych funkcji tego miejsca, w tym uprawiać warzywa i owoce.

W **Krakowie** zorganizowano akcję sadzenia drzew pod nazwą *Park Krakowian*. Jej celem jest stworzenie parków o szczególnym znaczeniu sentymentalnym, w których każdy mieszkaniec Krakowa będzie mógł posadzić drzewo upamiętniające wyjątkowy moment w życiu jakim są narodziny dziecka. Na terenie miasta wyznaczono 6 lokalizacji dla takich parków. Posadzone w ramach akcji drzewa oznaczone są tabliczką z imieniem, nazwiskiem i datą urodzin dziecka.

Zdjęcie nr 3

Kraków – zagospodarowanie nieużytku na ogród społeczny (przed i po)



Źródło: Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zdjęcie nr 4



Źródło: Kontrola NIK.

Tereny lub elementy zieleni wokół budynków siedzib występowały w 14 spośród 17 kontrolowanych jednostek⁵². W przypadkach, gdy warunki nie pozwalały na urządzenie skweru, zieleńca lub budynek nie sąsiadował z terenami zieleni ogólnie dostępnymi, ustawiano donice z roślinami sezonowymi.

Zieleń wokół budynków siedzib kontrolowanych jednostek

Przykład

We **Wrocławiu** przy budynku urzędu (ul. Świdnicka) urządzono *zieloną ścianę*. Konstrukcja elewacji obejmowała sześć zielonych ekranów pionowych (stelaży wypełnionych kasetonami z roślinami zielonymi) i sześć ekranów obudowy z blachy typu corten o kolorze i strukturze naturalnej rdzy. Ekrany umiejscowione były naprzemiennie. Układ roślin i intensywności nasadzeń w kasetonach podkreślały różnorodność odcieni i form zieleni.

Zdjęcie nr 5

Zielona ściana przy Urzędzie Miasta we Wrocławiu



Źródło: Kontrola NIK.

⁵² Brak zieleni stwierdzono wokół budynków trzech jednostek odpowiedzialnych za zarządzanie zielenią w Warszawie, tj. Zarządu Zieleni Miasta Stołecznego Warszawy, Zarządu Oczyszczania Miasta, Zarządu Terenów Publicznych.

Usuwanie i sadzenie
drzew i krzewów**5.2.3. Utrzymanie terenów zieleni**

W latach 2015–2016 w kontrolowanych miastach z terenów stanowiących własność gmin usunięto łącznie 40 798 drzew, a posadzono 33 912 nowych⁵³, tj. o 6 886 (16,9%) mniej niż usuniętych. Według danych zamieszczanych w sprawozdaniach GUS SG-01 tylko w trzech miastach posadzono więcej drzew niż usunięto, tj. w Krakowie (o 1 125 więcej – 44,7%), Legnicy (102 – 33,1%) i Nowym Sączu (673 – 1 180,7%)⁵⁴. Na podstawie danych zebranych w toku czynności kontrolnych⁵⁵ więcej drzew posadzono także w Piotrkowie Trybunalskim (o 373 więcej – 41%) oraz Wrocławiu (1 493 – 28,8%), natomiast w Nowym Sączu usunięto o 155 (17,5%) drzew więcej niż posadzono. W przeliczeniu na jednego mieszkańca najwięcej drzew posadzono we Wrocławiu (0,019), a najmniej w Katowicach (0,003), natomiast najwięcej drzew usunięto w Tarnowskich Górach (0,032), a najmniej w Nowym Sączu (0,001)⁵⁶. Jednocześnie usunięto 24 849 oraz posadzono 661 111 sztuk krzewów⁵⁷.

Najczęstszymi przyczynami usunięcia drzew były ich zła kondycja (obumarcie), zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub mienia, kolizja z prowadzonymi inwestycjami.

Dobra praktyka

W **Krakowie** przy ul. Rajskiej oraz w parku kieszonkowym u zbiegu ulic Juliana Fałata i Bolesława Prusa posadzono duże drzewa, które po roku miały około 50 cm obwodu pnia na wysokości 1 m od jego podstawy. Ich wielkość była zbliżona do wielkości drzew usuniętych. Należy zauważyć, że sadzonki nowo sadzonych drzew są małe, a przez to bardziej podatne na złamanie i uszkodzenia. Ich obwód wynosi najczęściej od 12 do 16 cm na wysokości 1 m, tj. od 3 do 4 razy mniej niż drzew wskazanych w przykładzie.

Pomimo że w postępowaniach przetargowych w wyczerpujący sposób opisywano przedmiot zamówienia na prace związane z zakupem oraz sadzeniem sadzonek, ze wskazaniem parametrów jakościowych materiału roślinnego, to we wszystkich kontrolowanych miastach stwierdzono nieprzyjęcie się sadzonek, złamanie lub niewłaściwe zabezpieczenie (brak palików lub ich uszkodzenie). Dotyczyło to jednak pojedynczych egzemplarzy. W dwóch miastach (Łódź, Piotrków Trybunalski) stwier-

⁵³ Ustalono na podstawie danych zamieszczanych w sprawozdaniach GUS SG-01. W przypadku czterech miast (Katowice, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski i Wrocław) dane w tym zakresie były nierzetelne. Po uwzględnieniu danych zebranych w toku czynności kontrolnych bilans ten przedstawiał się następująco: usunięto 31 901 drzew, posadzono 29 589 nowych, tj. o 2 312 (7,2%) mniej niż usuniętych. Należy jednak zauważyć, że zebrane w toku kontroli dane nie obejmowały wszystkich jednostek gminnych (ze względu na bardzo dużą pracochłonność), które powinny przedkładać dane do sprawozdań GUS SG-01.

⁵⁴ Dane w sprawozdaniu SG-01 w Nowym Sączu były w tym zakresie nierzetelne.

⁵⁵ Zobacz przypis nr 53.

⁵⁶ Ustalono na podstawie danych zamieszczonych w sprawozdaniach GUS SG-01. W przypadku czterech miast (Katowice, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski i Wrocław) dane w tym zakresie były nierzetelne. Po uwzględnieniu danych zebranych w toku czynności kontrolnych bilans ten przedstawiał się następująco: w przeliczeniu na jednego mieszkańca najwięcej drzew posadzono w Piotrkowie Trybunalskim (0,018), a najmniej w Katowicach (0,003), natomiast najwięcej drzew usunięto w Tarnowskich Górach (0,032), a najmniej w Legnicy (0,003).

⁵⁷ Ustalono na podstawie danych zamieszczanych w sprawozdaniach GUS SG-01.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dzono brak nasadzeń drzew i krzewów⁵⁸, pomimo wykazania ich w protokołach odbioru oraz zapłaty wynagrodzenia wykonawcy. Interwencje podjęto po oględzinach przeprowadzonych przez NIK.

Zalecenia jakościowe dla materiału szkółkarskiego opracowane przez Związek Szkółkarzy Polskich, w szczególności w zakresie obwodów pni, średnicy bryły korzeniowej i wysokości roślin oraz liczby szkółkowań wykorzystywano w siedmiu miastach, tj. Katowicach, Krakowie, Legnicy, Łodzi, Nowym Sączu, Piotrkowie Trybunalskim, Wrocławiu. Sadzenie drzew i krzewów odbywało się najczęściej jesienią.

Pielęgnacja terenów zieleni we wszystkich kontrolowanych miastach zlecana była firmom zewnętrznym. Trzy jednostki odpowiedzialne za zarządzanie zielenią (Katowice, Kraków, Warszawa) posiadały także własne ekipy, które zajmowały się bieżącym utrzymaniem terenów zieleni lub pracami interwencyjnymi. Pięć miast (Katowice, Kraków, Legnica, Łódź, Wrocław) zostało podzielonych na rejony, dla których zlecano prace związane z pielęgnacją i utrzymaniem terenów zielonych.

Pielęgnacja terenów zieleni

Wszystkie kontrolowane miasta szczegółowo określiły zakres prac związanych z utrzymaniem i pielęgnacją terenów zielonych oraz częstotliwość ich wykonywania. W zakresie kwalifikacji osób zdolnych do wykonania zamówienia określano m.in. następujące wymagania: posiadanie przez co najmniej jedną osobę wykształcenia kierunkowego np. ogrodnicze, leśne, rolnicze, architekt krajobrazu, posiadanie kwalifikacji do kierowania pracami konserwatorskimi na terenach wpisanych do rejestru zabytków polegającymi na zabezpieczaniu, uzupełnianiu, rekonstrukcji lub konserwacji parków zabytkowych, posiadanie uprawnień pilarza, posiadanie praktyki i doświadczenia w kierowaniu pracami w zieleni.

