



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.02.2021

Pan
Janusz Rosław
Burmistrz Miasta Biłgoraja
Plac Wolności 16
23-400 Biłgoraj

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola P/21/074 – Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Biłgoraja (dalej: Urząd), Plac Wolności 16, 23-400 Biłgoraj
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Roslan, Burmistrz Miasta Biłgoraja ¹
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	Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2020 r., z wykorzystaniem dowodów powstałych przed i po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, zwana dalej: NIK
Kontrolerzy	1) Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/42/2021 z 16.03.2021 r., 2) Piotr Kwaśniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/43/2021 z 16.03.2021 r. (akta kontroli tom I str. 3-11)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta uwzględniano problematykę ochrony oraz zwiększania terenów zielonych. W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium) określono cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych oraz wyłączono z zabudowy tereny przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych. Udział terenów zielonych ujętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) zwiększył się w latach objętych kontrolą ponad trzykrotnie, a łączna powierzchnia Miasta nimi objęta uległa zwiększeniu z 22,03% w 2015 r. do 97,24% w 2020 r. Tereny wyłączone z zabudowy w Studium w 99% zostały objęte mpzp. Pomimo, że nie opracowano diagnozy stanu i rozmieszczenia zieleni, zagadnienia związane z terenami cennymi przyrodniczo i zagrożonymi regresją terenów zielonych, były analizowane na etapie sporządzania mpzp. Burmistrz powołał, jako organ doradczy, Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, która przedstawiała organom Miasta: opinie, uwagi i propozycje m.in. w sprawie zachowania i zwiększania terenów zielonych w mpzp. Działania kontrolowanej jednostki dotyczące zarządzania terenami przyczyniły się do zwiększania obszaru zieleni urządzonej w Mieście, a tym samym miały wpływ na wzrost wskaźnika powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej na jednego mieszkańca. Organizacja pracy przyjęta w Urzędzie pozytywnie wpłynęła

¹ Dalej: Burmistrz. Pan Janusz Roslan jest Burmistrzem Miasta Biłgoraja od 27 października 2002 r.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

na realizację założeń strategicznych dotyczących utrzymania i rozwoju terenów zieleni oraz rzetelne sporządzanie wymaganych sprawozdań przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS). Wywiązano się także z obowiązków nałożonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów i dokonano nasadzeń drzew w ilości większej od wynikającej z decyzji. Miasto nie dysponowało jednak kompleksową inwentaryzacją terenów zieleni dla całego swojego obszaru. Przeprowadzano natomiast inwentaryzacje częściowe, które dotyczyły tylko wybranych jego obszarów. Podejmowane działania koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu istniejącej zieleni, na co przeznaczano corocznie kwoty wynoszące od 815 tys. zł w 2015 r. do 1 128 tys. zł w 2020 r., tj. od 0,66% do 0,79% wydatków Miasta ogółem.

Burmistrz uwzględniał w postępowaniach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy kwestie związane z ochroną zieleni. Monitorowano liczbę i przedmiot wydanych decyzji dla terenów, które według Studium posiadały funkcje przyrodnicze. W decyzjach o warunkach zabudowy rzetelnie określano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Podjęto działania, w wyniku których uchwalono mpzp dla większości terenów wyłączonych w Studium z zabudowy. W efekcie uchwalenia mpzp, których ustalenia były inne niż w wydanych decyzjach o warunkach zabudowy, Burmistrz stwierdził wygaśnięcie 10 decyzji, spośród 34 wydanych dla terenów, które zgodnie ze Studium podlegały ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze. W pozostałych przypadkach nie zostały uchwalone plany miejscowe bądź zostały wydane pozwolenia na budowę, skutkujące trwałą utratą funkcjonalności terenu określonej w ramach polityki przestrzennej Miasta wyrażonej w Studium.

W badanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniano kwestie związane z zachowaniem terenów zielonych. W wyniku rewitalizacji Placu Wolności powierzchnia biologicznie czynna została wprowadzić minimalnie zmniejszona (z 28,4% do 28%), nasadzono natomiast 98 drzew w zamian za 79 wyciętych. Ze względu na charakter inwestycji polegającej na budowie targowiska miejskiego „Mój rynek”, powierzchnia biologicznie czynna uległa zmniejszeniu, jednak uzyskano wskaźnik 40% powierzchni biologicznie czynnej i na terenach przyległych do targowiska nasadzono 53 drzewa w zamian za 5 wyciętych.

