



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.005.03.2021

Pan
Artur Koziół
Burmistrz Miasta i Gminy Wieliczka
ul. Powstania Warszawskiego 1
32-020 Wieliczka

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/074 „Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce ¹ , ul. Powstania Warszawskiego 1, 32-020 Wieliczka.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Kozioł, Burmistrz Miasta i Gminy Wieliczka ² , od 2 grudnia 2006 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych. 2. Zarządzanie terenami zielonymi. 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni. 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie, mających wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Monika Gruszczyńska-Jasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/24/2021 z 9 lutego 2021 r. 2. Małgorzata Kram, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/56/2021 z 30 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: Urząd lub UMiG.

² Dalej: Burmistrz.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

NIK pozytywnie ocenia opracowanie przez organ wykonawczy Gminy dokumentów strategicznych i planistycznych, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Nie stworzono jednak diagnozy i inwentaryzacji zieleni, która w ocenie NIK sprzyjałaby trafnemu formułowaniu kierunków działań dotyczących zieleni miejskiej, zarówno w aspekcie inicjowania konkretnych zapisów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, jak również w kształtowaniu katalogu zadań inwestycyjnych podległych realizacji w określonej perspektywie czasowej.

NIK pozytywnie ocenia pokrycie planem miejscowym obszaru Miasta w 96%, co umożliwiało skuteczną ochronę terenów zielonych przed niekontrolowaną zabudową. Przeznaczenie terenów zielonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁵, uchwalonym dla obszaru Miasta Wieliczka, było zgodne z zapisami w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁶.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁷, Burmistrz opracował, uchwalony w 2008 r., Gminny Program Ochrony Środowiska, tj. dokument zawierający założenia polityki ochrony środowiska na terenie Miasta i Gminy do 2016 r. jednak z jego realizacji nie sporządzano raportów, które, stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska, co dwa lata winny być przedstawiane Radzie Gminy.

W ocenie Izby, organ wykonawczy Gminy sprawował niewystarczający nadzór nad działalnością Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. W Urzędzie nie dysponowano żadną dokumentacją dotyczącą działalności tej Komisji z lat objętych kontrolą (poza jedną opinią do Studium), mimo, że protokoły z jej posiedzeń winny być przechowywane w Wydziale Geodezji i Urbanistyki.

Wydatki na utrzymanie, urządzenie i tworzenie terenów zielonych wyniosły łącznie 12 617 tys. zł i stanowiły ok. 0,7 % wszystkich wydatków Miasta w badanym okresie. Mimo, że w badanym okresie powierzchnia terenów zielonych pozostała na tym samym poziomie (łącznie 1 076 662 m² zieleni urządzonej i nieurządzonej), NIK zwraca uwagę na zmniejszającą się powierzchnię terenów zielonych przypadającą na jednego mieszkańca w stosunku do rosnącej liczby ludności w latach objętych kontrolą. Wskaźnik powierzchni terenów zielonych w Mieście zmalał bowiem z 50,8 m² w 2015 r. do 46,8 m² na osobę w 2020 r. Brakowało też całościowej diagnozy stanu zieleni miejskiej, która, w ocenie NIK, sprzyjałaby trafnemu formułowaniu kierunków działań, dotyczących tego zagadnienia, zarówno w aspekcie inicjowania konkretnych zapisów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, jak również w kształtowaniu katalogu zadań inwestycyjnych realizowanych w określonej perspektywie czasowej.

Dane dotyczące usuniętych i nasadzonych krzewów były niekompletne. W badanym okresie liczba nasadzonych drzew zapewniła kompensację drzew usuniętych w 1/5 ich liczby. NIK zaznacza, że w latach objętych kontrolą, organ wykonawczy Gminy, będąc stroną postępowania administracyjnego, w niepełnym zakresie dotrzymywał ustalonego terminu informowania organu zezwalającego na usunięcie drzew i krzewów z terenu Gminy o wykonanych nasadzeniach zastępczych.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej; w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁵ Dalej: plan miejscowy lub mpzp.

⁶ Przyjętym uchwałą Nr XV/181/2008 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 4 marca 2008 r. w sprawie uchwalenia Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego, ze zm.; tekst jednolity przyjęty uchwałą Nr LIV/662/2018 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 11 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta i Gminy Wieliczka, dalej: Studium.

⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska.

Jednocześnie, wydając decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, nie w pełni wyegzekwował od podmiotów dotrzymanie siedmiodniowego terminu poinformowania Burmistrza o dokonanych wycinkach i nasadzeniach. W rezultacie w Urzędzie nie posiadano rzetelnej informacji o rzeczywistej skali usuniętych i nasadzonych drzew i krzewów na terenie Miasta. Doprowadziło to do nierzetelnego sporządzania sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*⁸, przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego⁹, co NIK ocenia negatywnie. Przekazywanie danych statystycznych niezgodnych ze stanem faktycznym, jest sankcjonowane przepisem art. 56 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej¹⁰.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że organ wykonawczy Gminy prawidłowo prowadził postępowania administracyjne o wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

W Urzędzie nie dysponowano wyodrębnionymi danymi o terenach będących przedmiotem presji inwestycyjnej, które zgodnie ze Studium podlegałyby szczególnej ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze – w szczególności o terenach zieleni urządzonej i nieurządzonej. Jednak zauważyć należy, że nie wydawano decyzji, które obejmowałyby tereny częściowo chronione w Studium przed zabudową, a teren, na którym plan miejscowy nie obowiązywał, stanowił zaledwie 4% obszaru Miasta.

W latach objętych kontrolą organ wykonawczy Gminy realizował zadania w ramach Gminnego Programu Rewitalizacji¹¹, w tym zadania związane z zachowaniem i rozwojem terenów zielonych w Mieście. W 2020 r., w ramach działań rewitalizacyjnych, uporządkowano teren zieleni na tzw. „Stoku pod Baranem”, tworząc nową przestrzeń parkowo-rekreacyjną na obszarze o powierzchni niemal 13 ha. NIK ocenia to działanie jako właściwe, zwłaszcza w kontekście malejącego wskaźnika powierzchni zielonych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W dokumentacji tej inwestycji zauważono dobrą praktykę, polegającą na wydaniu wytycznych mających na celu ochronę roślinności w trakcie prowadzenia prac budowlanych. Jednocześnie Izba podkreśla, że w wyniku braku corocznych sprawozdań z realizacji Gminnego Programu Rewitalizacji w latach 2018-2020, skuteczny monitoring postępu co do osiągniętych rok do roku wskaźników, w stosunku do wartości bazowej z 2015 r., nie był jednak możliwy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Wieliczka na lata 2015-2022 została przyjęta przez Radę Miejską 25 czerwca 2015 r.¹³ Projekt Strategii został opracowany przez podmiot zewnętrzny. W uzasadnieniu uchwały Rady Miejskiej, którą Strategię przyjęto, napisano m.in., że opracowanie nowego dokumentu tego typu było konieczne w związku z szeregiem zmian w sferze gospodarczej, społecznej

⁸ Dalej: sprawozdania SG-01.

⁹ Dalej: GUS.

¹⁰ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 955), dalej: ustawa o statystyce publicznej.

¹¹ Uchwała Nr XXXI/372/2017 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 26 stycznia 2017 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Wieliczka na lata 2016-2023 oraz Uchwała Nr XXXIV/426/2017 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 27 kwietnia 2017 r. o zmianie uchwały w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Wieliczka na lata 2016-2023; dalej: GPR lub Program Rewitalizacji.

¹² Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Uchwała Nr VIII/70/2015 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Miasta i Gminy Wieliczka na lata 2015-2022; dalej: Strategia lub Strategia Rozwoju.

i ekonomicznej zarówno na poziomie krajowym jak i gminnym, jakie nastąpiły od 2007 r. (kiedy uchwalono poprzednio obowiązujący dokument strategiczny).

Strategia zawierała ogólne zapisy dotyczące działań związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych. W Domenie 3. „Zdrowa i Sportowa Wieliczka” (Cel strategiczny I. „Tworzenie warunków dla rozwoju rekreacji rodzinnej w Gminie Wieliczka”, Cel operacyjny 1.2. „Rozwój całorocznej oferty rekreacyjnej”) ujęto m.in. zagospodarowanie terenu rekreacyjnego „Pod Baranem”. W części Strategii dotyczącej Domeny 4. „Wieliczka zwrócona ku turystom i kuracjuszm” napisano m.in., że w charakterze uzdrowiskowo-turystyczny Miasta wpisują się strefy zieleni – zagospodarowane parki ze stosowną ofertą infrastrukturalną (m.in. ścieżki spacerowe, rowerowe i miejsca spotkań). Wśród mocnych stron Gminy w Strategii ujęto m.in. tereny leśno-parkowe, a także sprzyjające dla rozwoju turystyki i uzdrowiska ukształtowanie terenu. Za atut Gminy uznano również wysoki poziom zaawansowania procesów planowania przestrzennego (objęcie całości terenu Gminy obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego). Wśród zagrożeń ujęto m.in. nadmierną presję ze strony uprawiających sporty motorowe i ich niekontrolowaną ekspansję na tereny cenne przyrodniczo, a także presję deweloperów i inwestorów, poprzez inwestycje niezgodne z charakterem i specyfiką miejsca oraz komercjalizację i zawłaszczanie przestrzeni publicznej. Wśród szans w Strategii zapisano m.in. modę na zdrowy styl życia i aktywne spędzanie wolnego czasu oraz siłownie na świeżym powietrzu.

W Wieloletniej Prognozie Finansowej Gminy Wieliczka na lata 2018-2031 ujęto m.in. zadanie pn. Zagospodarowanie terenu „Stok pod Baranem” na cele rekreacyjne (przewidywany okres realizacji: lata 2017-2020)¹⁴.

(akta kontroli str. 9-82)

W okresie objętym kontrolą nie aktualizowano Strategii, w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych na terenie Miasta. Dyrektor Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska¹⁵ wyjaśnił¹⁶, że za opracowanie tego dokumentu był odpowiedzialny Dyrektor Wydziału Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych. Z powodu długoletniej nieobecności Dyrektora tego Wydziału (poprzednio w latach 2015-2017 Wydziału ds. Funduszy Europejskich¹⁷) i jedyne go pracownika tego Wydziału, prace tej komórki organizacyjnej Urzędu uległy czasowemu wstrzymaniu, co przełożyło się na brak aktualizacji Strategii. Próby pozyskania pracownika z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem na zastępstwo nie dały rezultatu. Według stanu na 24 czerwca 2021 r., Wydział ten wznowił działalność.

(akta kontroli str. 1366, 1369)

1.2. Gminny Program Ochrony Środowiska¹⁸ uchwalono 30 grudnia 2008 r.¹⁹ Program ten zawierał zapisy dotyczące długoterminowej polityki ochrony środowiska do 2016 r. Wśród celów polityki ekologicznej ujęto w nim m.in. potrzebę ochrony zasobów przyrodniczych z uwzględnieniem bioróżnorodności przez zmniejszenie presji wynikającej z rozwoju gospodarczego. Wśród prorozwojowych ale i jednocześnie ograniczających rozwój elementów przyrodniczych wymieniono m.in. skupiska leśne na terenie Gminy, w przypadku których jako czynnik pogarszający możliwości rozwojowe określono ograniczenia lokalizacji dla osadnictwa. W odniesieniu do szaty roślinnej występującej na terenie Gminy, zapisano, że pełni ona funkcję ochronną (polegającą na ochronie gleb przed nadmierną erozją wietrzną, jak również stanowiącą ostoję i schronienie dla zwierząt), retencyjną

¹⁴ Uchwała nr XLV/537/2017 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 19 grudnia 2017 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Wieliczka.

¹⁵ Dalej: WGKiOŚ.

¹⁶ Z upoważnienia Burmistrza.

¹⁷ Dalej: WFE.

¹⁸ Dalej: Program lub GPOŚ.

¹⁹ Uchwała Nr XXIV/352/2008 Rady Miejskiej z dnia 30 grudnia 2008 r.

(polegającą na retencjonowaniu zasobów wodnych – opadów atmosferycznych i wód podziemnych) oraz dekoracyjną (oddziałującą korzystnie na psychikę człowieka). Wśród zagrożeń dla szaty roślinnej ujęto jej degradację w wyniku intensywnego ruchu turystycznego. W GPOŚ zapisano, że ważnym narzędziem służącym ochronie przyrody na terenie Gminy są plany zagospodarowania przestrzennego, umożliwiające zachowanie i ochronę obszarów cennych przyrodniczo: lasów i terenów tradycyjnego rolnictwa. Postanowiono również, że na terenie Miasta Wieliczka należy szczególnie dbać o zachowanie i powiększenie obszarów zieleni miejskiej oraz stosować odpowiednie zabiegi pielęgnacyjne. Szczególną ochroną, według zapisów Programu, należało objąć zabytkowe zespoły zieleni (np. cmentarze). Ochrona różnorodności biologicznej powinna zaś obejmować utrzymanie jej optymalnego stanu na obszarach rolniczych, zieleni gminnej oraz działkach prywatnych. Ochronie tej miała służyć również ochrona korytarzy ekologicznych Gminy, takich jak dolina rzeki Wilgi, doliny potoków i cieków wodnych. Tereny te powinny być chronione przed niewłaściwą polityką inwestycyjną poprzez zakaz zabudowy. W GPOŚ zapisano, że główny obowiązek kształtowania i ochrony różnorodności spada na Gminę, jako jednostkę kształtującą politykę przestrzenną i określającą zasady gospodarowania zasobami w planach zagospodarowania przestrzennego i strategii rozwoju.