Dobre praktyki

Zarząd Zieleni Miejskiej w **Krakowie** wprowadził system prac pielęgnacyjnych *Utrzymaj standard*. Jest to forma 3-letniej umowy ryczałtowej, w ramach której wykonawca zobowiązany jest do utrzymywania podległej mu zieleni wedle ustalonych w specyfikacji standardów. Oznacza to docelowo znacznie wyższą jakość utrzymania zieleni w mieście oraz ciągłość jej utrzymania przez kolejne lata, a nie jak do tej pory coroczne wyłanianie wykonawców w przetargach.

W **Warszawie** od wykonawców wymagano zainstalowania rury drenarskiej zakończonej zaślepką z otworami, która umożliwiała podlewanie oraz doprowadzenie powietrza do systemu korzeniowego.

⁵⁸ W Łodzi 11 drzew, w Piotrkowie Trybunalskim 2 drzewa i 15 krzewów.

Zdjęcie nr 6

Warszawa, system podlewania drzew



Źródło: Kontrola NIK.

Kontrole i nadzór nad wykonywanymi pracami

We wszystkich jednostkach organizacyjnych odpowiedzialnych za zarządzanie zielenią⁵⁹, z wyjątkiem Piotrkowa Trybunalskiego, utworzono komórki odpowiedzialne za przeprowadzanie kontroli wykonanych prac. Kontrole prowadzone były przy odbiorach końcowych oraz w trakcie realizacji umów w formie przeglądu gwarancyjnego w przypadku realizowanych inwestycji. Ponadto przeprowadzano przeglądy drzewostanu oraz reagowano na interwencje mieszkańców.

Protokoły kontroli sporządzano w pięciu miastach (Katowice, Kraków, Łódź, Nowy Sącz, Warszawa), a notatki służbowe w dwóch (Legnica, Wrocław). W Warszawie dla każdego parku prowadzono księgę obiektu, w której wpisywano zalecenia pokontrolne, natomiast wykonawca odpowiedzialny za utrzymanie dokonywał wpisów potwierdzających wykonanie danej pracy. Żadnych dokumentów potwierdzających przeprowadzenie czynności kontrolnych nie sporządzano w dwóch miastach, tj. Piotrkowie Trybunalskim i Tarnowskich Górach. Dokumentację fotograficzną sporządzano tylko w niektórych przypadkach.

W czterech miastach (Katowice, Kraków, Łódź, Warszawa) w sytuacji, gdy stwierdzono uchybienia w wykonywaniu obowiązków przez wykonawców, z którymi zawierano umowy na utrzymanie i pielęgnację zieleni, naliczono im kary umowne, które potrącano z wynagrodzenia wykonawcy.

W przypadku sadzenia nowych drzew i krzewów w umowach zastrzegano okresy gwarancji i rękojmi na wykonane prace, w tym przyjęcie się nowo posadzonych roślin. W przypadku nieprzyjęcia się roślin wykonawcy byli zobowiązani do wymiany sadzonek na własny koszt.

⁵⁹ Dotyczy Zakładu Zieleni Miejskiej w Katowicach, Zarządu Zieleni Miejskiej w Krakowie, Zarządu Zieleni Miejskiej w Łodzi, Zarządu Zieleni Miejskiej we Wrocławiu, oraz zarządów zieleni w Warszawie.

Dobre praktyki

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w **Krakowie** opracowano wzór protokołu kontroli utrzymania terenów zielonych. Zawierał on takie dane jak utrzymanie czystości na powierzchni obiektu, utrzymanie letnie i zimowe nawierzchni utwardzonych, utrzymanie nawierzchni piaskowych, żwirowych, z kory, mała architektura i urządzenia zabawowe na placach zabaw, utrzymanie piaskownic, utrzymanie trawników, utrzymanie kwietników sezonowych w gruncie i w pojemnikach, utrzymanie żywopłotów, utrzymanie krzewów pojedynczych, bylin, traw ozdobnych i pnączy, utrzymanie młodych drzew o obwodzie pnia do 30 cm oraz pozostałych drzew w zakresie usuwania odrostów korzeniowych i pniowych, dyspozycje o naliczeniu kar umownych. W każdym punkcie zamieszczono wytyczne, na co należy zwracać uwagę podczas kontroli.

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w **Krakowie** drzewa, które budziły wątpliwość pod kątem stanu zdrowotnego, badano tomografem. Urządzenie to pozwala na przeprowadzenie bezinwazyjnych badań stanu zdrowotnego drzew pod kątem występowania ubytków, zgnilizn oraz pęknięć wewnętrznych. Tomograf znajdował się w wyposażeniu Zarządu.

We **Wrocławiu** wykonywano ocenę stanu zdrowotnego drzewa z wykorzystaniem wzoru karty z wizji terenowej, w której odnotowywano m.in. gatunek drzewa, parametry drzewa, szczegółowy opis miejsca złamania pnia lub konaru.

NIK oceniła negatywnie nadzór nad utrzymaniem zieleni wysokiej, nowymi nasadzeniami drzew i krzewów oraz usługami związanymi z ukwiecaniem miasta w Piotrkowie Trybunalskim. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości były m.in. wynikiem nieadekwatnej do pełnej obsługi zadań dotyczących zarządzania zielenią w mieście liczby pracowników, a także niewystarczających ich kwalifikacji.

5.3. Współpraca z mieszkańcami

Władze miast coraz częściej konsultują z mieszkańcami sprawy dotyczące sposobu zagospodarowania terenów zieleni. Podejmują także współpracę z organizacjami pozarządowymi, radami jednostek pomocniczych gminy⁶⁰ oraz innymi podmiotami. Partycypacja lokalnych społeczności w procesie decyzyjnym jest podstawą nowoczesnego gospodarowania przestrzenią. Projekt zagospodarowania lub urządzenia terenów zieleni powinien uwzględniać postulaty i uwagi użytkowników. Angażując mieszkańców w tego typu zadania, budujemy społeczną odpowiedzialność za przestrzeń publiczną.

⁶⁰ Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym gmina może tworzyć jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice, osiedla i inne.

Zdjęcie nr 7

Kraków, Park Jordana, łąka kwietna z domkiem dla trzmieli



Źródło: Kontrola NIK.

Budżety obywatelskie

We wszystkich kontrolowanych miastach wykorzystywano narzędzie jakim jest budżet obywatelski (partycypacyjny)⁶¹. W kontrolowanym okresie zgłoszono łącznie 2 490 projektów dotyczących terenów zieleni i stanowiły one od 0,9% (Piotrków Trybunalski) do 54,8% (Legnica) wszystkich zgłoszonych projektów. W ramach budżetów partycypacyjnych wykonano łącznie 492 projekty dotyczące terenów zieleni w siedmiu miastach. Udział procentowy zrealizowanych projektów w stosunku do projektów zgłoszonych wynosił od 6,9% w Łodzi do 37,4% w Krakowie. Żadnego zadania na terenach zieleni nie wykonano w dwóch miastach, tj. Piotrkowie Trybunalskim i Tarnowskich Górach. Łączny koszt zadań związanych z terenami zieleni wyniósł 76 712,4 tys. zł, co stanowiło 28,7% łącznych kosztów wszystkich zrealizowanych projektów. W przypadku poszczególnych miast udział kosztów mieścił się w przedziale od 15,5% (Łódź) do 56,1% (Legnica) łącznych kosztów wszystkich zrealizowanych projektów.

Zgłaszane zadania dotyczyły przede wszystkim poprawienia funkcjonalności terenów zieleni poprzez budowę placów zabaw, siłowni zewnętrznych, boisk.

Konsultacje z mieszkańcami

Konsultacje z mieszkańcami w zakresie tworzenia lub zagospodarowania terenów zieleni prowadzone były w ośmiu skontrolowanych miastach⁶², przy czym w trzech miastach (Łódź, Nowy Sącz, Piotrków Trybunalski) konsultacje te związane były z wdrażanymi programami rewitalizacji⁶³ lub strategią rozwoju, które odnosiły się także do zagospodarowania terenów zieleni. W trakcie konsultacji korzystano z różnych form takich jak zbieranie uwag w postaci papierowej lub elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, spotkania, debaty, warsztaty, spacer studyjny, ankiety, wywiady, wykorzystanie grup przedstawicielskich lub zbieranie uwag ustnych.

⁶¹ Zobacz przypis nr 51.

⁶² Konsultacji nie prowadzono w Tarnowskich Górach.

⁶³ W przypadku gminnych programów rewitalizacji konsultacje społeczne są obowiązkowe (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji – Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, ze zm.).