W Urzędzie nie opracowano raportów z realizacji Programu Ochrony Środowiska z trzech lat objętych kontrolą, a tym samym nie dostarczono Radzie Miasta oraz Zarządowi Powiatu Biłgorajskiego danych i informacji o realizacji celów określonych w programie ochrony środowiska w formie przewidzianej w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴. Za kolejne lata raporty zostały sporządzone.

Nieprawidłowością było nieterminowe przekazywanie do GUS sprawozdań SG-01 *Statystyka Gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* (dalej: sprawozdanie SG-01) za lata: 2015, 2016, 2017 i 2020. Nie miało to jednak istotnego wpływu na działalność objętą kontrolą.

⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2007–2015 obowiązywała Strategia Rozwoju Miasta Biłgoraj (dalej: Strategia) przyjęta uchwałą Nr XXII/177/08 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 25 stycznia 2008 r. Została opracowana przez Euro Compass – Biuro Doradztwa Europejskiego. Według jej treści układ przestrzenny Biłgoraja, z licznymi terenami zielonymi i rekreacyjnymi, stanowi ważny element atrakcyjności Miasta.

Strategia nie była aktualizowana. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd realizował, również po 2015 r. zadania i cele zamieszczone w tym dokumencie. Poza tym w Mieście, w okresie objętym kontrolą, funkcjonowało kilka innych dokumentów⁶ o charakterze strategicznym, które swoim zakresem obejmowały praktycznie wszystkie zadania określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁷ mające charakter strategiczny.

(akta kontroli tom I str. 12-28)

1.2. W Strategii podano, że ponad połowę obszaru Miasta stanowiły użytki zielone, w tym: około 450 ha łąki i pastwiska, 160 ha lasy i ponad 50 ha parki, zieleńce i tereny zieleni osiedlowej. Tereny zabudowane i przeznaczone pod zabudowę stanowiły około 35% powierzchni. Wzdłuż trasy dawnej kolejki wąskotorowej, a także w okolicach ul. Poniatowskiego w Os. Sitarska oraz przy Białej Ładzie w Os. Bojary znajdowały się ogródki działkowe o powierzchni ponad 32 ha. Dodatkowo tereny zielone Miasta zwiększono o 6,5 ha powierzchni Parku Różnówka oraz o sześć zieleńców w Mieście (o powierzchni 3 ha). W Strategii określono, że główne problemy w sferze ochrony środowiska były związane m.in. z infrastrukturą kanalizacyjną oraz tzw. „niską emisją”. Działań porządkujących i ochronnych wymagały również obszary zieleni. Jako główne kierunki działań Miasta dotyczące terenów zieleni wskazano m.in. zwiększanie zadrzewień i dbałość o obszary zielone, pełniące funkcje „zielonego pierścienia” oraz ochrona, odnowa i zagospodarowanie obszarów stanowiących miejsca wypoczynku i rekreacji (w tym ochrona obszarów włączonych do sieci Natura 2000, zagospodarowanie zalewu „Bojary” i zbiornika „Czarna Łada”, uporządkowanie parków, zieleńców). W Strategii uwzględniono uwagi, postulaty i wnioski zgłaszane przez mieszkańców.

W Urzędzie nie powołano zespołu tematycznego w zakresie zieleni i nie utworzono stanowiska miejskiego architekta zieleni. Zadania obejmujące pielęgnację zieleni i programy nowych nasadzeń były głównie w zakresie działania Referatu