W zakresie realizacji zadań ekologicznych, do harmonogramu Programu wpisano m.in. rewitalizację miejskich terenów zielonych (w obrębie Placu Kościuszki oraz Parku im. Adama Mickiewicza).

Zarządzanie Programem miało być realizowane przez UMiG i miało polegać na inicjowaniu, organizowaniu i okresowej weryfikacji jego elementów, zgodnie z wymogami ustawy Prawo ochrony środowiska. Wśród instrumentów służących do wykonania zadań Programu wymieniono m.in. monitoring jego realizacji.

(akta kontroli str. 83-142)

W toku kontroli ustalono, że GPOŚ z 2008 r. był jedynym dokumentem tego typu. W dniu 22 marca 2021 r. Urząd zlecił wykonanie Programu Ochrony Środowiska dla Miasta i Gminy Wieliczka na lata 2021-2024, z perspektywą do 2028 r.

Ustalono również, że nie sporządzano sprawozdań (raportów) z monitoringu realizacji GPOŚ.

Szczegółowy opis przedstawiono w części wystąpienia pokontrolnego „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 800, 1356)

W odniesieniu do nieaktualizowania GPOŚ po 2016 r., Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił²⁰, że mimo formalnego upływu czasu obowiązywania tego Programu, uznano jego zapisy za wystarczające na prowadzenie działań zapisanych w jego treści w kolejnych latach. Dyrektor dodał, że na opóźnienie aktualizacji GPOŚ miały wpływ reorganizacja Wydziału i zmiany zakresów działania jego poszczególnych referatów, jak i pracowników, czasowe przeniesienie Wydziału do innego budynku w związku z remontem budynku przy ul. Limanowskiego 32 w Wieliczce²¹. W 2020 r. i 2021 r. negatywny wpływ na pracę Wydziału i realizację zadań wywarła epidemia koronawirusa, na skutek której ograniczono pracę Urzędu oraz wprowadzono pracę zdalną dla pracowników. Część pracowników została też czasowo wyłączona z pracy, z uwagi na zachorowania oraz kwarantanny.

(akta kontroli str. 1369-1370)

²⁰ Z upoważnienia Burmistrza.

²¹ Siedziba m.in. WGKiOŚ.

Zmiana Regulaminu Organizacyjnego Urzędu, na mocy której m.in. w WGKiOŚ utworzono referaty (w tym Referat Ochrony Środowiska), miała miejsce w listopadzie 2017 r.²²

(akta kontroli str. 733-744)

1.3. W okresie objętym kontrolą Miasto i Gmina Wieliczka posiadało Studium, przyjęte uchwałą Nr XV/181/2008 Rady Miejskiej z dnia 4 marca 2008 r. O zmianach w Studium oraz o konieczności sporządzenia nowego dokumentu, w związku z jego dezaktualizacją (z uwagi na zmianę przeznaczenia terenu czterech działek, położonych w sołectwie Kokotów²³) postanowiono następującymi uchwałami Rady Miejskiej: Nr VIII/71/2015 z dnia 25 czerwca 2015 r., Nr XXVIII/340/2016 i Nr XXVIII/341/2016 z dnia 29 listopada 2016 r., Nr XL/482/2017 z dnia 22 września 2017 r. i Nr LIV/662/2018 z dnia 11 września 2018 r. Ostatnią uchwałą ujednolicono tekst Studium w części tekstowej i rysunkowej.

Studium określało cztery obszary rozwoju, dla których przyjęto główne cele polityki przestrzennej, i których realizacja zapewniałaby ład przestrzenny oraz wzajemną harmonię funkcjonalną poszczególnych działalności w Gminie.

Obszary te obejmowały:

- Obszar „A” – teren Miasta Wieliczka w jego granicach administracyjnych,
- Obszar „B” – tereny po południowej, północnej oraz wschodniej części Miasta Wieliczka,
- Obszar „C” – tereny w południowej części Gminy Wieliczka,
- Obszar „D” – tereny w północnej części Gminy Wieliczka.

Obszar „A” został określony jako strategiczny, ze względu m.in. na sąsiedztwo aglomeracji krakowskiej oraz duże wartości przyrodniczo-kulturowe Miasta. Wśród głównych funkcji występujących na terenie Wieliczki w Studium wymieniono różnorodne formy zieleni, wskazane poniżej.

W części Studium dotyczącej celów polityki przestrzennej postanowiono m.in. o ochronie wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych występujących na obszarze Gminy. W zakresie mieszkalnictwa postanowiono o zapewnieniu warunków dla realizacji programu mieszkaniowego, co miało nastąpić poprzez wskazanie w Studium nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe m.in. wielorodzinne, w obszarach posiadających szczególne predyspozycje dla rozwoju tej funkcji, w warunkach niestwarzających kolizji z występującymi zasobami przyrodniczo-krajobrazowymi oraz zasobami kulturowymi. Cele te miały definiować działania zmierzające do poprawy m.in. stanu środowiska naturalnego Gminy, a przez to standardu życia mieszkańców.

Pod względem wypoczynku i sportu głównymi, wymienionymi w Studium, terenami zielonymi rekreacyjno-spacerowymi w Mieście były przede wszystkim zespoły parkowe: Park A. Mickiewicza, Park św. Kingi, Ogród Zamku Żupnego oraz planty w obrębie Dolnego Rynku. W sąsiedztwie centrum Miasta wyodrębniono także teren zieleni nieurządzonej na „Stoku pod Baranem”, pas zieleni wzdłuż rzeki Serafy wychodzący poza teren Parku Mickiewicza oraz rzeki Świdniówki, biegnącej wzdłuż wschodniej granicy Miasta. Na obrzeżach Wieliczki ważnym terenem zieleni jest Lasek Krzyszkowski. W Studium do terenów zielonych zaliczono ogródki działkowe, zajmujące stosunkowo dużą powierzchnię Miasta i zlokalizowane przeważnie w otoczeniu terenów mieszkaniowych, oraz cmentarz komunalny.

Na obrzeżach Miasta i na terenie sołectw, ze względu na mniejsze zainwestowanie, znajdowała się większa ilość terenów o zróżnicowanych formach zieleni. Poza Miastem na terenie Gminy przeważała zieleń leśna (od sołectwa Byszyce do sołectwa Grajów), a w części północnej i centralnej dominują zieleń łęgowa w dolinie

²² Zarządzenie Nr 249/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Wieliczce.

²³ Obszar poza granicami administracyjnymi Miasta Wieliczka.

Wisły oraz ciągi nieurządzonej zieleni wzdłuż rzeki Wilgi i jej dopływów. W Studium zapisano, że tereny te (duże obszary zadrzewione o charakterze leśnym, doliny rzeczne, składające się na system korytarzy ekologicznych oraz m.in. tereny o najwyższych w skali Gminy walorach krajobrazowych i przyrodniczych), powinny być bezwzględnie wykluczone z zabudowy i chronione. W celu efektywności korytarza ekologicznego należy też dbać o zachowanie jego ciągłości, a także, w miarę możliwości, szerokości, co najmniej 150-200 metrów.

Zwrócono uwagę na zmniejszające się powierzchniowo tereny zieleni publicznej, szczególnie w rejonach zabudowy wielorodzinnej. Zapisano też, że należy dążyć do zwiększania powierzchni zieleni w Mieście, przez lokalizację inwestycji z dużym udziałem zieleni, co powinno znaleźć miejsce w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego.

W centrum i jego bezpośrednim sąsiedztwie, ze względu na istniejące zwarte zainwestowanie, w Studium nie wprowadzono nowych terenów mieszkaniowych. Przekształcono jedynie zabudowę mieszkaniową przy ul. Piłsudskiego i ks. Goliana na zabudowę mieszkaniową z dopuszczeniem funkcji usługowej.

Ponadto postanowiono, że zabudowa w ścisłym centrum powinna być kształtowana w oparciu o zasady określone w rozdziale 7 Studium, w którym opisano m.in. zasady zagospodarowania przestrzeni w strefach ochrony konserwatorskiej oraz przestrzeni publicznej historycznego zespołu Miasta. W części Studium dotyczącej kierunków rewaloryzacji obszarów dziedzictwa kulturowego, zaproponowano utworzenie parku kulturowego, w skład którego miałyby wchodzić zespół kopalni soli oraz historyczny układ urbanistyczny z Zamkiem Żupnym, zabudową miejską i przemysłową oraz kościołami i parkami miejskimi. Zauważono, że warto zwrócić uwagę na dzielnicę Klasno i próbę jej rewitalizacji, zgodnie ze Strategią Rozwoju Turystyki, w tym rewitalizację zieleni miejskiej.

Tereny zieleni urządzonej powinny być połączone ciągami pieszymi i rowerowymi z zielenią nieurządzoną, zlokalizowaną poza centrum Miasta, Laskiem Krzyszkowickim oraz urządzeniami czynnego wypoczynku (Psia Górka), a także terenami rekreacyjnymi z zakazem zabudowy kubaturowej (Stok pod Baranem).

Studium nie zawierało zapisów ilościowych, obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca lub czas dojścia pieszego do zieleni urządzonej. Nie określono w nim również odrębnych wytycznych do planów miejscowych do wyznaczania ogólnodostępnych terenów przeznaczonych na zieleni miejską. Zalecane minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej wynosiły:

- 70% dla obszarów C, D i południowej części obszaru B (dla wszystkich rodzajów obszarów zabudowy mieszkaniowej),
- poziom nie niższy niż 40% dla obszarów zabudowy mieszkaniowej o średniej intensywności, z przewagą zabudowy wielorodzinnej (MW),
- minimum 15% wskaźnik terenu biologicznie czynnego, przez który należało rozumieć parametr, wyrażony jako minimalny procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego (w rozumieniu przepisów odrębnych) w powierzchni terenu działki budowlanej lub działek budowlanych, objętych projektem zagospodarowania terenu albo zgłoszeniem (dla działek nr 1, 2/4, 2/5 i 2/6 w zachodniej części obszaru funkcjonalnego D w sołectwie Kokotów, gdzie jako kierunek rozwoju ustalono obszar zabudowy usługowej U, w którym dopuszczono lokalizację bazy śmigłowcowej służb ratownictwa medycznego wraz z zapleczem technicznym, obejmującym również zbiorniki na paliwa).

(akta kontroli, str. 143-336)

Przy zmianach Studium odbyły się konsultacje w postaci dwukrotnego wyłożenia projektu Studium do publicznego wglądu (w czerwcu i lipcu 2018 r.), z możliwością

składania uwag do projektu. Dla całego obszaru Gminy zgłoszono łącznie ponad 1200 uwag.

W zakresie definicji powierzchni biologicznie czynnej w Studium Dyrektor WGKiOŚ podał definicję wskaźnika terenu biologicznie czynnego (wynikającą z zapisów w Studium), przez który należy rozumieć parametr, wyrażony jako minimalny procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego (w rozumieniu przepisów odrębnych) w powierzchni terenu działki budowlanej lub działek budowlanych, objętych projektem zagospodarowania terenu albo zgłoszeniem.

(akta kontroli, str. 1358, 1360)

1.4. W okresie objętym kontrolą na terenie Wieliczki obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dla obszaru „A”, obejmującego Miasto w jego granicach administracyjnych), uchwalony 10 listopada 2010 r.²⁴ W planie miejscowym uwzględniono zagadnienia dotyczące terenów zieleni. Plan ten obejmował powierzchnię 1284 ha, co stanowiło 96 % całkowitej powierzchni Miasta, wynoszącej 1337 ha. Powierzchnia terenów przeznaczonych w mpzp pod zieleni i wody wynosiła łącznie 103 ha²⁵ (tj. 7,7 % powierzchni Miasta).

Dominującym przeznaczeniem terenów objętych planem miejscowym była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i wielorodzinna (stanowiąca łącznie 38,3 % całkowitej powierzchni Wieliczki) i komunikacja (8 %). Udział terenów zielonych i wód w badanym okresie utrzymywał się na tym samym poziomie (0,6 %).