Przykłady

W **Katowicach** dla zaplanowanych przedsięwzięć pn. *Zagospodarowanie kompleksu stawów Morawa, Borki oraz Hubertus I, II i III i Budowa kompleksu sportowego przy ul. Asnyka w Katowicach* formą konsultacji społecznych były m.in. spotkania z mieszkańcami, wywiady fokusowe, badania ankietowe, warsztaty oraz spacerowe badawcze w terenie.

Zarząd Zieleni Miejskiej w **Krakowie** podczas konsultacji korzystał z takich rozwiązań jak m.in.: warsztaty projektowe zakończone konkursem, w ramach którego została wyłoniona wstępna koncepcja zagospodarowania parku; badanie potrzeb metodą design thinking⁶⁴ i wybór koncepcji poprzez głosowanie; klasyczna dyskusja oraz pytania dotyczące konkretnych aspektów zaprezentowanej wcześniej koncepcji; praca w grupach i opracowywanie wniosków i propozycji zmian oraz uwag, które poddawano dyskusji z udziałem projektantów; ankiety i głosowanie przez internet.

W **Łodzi** podczas konsultacji programu pn. *ŁÓDŹ BUDUJE DZIELNICE* (lata 2018+), zakładającym m.in. realizację zadań dotyczących terenów zielonych, przeprowadzone zostały 24 spotkania informacyjne z elementami warsztatów. Celami konsultacji były: prezentacja inwestycji planowanych w 2017 r. oraz uzyskanie propozycji priorytetowych miejsc i zadań inwestycyjnych od mieszkańców na rok 2018+. W ramach konsultacji odbyto również 8 tzw. spacerów badawczych w miejsca wybrane na warsztatach jako priorytetowe.

Zarząd Zieleni w **Warszawie** w toku realizacji projektu *Utworzenie parku wokół Stawu Służewieckiego wraz z przywróceniem zbiornikowi jego funkcji retencyjnej* zorganizował warsztaty, których celem było zapoznanie stron z obowiązującym projektem zagospodarowania terenu oraz dyskusja o oczekiwaniach użytkowników. Ponadto zaplanowano zorganizowanie pikniku plenerowego informującego mieszkańców na temat inwestycji.

We **Wrocławiu** do nawiązania kontaktu z mieszkańcami w ramach konsultacji wykorzystano dedykowaną witrynę na stronie internetowej Urzędu w zakładce *Wrocław Rozmawia*⁶⁵; ankiety (w wersji elektronicznej i papierowej); możliwość zgłaszania uwag (opinii i propozycji) w wersji papierowej i elektronicznej; trzy Mobilne Punkty Konsultacyjne; *spacer badawczy – tropienie*⁶⁶; warsztaty dla dzieci.

Kontrolowane miasta współpracowały z organizacjami pozarządowymi (z wyjątkiem Piotrkowa Trybunalskiego) oraz z radami dzielnic lub osiedli. Wspólnie z organizacjami pozarządowymi realizowano projekty związane z terenami zieleni, w tym edukacyjne, zasięgano ich opinii przy tworzeniu dokumentów strategicznych lub w sprawach dotyczących wycinki lub sadzenia nowych drzew. Z radami dzielnic lub osiedli współpracowano przy zagospodarowaniu terenów zieleni oraz realizacji projektów w ramach budżetów obywatelskich, zasięgano ich opinii w sprawach usuwania i sadzenia nowych drzew.

Współpraca
z innymi podmiotami

⁶⁴ Metoda tworzenia innowacji w oparciu o odkrycie i głębokie zrozumienie potrzeb klientów.

⁶⁵ www.wroclaw.pl/parkowy-gaj

⁶⁶ Krótki filmik dostępny na stronie <http://www.wroclaw.pl/rozmawia/parkowy-gaj-spacer-badawczy-jako-forma-konsultacji>.

Przykłady

Katowice

W ramach współpracy z Fundacją Greenpeace Polska ustawiono pięć hoteli dla owadów, podarowanych przez Fundację, na terenach utrzymywanych przez Zakład Zieleni Miejskiej.

We współpracy z Fundacją Sendzimira stworzono dwa ogrody deszczowe mające za zadanie poprawę sytuacji wód opadowych i ich retencji oraz ograniczenie lokalnych podtopień.

W ramach współpracy z Uniwersytetem Przyrodniczym we Wrocławiu oraz Śląskim Uniwersytetem Medycznym w Katowicach powstała koncepcja zagospodarowania terenu sąsiadującego z Zakładem Adoptowanej Aktywności Fizycznej i Sportu Wydziału Nauk o Zdrowiu ŚUM. Stworzono przestrzeń publiczną dla osób w różnym wieku i z różnymi potrzebami m.in. w zakresie aranżacji i utrzymania zieleni. Zakład Zieleni Miejskiej m.in. uczestniczył w przygotowaniu projektu ścieżki zdrowia oraz konsultował nasadzenia. Na podstawie tego porozumienia powstała sensoryczna ścieżka zdrowia. Zaaranżowana przestrzeń była wykorzystywana do akcji społecznych realizowanych na rzecz mieszkańców w ramach projektu *Od przedszkola do seniora* oraz kształcenia studentów w szczególności na kierunku fizjoterapia.

Łódź

Działania z zakresu ochrony przyrody były podejmowane przez Społecznych Opiekunów Drzew, którzy uczestniczyli w konsultacjach przy planach przebudowy zieleni w mieście prowadzonych w Zarządzie Zieleni Miejskiej. We współpracy z Fundacją Sendzimira w 2014 r. realizowany był projekt pn. *Licz na zieleń*, którego celem było wprowadzenie elementów partycypacyjnego zarządzania przyrodą w polskich miastach. Wspólnie z Fundacją Sendzimira będzie realizowany projekt *Międzysektorowa współpraca na rzecz zieleni w polskich miastach*, którego celem będzie zainicjowanie dialogu i wymiana doświadczeń na temat zarządzania zielenią w miastach.

W 2016 r. we współpracy z Fundacją Ekologiczną *Arka* ustawionych zostało w 4 łódzkich parkach 5 hoteli – uli wraz z ich wyposażeniem dla owadów zapyłających.

Nowy Sącz

We współpracy z Ligą Ochrony Przyrody została zaprojektowana i urządzona Terenowa Dydaktyczna Ścieżka Przyrodnicza Las Falkowski, utrzymywana na bieżąco przez miasto. Ścieżka wykorzystywana jest do prowadzenia zajęć edukacyjno-dydaktycznych przez nauczycieli i uczniów szkół oraz do edukacyjnej rekreacji mieszkańców.

Wrocław

W ramach programu *Szare na zielono*, którego przedmiotem było dofinansowanie zagospodarowania zielenią terenów przy wrocławskich placówkach oświatowych, sadzono drzewa, krzewy i rośliny okopowe, a także tworzone zielone ekrany oraz sadzono ogrody tematyczne i zieleń izolacyjną.

Zorganizowano akcje sadzenia drzew pn. *Przyjdź, posadź drzewo* w Parku Tysiąclecia⁶⁷, *Zasadźmy sobie las* na terenie lasów komunalnych w rejonie osiedla Świniary⁶⁸ oraz na terenach porolnych⁶⁹ w ramach integracji wokół inicjatyw lokalnych wspólnie z innymi podmiotami. Podczas prowadzonych akcji organizowano również warsztaty ekologiczne, gry planszowe oraz występy artystyczne.

⁶⁷ Wspólnie z Ekosystem, Wrocławskim Centrum Rozwoju Społecznego, Lasami Państwowymi oraz Miastem Wrocław. Przykładowy link z akcji: <http://wcrs.wroclaw.pl/dziaania/przyjdz-posadz-drzewo>.

⁶⁸ Organizowane przez Brave Festival – Stowarzyszenie Kultury Teatralnej *Pieśń Kozła*.

⁶⁹ Organizowane przez wrocławski oddział jednej z partii politycznych.

Z przedsiębiorcami, deweloperami, zarządcami nieruchomości lub inwestorami współpracowano w czterech miastach, tj. Krakowie, Legnicy, Warszawie i Wrocławiu.