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ np.: Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Biłgoraj - dokument ramowy z 2014 r. (dalej: Strategia MOF – dokument, który w znacznym stopniu obejmował zakres zadań i celów, które powinny znaleźć się w Strategii na lata 2016–2025. Został on opracowany dla trzech jst: Gminy Biłgoraj, Miasta Biłgoraj oraz Gminy Księżpol), Aktualizacja Programu Ochrony Środowiska z 2006 r. (przyjęty uchwałą Nr LIII/353/06 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 29 marca 2006 r.) dla Miasta Biłgoraj sporządzona w 2010 r. (na lata 2010–2013 z perspektywą do roku 2016), Program Ochrony Środowiska dla Gminy Miasto Biłgoraj na lata 2018–2021 z prognozą do roku 2025 (wdrażanie założeń zawartych w tym programie wpływa na poprawę stanu środowiska oraz umożliwia dalszy rozwój Miasta zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju), Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy Miasto Biłgoraj na lata 2008-2015, Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy Miasto Biłgoraj na lata 2016-2022 (dokument ten powstał w ramach projektu „Zielony Biłgoraj - miasto przywrócone mieszkańcom” współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna na lata 2014-2020. Program pełni rolę narzędzia planowania, koordynowania i integrowania różnorodnych aktywności w ramach rewitalizacji).

⁷ Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

Gospodarki Komunalnej (dalej: RGK) oraz Referatu Planowania Przestrzennego, Terenami i Rolnictwa (dalej: RPPTiR).

(akta kontroli tom I str. 12-48)

W ramach jednego z celów strategicznych Strategii MOF pn. „Racjonalne i efektywne wykorzystanie zasobów przyrody”, podano kierunek działania: rozwój zielonej infrastruktury, w tym zwiększanie drożności korytarzy ekologicznych lądowych i wodnych mających znaczenie dla ochrony różnorodności biologicznej i adaptacji do zmian klimatu. W sprawie jego realizacji Burmistrz wyjaśnił, że z zadań inwestycyjnych wskazanych w tym dokumencie Miasto zrealizowało „Renaturalizację zalewu Bojary” oraz „Odtworzenie rowów melioracyjnych”.

(akta kontroli tom I str. 50-69)

Strategia MOF nie została przyjęta uchwałą przez Radę Miasta. Burmistrz wyjaśnił, że 29 stycznia 2014 r. Rada Miasta uchwałą Nr XXXIX/289/14 przyjęła dokument pn.: „Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Biłgoraj”⁸. Uznano więc, że nie ma konieczności przyjmowania dokumentu pn. „Strategia Rozwoju Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Biłgoraj - Dokument ramowy” odrębną uchwałą (więcej o tym dokumencie w pkt. 1.9. opisu stanu faktycznego).

(akta kontroli tom I str. 12-16, 294)

1.3. Rada Miasta przyjęła Program Ochrony Środowiska dla Miasta Biłgoraja w dniu 29 marca 2006 r.⁹. W okresie objętym kontrolą w Mieście funkcjonowała Aktualizacja tego Programu, sporządzona w 2010 r. na lata 2010–2013 z perspektywą do roku 2016 (dalej: Poś na lata 2010-2013 z perspektywą do roku 2016). W dniu 7 marca 2018 r. Rada Miasta przyjęła nowy Program ochrony środowiska dla Miasta na lata 2018-2021 z prognozą do roku 2025¹⁰. W sprawie przerwy pomiędzy latami, na jakie sporządzono ww. dokumenty, Burmistrz wyjaśnił, że przepisy ustawy Prawo ochrony środowiska nie przewidują obowiązku aktualizacji gminnych programów ochrony środowiska, jak również nie określają okresu, w jakim program należy sporządzić. Nie określają także terminu, w jakim należy dokonać aktualizacji posiadanego lub opracowania nowego programu. Cele opracowanej w 2010 r. aktualizacji programu i określone w nim kierunki działań mają charakter długofalowy. Zatem wykonanie aktualizacji posiadanego lub opracowanie nowego programu ma charakter uznaniowy.

W ramach sformułowanych kierunków działań w Poś na lata 2010-2013 z perspektywą do 2016 r. założono ochronę bioróżnorodności oraz powierzchni terenu i gleb w postaci np.: tworzenia nowych form ochrony przyrody (pomników przyrody), rewitalizacji miejskich terenów zieleni i rekreacji, zalesiania terenów zdegradowanych. W sprawie niepodjęcia działań mających na celu ochronę bioróżnorodności, Burmistrz wyjaśnił, że brak realizacji tych założeń wynikał z wykonania innych zadań związanych z ograniczeniem zanieczyszczeń występujących w powietrzu atmosferycznym.