Plan miejscowy stanowił podstawę realizacji programów inwestycyjnych w terenach przeznaczonych do zabudowy, ochrony cennych zasobów kulturowych obszaru, rozwoju funkcji mieszkaniowej i usługowej, a w szczególności m.in. ochrony, zachowania i porządkowania istniejących terenów zieleni miejskiej, atrakcyjnych miejsc wypoczynku i rekreacji, jako jednej z podstawowych form kształtowania przestrzeni publicznej. Wyznaczono w nim m.in. tereny zieleni urządzonej (1ZP-40ZP), tereny zieleni parku miejskiego (1ZPL-3ZPL), tereny zieleni nieurządzonej (1Z-39Z, 41Z-53Z, 55Z-60Z, 62Z-79Z), teren cmentarza (ZC), tereny zieleni izolacyjnej (1ZI-19ZI), strefy ochrony konserwatorskiej (K1 – bezpośredniej i K2 – pośredniej), użytek ekologiczny „Las Krzyszkowicki”, pomniki przyrody, strefę ekologiczną (obszar stanowiący powiązania przyrodnicze).

W mpzp zdefiniowano m.in.:

- powierzchnię terenu biologicznie czynnego (jako powierzchnię, o której mowa w przepisach odrębnych²⁶),
- wskaźnika powierzchni terenu biologicznie czynnego (jako parametr wyrażony jako procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego – w rozumieniu przepisów odrębnych – w powierzchni terenu inwestycji; zespoły drzew, krzewów oraz zieleni niskiej, skomponowane w sposób kompleksowy),
- przestrzeni publicznej (ulice, place, skwery, w tym także ogólnie dostępne otoczenie obiektów usługowych oraz inne tereny zieleni ogólnodostępnej).

W zasadach ochrony i kształtowania ładu przestrzennego mpzp nakazywał m.in. ochronę zróżnicowanych terenów zieleni nieurządzonej nad rzekami Serafą i Zabawką oraz przy zbiornikach wodnych, rowach melioracyjnych i kanałach odwadniających.

W zasadach ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, nakazano m.in.:

- ochronę walorów przyrodniczych poprzez zachowanie i kształtowanie różnorodnych form zieleni: urządzonej, nieurządzonej, parków miejskich, terenów

²⁴ Uchwała Nr XLVI/763/2010 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wieliczka – obszar „A” (Dz. Urz. Woj. Małopolskiego z 2010 r. Nr 662, poz. 5505).

²⁵ We wszystkich latach objętych kontrolą.

²⁶ Zapis w mpzp.

lasów, zieleni nadrzecznej w celu zachowania ciągłości strefy ekologicznej o określonym zasięgu,

- wykorzystanie gruntów w terenach przeznaczonych do zainwestowania zgodnie ze wskaźnikami powierzchni terenu biologicznie czynnego oraz wskaźnikami dopuszczalnej powierzchni zainwestowania – wyznaczonymi dla poszczególnych terenów,

- maksymalną ochronę zieleni przy podejmowaniu działań inwestycyjnych, poprzez zachowanie i wkomponowanie drzew w teren inwestycji,

- ochrony pomników przyrody oraz stanowisk dokumentacyjnych przyrody nieożywionej (zgodnie z przepisami odrębnymi),

- ochrony siedlisk przyrodniczych (zgodnie z przepisami odrębnymi),

- korzystania z zasobów wód (zgodnie z przepisami odrębnymi),

- ochrony rowów odwadniających (zgodnie z przepisami odrębnymi),

- ochrony istniejących otulin biologicznych cieków wodnych i zbiorników wodnych.

Oprócz nakazów i zakazów, w planie miejscowym ustalono m.in. następujące warunki zagospodarowania terenów:

- minimalną odległość budynków od lasu (zgodnie z przepisami odrębnymi),

- minimalną odległość zabudowy kubaturowej od brzegu cieku wodnego (15 m i 10 m),

- na obszarze użytku ekologicznego, oznaczonego nazwą „Las Krzyszkowicki”²⁷, w celu zachowania wielogatunkowego lasu grądowego z bardzo bogatymi stanowiskami roślin chronionych i reliktowymi stanowiskami gatunków górskich, obowiązywał zakaz prowadzenia jakichkolwiek czynności mogących spowodować uszkodzenie lub zniszczenie obszarów, w szczególności:

wysypywania, zakopywania i wylewania odpadów lub innych nieczystości,

zanieczyszczania wód i gleby,

niszczenia i uszkodzania szaty roślinnej występującej na obszarze chronionym,

z wyjątkiem prac wynikających z ustalonych zabiegów ochronnych,

budowy lub rozbudowy obiektów budowlanych, linii komunikacyjnych, urządzeń lub instalacji mogących spowodować zmianę charakteru użytku ekologicznego.

- wyznaczono strefę K3 – ekspozycji zabytkowego zespołu urbanistycznego historycznego Miasta Wieliczka – mającą na celu ekspozycję panoramy zabytkowej części Miasta i zespołów osiedleńczych w bezpośrednim sąsiedztwie wraz z istniejącą zielenią.

W ustaleniach szczegółowych mpzp, w części dotyczącej przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania postanowiono m.in., że pasy terenów znajdujących się pomiędzy linią rozgraniczającą poszczególne tereny, a linią zabudowy, powinny zostać zagospodarowane jako tereny zieleni, w tym o charakterze izolującym. Ustalono też maksymalne wskaźniki dopuszczalnej powierzchni zainwestowania i minimalne wskaźniki powierzchni terenu biologicznie czynnego dla terenów zabudowy:

- wielorodzinnej 1MW-39MW, wielorodzinnej z ograniczonym rozwojem MWO, jednorodzinnej 1MN-274MN, mieszkaniowo-usługowej, usługowej z ograniczonym rozwojem (UPO), produkcyjno-usługowej, składów i magazynów z ograniczonym rozwojem (1PUO-2PUO): odpowiednio, 60% (75% dla terenu 2MW) i 40% (25% dla terenu 2MW);

- mieszkaniowej jednorodzinnej z ograniczonym rozwojem (1MNO-21MNO), położonej na terenach osuwisk: odpowiednio, 30% i 70%;

- usługowej (1U-78U), usługowej z ograniczonym rozwojem (UO), produkcyjno-usługowej, składów i magazynów (1PU-18PU): odpowiednio, 80% i 20%;

- usługowej (1UP-39UP): odpowiednio, 85% i 15%.

²⁷ Utworzony rozporządzeniem Nr 33 Wojewody Krakowskiego z dnia 24 listopada 1998 r.

W planie miejscowym określono również maksymalny wskaźnik dopuszczalnej powierzchni zainwestowania (30%) i minimalne wskaźniki powierzchni terenu biologicznie czynnego dla terenów sportu i rekreacji (1US-9US) i terenów sportu i rekreacji z ograniczonym rozwojem (1USO-2USO), położonych na terenach osuwisk (70%), z tym, że wskaźnik 30% dopuszczalnej powierzchni zainwestowania terenu nie dotyczył przypadku zagospodarowania terenu obiektami typu hale sportowe, pływalnie, stadiony, boiska do gier, bieżni, urządzeń sportów zimowych, obiektów administracji, gospodarczych i socjalnych związanych z obsługą obiektów sportowych i rekreacyjnych (szatnie itp.). W takich przypadkach wskaźnik ten mógł wynosić do 70%, a wskaźnik terenu biologicznie czynnego do 30%.

Dla terenów zieleni urządzonej (1ZP-40ZP), służącej rekreacji i wypoczynkowi, w formie parków, skwerów, ogrodów oraz zieleni urządzonej towarzyszącej obiektom zabytkowym oraz terenów zieleni nieurządzonej (1Z-39Z, 41Z-53Z, 55Z-60Z, 62Z-79Z) ustalono następujące warunki zagospodarowania terenu, m.in.:

- lokalizacja obiektów i urządzeń towarzyszących w ramach przeznaczenia dopuszczalnego (np. usług kultury i rekreacji; urządzeń sportu i rekreacji oraz ogólnodostępnych, niekubaturowych urządzeń turystyki i edukacji, jak tablice informacyjne czy zadaszenia; tymczasowych obiektów związanych z organizacją imprez masowych, obiektów małej architektury, oznaczeń szlaków turystycznych pieszych i rowerowych) pod warunkiem spełnienia zasady, aby łączna powierzchnia terenów związanych z przeznaczeniem dopuszczalnym nie stanowiła więcej niż 10% powierzchni danego terenu ZP (ograniczenie nie obejmowało istniejącej zabudowy oraz boisk i terenów sportowych);
- zakaz lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej, usługowej, gospodarczej;
- utrzymanie charakteru istniejącej zieleni.

Dla terenów parku miejskiego (1ZPL-3ZPL) z podstawowym przeznaczeniem na zieleń parkową, ustalono następujące warunki zagospodarowania terenu, m.in.:

- zakaz lokalizacji kubaturowej,
- kształtowanie zagospodarowania terenu w oparciu o kompleksowy projekt zagospodarowania, określający kształtowanie zieleni, przebieg ścieżek rowerowych, pieszych, lokalizację poszczególnych elementów małej architektury, sieci i urządzeń, tworzących wysoką jakość przestrzeni publicznej,
- obowiązywanie dla tych terenów ustaleń dla strefy ekologicznej.

Dla terenu cmentarza (ZC) postanowiono, że podstawowym przeznaczeniem terenu jest cmentarz oraz realizacja obiektów i urządzeń związanych z jego funkcją, w tym zieleń urządzona. Wśród warunków zagospodarowania terenu postanowiono zachowanie proporcji, aby łączna powierzchnia terenów związanych z przeznaczeniem dopuszczalnym (obiektów i urządzeń niezbędnych do jego funkcjonowania) nie stanowiła więcej niż 10% jego powierzchni.

Podstawowe przeznaczenie terenów zieleni izolacyjnej (1ZI-19ZI) określono jako ograniczanie niekorzystnego wpływu terenów komunikacyjnych oraz w formie pasa zieleni urządzonej wokół cmentarza. Dla tego typu terenów ustalono następujące warunki zagospodarowania, m.in.:

- obowiązek urządzenia zespołów zieleni niskiej, średniowysokiej i wysokiej, zapewniającej ochronę przed hałasem i zanieczyszczeniami od terenów komunikacji;
- obiekty usług związanych bezpośrednio z funkcjonowaniem cmentarza nie mogły stanowić więcej, niż 30% powierzchni terenu.

Istniejące tereny ogrodów działkowych (1ZD-1ZD) pozostawiono do utrzymania.

W przypadku lasów (1ZL-10ZL), ustalono zakaz nowej zabudowy niezwiązanej z gospodarką leśną.

Dla terenów obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej (K, W, E, G), warunkiem lokalizacji obiektów i urządzeń towarzyszących było spełnienie zasady, aby łączna

powierzchnia terenów związanych z przeznaczeniem dopuszczalnym nie stanowiła więcej, niż 40% powierzchni.

Na terenie Rynku Górnego i placu targowego wydzielono plac i ciąg pieszo-rowerowy (KX), gdzie jako przeznaczenie dopuszczalne ustalono tam m.in. niską zieleni urządzoną.

O zieleni urządzonej (niskiej) była również mowa w przypadku warunków zagospodarowania terenów obiektów i urządzeń obsługi komunikacyjnej (1KP-21 KP).

Plan nie zawierał wskazań dotyczących alternatywnych form zwiększania terenów zielonych w Mieście.

W okresie objętym kontrolą do mpzp wprowadzono pięć zmian, które nie dotyczyły terenów zielonych lub zmiany przeznaczenia tych terenów. Jedna zmiana dotyczyła ustalenia wskaźnika terenu biologicznie czynnego na poziomie nie niższym niż 10% dla terenów zabudowy usługowej²⁸ (do tej pory mpzp dla tego terenu nie określał tego wskaźnika).

Z planu miejscowego dla obszaru „A”, uchwalonego pierwotnie uchwałą Nr XLVI/763/2010 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 10 listopada 2010 r. wynikało, że wskaźnik terenu biologicznie czynnego dla terenów zabudowy usługowej, określony w § 31 (punkt 4, podpunkt 5) tej Uchwały, nie może być niższy niż 20%.

(akta kontroli, str. 337-436)

Dyrektor Wydziału Geodezji i Urbanistyki²⁹ wyjaśnił, że tereny te znajdują się w sąsiedztwie drogi krajowej nr DK94 oraz w pobliżu drogi wojewódzkiej DW 964. Tereny usługowe objęte zmianą planu znajdują się poza granicami istniejących form ochrony przyrody, nie występują na nim zagrożenia związane z powodzią czy osuwiskami. Warunki ochrony środowiska zostały określone w prognozie oddziaływania na środowisko i odpowiednio zapisane w planie miejscowym. Obszary mają zapewnioną obsługę komunikacyjną poprzez układ istniejący oraz wyznaczone elementy uzupełniające. W związku z powyższym ustalono wskaźnik terenu biologicznie czynnego na poziomie nie niższym niż 10%.

Ponadto obszar zmiany planu objęty przedmiotową uchwałą nr X/112/2015 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 29 września 2015 r. obejmuje ok. 9 ha, co stanowi niewielką powierzchnię w stosunku do całego obszaru Miasta Wieliczka, tj. 1337 ha.