Dobre praktyki

Zarząd Zieleni Miejskiej w **Krakowie**:

- opracował i wdrożył zróżnicowane cenowo *Pakiety sponsorskie*, których wykupienie miało podkreślać dbałość o krakowską zielen i stanowić cenny przykład działania prospołecznego na rzecz wszystkich mieszkańców miasta. W ten sposób można było sfinansować m.in. zakupy domków dla jeży, zielonych ekranów, wiklinowych szafasów, krzewów, koszów i ławek do Parku Krakowskiego, hoteli dla owadów, czy też zielonych wiat przystrankowych;
- uczestniczył w procesie tworzenia koncepcji *Superścieżki*, stanowiącej zagospodarowanie obszaru pomiędzy Rondem Mogiłskim i Rondem Grzegórzeckim w Krakowie. Idea ta pierwotnie powstała z inicjatywy prywatnego przedsiębiorstwa i dotyczyła odnowienia obszaru zajętego na czas prowadzonej inwestycji. Potem przerodziła się w pomysł zagospodarowania większej powierzchni terenu. W inicjatywę *Superścieżki* włączyły się władze Krakowa, architekci i urbaniści, organizacje pozarządowe, prywatne firmy obecne w jej rejonie oraz mieszkańcy Krakowa. Projekt ten był efektem warsztatów, debaty z udziałem mieszkańców i zaproszonych gości, zakończonej głosowaniem i wyłonieniem najlepszej koncepcji zagospodarowania terenu.

Od kilkunastu lat, **Legnica**, przy współudziale mieszkańców, realizuje program *Odnowa zieleni średniej i wysokiej*. Głównym celem podjęcia realizacji zadania była potrzeba wzbogacenia miasta Legnica w zielen średnią i wysoką oraz zwiększenie ilości zazielenionych terenów gminy poprzez uzupełnienie ubytków w istniejących założeniach zieleni, a także rekreacyjne użytkowanie i zagospodarowanie terenów zieleni. W ramach programu miasto zakupuje sadzonki, które przekazuje bezpłatnie zainteresowanym podmiotom (administratorom zasobów mieszkaniowych, zarządcom dróg, placówkom oświatowym, firmom i lokalnym społecznościom), które zobowiązują się do posadzenia roślin oraz ich pielęgnacji.

W **Warszawie** w 2017 r. uruchomiono program *Zielone Inicjatywy*, który ma na celu zachęcenie mieszkańców i przedsiębiorców, w tym deweloperów (poprzez fund raising⁷⁰ indywidualny i korporacyjny) do włączenia się finansowego w rozwój zieleni.

We **Wrocławiu**:

- w ramach zachęcenia inwestorów do tworzenia terenów zieleni w związku z realizowanymi przedsięwzięciami wykorzystywano m.in. instrument w postaci ulgi podatkowej w podatku od nieruchomości dla budynków, w których wykonane zostały zielone dachy lub zainstalowane zostały na ścianach zewnętrznych ogrody wertykalne (wraz z systemem korzeniowym) o powierzchni nasadzeń roślinnych nie mniejszej niż 15 m². Z ulgi podatkowej mogą korzystać właściciele domów jednorodzinnych lub wyodrębnionych lokali mieszkaniowych⁷¹. W 2015 r. z ulgi tej skorzystało siedmiu podatników, w 2016 r. – 20, a w 2017 r. – 21;

⁷⁰ Pozyskiwanie pieniędzy od sponsorów i zbieranie datków od ludzi prywatnych na działalność fundacji i stowarzyszeń niekomercyjnych.

⁷¹ Pośrednio rozwiązanie to służy również zachęcaniu deweloperów, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych do kreowania form zieleni, które dają profity nabywcom/właścicielom wyodrębnionych mieszkań oraz wyróżniają ofertę na rynku mieszkaniowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- z funduszu pomocowego Unii Europejskiej Horizon 2020-SCC-2016-2017 uzyskano dofinansowanie do realizacji projektu *GrowGreen*. Według przyjętych założeń, projekt ten realizowany będzie w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. i obejmie wykonanie analizy miasta ogrodu (Biskupin, Sępólno) w celu zbadania jak zielone założenia z początku XX wieku funkcjonują w XXI wieku oraz utworzenie eksperymentalnych rozwiązań w części Ołbina – dzielnicy Wrocławia z intensywną zabudową śródmiejską charakteryzującą się małą ilością zieleni. Celem projektu jest m.in. stworzenie innowacyjnego, wzorcowego systemu mikrozieleni w zabudowie miejskiej (m.in. parków kieszonkowych i zielonych ulic), opracowanie metod lokalnego zagospodarowania wód opadowych i przeciwdziałania wyspie ciepła, lokalna poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności zielonej przestrzeni publicznej oraz przygotowanie rekomendacji dla innych miast europejskich jak korzystać z systemów mikrozieleni w celu zwiększenia odporności na zmiany klimatu.

Narzędzia wykorzystywane do kontaktów z mieszkańcami

We wszystkich miastach korzystano ze standardowych narzędzi kontaktów z mieszkańcami jakimi są korespondencja pisemna, poczta elektroniczna, zgłoszenia telefoniczne. Możliwość zgłaszania zdarzeń poprzez strony internetowe wykorzystywano w pięciu miastach, tj. Katowicach, Krakowie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu. Na stronach internetowych miast udostępniano także elektroniczne bazy danych związane przede wszystkim z systemem informacji przestrzennej.

Przykłady

W **Katowicach** wykorzystywano ankiety internetowe oraz narzędzia informatyczne, tj. Internetowe Mapy Systemu Informacji Przestrzennej Katowic, umożliwiające zgłoszenie zaistniałego zdarzenia przestrzennego *Zgłoś zdarzenie*⁷² oraz Platformę Konsultacji Społecznych Urzędu Miasta Katowice⁷³.

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w **Krakowie** wykorzystywano zgłoszenia mailowe (wypełniane przez mieszkańców Krakowa formularze zgłoszeniowe *Zgłoś sprawę*), które automatycznie przypisywane były do pracownika ZZM ze względu na rodzaj i lokalizację zgłaszanego problemu. Inspektor ZZM miał 10 dni na załatwienie takiej sprawy. Od 29 lutego 2016 r. do 25 lipca 2017 r. odnotowano 742 zgłoszenia. Dodatkowym kanałem komunikacyjnym z mieszkańcami były zgłoszenia mieszkańców kierowane do całodobowej dyspozytorni Zarządu Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie.

Na stronie internetowej Zarządu Zieleni w **Krakowie** funkcjonował formularz zgłoszeniowy *Twój pomysł*, za pośrednictwem którego mieszkańcy miasta mogli przedstawiać swoje pomysły na proekologiczne działania, sąsiedzka inicjatywę czy miłe spędzenie czasu w większym gronie.

W **Łodzi** w ramach działań dotyczących partycypacji mieszkańców w kształtowaniu przestrzeni w 2016 roku została uruchomiona aplikacja *Vox Populi*, pozwalająca na zbieranie opinii mieszkańców, przeprowadzanie krótkich sondaży i przesyłanie zainteresowanym mieszkańcom informacji na temat planowanych zadań. Przy użyciu tego narzędzia przeprowadzone zostały np. sondaże na temat: wyboru miejsca ustawienia łódzkiego parkletu, miejsca dla pieszych, które odpowiada na potrzebę poszerzenia przestrzeni publicznej

⁷² <http://mapserver.um.katowice.pl>

⁷³ <https://pks.katowice.eu/>

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

oraz zasobów zieleni w mieście (779 uczestników sondażu), zaaranżowania na ogólnodostępny park z miejską plażą terenu wokół stawu, aktualnie zajmowanego przez ogródki działkowe (8 096 uczestników badania).

W **Katowicach** na stronach internetowych Urzędu udostępniono dwie elektroniczne bazy danych o terenach zielonych: System Informacji o Środowisku⁷⁴ oraz Miejski System Zarządzania – Katowicka Infrastruktura Informacji Przestrzennej⁷⁵. SIOS udostępniała informacje m.in. o przyjętych: programach ochrony środowiska, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i ich zmianach, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowaniach ekofizjograficznych, wpływających wnioskach o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów oraz wydanych decyzjach. MSZ-KIIP udostępniał informacje dotyczące form ochrony przyrody (obejmujące pomniki przyrody, zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, parki krajobrazowe, rezerваты przyrody, użytki ekologiczne) oraz o gospodarce zielenią.

Urząd Miasta **Krakowa** udostępnił mieszkańcom interaktywne narzędzie: serwis *Obserwatorium*⁷⁶. Umożliwia on sprawdzenie wielu informacji dotyczących przestrzeni Krakowa. W serwisie dostępne są m.in. następujące warstwy: zabytki, pozwolenia i decyzje architektoniczne, planowanie przestrzenne, inwestycje strategiczne, ewidencja gruntów i budynków, ważniejsze drogi, hydrografia, geologia, ochrona przyrody, roślinność rzeczywista, struktura własności, rejestr cen – transakcje lokali, zagospodarowanie, uzbrojenie terenu, komunikacja. Na portalu zamieszczony został moduł umożliwiający podgląd wydawanych zezwoleń na usunięcie drzew oraz lokalizacje wykonanych nasadzeń zastępczych. Dane są stale aktualizowane.