(akta kontroli tom I str. 56-79)

W POŚ 2018–2021 określono cel główny i kierunki interwencji w zakresie ochrony zasobów przyrodniczych na terenie Miasta. Jako cel obrano zachowanie i wzmocnienie różnorodności biologicznej, rozwój trwale zrównoważonej, wielofunkcyjnej gospodarki leśnej, wdrożenie systemu prewencyjnego, mającego na

⁸ Dokument opracowany w ramach projektu pn.: „Upowszechnienie podejścia funkcjonalnego w planowaniu przestrzennym poprzez określenie granic i kierunków rozwoju obszaru funkcjonalnego Miasta Biłgoraj”, przy współfinansowaniu ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przyznanych w ramach „Konkursu dotacji na działania wspierające jednostki samorządu terytorialnego w zakresie planowania miejskich obszarów funkcjonalnych.

⁹ Przyjęty uchwałą Nr LIII/353/06.

¹⁰ Przyjęty uchwałą Nr XXXVI/334/18 (dalej POŚ 2018–2021).

celu zapobieganie szkodom w środowisku i sygnalizującego możliwość wystąpienia szkody. W ramach kilku kierunków interwencji przyjęto m.in. ochronę różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów, ochronę form ochrony przyrody i innych obszarów cennych przyrodniczo, stworzenie warunków ochrony korytarzy ekologicznych i przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej, ochronę krajobrazu, tworzenie zielonej infrastruktury oraz zrównoważoną gospodarkę terenami zielonymi. Do działań umożliwiających realizowanie obranych kierunków interwencji zaliczono m.in. uwzględnienie w mpzp i Studium terenów predysponowanych na tereny zielone¹¹ oraz urządzenie terenów zieleni, w tym skwerów oraz bieżące utrzymanie zieleni.

(akta kontroli tom I str. 80-104)

W okresie objętym kontrolą sporządzono tylko jeden raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska (za lata 2018–2019). Kwestię tę opisano w sekcji: Stwierdzone nieprawidłowości.

W ww. raporcie podano, że w zakresie zasobów przyrodniczych priorytetowym działaniem było urządzenie terenów zielonych, w tym skwerów oraz bieżące utrzymanie zieleni. Łącznie w 2018 r. posadzono 159 drzew oraz 1 129 krzewów. Poniesione wydatki wynosiły 53 942 zł. Nasadzeń dokonano na terenach zielonych, skwerach miejskich lub miejscach, w których dotychczas rosły drzewa, ale ze względu na stan zdrowotny lub zagrożenie bezpieczeństwa zostały w ostatnim czasie usunięte.

Działania w zakresie urządzania terenów zielonych oraz bieżącego utrzymania zieleni, były kontynuowane w 2019 r. Tereny miejskie zostały wzbogacone o 120 nowych drzew oraz ponad 2 200 krzewów. Poniesione wydatki wynosiły 92 313 zł.

(akta kontroli tom I str. 56-69, 105-122)

1.4. W Studium¹² przyjętym uchwałą nr LIV/247/98 Rady Miejskiej z 26 maja 1998 r., zaproponowano działania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, polegające m.in. na:

- a) poprawie funkcjonowania dolinnych terenów zieleni, w tym ich ciągłości przestrzennej;
- b) udrożnieniu w miarę możliwości zablokowanych wlotów terenów zieleni do dolin;
- c) budowie ścieżek rowerowych o charakterze komunikacyjno-rekreacyjnym zlokalizowanych w pasach terenów zielonych – wzdłuż rzek, cieków bulwarów itp.;
- d) urządzeniu zielonego „sięgacza” od terenów łąk i lasów na wschodzie Miasta.

Szczegółowy sposób realizacji tych działań zawarto w mpzp. Znalazły się w nich zapisy dotyczące np.: zakazu zabudowy na terenach zielonych wskazanych w Studium jako cenne przyrodniczo; nakazów utrzymywania lub wprowadzania zieleni (urządzonej, nieurządzonej, wysokiej – w określonych terenach); przebiegu ścieżek rowerowych. Dokonano także licznych nasadzeń drzew (co opisano w pkt. 2.7 i 2.8 wystąpienia).