(akta kontroli str. 1366, 1369)

Ww. zmianami mpzp objęto obszar Miasta o łącznej powierzchni 234,1 ha (17,5% powierzchni całkowitej).

(akta kontroli str. 368-369)

Wyłożenie planu do publicznego wglądu odbyło się zgodnie z wymaganymi przepisami, określonymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Do zmian uwag nie wniesiono.

(akta kontroli str. 337, 375, 387-436)

W sprawie konsultacji społecznych, dotyczących ww. zmian w mpzp, Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że punktowe zmiany mpzp, jakie przeprowadzono w latach 2015-2020, nie dotyczyły terenów zielonych.

(akta kontroli str. 1358, 1360)

Koszt sporządzenia mpzp w 2010 r. wyniósł 152,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 370)

1.5. W Gminnym Programie Rewitalizacji na lata 2016-2023 uwzględniono zadania dotyczące terenów zielonych, a także kwestie dotyczące zachowania bądź odtworzenia zieleni przy realizacji planowanych przedsięwzięć. W trakcie opracowywania *Programu* przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami

²⁸ Uchwała Nr X/112/2015 Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 29 września 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Wieliczka – obszar „A”.

²⁹ Dalej: WGUiU.

(m.in. poprzez ankiety umieszczone na internetowej stronie Urzędu). Wpłynęły dwie ankiety. Jedna osoba zgłosiła konieczność poprawy jakości i ładu przestrzennego doliny rzeki Serafy i najbliższej okolicy, poprzez m.in. likwidację dzikich wysypisk śmieci, wyrównanie stoków od strony osiedla „Przyszłość”, wyznaczenie alejki krajoznawczej lub ścieżki rowerowej, nasadzenie drzew i udostępnienie tego terenu mieszkańcom. Zadanie to umieszczono na liście zadań dodatkowych. Na spotkaniu mieszkańcy zgłosili niewielkie korekty do Programu, które nie dotyczyły zieleni miejskiej.

Do rewitalizacji wytypowano cztery obszary miejskie o najwyższym stopniu koncentracji negatywnych zjawisk gospodarczych, środowiskowych, przestrzenno-funkcjonalnych i technicznych: dzielnicę Klasno, Osiedle Przyszłości i Kościuszki, Osiedle Sienkiewicza i dzielnicę Boża Wola. Na obszarach tych wskazano m.in. występowanie dużej ilości dobrze utrzymanej zieleni miejskiej, zwrócono jednak uwagę na potrzebę poprawy estetyki obszarów zielonych (m.in. Parku im. A. Mickiewicza, terenów na stoku „Pod Baranem”, skwerów osiedlowych). Całkowita powierzchnia obszarów wyznaczonych do rewitalizacji wynosiła 145,8 ha, co stanowiło 1,5 % powierzchni Gminy (10,9% powierzchni Miasta). Zamieszkiwało je 12,3% ogólnej liczby mieszkańców Gminy (31,1% mieszkańców Miasta).

Zagadnienia dotyczące zieleni przyjęto w ramach następujących zadań Programu:

- Zielone osiedla – ożywienie skwerów oraz przestrzeni publicznych na terenie osiedli mieszkaniowych w Wieliczce (Podobszar I. Zadanie 1.5.): zadanie miało polegać na przystosowaniu i podniesieniu jakości terenów zielonych, skwerów, terenów rekreacyjnych do potrzeb różnych grup wiekowych, mające na celu integrację społeczności osiedlowych (zagospodarowanie terenów zieleni między blokami przy ul. Długosza, przy Placu Skulimowskiego i za budynkiem przedszkola na os. Wicentego Pola);
- Aktywna rekreacja w Parku im. A. Mickiewicza – kontynuacja działań rewitalizacyjnych (Podobszar III. Zadanie 3.1.): zadanie miało polegać na dokończeniu działań rewitalizacyjnych parku miejskiego, poprzez poprawę jego estetyki (m.in. poprzez nasadzenia zieleni niskiej na rabatach kwiatowych i w kwietnikach);
- Wspólnie dbamy o przestrzeń – program kreacji i animacji przestrzeni przez mieszkańców (os. Przyszłość, os. Kościuszki, teren przy Szkole Podstawowej nr 4): m.in. zaprojektowanie przestrzeni (skwerów) z udziałem jej użytkowników (Podobszar III. Zadanie 3.3.);
- Ścieżka edukacyjna odwołująca się do tradycji górniczych Wieliczki (Podobszar IV. Zadanie 4.1.): poprawa atrakcyjności osiedla górniczego Boża Wola poprzez zagospodarowanie dotychczas niewykorzystywanych terenów zielonych na stoku „Pod Baranem”.

Program był zgodny z zapisami studium i mpzp.

Do Urzędu nie wpłynęły żadne uwagi/skargi/zastrzeżenia mieszkańców dotyczące Programu rewitalizacji w zakresie zmniejszania powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów.

(akta kontroli, str. 488-618, 882, 1358, 1361)

Dla GPR nie opracowano miejscowego planu rewitalizacji, który uwzględniałby m.in. szczegółowe ustalenia dotyczące zasad kompozycji przestrzennej nowej zabudowy, szczegółowe ustalenia dotyczące zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzania i sytuowania zieleni.

Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że nieopracowanie takiego planu było spowodowane brakami kadrowymi (długotrwałą nieobecnością Dyrektora WFE i zarazem jedynego pracownika tego Wydziału oraz niemożnością zastąpienia go osobą z odpowiednimi kwalifikacjami).

(akta kontroli str. 1367, 1371)

1.6. Miasto posiadało dokumentację wykonawczą pn. „Utrzymanie i konserwacja zieleni urządzonej na terenie Miasta Wieliczka”, opracowaną w marcu 2017 r. przez firmę zewnętrzną. Dokument ten zawierał wykaz prac dotyczących utrzymania i konserwacji terenów zielonych w poszczególnych punktach Miasta (np. dokonywanie sezonowych nasadzeń roślin ozdobnych, pielęgnacja krzewów i bylin, koszenie i grabienie trawników, grabienie i wywóz liści, utrzymanie czystości).

W Urzędzie nie dysponowano innymi dokumentami, które zawierałyby całościową diagnozę stanu zieleni miejskiej, w tym dotyczącymi m.in:

- rozmieszczenia zieleni w poszczególnych jednostkach pomocniczych pod kątem stwierdzenia, w których z nich występują bądź mogą wystąpić w przyszłości deficyty terenów zielonych (dysproporcje w tym zakresie w poszczególnych dzielnicach Miasta),
- zidentyfikowanych problemów, barier i zagrożeń w zakresie zachowania i rozwoju terenów zielonych (pod kątem systemowym, zachowania konkretnych terenów oraz spraw związanych z organizacją realizacji zadań przez Urząd),
- zastosowania wskaźników dostępności zieleni dla mieszkańców i określenia ich skrajnych wartości (mających na celu określenie obszarów w Mieście o dużej koncentracji zabudowy i zamieszkania oraz niewystarczającym dostępie do terenów zieleni i odwrotnie: niskiej koncentracji ludności, gdzie powierzchnia terenów zieleni przekracza przyjęty standard),
- potrzeb inwestycyjnych w zakresie zachowania i rozwoju terenów zielonych,
- sformułowanych wniosków i kierunków konkretnych działań, popartych analizami, badaniami lub opiniami ekspertów.

Niektóre z ww. elementów występowały w dokumentach strategicznych i gminnych programach opisanych wyżej.

(akta kontroli str. 437-479, 1313-1315)

1.7. Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, ujęte w ww. gminnych dokumentach i programach strategicznych, były spójne z założeniami regionalnych, krajowych i unijnych dokumentów strategicznych, m.in. *Strategią Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego* (do *Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*); *Strategią dla Rozwoju Polski Południowej*, *Strategią Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2014-2020*, *Planem Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Małopolskiego*, *Strategią Rozwoju Kraju 2020*; *Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*; *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*; *Krajową Polityką Miejską*; dokumentem *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*; *Agendą Terytorialną Unii Europejskiej 2020*. We wszystkich tych dokumentach zwrócono uwagę na rozwój i dbałość o tereny zielone w miastach, jako jednej z cech podniesienia ich atrakcyjności, w tym komfortu życia mieszkańców oraz ochronę obszarów cennych przyrodniczo (np. wewnątrzmięjskich enklaw przyrodniczych).

(akta kontroli, str. 1208-1233)

1.8. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, Burmistrz powołał Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną³⁰ oraz ustalił, w drodze regulaminu, jej organizację i tryb działania³¹.

W skład Komisji weszły osoby posiadające uprawnienia i doświadczenie zawodowe w zakresie architektury i urbanistyki³².

³⁰ Dalej: Komisja.

³¹ Zarządzenie Nr 134/2006 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 18 grudnia 2006 r.

³² od 31 lipca 2017 r. Komisja działała w trzyosobowym składzie (poprzednio w jej skład wchodziły cztery osoby); w skład Komisji weszli: przewodniczący Społecznego Komitetu Odbudowy Zabytków Krakowa (mianowany na to stanowisko 19 listopada 2020 r. przez Prezydenta RP, od 2018 r. wiceprezes Prezydium Krajowej Rady Izby Architektów RP, w latach

Do zadań Komisji należało w szczególności opiniowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego, opiniowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz opiniowanie wyników analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, a także innych tematów wniesionych przez Burmistrza.

W badanym okresie Komisja wydała opinię do Studium, która nie dotyczyła zapisów Studium odnoszących się do terenów zielonych w Mieście.

(akta kontroli, str. 1234-1238, 1391-1406)

1.9. Głównymi barierami, w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium, wskazanymi przez Dyrektora WGiU³³, był mocno rozwijający się sektor budownictwa (konflikty społeczne dotyczące lokalizacji inwestycji, presja związana z rozwijającą się zabudową mieszkaniową, presja właścicieli nieruchomości na przeznaczenie działek pod zabudowę, presja na odrolnienie gruntów pod działalność gospodarczą i mieszkaniową, brak aktualizacji Studium w zakresie uwzględnienia wyników okresowej waloryzacji przyrodniczej terenów Gminy, zawartej w opracowaniach ekofizjograficznych i inwentaryzacjach przyrodniczych, odszkodowania w przypadku potencjalnego obniżenia wartości nieruchomości) oraz brak dostatecznych działań edukacyjnych wyjaśniających korzyści środowiskowe opracowania planów zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 786, 789-790)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organ wykonawczy Gminy nie sporządzał raportów (sprawozdań) z monitoringu realizacji GPOŚ.

(akta kontroli str. 800, 1356)

Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, z wykonania programu organ wykonawczy gminy sporządza, co 2 lata raporty, które przedstawia radzie gminy.

W sprawie braku monitoringu realizacji zadań wymienionych w GPOŚ oraz nieprzedstawiania Radzie Miejskiej raportów z jego wykonania, Dyrektor WGKiOŚ³⁴ wyjaśnił, że raportów (sprawozdań) nie sporządzano z uwagi na obciążenie komórki organizacyjnej Wydziału odpowiedzialnej za ich sporządzanie, innymi zadaniami związanymi z ochroną środowiska. Dyrektor poinformował, że każdego roku na sesji Rady Miejskiej dotyczącej realizacji budżetu z danego roku, przedstawiano zadania realizowane przez poszczególne wydziały w Urzędzie, również w zakresie zieleni. Dyrektor dodał, że na fakt niesporządzania raportów miały wpływ te same czynniki, o których mowa w wyjaśnieniach przytoczonych w punkcie 1.2. wystąpienia pokontrolnego (reorganizacja Wydziału, czasowe przeniesienie Wydziału do innego budynku w związku z remontem budynku przy ul. Limanowskiego, a także panująca pandemia koronawirusa).

(akta kontroli str. 1367, 1370)

2. Organ wykonawczy Gminy sprawował niewystarczający nadzór nad działalnością Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Do kontroli nie przedstawiono bowiem innej dokumentacji z działalności Komisji, z lat objętych kontrolą, niż jedna opinia do Studium.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt. 3 i 4 regulaminu Komisji, jej przewodniczący przedstawia Burmistrzowi pisemne opinie Komisji w powierzonych sprawach oraz roczny i kwartalny raport z działalności Komisji. Protokoły z posiedzeń Komisji są

2002-2014 przewodniczący Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów), wykładowca Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej i dyrektor jednego z krakowskich biur architektonicznych (działającego od 1990 r.).

³³ Z upoważnienia Burmistrza.

³⁴ Z upoważnienia Burmistrza

przechowywane w WGiU, który zapewnia jej obsługę administracyjno-biurową (§ 6 regulaminu).

(akta kontroli, str. 5-8, 1235-1236)

Dyrektor WGiU wyjaśnił, że nie posiada wiedzy na temat protokołów z prac tej Komisji i takiej dokumentacji nie ma w Wydziale.