Specjalne serwisy w mediach społecznościowych dedykowane tylko terenom zieleni prowadzono w czterech miastach, tj. Krakowie, Łodzi, Warszawie i Wrocławiu.

Dobra praktyka

W **Warszawie** w 2017 r. uruchomiono aplikację na telefon *Milion drzew dla Warszawy*, za pomocą której można wskazać miejsce w jakim, zdaniem mieszkańca, powinno być posadzone drzewo. Aplikacja umożliwia również złożenie odpowiedniego wniosku. Za pośrednictwem aplikacji w okresie od 22 marca do 26 czerwca 2017 r. złożono 5 691 wniosków. Nasadzenia będą wykonywane po opracowaniu projektów zagospodarowania przestrzeni, dla których złożono wnioski.

5.4. Działalność edukacyjna i informacyjna

Główną przyczyną masowego wycinania drzew od 1 stycznia 2017 r. jest brak świadomości znaczenia drzew dla jakości życia. Brak edukacji lub ograniczanie edukacji z zakresu znaczenia przyrody w mieście do edukacji szkolnej przekłada się na niezrozumienie potrzeby ochrony przyrody.

Dlaczego edukacja jest ważna

⁷⁴ Dostępna na stronie BIP Urzędu Miasta Katowice w zakładce *Ogłoszenia i aktualności*, zwana dalej SIOS.

⁷⁵ Dostępna pod adresem <http://www.emapa.katowice.eu/>, zwana dalej MSZ-KIIP.

⁷⁶ www.obserwatorium.um.krakow.pl

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

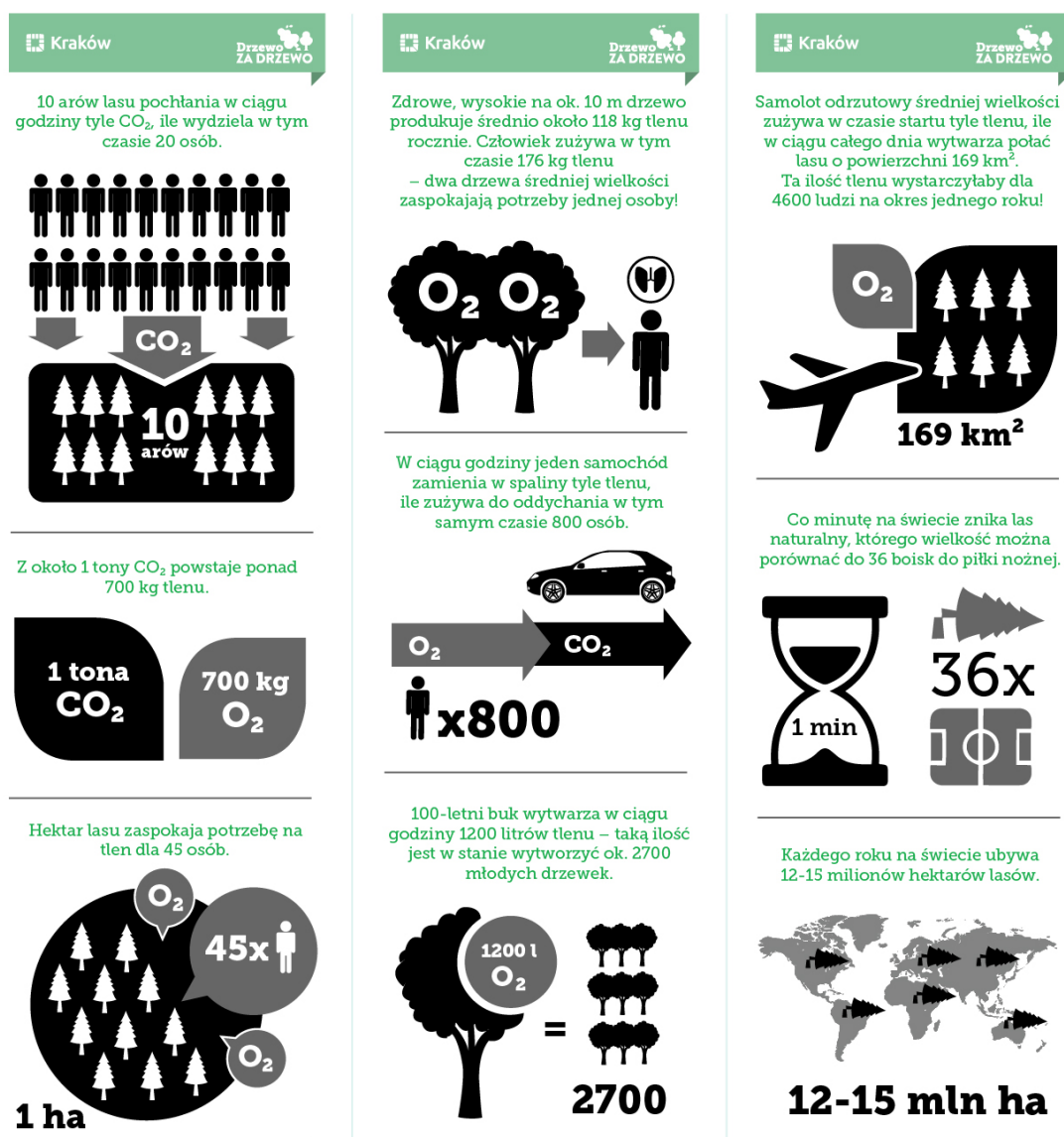
Działalność edukacyjna i informacyjna

Celem ochrony przyrody jest m.in. kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody. Obowiązkiem organów administracji publicznej jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody⁷⁷.

We wszystkich kontrolowanych miastach podejmowano działania związane z edukacją w dziedzinie ochrony przyrody. Wykorzystywano do tego celu różne źródła docierania z informacjami takie jak strony internetowe, artykuły prasowe, audycje telewizyjne, ulotki, plakaty. Organizowano warsztaty i prelekcje ekologiczne, konkursy dla dzieci i młodzieży o tematyce ekologicznej, spacery i konkursy na ukwiecenie miasta, tworzono ścieżki edukacyjne, rozdawano sadzonki drzew.

Infografika nr 1

O drzewach w liczbach – przykład akcji edukacyjnej prowadzonej w Krakowie



Źródło: drzewozadrzewo.pl

⁷⁷ Art. 2 ust. 2 pkt 7, art. 3 pkt 5, art. 4 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Dobre praktyki

Katowice na stronie internetowej www.katowice.eu, w kategorii *Turystyka i sport*, w zakładce *Natura Miasta* zamieściły publikacje opatrzone dokumentacją zdjęciową, opracowane przez pracowników naukowych Uniwersytetu Śląskiego z Katedry Botaniki i Ochrony Przyrody, Wydziału Biologii i Ochrony i Środowiska, Koło Naukowe Zoologów Faunatycy oraz współpracujące osoby prywatne.

Zakład Zieleni Miejskiej w **Katowicach** współorganizował międzynarodowe konferencje *Zieleń Miejska Katowice*. Na konferencjach poruszano tematy dotyczące funkcjonowania zieleni, zagospodarowania przestrzennego, aspektów finansowych, prawnych i technicznych zarządzania przestrzenią miejską oraz przedstawiano dobre praktyki. Uczestnikami konferencji byli m.in. zarządcy nieruchomości, spółdzielnie mieszkaniowe, architekci oraz projektanci.

Kraków w 2017 r. uruchomił kampanię informacyjną dotyczącą zmiany ustawy o ochronie przyrody i promocji nasadzeń kompensacyjnych. Stworzono stronę internetową⁷⁸, na której można było pobrać takie materiały jak plakat, kolorowanki dla dzieci, infografiki, spot informacyjny. Ponadto zamieszczono na niej także informacje dla osób fizycznych, inwestorów i rolników dotyczące obowiązujących przepisów oraz informacje o akcjach i wydarzeniach związanych z zielenią.

W Zarządzie Zieleni Miejskiej w **Krakowie** powołano zespół *Kraków w zieleni*⁷⁹ w celu m.in. animowania życia krakowskich parków tak, aby stały się one miejscami tętniącymi życiem, w których mieszkańcy chętnie spędzają czas. Na stronie programu *Kraków w zieleni* można było odnaleźć bieżące informacje o kalendarzu imprez i aktywnościach w parkach (Ćwicz w ZIELENI, Piknikuj w ZIELENI, Parkobus w ZIELENI) oraz bazę danych na temat lokalizacji placów zabaw i wszelkich miejsc rekreacji w Krakowie. Ponadto zapewniono funkcjonowanie aplikacji *Kraków w zieleni* z przeznaczeniem na urządzenia mobilne. Aplikacja ta zawierała również ciągle wzbogacaną ofertę gier miejskich, które, będąc atrakcją zarówno dla młodszych, jak i starszych użytkowników, niosły także walor edukacyjny.