(akta kontroli str. 1353)

OCENA CZĄSTKOWA

Organ wykonawczy Gminy uwzględnił konieczność ochrony, utrzymania i rewitalizacji terenów zieleni w uchwalonych dokumentach strategicznych. Burmistrz nie sporządzał jednak raportów (sprawozdań) z wykonania Gminnego Programu Ochrony Środowiska, celem ich przedstawienia co dwa lata Radzie Miejskiej, co było działaniem sprzecznym z art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska. Do kontroli nie przedstawiono też żadnej dokumentacji dotyczącej działalności Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (z wyjątkiem jednej opinii do Studium), która zgodnie z postanowieniami regulaminu tej Komisji, powinna być przechowywana w Wydziale Geodezji i Urbanistyki.

W ocenie NIK plan miejscowy dla Miasta sporządzono na podstawie Studium w sposób prawidłowy i rzetelny, umożliwiający ochronę terenów zielonych przed zabudową. Po zmianie w 2015 r. w planie miejscowym, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla części terenów zabudowy usługowej ustalono na poziomie 10%, tj. poniżej wartości 20%, zalecanej w wersji mpzp z 2010 r., jednak w opinii Izby było to uzasadnione z powodu lokalizacji tych terenów oraz faktu, że znajdowały się one poza granicami istniejących form ochrony przyrody. Warunki ochrony środowiska zostały określone w prognozie oddziaływania na środowisko i odpowiednio zapisane w planie miejscowym. Zdaniem NIK niesporządzenie diagnozy przyrody, jakkolwiek niewymaganej przez prawo, może utrudnić Miastu pełne określenie priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych.

OBSZAR

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu faktycznego

2.1. Miasto nie dysponowało aktualną, całościową inwentaryzacją zieleni, w której określono by liczbę drzew i powierzchnię krzewów, trawników i rabat na terenie Miasta oraz policzono liczbę i powierzchnię parków spacerowo-wypoczynkowych, skwerów, zieleńców, zbiorników wodnych i lasów publicznie dostępnych. Konieczność jej sporządzenia nie została przypisana żadnej komórce organizacyjnej w Urzędzie. Dysponowano jedynie dokumentem z 2017 r. pn. „Utrzymanie i konserwacja zieleni urządzonej na terenie Miasta Wieliczka”, który został opisany w punkcie 1.6. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 8, 437-479)

Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że na terenie Gminy wykonywane są na bieżąco w miarę potrzeb inwentaryzacje skupin drzew oraz pojedynczych krzewów, w odniesieniu do których prowadzone są sprawy na wniosek mieszkańców. Priorytety oraz niezbędne działania związane z terenami zielonymi w Mieście określano poprzez bieżące działania pracowników Wydziału. Działania te wspierał inspektor nadzoru ds. zieleni, nadzorujący stan zieleni, doradzający w tej materii i nadzorujący prace przy utrzymaniu zieleni. We współpracy z inspektorem na bieżąco, w miarę potrzeb, dokonywano przeglądów drzew i krzewów. Większe inwentaryzacje zlecano w miarę potrzeb oraz możliwości finansowych budżetu Gminy.

(akta kontroli str. 1359, 1361)

2.2. Strategia nie wskazywała konkretnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie organizacji systemu zarządzania zielenią w Mieście. Zadania dotyczące terenów zielonych (w szczególności utrzymanie zieleni na terenie Miasta, z wyjątkiem zieleni w pasie drogowym) oraz wydawanie decyzji zezwalających na wycinkę drzew

i krzewów, przypisano WGKiOŚ. Komórka ta, oraz WGiU, odpowiedzialny za zagadnienia planowania przestrzennego, podlegała bezpośrednio jednemu z zastępców Burmistrza³⁵. Struktura powyższa była zgodna ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶.

(akta kontroli str. 703-778)

Ponadto w Urzędzie zatrudniano (na umowę zlecenie) jedną osobę na stanowisku inspektora nadzoru ds. zieleni. Do osoby tej należało m.in. dokonywanie kontroli bieżącego utrzymania zieleni w Mieście i sporządzanie protokołów z tych kontroli, w których opisywano wykaz prac do wykonania w poszczególnych punktach Miasta, w zależności od pory roku (np. obsada wiosenna, pielęgnacja trawników, odchwaszczanie, cięcie krzewów, zmiatanie i zbieranie śmieci oraz opadłych liści).

(akta kontroli str. 480-484, 1375-1389)

2.3. W latach 2015 – 2020 kwoty wydatków zaplanowanych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w Wieliczce wyniosły odpowiednio: 1 086 tys. zł, 1 419 tys. zł, 1 034 tys. zł, 999 tys. zł, 1 256 tys. zł i 7 384 tys. zł. Wydatki w żadnym roku nie przekroczyły planu i wynosiły odpowiednio: 1 057 tys. zł, 1 258 tys. zł, 964 tys. zł, 893 tys. zł, 1 134 tys. zł i 7 311 tys. zł, kształtując się na poziomie między 0,3% a 1,8% wszystkich wydatków. W 2019 r. i 2020 r. Miasto wydatkowało środki w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych na zadanie inwestycyjne pn. Zagospodarowanie terenu „Stok pod Baranem” na cele rekreacyjne. Zadanie to zostało zrealizowane przy współudziale środków z funduszy europejskich w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020³⁷. Całkowita wartość projektu wyniosła 6 861 tys. zł, w tym wartość dofinansowania: 4 203 tys. zł (61,3%). Pozostałe główne kierunki wydatków bieżących obejmowały w szczególności: bieżące utrzymanie i pielęgnację zieleni w Mieście, nasadzenia drzew i krzewów, obsadę i pielęgnację kwietników, zakup sadzonek drzew, krzewów i kwiatów z okazji Dnia Ziemi dla szkół, zagospodarowanie terenu „Stok pod Baranem” na cele rekreacyjne w Wieliczce. Źródłem finansowania powyższych zadań, za wyjątkiem dofinansowania ww. inwestycji z funduszy unijnych) były środki własne Miasta. Miasto nie pozyskiwało innych środków od podmiotów zewnętrznych na realizację powyższych zadań, natomiast wpływy z kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów dotyczyły lat 2015-2019, wynosząc w sumie 129 tys. zł (od 4 tys. w 2016 r. do 54 tys. zł w 2017 r.).

(akta kontroli str. 485-486)

2.4. W okresie objętym kontrolą Miasto zaplanowało realizację przedsięwzięcia rewitalizacyjnego pn. zagospodarowanie terenu „Stok pod Baranem” na cele rekreacyjne (w ramach rewitalizacji terenu kolonii górniczej Boża Wola). Zaplanowano również kontynuację działań rewitalizacyjnych w Parku im. Adama Mickiewicza oraz ożywienie skwerów oraz przestrzeni publicznych na terenie osiedli mieszkaniowych w Wieliczce.

Realizacja tych zadań została opisana w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 35, 37, 49, 109, 506, 514, 552, 554, 557-558, 565, 567, 583, 585, 591, 599, 602-604)

2.5. W latach 2015-2020 Gmina nabyła łącznie 1,9 ha gruntów (w tym 1,5 ha na poszerzenie cmentarza i parkingu oraz 0,4 ha w celu powiększenia działek gminnych o działkę, której część w mpzp była oznaczona jako zieleń). W tym samym okresie Gmina zbyła trzy działki (łącznie 0,1 ha) celem poprawy warunków

³⁵ Do 9 grudnia 2018 r. WGiU podlegał Pełnomocnikowi Burmistrza ds. Komunalnych.

³⁶ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

³⁷ Priorytet II Ochrona środowiska, w tym adaptacja do zmian klimatu, Działanie 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego.

zagospodarowania nieruchomości nabywcy oraz dojazdu do nieruchomości oraz zamieniła działkę na inną o takiej samej powierzchni (0,1 ha³⁸).

(akta kontroli str. 1361-1362)

2.6. W okresie objętym kontrolą powierzchnia wszystkich terenów zieleni w Mieście nie uległa zmianie i wyniosła łącznie 1 076 662 m². Powierzchnia wszystkich terenów zielonych w Wieliczce, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, systematycznie zmniejszała się, kształtując się w przedziale od 50,8 m² w 2015 r. do 46,8 m² w 2020 r., natomiast powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej – od 14,3 m² w 2015 r. do 13,2 m² w 2020 r. Spadek tych wskaźników wynikał ze wzrostu liczby mieszkańców Wieliczki w badanym okresie, przy nie zmienionej powierzchni terenów zielonych. W przyjętych dokumentach strategicznych Miasto nie określiło powierzchni terenów zieleni urządzonej w stosunku do liczby mieszkańców.

(akta kontroli str. 9-70, 83-142, 487)

2.7. W latach 2015 – 2020 Miasto uzyskało łącznie 95 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (odpowiednio dla kolejnych lat badanego okresu: 23, 24, 13, 9, 15, i 11). Liczba drzew przewidzianych do usunięcia w ww. zezwoleniach wyniosła łącznie 726 sztuk drzew (odpowiednio: 92, 62, 18, 15, 42 i 497) i 170 m² krzewów. W okresie objętym kontrolą z terenów nieruchomości miejskich usunięto łącznie 715 drzew (odpowiednio: 92, 62, 18, 15, 31³⁹ i 497) oraz 170 m² krzewów. Liczba nasadzeń drzew ww. okresie wyniosła 431 sztuk (odpowiednio: 148, 63, 27, 9, 39, i 145) i 205 m² krzewów. Nasadzenia drzew stanowiły 60% liczby drzew usuniętych, przy czym usunięto 98% drzew, na które otrzymano zezwolenie⁴⁰.

Ilość nasadzonych krzewów wyniosła 205 m² (tj. 130 w 2015 r., 70 w 2016 r. i 5 w 2019 r.; w pozostałych latach badanego okresu krzewów nie nasadzano), przy czym były to także nasadzenia zamienne za usunięte drzewa, zgodnie z przedmiotowymi zezwoleniami.

(akta kontroli str. 861-880, 970-971, 980-1073)

Dane w zakresie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów wykazywano w sprawozdaniach SG-01-2/M, które przekazywano w wymaganych terminach do GUS. Liczby usuniętych/nasadzonych drzew i krzewów wykazane w ww. sprawozdaniach różniły się od wartości ustalonych w trakcie kontroli. Nieprawidłowość tę opisano w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 1087-1105)

Pięć decyzji, w oparciu o które usunięto największą liczbę drzew, obejmowało:

1. Decyzja nr OŚR.613.3.1.2020 z dnia 28 lutego 2020 r. – usunięcie 356 drzew (głównie: jesion wyniosły 60 szt., modrzew europejski 52 szt., klon pospolity 50 szt., topola kanadyjska 44 szt., klon jawor 26 szt., lipa krymska 24 szt., jarzab pospolity 23 szt. z terenów należących do Gminy (zagospodarowanie terenu *Stok pod Baranem* na cele rekreacyjne).
2. Decyzja nr OŚR.613.9.1.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. – usunięcie 93 drzew (głównie: jesion wyniosły 19 szt., klon pospolity 19 szt., jarzab pospolity 19 szt., orzech włoski 11 szt.) z terenów należących do Gminy (zagospodarowanie terenu *Stok pod Baranem* na cele rekreacyjne).
3. Decyzja nr OŚR.613.5.2015 z dnia 23 lutego 2015 r. - usunięcie 36 drzew (głównie: brzoza brodawkowata 19 szt.) oraz 31 m² krzewów (głównie: sumak octowiec i forsycja pośrednia) z terenów spółdzielni mieszkaniowej będącej użytkownikiem wieczystym terenów należących do Gminy (kolizja z planami inwestycyjnymi).

38 Obręb Wieliczka 2, zamiana działki nr 455/20 na działkę nr 457/24.

39 Z 42, na które otrzymano zezwolenie.

40 W 2019 r. usunięto 31 drzew spośród 41, na które otrzymano zezwolenie, w pozostałych latach usunięto każde drzewo, na które uzyskano zezwolenie.

4. Decyzja nr OŚR.613.2.1.2020 z dnia 26 lutego 2020 r. - usunięcie 26 drzew (głównie: klon zwyczajny 19 szt.) z terenów należących do Gminy (zły stan zdrowotny wskazanych drzew oraz prace mające na celu uporządkowanie drzewostanu w ramach realizacji projektu: *Zagospodarowanie terenu Stok pod Baranem na cele rekreacyjne*).
5. Decyzja nr OŚR.613.37.2016 z dnia 28 czerwca 2016 r. - usunięcie 22 drzew (głównie: żywotnik olbrzymi) z terenu będącego w trwałym zarządzie szkoły podstawowej, a należącego do Gminy, z uwagi na wiek i zniszczenie nie rokujące przetrwania (widoczny liczny posusz).

W przypadku pozycji nr 5, odstąpiono od naliczenia opłat z uwagi na to, że usuwane drzewa stwarzały zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Wszystkie ww. decyzje zostały wydane przez Starostę Wielickiego.

(akta kontroli str. 970-971, 980-1073, 1174-1194)

W przypadku decyzji nr OŚR.613.3.1.2020, OŚR.613.9.1.2020, OŚR.613.2.1.2020, (poz. 1, 2 i 4) do czasu kontroli NIK nie upłynął czas wykonania nasadzeń⁴¹ i odroczenia na okres trzech lat⁴² terminu naliczenia opłat za usunięcie przedmiotowych drzew i krzewów, ale nasadzenia zostały wykonane do końca 2020 r.

(akta kontroli str. 970-971, 980-1073, 1074-1086, 1174-1194)

W każdym ww. przypadku odnotowano, że w obrębie wnioskowanych do usunięcia drzew nie stwierdzono występowania gatunków chronionych i miejsc lęgowych ptaków oraz nałożono obowiązek nasadzeń zastępczych. Do czasu niniejszej kontroli NIK zakończono nasadzenia w każdym z ww. przypadków. W Urzędzie znajdował się jeden protokół potwierdzający wykonanie nasadzeń, jak w nim zapisano – „zgodnie z umową” – w rewitalizowanym parku „Stok pod Baranem”. W protokole nie podano ilości i rodzaju dokonanych nasadzeń. Do czasu kontroli NIK Burmistrz nie informował Starosty Wielickiego o wykonaniu nasadzeń wymaganych ww. decyzjami⁴³. Nie otrzymał również informacji o wykonaniu tych nasadzeń przez szkołę (tj. podmiot zarządzający przedmiotowymi działkami należącymi do Gminy). W czasie kontroli stwierdzono, że nasadzenia zostały wykonane w niepełnym zakresie i nieustalonym terminie, a w Urzędzie nie posiadano informacji o ich zrealizowaniu.

(akta kontroli str. 970-971, 980-1073, 1174-1194)

Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że Gmina nie przekazywała informacji o wykonaniu nasadzeń z uwagi na obciążenie Wydziału innymi zadaniami i fluktuację kadr.

(akta kontroli str. 1172)

2.8. W latach 2015-2020 Burmistrz wydał łącznie 971 decyzji udzielających zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości miejskie (odpowiednio dla kolejnych lat badanego okresu: 200, 235, 83, 150, 166 i 37), zgodnie z którymi usunięto łącznie 2 834 drzew⁴⁴ (odpowiednio dla kolejnych lat badanego okresu: 1 331, 1 201, 55, 37, 111 i 99) i co najmniej 1 353,9 m² krzewów⁴⁵. Liczba drzew posadzonych wyniosła łącznie 534 szt. (odpowiednio dla kolejnych lat badanego okresu: 150, 216, 26, 56, 70, 16) a powierzchnia krzewów – 58 m² (w Urzędzie posiadano dane tylko z lat 2016 – 2017: odpowiednio: 33 m², 25 m²). Liczba nasadzonych drzew stanowiła 19% liczby drzew usuniętych (10% liczby drzew, na których usunięcie wyrażono zgodę).

W toku kontroli stwierdzono również, że informacje o powierzchni krzewów nasadzonych i usuniętych były niekompletne. Z posiadanych w Urzędzie danych

⁴¹ 31 października 2021 r.

⁴² 31 października 2024 r.

⁴³ Taka informacja została wysłana w dniu 11 czerwca 2021 r., tj. co najmniej pół roku po dokonaniu nasadzeń.

⁴⁴ Liczba drzew i powierzchnia krzewów usuniętych stanowiła 52% liczby drzew wynikającej z udzielonych zezwoleń.

⁴⁵ Urząd nie posiadał danych na temat powierzchni usuniętych krzewów w latach 2018-2020.

wynikało, że krzewy nasadzone stanowiły 4% powierzchni krzewów usuniętych (3% powierzchni krzewów, na których usunięcie wyrażono zgodę).

W Urzędzie nie dokumentowano (nie prowadzono rejestrów, ewidencji, itp.) realizacji zezwoleń na usunięcie drzew lub krzewów. Sporządzano protokół wizji lokalnej tylko w przypadku zgłoszenia nasadzeń, bez monitorowania wykonania postanowień wydanych decyzji.

(akta kontroli str. 861-880)

W odpowiedzi na pytanie dlaczego w okresie objętym kontrolą nie podjęto działań zmierzających do uzyskania liczby nasadzeń drzew i krzewów odpowiadających liczbie drzew i krzewów usuniętych, Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że podejmowano działania zmierzające do uzyskania o zakresie liczby nasadzonych drzew i krzewów poprzez informowanie o konieczności wykonania warunków wskazanych w decyzjach oraz weryfikowaniu zgłoszonych nasadzeń. Ponadto wyjaśnił, że liczba wydanych zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów obejmowała również zezwolenia, w których nie było warunku wykonania nasadzeń kompensacyjnych.

(akta kontroli str. 1106-1108)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015 – 2020 mieszkańcy zgłosili 181 projektów, w tym sześć projektów uwzględniających zieleni. Miasto zrealizowało jeden projekt związany z zielenią pn. „Ogród zmysłów”⁴⁶. Wartość projektu tego projektu wyniosła 29 tys. zł, co stanowiło 5% wartości projektów zrealizowanych w 2017 r. a 0,6% wartości wszystkich projektów⁴⁷ zrealizowanych w badanym okresie.

(akta kontroli str. 857-859)

2.10. Zdaniem Dyrektora WGKiOŚ⁴⁸, problemy i bariery w administrowaniu i zarządzaniu terenami zielonymi w Wieliczce praktycznie nie istnieją. Pewne trudności występują w wyszukiwaniu obszarów, w których można dokonywać nasadzeń drzew i krzewów oraz w kwestii skutecznej ochrony drzew cennych przyrodniczo na terenach prywatnych.

(akta kontroli str. 787, 791-792)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sprawozdania statystyczne SG-01 zostały sporządzone nierzetelnie. Ujęte w nich dane liczbowe różniły się od danych uzyskanych w trakcie kontroli na podstawie analizy decyzji o zezwoleniu na usunięcie drzew i krzewów:

- w 2020 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto jedno drzewo, a nie posadzono żadnego; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono, że usunięto 99 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 497 drzew z nieruchomości gminnych, a posadzono, odpowiednio, 16 i 145;
- w 2019 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto i nasadzono po 7 drzew; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono, że usunięto 111 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 31 drzew z nieruchomości gminnych a posadzono, odpowiednio, 70 i 39;
- w 2018 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto 56 drzew i nasadzono 177; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono, że usunięto 37 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 15 drzew z nieruchomości gminnych a posadzono, odpowiednio, 56 i 9;
- w 2017 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto 56 drzew i nasadzono 177; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono,

⁴⁶ Projekt realizowany jest przy Szkole Podstawowej w Oddziałach Integracyjnych nr 4 w Wieliczce. Głównymi zadaniami projektu były: zagospodarowanie terenu wokół szkoły poprzez założenie przy udziale beneficjentów projektu doświadczalnego ogrodu szkolnego i stworzenie środowisk takich jak: ogródek warzywno – owocowy, rabat kwiatowa, ścieżka zmysłów (herbarium).

⁴⁷ Wartość zrealizowanych projektów w latach 2015-2020 wyniosła 4 701 tys. zł.

⁴⁸ Z upoważnienia Burmistrza.

że usunięto 55 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 18 drzew z nieruchomości gminnych, a posadzono, odpowiednio, 26 i 27;

- w 2016 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto 66 drzew i nasadzono 80; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono, że usunięto 1 201 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 62 drzew z nieruchomości gminnych, a posadzono, odpowiednio, 33 i 63;

- w 2015 r. wg sprawozdania SG-01 odnotowano w dziale 3, że usunięto 46 drzew i nasadzono 273; wg analizy dokumentacji Urzędu w czasie kontroli stwierdzono, że usunięto 1 331 drzew z nieruchomości innych niż gminne i 92 drzew z nieruchomości gminnych, a posadzono, odpowiednio, 150 i 148.

(akta kontroli str. 861-880, 970-971, 1087-1105)

Dyrektor WGKiOŚ⁴⁹ wyjaśnił, że „Dane wykazano na podstawie danych posiadanych z lat ubiegłych, modyfikując je procentowo w oparciu o ilość wydanych decyzji w danym roku oraz zweryfikowanych nasadzeń”.

Wyjaśnił również, że przyczyną rozbieżności danych „było niewystarczające przygotowanie merytoryczne stale zmieniających się pracowników i ich obciążenie innymi obowiązkami. Ponadto GUS ani razu nie zwrócił uwagi na nieprawidłowości”. Poinformował, że zostanie sporządzona korekta do GUS po uzyskaniu od nich szczegółowych instrukcji co do zasad wypełnienia formularza.

Dyrektor dodał, że w ramach Wydziału zadanie to zostało powierzone Referatowi Ochrony Środowiska, nad którym nadzór sprawuje kierownik tego Referatu.

(akta kontroli str. 1106-1107, 1172-1173, 1363-1364)

Na pytanie skierowane do Burmistrza, czy a jeśli tak, to na kogo, scedował odpowiedzialność za sprawdzenie i przekazanie w latach 2015 – 2020 sporządzanych w WGKiOŚ sprawozdań GUS o symbolu SG-01, odpowiedzi nie udzielono.

(akta kontroli str. 1372-1374)

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu⁵⁰ (rozdział 5, § 9) określono m.in., że do wspólnych zadań komórek organizacyjnych należy w szczególności przygotowanie okresowych ocen, analiz oraz informacji i sprawozdań. Zgodnie z ww. Regulaminem, wydawanie zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów należało do zadań WGKiOŚ.

(akta kontroli str. 708-709, 711)

Do zakresu obowiązków Zastępcy Kierownika WGKiOŚ⁵¹ należało m.in. przygotowywanie okresowych ocen, analiz oraz informacji i sprawozdań. Zadanie to przypisano również ówczesnemu Kierownikowi WGKiOŚ.

Od 20 listopada 2017 r. do zakresu obowiązków Dyrektora WGKiOŚ należał m.in. nadzór nad zadaniami realizowanymi przez poszczególne referaty Wydziału, w tym Referat Ochrony Środowiska.

(akta kontroli str. 1346-1352)

Art. 56 ust. 1 ustawy o statystyce publicznej stanowi, że kto wbrew obowiązkowi przekazuje dane statystyczne niezgodne ze stanem faktycznym, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne dotyczące wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów.

⁴⁹ Z upoważnienia Burmistrza.

⁵⁰ Zarządzenie Nr 285/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Wieliczce (straciły moc poprzednie regulaminy przyjęte zarządzeniem Nr 249/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 6 listopada 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Wieliczce oraz zarządzeniem Nr 15/2018 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 25 stycznia 2018 r. o zmianie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Wieliczce).

⁵¹ Zakres obowiązków z 2 stycznia 2015 r.; od 6 listopada 2017 r. w ramach Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska wyodrębniono m.in. Referat Ochrony Środowiska (Zarządzenie Nr 249/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta i Gminy w Wieliczce).

NIK ocenia jako niewystarczające działania podejmowane w Urzędzie w zakresie zachowania zieleni miejskiej, zwłaszcza w kontekście systematycznego zmniejszania się powierzchni terenów zielonych w stosunku do liczby ludności w latach objętych kontrolą.

Dane dotyczące usuniętych i nasadzonych krzewów były niekompletne. W badanym okresie liczba nasadzonych drzew zapewniła kompensację drzew usuniętych w 1/5 ich liczby.

NIK negatywnie ocenia sporządzanie sprawozdań SG-01 do GUS, które skutkowało przekazaniem nierzetelnych danych o usuniętych i nasadzonych drzewach i krzewach na terenie Miasta.

W kontrolowanym okresie organ wykonawczy Gminy, sam będąc stroną postępowania administracyjnego, w niepełnym zakresie dotrzymywał ustalonego terminu poinformowania organu zezwalającego na usunięcie drzew i krzewów z terenu Gminy o wykonanych nasadzeniach. Jednocześnie, wydając decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów, nie w pełni wyegzekwował też od podmiotów dotrzymanie siedmiodniowego terminu poinformowania o dokonanych wycinkach i nasadzeniach. W rezultacie w Urzędzie nie dysponowano rzetelnymi informacjami o rzeczywistej skali usuniętych i nasadzonych drzew i krzewów na terenie Miasta.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. Wojewódzki Sąd Administracyjny⁵² w Krakowie, po rozpoznaniu skarg⁵³, stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w Wieliczce dotyczącej uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla 117 działek⁵⁴ (stanowiły one 4% powierzchni Miasta, na której z uwagi na ww. wyroki WSA plan miejscowy nie obowiązywał).