W **Legnicy** współpracowano z Ekobiblioteką, tj. filią Legnickiej Biblioteki Publicznej. Zbiera ona dostępne informacje o przyrodzie, ochronie środowiska w kraju i na świecie, medycynie naturalnej, turystyce, itp. Zgromadziła 11 000 woluminów, 613 broszur, 160 kaset video oraz magnetofonowych oraz 38 tytułów czasopism. W ramach Ekobiblioteki funkcjonuje Ośrodek Informacji Ekologicznej, który umożliwia czytelnikom dostęp do Internetu i programów multimedialnych. Ekobiblioteka organizuje: lekcje, wycieczki, seanse filmów przyrodniczych, konkursy, wystawy, prelekcje, festyny propagujące zdrowy styl życia, spotkania z ludźmi zajmującymi się ochroną środowiska, turystyką, alternatywnymi metodami leczenia.

W **Legnicy** wdrożono aplikację dla turystów pn. *Footsteps*. Umożliwia ona zwiedzanie miasta na podstawie z góry określonego profilu turysty. Jej wyjątkowość polegała na personalizacji, co oznacza, że turysta już na samym początku wybiera, na jakich zasadach chce zwiedzić miasto: czy interesuje go historia, czy lubi aktywnie spędzić czas, a może głównie chciałby odwiedzić lokalne restauracje. Aplikacja wykorzystuje funkcję GPS-u, dlatego po określeniu indywidualnych preferencji i wybraniu miasta, aplikacja przedstawia szereg gotowych tras. Do grudnia 2016 r. udostępniono sześć tras, które ulegały aktualizacji. Kolejne są w przygotowaniu.

W **Łodzi** w ramach projektu *Zielona Łódź* funkcjonuje portal internetowy⁸⁰, którego głównym celem jest informowanie społeczności o ofercie spędzenia wolnego czasu na terenach zieleni w Łodzi. Portal ten zawiera kalendarium wydarzeń, informacje o rekreacyjnej infrastrukturze parkowej, galerie foto i video, strefę dla najmłodszych z możliwością plików do pobrania (kolorowanki).

⁷⁸ www.drzewozadrzewo.pl

⁷⁹ www.krakowwzieleni.pl

⁸⁰ www.zielonalodz.info

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Dane identyfikacyjne kontroli	P/17/077 Zarządzanie zielenią miejską
Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli była ocena skuteczności zarządzania zielenią miejską w aspekcie jakości życia mieszkańców ⁸¹ .
Cele szczegółowe	Cele szczegółowe kontroli dotyczyły oceny: <ol style="list-style-type: none">1) planowania, kształtowania i ochrony terenów zieleni przed presją zabudowy;2) urządzania, utrzymywania, zagospodarowywania, odnawiania lub rewitalizowania terenów zieleni;3) kierowania się standardami utrzymania zieleni;4) współpracy z mieszkańcami i uwzględniania ich opinii w zarządzaniu zielenią miejską;5) prowadzenia działalności edukacyjnej i informacyjnej w zakresie ochrony przyrody, terenów zieleni, zadrzewień.
Zakres podmiotowy	Kontrola została przeprowadzona w pięciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim i śląskim.

Ze względu na fakt, że zagadnienia kontroli są powiązane z kontrolą P/17/078 *Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami* (tereny zielone mogą stanowić jeden z czynników zmniejszających zanieczyszczenie powietrza) przyjęto rozwiązanie, że zasięg terytorialny tych postępowań będzie taki sam.

Doboru podmiotów dokonano kierując się liczebnością mieszkańców w gminach (powyżej 50 tys.) oraz występującym na tych obszarach zanieczyszczeniem powietrza. Do ustalenia obszarów ze złą jakością powietrza wykorzystano informacje zawarte w bazie danych pn. *AirBase*, prowadzonej przez Europejską Agencję Środowiska⁸². Za podstawę przyjęto dane o jakości powietrza w 2014 r. oraz gminy, w których odnotowano, przynajmniej na jednej ze stacji pomiarowych, następujące wskazanie:

- przekroczenia poziomu dopuszczalnego dobowych stężeń pyłu zawieszonego PM₁₀ występowały przez co najmniej 80 dni w roku (poziom dopuszczalny: 35 dni w roku),
- roczne stężenie pyłu zawieszonego PM₁₀ przekraczało 35 µg/m³ (poziom dopuszczalny: 40 µg/m³),
- roczne stężenie dwutlenku azotu NO₂ przekraczało 25 µg/m³ (poziom dopuszczalny: 40 µg/m³),
- roczne stężenie bezno(a)pirenu przekraczało 3 ng/m³ (poziom docelowy: 1 ng/m³).

⁸¹ Głównymi wyznacznikami poprawy jakości życia mieszkańców będą wzrost powierzchni terenów zieleni, ich różnorodność (zgodnie z definicją terenów zieleni zawartą w ustawie o ochronie przyrody) i wielofunkcyjność, a także dostępność dla mieszkańców.

⁸² Baza danych dostępna jest pod adresem: <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/airbase-the-european-air-quality-database-7>.

ZAŁĄCZNIKI

Na tej podstawie wytypowano po dwa miasta w każdym z województw, z wyjątkiem województwa mazowieckiego, gdzie wybrano jedno miasto – Warszawę.

Kontrola została przeprowadzona w 9 urzędach miast oraz w 8 jednostkach odpowiedzialnych za zarządzanie i utrzymanie terenów zieleni.

Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸³. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności i rzetelności).

Kryteria kontroli

Kontrolą objęto lata 2015–2017 (I kwartał). Badania bezpośrednie mogły również dotyczyć działań wcześniejszych lub późniejszych, których skutki miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą. Dla celów porównawczych dane statystyczne pobrano także dla roku 2014. Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 20 kwietnia 2017 r. do 17 sierpnia 2017 r.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięmano informacji od:

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

- przewodniczących rad dzielnic lub osiedli, w których tworzono nowe lub zagospodarowywano istniejące tereny zielni, na temat współpracy z urzędem i władzami gminy;
- policji oraz straży miejskich o liczbie zgłoszeń dotyczących usuwania drzew lub niszczenia terenów zieleni.

Kontrola pt. *Zarządzanie zielenią miejską* (P/17/077) została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Pozostałe informacje

W 2014 r. NIK przeprowadziła kontrolę pt. *Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach* (P/14/087), która wykazała, że burmistrzowie i starostowie nie wykorzystywali wszystkich dostępnych instrumentów prawnych dla zapewnienia dostatecznej ochrony drzew w procesach inwestycyjnych, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju. Jednocześnie podejmowane przez nich działania w tym zakresie nie były skuteczne. Kontrolowane jednostki nie informowały inwestorów o konieczności właściwego zabezpieczenia drzew podczas prowadzenia prac budowlanych, a także jedynie sporadycznie prowadziły akcje edukacyjne i informacyjne w dziedzinie ochrony przyrody. Postępowania dotyczące wydawania decyzji zezwalających na usunięcie drzew były prowadzone nierzetelnie. Materiał dowodowy nie został zebrany i udokumentowany w sposób wyczerpujący. Skuteczność kompensacji przyrodniczej była niska, gdyż albo nie ustalano kompensacji wcale, albo, gdy ją ustalono, to nowo posadzone drzewa były niskiej jakości, lub nie sprawdzano, czy została wykonana. NIK zwróciła uwagę, że zagadnień związanych z ochroną zadrzewień nie rozważa się na etapie planowania przestrzennego. Oprócz zmian w ustawie o ochronie przyrody NIK wnioskowała także o przeprowadzanie akcji edukacyjnych i informacyjnych dotyczących konieczności ochrony drzew i zasobów przyrodniczych, które powinny być kierowane do wszystkich obywateli za pomocą wszelkich dostępnych środków.

⁸³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.