(akta kontroli str. 848-856)

W latach 2015-2020 Burmistrz wydał 15 decyzji o warunkach zabudowy⁵⁵ (odpowiednio dla kolejnego roku badanego okresu: 3, 3, 2, 1, 4, 2)⁵⁶. Wydane decyzje w jednym przypadku dotyczyły zabudowy wielorodzinnej (domy w zabudowie szeregowej), 11 domów jednorodzinnych, jednego przypadku zabudowy usługowej i dwóch innych rodzajów (rozbudowa budynków gospodarczych). Łącznie złożono 19 wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, przy czym jeden wniosek został wycofany. W przypadku dwóch postępowań wydano postanowienie o umorzeniu postępowania, a w jednym odmówiono wydania decyzji WZ⁵⁷.

⁵² Dalej: WSA.

⁵³ Stronami byli: Wojewoda Małopolski, spółka z o.o. i osoby fizyczne.

⁵⁴ Wyrok NR II SA/KR 817/11 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 grudnia 2011 r. w sprawie dotyczącej skargi na uchwałę Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 10 listopada 2010 r. Nr XLVI/763/2010 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym stwierdzono nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie obejmującym załącznik nr 1 – rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obejmującej następujące obszary: 45MN, 133MN, 134MN, 136MN, 38MW, 139MN, 68U, 66U, 18PU, 8U, 12MNO i 42U (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2013 r., poz. 1690) oraz Wyrok NR II SA/KR 1488/12 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 grudnia 2012 r. po rozpoznaniu sprawy dotyczących skarg na uchwałę Rady Miejskiej w Wieliczce z dnia 10 listopada 2010 r., Nr XLVI/763/2010 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Wieliczka – obszar „A”. Sąd m.in. stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie jej załącznika nr 1 – rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w części obejmującej obszary 9ZL, 12PL, 3ZPL, 113 KDD (Dziennik Urzędowy Województwa Małopolskiego z dnia 17 grudnia 2013 r., poz. 7657).

⁵⁵ Dalej: WZ

⁵⁶ Odnotowane w prowadzonym w Urzędzie rejestrze decyzji o warunkach zabudowy wydanych w danym roku.

⁵⁷ Zgłoszenie dotyczyło działki objętej mpzp.

Powierzchnia terenów objęta tymi decyzjami wyniosła łącznie 3,8⁵⁸ ha (odpowiednio: 1,2 ha, 0,5 ha, 0,2 ha, 0,5 ha, 0,7 ha i 0,7 ha).

Ww. decyzje wykazano w sprawozdaniach PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

(akta kontroli str. 804-847, 859, 881, 972-979, 1111-1165)

3.2. Dyrektorzy WGKiOŚ i WGiU wyjaśnili⁵⁹, że w okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmiany przeznaczenia terenów wyłączonych z zabudowy ze względu na ich walory przyrodnicze lub krajobrazowe.

Ww. nie wyjaśnili, w jaki sposób pracownicy Urzędu pozyskiwali wiedzę na temat skali presji inwestycyjnej dotyczącej ww. terenów.

(akta kontroli str. 1168-1171)

W Urzędzie nie dysponowano wyodrębnionymi danymi o terenach podlegających presji inwestycyjnej, które zgodnie ze studium podlegałyby szczególnej ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze – w szczególności o terenach zieleni urządzonej i nieurządzonej. W latach 2015 – 2020 Burmistrz nie wydawał decyzji, które obejmowały tereny częściowo chronione w Studium przed zabudową.

(akta kontroli str. 970-971, 1168-1171)

Dyrektorzy WGKiOŚ i WGiU wyjaśnili, że w latach objętych kontrolą odnotowano dwa przypadki (wnioski), które dotyczyły prośby o zmianę przeznaczenia terenów zielonych na tereny usługowe. Były to nieruchomości zlokalizowane wzdłuż drogi krajowej DK94 przebiegającej przez Miasto Wieliczka. Wnioski nie zostały rozpatrzone pozytywnie – Gmina nie przeprowadziła procedury zmiany w mpzp. Przedmiotowe tereny w dalszym ciągu zostały utrzymane jako tereny zielone, zgodnie z ich przeznaczeniem w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jak i w planie miejscowym.

(akta kontroli str. 1168-1171)

3.3. W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie realizacji wniosków o wydanie WZ.

(akta kontroli str. 970-971, 1166, 1342-1345)

Dyrektor WGiU wyjaśnił, że przygotowanie projektu decyzji WZ było zlecone osobie uprawnionej do wykonywania takiej dokumentacji – podmiot wybierany na podstawie zapytania ofertowego (koszt wykonania jednego projektu ok. 500 zł). W Urzędzie nie zatrudniono osoby posiadającej stosowne uprawnienia. Przed podpisaniem decyzji przygotowany projekt był weryfikowany przez pracowników Urzędu. W niezbędnych przypadkach projekt konsultowano m.in. z pracownikami Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, np. w zakresie terenów zielonych, powierzchni biologicznie czynnej itp. Dyrektor wyjaśnił również, że do wydanych w latach 2015-2020 WZ nie zgłaszano uwag i nie były one przedmiotem odwołań.

(akta kontroli str. 1166-1167)

3.4. W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania zakończone wydaniem pozytywnych decyzji WZ⁶⁰:

- a) planowane inwestycje obejmowały w jednym przypadku zabudowę usługową (stacja paliw), w jednym przypadku zabudowę wielorodzinną a w pozostałych ośmiu przypadkach zabudowę jednorodzinną;
- b) w każdej z 10 decyzji wskazano, że teren określony we wniosku „nie jest objęty mpzp, wobec czego prowadzono postępowanie na zasadach i trybie przewidzianym w art. 59 i następne ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

⁵⁸ 38 383 m²

⁵⁹ Z upoważnienia Burmistrza.

⁶⁰ Ustaleń dokonano w oparciu o celowo dobraną próbę 10 spraw zakończonych wydaniem WZ; teren wszystkich badanych 10 WZ początkowo był objęty mpzp, a następnie został on uchylony dla 117 działek wyrokami: NR II SA/KR 817/11 oraz NR II SA/KR 1488/12 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie; decyzje te nie dotyczyły terenów wyłączonych w Studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze.

- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶¹ lub „warunki zabudowy ustalone na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”⁶²;
- c) zapisy ww. decyzji określały warunki i zasady zagospodarowania przestrzennego wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o którym mowa w szczególności w art. 72 i 73 Prawa ochrony środowiska;
 - d) wydanie ww. decyzji zostało poprzedzone analizą urbanistyczną funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, przeprowadzoną zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - e) w ramach postępowania administracyjnego nie pozyskiwano opinii komórki organizacyjnej Urzędu właściwej ds. zieleni;
 - f) w każdej decyzji ustalono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, wyrażając go jako wartość procentową udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu objętego wnioskiem, oprócz określenia – stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia – wskaźnika wielkości przestrzeni nowej zabudowy;
 - g) decyzje nie obejmowały obszarów ani obiektów objętych ochroną przyrody;
 - h) strony postępowania nie zgłaszały uwag i zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działek w zakresie zieleni;
 - i) projekty decyzji zostały sporządzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym.
- (akta kontroli str. 860-881, 970-971, 1111-1165)

3.5. W okresie objętym kontrolą nie wniesiono odwołań do żadnej z 15 WZ wydanych przez Burmistrza.

(akta kontroli str. 857, 860-881, 970-971)

3.6. Dyrektor WGiU wyjaśnił⁶³, że z uwagi na pokrycie obszaru Miasta planem miejscowym w 96%, w badanym okresie nie odnotowano dużej liczby postępowań o wydanie decyzji WZ. W związku z tym nie zidentyfikowano zbyt wielu problemów w związku z ochroną terenów zielonych. Obszary, gdzie plan miejscowy nie obowiązuje, znajdują się zazwyczaj w sąsiedztwie terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej, gdzie kierunki ustalone w studium były takie same. Dyrektor wyjaśnił również, że różnica pomiędzy definicją powierzchni biologicznie czynnej a terenem biologicznie czynnym polega w głównej mierze na zniesieniu ograniczenia zieleni kwalifikowanej jako powierzchnia biologicznie czynna do tych elementów tarasów i stropodachów, które są urządzone jako stałe trawniki lub kwietniki. Nie miało to jednak znaczącego wpływu przy wydawaniu decyzji WZ.

(akta kontroli str. 787-790)

⁶¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

⁶² Dz.U. z 2003 r, nr 164, poz. 1588.

⁶³ Z upoważnienia Burmistrza.

3.7. W latach 2015-2020 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wieliczce⁶⁴ przeprowadził 124 kontrole⁶⁵ na etapie udzielania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych. Nie stwierdzono żadnego przypadku nieprawidłowości dotyczącego zagospodarowania działki, w tym dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

W badanym okresie PINB przeprowadził 42 kontrole na etapie użytkowania obiektu budowlanego, w tym cztery kontrole z inicjatywy własnej i 38 zainicjowanych napływającymi skargami. W związku z przeprowadzonymi kontrolami stwierdzono, że w 16 przypadkach wystąpiły nieprawidłowości dotyczące zagospodarowania działki, w tym dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Nieprawidłowości te polegały na powiększaniu powierzchni terenu utwardzonego (parkingów, tarasów) oraz budowie i rozbudowie obiektów budowlanych.

W latach 2015-2020, mimo współpracy z Urzędem w ramach posiadanych kompetencji, PINB nie informował Burmistrza o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie zgodności realizowanych inwestycji na terenie Miasta. PINB nie identyfikował też rozbieżności interpretacyjnych zachodzących pomiędzy pojęciami „powierzchni biologicznie czynnej” i „terenu biologicznie czynnego”, z uwagi na fakt, iż w ramach Prawa budowlanego i aktów wykonawczych wydanych na podstawie tej ustawy, zawarto definicję jedynie terenu biologicznie czynnego. PINB traktował tę definicję jako wyznacznik w prowadzonych czynnościach kontrolnych i innych działaniach. Ponadto, PINB zwrócił uwagę, że w świetle zapisów planu miejscowego dla Miasta Wieliczka i używanych definicji z odesłaniem do przepisów odrębnych, nie ma potrzeby definiowania i rozróżniania obu sformułowań.

PINB zidentyfikował następujące bariery i problemy w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją projektową, w tym w szczególności w odniesieniu do dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (zarówno na etapie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektów, jak również po oddaniu ich w użytkowanie):

- brak w przepisach definicji pojęcia naturalnej roślinności, który to warunek, wraz z retencją wód opadowych, definiuje i warunkuje pojęcie terenu biologicznie czynnego (na ten problem wskazuje również orzecznictwo administracyjne, np. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 grudnia 2018 r.⁶⁶);
- przyjmowanie, w przypadku rozwiązań projektowych jak geokraty czy płyty ażurowe, procentowego stosunku terenu biologicznie czynnego do utwardzenia w ramach przyjętych rozwiązań⁶⁷;
- nieczytelne projekty zagospodarowania terenu, z których nie wynika, gdzie utwardzenia miały być wykonane i z jakiego materiału (głównie w przypadku zabudowy jednorodzinnej, w tym szeregowej i bliźniaczej);
- wydzielanie z terenu inwestycji przez podmioty gospodarcze działek ewidencyjnych z jednym budynkiem, podczas gdy projekt zagospodarowania terenu obejmuje jedną lub więcej działek ewidencyjnych, na których sytuuje się kilka lub kilkanaście obiektów (głównie w przypadku zabudowy jednorodzinnej, w szczególności szeregowej i bliźniaczej); w wyniku takiego podziału wydzielone działki wraz z zabudową i zagospodarowaniem terenu przekraczają lub osiągają maksymalny możliwy zakres zainwestowania, czego często właściciele nie są świadomi, a jednocześnie są informowani, iż utwardzenie nie wymaga zgody organów architektoniczno – budowlanych; wykonując takie utwardzenie własnych

⁶⁴ Dalej: PINB.

⁶⁵ Dane z PINB uzyskano w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f oraz art. 40 ust. 7 ustawy o NIK (zasięganie informacji w jednostce niekontrolowanej w związku z przeprowadzaną kontrolą).

⁶⁶ II SA/Gd 500/18.

⁶⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 11 czerwca 2015 r. (IV SA/Po 1198/14); wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lipca 2013 r., (VII SA/Wa 920/13) oraz wyrok NSA z dnia 24 października 2014 r. (II OSK 929/13 – CBOSA).

ogródków czy dojazdów, naruszają zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, narażając się na nakaz ich rozbiórki.

(akta kontroli str. 779-784)

3.8. W okresie objętym kontrolą Rada Miejska nie podejmowała uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących lub odmowie ustalenia lokalizacji takich inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących⁶⁸.

(akta kontroli str. 1354-1355)

W badanym okresie na terenie Miasta nie wystąpiły przypadki realizacji inwestycji na terenach o funkcjach przyrodniczych, w oparciu o ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁶⁹.