ZAŁĄCZNIKI

Do kontrolowanych jednostek skierowano 23 wnioski pokontrolne z czego, według stanu na 23 października 2017 r., 6 zostało zrealizowanych, 7 było w trakcie realizacji, a 10 wniosków nie zrealizowano. Większość wniosków (17) dotyczyła zwiększenia nadzoru i kontroli nad pracami prowadzonymi na terenach zieleni, a sześć rzetelności sporządzania sprawozdań.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
1.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	opisowa
2.		Zarząd Zieleni Miasta Stołecznego Warszawy	Marek Piwowarski	pozytywna
3.		Zarząd Oczyszczania Miasta w Warszawie	Tadeusz Jaszczółt	pozytywna
4.		Zarząd Terenów Publicznych w Warszawie	Arkadiusz Łapkiewicz	pozytywna
5.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Katowice	Marcin Krupa	opisowa
6.		Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach	Mieczysław Wołosz	pozytywna
7.		Urząd Miasta Tarnowskie Góry	Arkadiusz Czech	opisowa
8.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Miejski Wrocławia	Rafał Dutkiewicz	opisowa
9.		Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu	Krzysztof Działo	opisowa
10.		Urząd Miasta Legnica	Tadeusz Krzakowski	opisowa
11.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi	Hanna Zdanowska	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
12.		Zarząd Zieleni Miejskiej w Łodzi	Ewelina Wróblewska	opisowa
13.		Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego	Krzysztof Chojniak	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.		Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	Krzysztof Byczyński	opisowa
15.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	opisowa
16.		Zarząd Zieleni Miejskiej w Krakowie	Piotr Kempf	pozytywna
17.		Urząd Miasta Nowego Sącza	Ryszard Nowak	opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Jednym z podstawowych zadań państwa jest zapewnienie ochrony środowiska. **Konstytucja RP⁸⁴ stanowi, że Rzeczpospolita Polska (...) zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju⁸⁵. Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych⁸⁶. Władze publiczne są obowiązane do (...) zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska⁸⁷. Każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie⁸⁸.**

Konstytucja RP

Przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii Europejskiej, w szczególności w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska⁸⁹.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Polityka Unii w dziedzinie środowiska przyczynia się do osiągnięcia następujących celów⁹⁰:

- zachowania, ochrony i poprawy jakości środowiska;
- ochrony zdrowia ludzkiego;
- ostrożnego i racjonalnego wykorzystywania zasobów naturalnych;
- promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów w dziedzinie środowiska, w szczególności zwalczania zmian klimatu.

Polityka Unii w dziedzinie środowiska stawia sobie za cel wysoki poziom ochrony, z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Opiera się na zasadzie ostrożności oraz na zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody w pierwszym rzędzie u źródła i na zasadzie *zanieczyszczający płaci*⁹¹.

Polityka ochrony środowiska to zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹². Polityka ochrony środowi-

Prawo ochrony środowiska

⁸⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).

⁸⁵ Art. 5 Konstytucji RP. Definicja zrównoważonego rozwoju została zawarta w *Wykazie pojęć specjalistycznych*.

⁸⁶ Art. 74 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

⁸⁷ Art. 68 ust. 4 Konstytucji RP.

⁸⁸ Art. 86 Konstytucji RP.

⁸⁹ Art. 11 (dawny art. 6 TWE) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47).

⁹⁰ Art. 191 ust. 1 TFUE.

⁹¹ Art. 191 ust. 2 TFUE.

⁹² Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

Ustawa o ochronie przyrody

ska jest prowadzona również za pomocą wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska. Organ wykonawczy gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza gminny program ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹³.

Celem ochrony przyrody jest m.in.: ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody przez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody⁹⁴. Cele ochrony przyrody są realizowane m.in. poprzez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w polityce ekologicznej państwa, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej, a także prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody⁹⁵.

Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. **Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody.** Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu, jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody⁹⁶.

Sprawy zieleni miejskiej oraz zadrzewień należą do zadań własnych gminy⁹⁷. Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należytym stanie tereny zieleni i zadrzewienia⁹⁸. Usunięcie drzew z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia⁹⁹. W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, czynności związane z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew, w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, wykonuje starosta. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności te wykonuje marszałek województwa¹⁰⁰.

⁹³ Art. 13, 14, 17 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.

⁹⁴ Art. 2 ust. 2 pkt 5, 7 ustawy o ochronie przyrody.

⁹⁵ Art. 3 pkt 1, 5 ustawy o ochronie przyrody.

⁹⁶ Art. 4 ustawy o ochronie przyrody.

⁹⁷ Art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.).

⁹⁸ Art. 78 ustawy o ochronie przyrody. Zobacz wykaz stosowanych pojęć.

⁹⁹ Art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁰⁰ Art. 90 ustawy o ochronie przyrody. Art. 90 ust. 2, tj. wydawanie zezwoleń przez marszałka województwa, wszedł w życie 28 sierpnia 2015 r. Do czasu zmiany przepisów praktyka kształtowała się różnie – zezwolenia wydawał albo prezydent miasta na prawach powiatu, albo kierowano wnioski do SKO o wskazanie innego organu (starosty innego powiatu).

Określenie polityki przestrzennej gminy następuje poprzez uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁰¹. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności m.in. z stanu środowiska, w tym wymogów ochrony przyrody i krajobrazu, warunków i jakości życia mieszkańców¹⁰². W studium określa się m.in. uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, obszary oraz zasady ochrony przyrody, obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym¹⁰³. Celem publicznym w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami jest m.in. wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa¹⁰⁴.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego służy ustaleniu przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy¹⁰⁵. W planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych¹⁰⁶.

W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni¹⁰⁷. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia¹⁰⁸. Wymagania te określa się na podstawie opracowań ekofizjograficznych, stosownie do rodzaju sporządzanego dokumentu, cech poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań¹⁰⁹. Przez opracowanie ekofizjograficzne

¹⁰¹ Art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.).

¹⁰² Art. 10 ust. 1 pkt 3, 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰³ Art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, 3, 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁴ Art. 6 pkt 9c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.).

¹⁰⁵ Art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁶ Art. 15 ust. 2 pkt 3, 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰⁷ Art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁰⁸ Art. 72 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹⁰⁹ Art. 72 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska.

rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania¹¹⁰.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Polityka UE Zagadnienia związane ze środowiskiem miejskim oraz zieloną infrastrukturą zostały przedstawione m.in. w komunikatach Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej¹¹¹. Podkreśla się w nich, że większość miast staje w obliczu złożonych problemów związanych z ochroną środowiska, takich jak niska jakość powietrza, duży ruch drogowy i zatory, wysokie poziomy hałasu, niska jakość stanu środowiska architektonicznego, emisje gazów cieplarnianych, bezładna zabudowa miejska, wytwarzanie odpadów i ścieków. Dużą rolę przypisuje się zrównoważonemu planowaniu urbanistycznemu, zintegrowanemu zarządzaniu środowiskiem oraz zielonej infrastrukturze¹¹². *Zielona infrastruktura w miastach jest źródłem korzyści związanych ze zdrowiem, takich jak czyste powietrze i lepsza jakość wody. Zdrowe ekosystemy również ograniczają rozprzestrzenianie się chorób przenoszonych przez wektory¹¹³. Realizacja zielonej infrastruktury na obszarach miejskich zwiększa poczucie wspólnoty, wzmacnia powiązania z dobrowolnymi działaniami prowadzonymi przez społeczeństwo obywatelskie, a także pomaga w eliminowaniu wykluczenia społecznego i izolacji. Przynosi ona poszczególnym osobom oraz całej społeczności korzyści fizyczne, psychologiczne, emocjonalne, jak i społeczno-gospodarcze. Zielona infrastruktura otwiera możliwości połączenia obszarów miejskich i wiejskich oraz stwarza atrakcyjne miejsca do życia i pracy¹¹⁴.*

Polityka krajowa Kształtowanie polityki miejskiej stosownie do zasady zrównoważonego rozwoju znalazło swoje odzwierciedlenie w licznych dokumentach strategicznych na poziomie krajowym. Zwraca się w nich uwagę na potrzebę i konieczność kształtowania spójnej sieci zieleni miejskiej.

¹¹⁰ Art. 72 ust. 5 ustawy Prawo ochrony środowiska.

¹¹¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczący strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego {SEC(2006) 16} /* COM/2005/0718 końcowy*/ oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy {SWD(2013) 155 final}.

¹¹² Zielona infrastruktura to strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych. Obejmuje ona obszary zielone (lub niebieskie w przypadku ekosystemów wodnych) oraz inne cechy fizyczne obszarów lądowych (w tym przybrzeżnych) oraz morskich.

¹¹³ Wektory – w mikrobiologii lekarskiej organizmy przenoszące pasożyta lub drobnoustroj zakaźny.

¹¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy {SWD(2013) 155 final}. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52013DC0249>.