(akta kontroli str. 1390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie realizacji wniosków o wydanie decyzji WZ. Pomimo tego Urząd prawidłowo prowadził postępowania zakończone wydaniem pozytywnych decyzji WZ. Przygotowanie projektu decyzji WZ zlecano osobie uprawnionej do wykonywania takiej dokumentacji, a pracownicy Urzędu weryfikowali przygotowany projekt. Do wydanych WZ nie zgłaszano uwag i nie były one przedmiotem odwołań. W Urzędzie nie dysponowano wyodrębnionymi danymi o terenach podlegających presji inwestycyjnej, które zgodnie ze studium podlegałyby szczególnej ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze – w szczególności o terenach zieleni urządzonej i nieurządzonej. Jednak zauważyć należy, że nie wydawano decyzji, które obejmowałyby tereny częściowo chronione w Studium przed zabudową, a teren, na którym plan miejscowy nie obowiązywał, stanowił zaledwie 4% obszaru Miasta.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W ramach Programu Rewitalizacji przyjęto do realizacji 28 zadań, z których cztery były tematycznie związane z terenami zielonymi w Mieście:

- Zielone osiedla – ożywienie skwerów oraz przestrzeni publicznych na terenie osiedli mieszkaniowych w Wieliczce (Podobszar I. Zadanie 1.5.): zadanie miało polegać na przystosowaniu i podniesieniu jakości terenów zielonych, skwerów, terenów rekreacyjnych do potrzeb różnych grup wiekowych, mające na celu integrację społeczności osiedlowych (zagospodarowanie terenów zieleni między blokami przy ul. Długosza, przy Placu Skulimowskiego i za budynkiem przedszkola na os. Wicentego Pola);
- Aktywna rekreacja w Parku im. Adama Mickiewicza – kontynuacja działań rewitalizacyjnych (Podobszar III. Zadanie 3.1.): zadanie miało polegać na dokończeniu działań rewitalizacyjnych parku miejskiego, poprzez poprawę jego estetyki (m.in. poprzez nasadzenia zieleni niskiej na rabatach kwiatowych i w kwietnikach);
- Wspólnie dbamy o przestrzeń – program kreacji i animacji przestrzeni przez mieszkańców (os. Przyszłość, os. Kościuszki, teren przy Szkole

⁶⁸ Dz. U. 2020 poz. 219, ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 568.

Podstawowej nr 4): m.in. zaprojektowanie przestrzeni (skwerów) z udziałem jej użytkowników (Podobszar III. Zadanie 3.3.);

- Ścieżka edukacyjna odwołująca się do tradycji górniczych Wieliczki (Podobszar IV. Zadanie 4.1.): poprawa atrakcyjności osiedla górniczego Boża Wola poprzez zagospodarowanie dotychczas niewykorzystywanych terenów zielonych na stoku „Pod Baranem”.

(akta kontroli str. 567-604)

4.2. Do końca 2020 r. w ramach Programu Rewitalizacji zrealizowano jedno zadanie (ścieżkę edukacyjną, o której mowa wyżej), a jedno było w trakcie realizacji (kontynuacja działań rewitalizacyjnych w parku im. Adama Mickiewicza). Zadanie to zrealizowano w ramach dużego projektu inwestycyjnego, polegającego na zagospodarowaniu terenu „Stok pod Baranem” na cele rekreacyjne. W ramach przygotowań do realizacji tego przedsięwzięcia zlecono opracowanie projektu wykonawczego tego terenu, wraz z inwentaryzacją dendrologiczną. W ramach tej inwentaryzacji dokładnie policzono drzewa porastające teren, określono występujące gatunki oraz ich wiek i stan sanitarny. Zinwentaryzowano też krzewy, szacując ich powierzchnię i występujące na tym obszarze gatunki roślin niskich (w tym oznaczono występujące gatunki chronione).

W projekcie zieleni, opracowanym na potrzeby tego zadania, ujęto następujące zalecenia dotyczące zabezpieczenia drzew i krzewów na czas realizacji prac budowlanych:

- ekranowanie połowy obwodu brył korzeniowych po stronie występującego zagrożenia, a w przypadku trwałego obniżenia terenu powstały ekran należało obudować odpowiednim murkiem lub odpowiednio ukształtować skarpy (dla drzew pozostających w bezpośrednim zasięgu prac budowlanych),
- w szczególnych wypadkach wykonanie fundamentu mostowego, celem ochrony systemu korzeniowego (wielkość/długość fundamentu należało ustalić na placu budowy po wykonaniu wykopów, w porozumieniu z inspektorem nadzoru),
- podczas prowadzenia prac w zasięgu korony drzew nie należało dopuszczać do poruszania się i parkowania pojazdów, z uwagi na możliwość miażdżenia korzeni oraz obrywania drobnych korzeni dostarczających roślinom składniki pokarmowe i powodujących wymianę gazową roślin,
- pod koronami drzew nie należało magazynować żadnych materiałów budowlanych,
- na etapie realizacji inwestycji należało zapewnić stały nadzór dendrologiczny,
- podczas zabezpieczania drzew i wykonywania prac budowlanych należało stosować się ściśle do wszelkich zaleceń inspektora nadzoru.

Głównymi założeniami projektu zieleni dla terenu „Stok pod Baranem”, były:

- uporządkowanie i pielęgnacja istniejących zadrzewień,
- usunięcie drzew i krzewów w złym stanie fitosanitarnym oraz drzew i krzewów kolidujących z projektem zagospodarowania terenu,
- nasadzenia drzew jako uzupełnienie istniejącej zieleni wysokiej,
- nasadzenia krzewów,
- założenie rabat bylinowych,
- wykorzystanie rodzimych gatunków,
- zaprojektowanie widoków.

Zarządzeniem Burmistrza⁷⁰ powołano Komitet ds. Rewitalizacji dla Miasta Wieliczka. W założeniach programowych zapisano m.in., że za monitoring i ocenę Programu będzie odpowiedzialny Zespół ds. Rewitalizacji. W jego skład weszli: kierownik Wydziału Mienia Gminnego, kierownik Wydziału Inwestycji, dyrektor Gminnego Zarządu Dróg, dyrektor Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, pracownik WFE.

⁷⁰ Zarządzenie Nr 138/2017 Burmistrza Miasta i Gminy Wieliczka z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie powołania Komitetu ds. Rewitalizacji dla Miasta Wieliczka.

Do zadań tego Zespołu miało należeć:

- gromadzenie i analizowanie informacji wg wykonanych wskaźników zawartych w GPR,
- sporządzenie co najmniej dwóch raportów z realizacji dokumentu i przedstawienie ich do zatwierdzenia na sesji Rady Gminy,
- opublikowanie wyników sprawozdawczości na stronie internetowej Gminy.

Minimum raz w roku, na wniosek Burmistrza, miały być sporządzane sprawozdania z postępów w realizacji zadań uwzględnionych w GPR.

W tym celu miały być podejmowane następujące działania:

- a. gromadzenie danych dotyczących wykonanych zadań i osiągniętych wskaźników przez partnerów realizujących projekty, a następnie ich przekazywanie Zespołowi ds. Rewitalizacji;
- b. gromadzenie informacji od partnerów projektu na temat wykonanych zadań i realizacji wskaźników zawartych w GPR przez Zespół ds. Rewitalizacji;
- c. przygotowywanie sprawozdań z realizacji GPR przez Zespół ds. Rewitalizacji, a następnie ich przedkładanie Burmistrzowi (minimum raz do roku);
- d. przedstawianie Radzie Gminy wyników sprawozdań z realizacji zamierzeń strategicznych wraz z listą zadań proponowanych do uwzględnienia w budżecie Gminy na kolejny rok.

Do celów monitoringu miały służyć bazowa wartość wskaźników na 2015 r. oraz docelowa wartość wskaźników, wg stanu na koniec 2023 r. (coroczny monitoring).

W przypadku zieleni miejskiej wskaźnikiem monitoringu miała być wyrażona w m² powierzchnia urządzonych terenów zieleni miejskiej (mierzona raz w roku).

Do kontroli przedstawiono:

- roczne sprawozdanie monitoringowe z realizacji GPR, za okres sprawozdawczy od 26 stycznia 2017 r. do 31 grudnia 2017 r.;
- zbiorcze zestawienie osiągniętej wartości wskaźnika powierzchni urządzonych terenów zieleni w latach 2016-2020.

Z dokumentacji tej wynikało, że w 2017 r. rozpoczęła się realizacja czterech zadań (innych niż wymienionej wyżej w zakresie zieleni miejskiej) oraz złożono wnioski aplikacyjne w ramach Programu i prowadzono prace przygotowawcze. Zespół ds. Rewitalizacji pozytywnie zaopiniował realizację Programu.

Do kontroli nie przedstawiono sprawozdań za pozostałe lata realizacji GPR. Szczegółowy opis zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ze zbiorczego zestawienia osiągniętej wartości wskaźnika powierzchni urządzonych terenów zieleni w latach 2016-2020 wynikało, że wskaźnik ten, dla poszczególnych czterech podobszarów zdefiniowanych jako zdegradowane, i które zakwalifikowano do GPR, wahał się od 0,1 ha (dla Podobszaru I – osiedle Sienkiewicza, do 12,9 ha (dla Podobszaru IV – Boża Wola).

W ramach zadania „Aktywna rekreacja w parku A. Mickiewicza – kontynuacja działań rewitalizacyjnych”, zlecono wykonanie aktualizacji dokumentacji projektowej rewitalizacji tego parku miejskiego oraz złożono wnioski o pozwolenie na budowę.

Z obu zadań zrealizowanych w badanym okresie w ramach GPR, sporządzono protokoły zdawczo-odbiorcze wykonanych prac, w których potwierdzono wykonanie prac zgodnie z umową i oczekiwaniami zlecniodawcy (organu wykonawczego Gminy).

W ramach prowadzonych działań rewitalizacyjnych, powierzchnia terenów zielonych w Mieście nie uległa zmianie.

(akta kontroli str. 793-803, 883-969, 1239-1312, 1316-1341, 1407-1409)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z realizacji GPR na lata 2016-2023 nie sporządzono sprawozdań za lata 2018-2020, pomimo, że obowiązek taki wynikał z przyjętej procedury stałego monitorowania

GPR, określonej w punkcie 10.3. tego Programu. Tym samym nie było możliwe określenie rocznego postępu, jeśli chodzi o osiągnięcie wskaźników realizacji Programu w stosunku do wskaźników bazowych dla 2015 r.

Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił⁷¹, że brak raportów z realizacji GPR wynikał z długoletniej nieobecności Dyrektora Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych (poprzednio w latach 2015-2017 WFE) i jedynego pracownika tego Wydziału. W wyniku tego, prace tej komórki organizacyjnej Urzędu uległy czasowemu wstrzymaniu, co przełożyło się na brak raportów z realizacji GPR. Próby pozyskania pracownika z odpowiednimi kwalifikacjami i doświadczeniem na zastępstwo nie dały rezultatu. Obecnie, po długotrwałej nieobecności, Wydział ten wznowił działalność. Dyrektor wyjaśnił również, że co roku w latach 2017-2020 odbywały się spotkania Komitetu ds. Rewitalizacji (nie podał jednak, jakie były rezultaty tych spotkań, ani nie załączył do wyjaśnień żadnej dokumentacji).

(akta kontroli str. 1367, 1370)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach objętych kontrolą, w ramach GPR, organ wykonawczy Gminy zrealizował jedno zadanie związane z zachowaniem i rozwojem terenów zielonych w Mieście. Drugie takie zadanie było w trakcie realizacji. Jednak w wyniku braku corocznych sprawozdań z realizacji tego Programu w latach 2018-2020, skuteczny monitoring postępu co do osiągniętych wskaźników rok do roku, w stosunku do wartości bazowej z 2015 r., nie był możliwy. Założone efekty zostały jednak osiągnięte w ramach zadań rewitalizacyjnych zrealizowanych w badanym okresie. W ramach prowadzonych działań rewitalizacyjnych, powierzchnia terenów zielonych w Mieście nie uległa zmianie.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|---|
| Uwagi | Brak regularnej sprawozdawczości w zakresie osiągniętych wskaźników, zdaniem NIK, może utrudniać skuteczny monitoring zadań przyjętych do realizacji w Gminnym Programie Rewitalizacji oraz osiąganie celów określonych w dokumentach strategicznych Gminy, dotyczących ochrony terenów zielonych. |
| Wnioski | <ol style="list-style-type: none">1. Sporządzanie raportów z wykonania Gminnego Programu Ochrony Środowiska w terminie określonym w art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska i ich przedkładanie Radzie Miejskiej.2. Sprawowanie rzetelnego nadzoru nad działalnością Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, zgodnie z obowiązującymi, wewnętrznymi regulacjami.3. W porozumieniu z GUS dokonać stosownej korekty sprawozdań SG-01 za lata 2015 do 2020.4. Rzetelne ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych SG-01 danych dotyczących ilości usuniętych i nasadzonych drzew i krzewów na terenie nieruchomości gminnych. |

⁷¹ Z upoważnienia Burmistrza.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kraków, lipca 2021 r.

Kontrolerzy

Monika Gruszczyńska-Jasińska
Główny specjalista k.p.

.....
podpis

Małgorzata Kram
Specjalista k.p.

.....
podpis