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*¹¹⁵ w obszarze Środowisko określono działanie o charakterze ciągłym: *Rozwój infrastruktury zielonej i błękitnej obszarów zurbanizowanych, w celu zachowania łączności przestrzennej wewnątrz tych obszarów i z terenami otwartymi oraz wspomagania procesów adaptacji do zmian klimatu.*

W *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*¹¹⁶ stwierdzono m.in., że zmniejszający się udział powierzchni terenów zielonych i zabudowa korytarzy napowietrzających odcinająca przestrzenie otwarte od wnętrza miasta powodują pogarszanie się warunków klimatycznych i pogorszenie jakości życia. Fragmentacja przestrzeni przyrodniczej jest powodowana inwestycjami infrastrukturalnymi, spontaniczną urbanizacją, działalnością gospodarczą (w tym związaną z rozwojem turystyki) oraz postępującą koncentracją procesów urbanizacji w funkcjonalnych obszarach wytwarzanych wokół rdzeni głównych miast Polski. Przeciwdziałanie fragmentacji systemów przyrodniczych będzie polegało przede wszystkim na uwzględnianiu w procesie planowania potencjału środowiska przyrodniczego i obligatoryjnym wybieraniu rozwiązań najmniej uciążliwych dla środowiska oraz zarządzaniu przestrzenią funkcjonalną korytarzy ekologicznych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i studiach gminnych, szczególnie przy planowaniu infrastruktury komunikacyjnej i wskazywaniu gruntów do urbanizacji. W obszarach silnie zurbanizowanych, zwłaszcza w funkcjonalnych obszarach miejskich, wewnątrzmięskie układy ekologiczne zostaną rozbudowane i połączone z obszarami otwartymi przez system zielonych pierścieni.

W *Krajowej Polityce Miejskiej do 2023 r.*¹¹⁷ zaznaczono, że strategicznym celem polityki miejskiej jest wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do zrównoważonego rozwoju i tworzenia miejsc pracy oraz poprawa jakości życia mieszkańców. Miasta mają być dobrym miejscem do życia i pracy, z którym mieszkańcy identyfikują się, i w którym chcą mieszkać. Celem działań ukierunkowanych na zrównoważony rozwój miast i otaczających je obszarów jest umożliwianie miastom jednoczesnego i skoordynowanego dążenia do ładu przestrzennego, przejścia do gospodarki niskoemisyjnej i budowanie miasta *zielonego*, zwiększenia efektywności energetycznej, ochrony środowiska i adaptacji do zmian klimatu. Nie mniej ważne są działania dotyczące ochrony środowiska, nakierowane w miejskich obszarach funkcjonalnych w pierwszej kolejności na ochronę powietrza, redukcję miejskiej wyspy ciepła i przeciwdziałanie zasklepianiu powierzchni. Kształtowanie przestrzeni miast powinno być prowadzone z uwzględnieniem znaczenia obszarów zielonych, kształtują-

¹¹⁵ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* (M.P. z 2017 r. poz. 260). Do 14 marca 2017 r. obowiązywała *Strategia Rozwoju Kraju 2020* przyjęta uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 25 września 2012 r. (M.P. z 2012 r. poz. 882).

¹¹⁶ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (M.P. z 2012 r. poz. 252).

¹¹⁷ Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia *Krajowej Polityki Miejskiej* (M.P. poz. 1235).

cych mikroklimat i spowalniających spływ wód opadowych z powierzchni utwardzonych. Istotne jest powstrzymanie presji na zainwestowanie powierzchni biologicznie czynnych w miastach oraz dostępność zielonej infrastruktury dla mieszkańców miast. Działania samorządów na rzecz ochrony środowiska powinny uwzględniać szerokie spektrum długofalowych oddziaływań przyrodniczych oraz być zgodne z ideą błękitno-zielonej infrastruktury. Ważne jest minimalizowanie konfliktów na styku rozwoju infrastruktury i ochrony przyrody.

Wśród celów zawartych w *Programie ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z planem działań na lata 2015–2020*¹¹⁸ jako cel szczegółowy D. II wskazano *Wdrożenie koncepcji zielonej infrastruktury jako narzędzia pozwalającego na utrzymanie i wzmocnienie istniejących ekosystemów oraz ich usług*. Ustanowienie zielonej infrastruktury, której częścią są korytarze ekologiczne, jako elementu planowania przestrzennego ma na celu wzmocnienie działań planistycznych na rzecz rozwoju kraju, regionów, powiatów gmin i miast, z uwzględnieniem racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska oraz zapewnienia warunków rozwoju społecznego i gospodarczego. Koncepcja zielonej infrastruktury jest również zgodna z założeniami planowania przestrzennego, takimi jak racjonalne przekształcanie i zagospodarowywanie struktur przestrzennych z uwzględnieniem uwarunkowań przyrodniczych. Jednocześnie, przy maksymalnej integracji zielonej infrastruktury z istniejącym systemem ochrony przyrody, zwłaszcza z obszarami chronionego krajobrazu, które z założenia pełnią funkcje ekologicznej łączności przestrzennej, możliwe jest wzmocnienie systemu ochrony przyrody w naszym kraju.

Korzyści uzyskiwane z zielonej infrastruktury

Badania prowadzone w USA i w krajach europejskich wykazały liczne korzyści uzyskiwane z obecności drzew rosnących w strukturach miejskich, które udało się przedstawić w formie pieniężnej. Są to: ograniczanie zanieczyszczeń powietrza, sekwestracja dwutlenku węgla, łagodzenie ekstremów temperatury i związane z tym oszczędności energii w gospodarstwach domowych, ograniczanie hałasu oraz redukcja spływu wód burzowych, a także korzyści ekologiczne wyrażające się tworzeniem środowiska dla dzikiej przyrody, korzyści społeczne w zakresie oddziaływania drzew na fizyczne, psychiczne i duchowe odczucia ludności, oraz bezpośrednie korzyści ekonomiczne dotyczące wzrostu cen sprzedaży działek zadrzewionych i z urzędzonym krajobrazem w stosunku do posesji bezdrzewnych¹¹⁹.

Niewielu mieszkańców wielkich miast docenia moc i życiodajne działanie roślin. Przez godzinę samochód zamienia w spaliny około 6000 litrów tlenu. Zanieczyszczenia „wyprodukowane” przez auto przez cały jego żywot ważą 3 do 4 razy więcej niż wynosi jego masa. Tymczasem w ciągu godziny np. buk pospolity dostarcza 1200 litrów tlenu (człowiek potrzebuje do życia 30 litrów

¹¹⁸ Uchwała Nr 213 Rady Ministrów z dnia 6 listopada 2015 r. w sprawie zatwierdzenia *Programu ochrony i zrównoważonego użytkowania różnorodności biologicznej wraz z Planem działań na lata 2015–2020* (M.P. poz. 1207).

¹¹⁹ H. Szczepkowska, *Ekologiczne, społeczne i ekonomiczne korzyści z drzew na terenach zurbanizowanych*, Człowiek i Środowisko, Nr 31 (3–4) 2007, s. 5–26.

ZAŁĄCZNIKI

na dobę). Zielone rośliny pochłaniają też zanieczyszczenia. Badania wykazały, że gęsty żywopłot posadzony przy ruchliwej arterii powoduje, że na pobliskich terenach jedenastokrotnie maleje poziom skażenia metalami ciężkimi. Natomiast trawniki obniżają temperaturę powietrza (w upalne dni, przy gruncie o około 10 stopni C), zmniejszają hałas o kilka decybeli i zwiększają wilgotność powietrza – w ciągu godziny metr kwadratowy trawnika oddaje do atmosfery 150 g wody¹²⁰.

Pomiary wzrostu ponad 400 gatunków drzew na sześciu kontynentach pokazują, że stare drzewa odgrywają niezwykle istotną rolę w absorpcji węgla. Międzynarodowa grupa badaczy opisała ponad 400 gatunków drzew i stwierdziła, że aż 97% starych drzew rośnie szybciej, a im jest starsza, tym więcej dwutlenku węgla potrafi absorbować¹²¹.

¹²⁰ http://drzewapolski.pl/Wstep/co_zawdzieczamy.html

¹²¹ <http://www.focus.pl/przyroda/drzewa-nigdy-nie-przestaja-rosnac-10747>

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012, s. 47).
3. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073).
6. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2017 r. poz. 1023, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2017 r. poz. 1376, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2017 r. poz. 1405).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. poz. 1032).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury
11. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Minister Środowiska
14. Minister Infrastruktury i Budownictwa
15. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
16. Główny Inspektor Ochrony Środowiska
17. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
18. Kierownicy kontrolowanych jednostek
19. Organizacje pozarządowe