(akta kontroli tom I str. 104, 123-126)

W łącznej powierzchni Biłgoraja (2 110,65 ha), udział terenów osiedlowych wynosił 440 ha, tereny zabudowane zajmowały ok. 385 ha, a zieleni urządzona 10 ha. Gęstość zaludnienia terenów osiedlowych (zabudowanych) wynosiła przeciętnie ok. 70 osób na 1 ha. W terenach otwartych użytki rolne zajmowały 1 230 ha (ok. 58,6% pow. Miasta), obszary leśne 180 ha (8,6% obszaru administracyjnego) i wody

¹¹ Działanie to uwzględniono także w harmonogramie rzeczowo-finansowym POŚ 2018–2021.

¹² Zmienionym uchwałą Nr XVII/106/03 Rady Miasta Biłgoraj z 26 listopada 2003 r. oraz uchwałą Rady Miasta Biłgoraj Nr LIX/490/10 z dnia 30 lipca 2010 r.

powierzchniowe 62 ha (ok. 3%). Udział łąk w powierzchni Miasta wynosił prawie 20% (417 ha). Obszary niezabudowane w terenach osiedlowych zajmowały ok. 50 ha.

(akta kontroli tom I str. 104)

W sprawozdaniu PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* (dalej: sprawozdanie PZP-1) z 2015 r. i 2016, podział powierzchni przeznaczenia w Studium terenów pod funkcje był następujący: mieszkaniowe wielorodzinne – 9,3%¹³, mieszkaniowe jednorodzinne – 20,3%, usługowe – 3,9%, produkcyjne – 9%, komunikacyjne – 7%, infrastruktury technicznej – 0,8%, użytkowania rolniczego ogółem – 13,5% (w tym tereny zabudowy zagrodowej – 0%), zieleni i wód – 36,2%, inne – 0%. Dane te pozyskano z części graficznej Studium. W sprawozdaniach PZP-1 z pozostałych lat objętych kontrolą wykazano jedynie wartości zerowe, ponieważ zaznaczono w nich, że gmina posiada Studium, ale jest w trakcie jego zmiany.

(akta kontroli tom I str. 104, 131-182)

Według Studium z 1998 r. zieleń urządzona, mimo swej różnorodności, nie zaspokajała potrzeb mieszkańców, a przede wszystkim nie stanowiła spójnego systemu udrażniającego układ ekologiczny Miasta. Tereny zaliczone wg klasyfikacji geodezyjnej pod zieleń publiczną urządzoną, liczące ok. 10 ha, zapewniały na jednego mieszkańca wskaźnik na poziomie 3,4 m² pow. zieleni. Przy czym parki i zieleńce, były terenami odizolowanymi od siebie. Jedynym większym obiektem był park Różnówka z XIX wieku.

W części tekstowej Studium posługiwano się ogólnymi sformułowaniami dotyczącymi zachowania danego terenu zieleni lub zachowania rewitalizacji zieleni urządzonej. Podano np., że głównym celem rozwoju będzie ukształtowanie żywego, zielonego Miasta organicznego oraz w pełni świadoma eliminacja intensywnego i żywiołowego procesu przyspieszonego rozwoju, będącego zagrożeniem dla środowiska, na korzyść rozwoju zrównoważonego. Podano także bardziej precyzyjne informacje, np.: na terenie sektora pn. centralny – sportowy (między szlakiem kolejowym a ul. Lubelską), w bezpośredniej bliskości rzeki wyznaczono pas terenu przeznaczony pod „zieleń parkową” – „ZP”, a większość terenów sektora centralnego (parkowo-rekreacyjnego) przeznaczono wyłącznie na „zieleń parkową” – „ZP”. Zlokalizowanie przestrzenne terenów zielonych i określenie ich szczegółowych nazw, takich jak: zieleń parkowa, zieleń dolin rzecznych, zieleń izolacyjna, lasy i dolesienia, usługi zieleni, ogródki działkowe) zawarto w części graficznej Studium.

W Studium nie zdefiniowano pojęcia powierzchni biologicznie czynnej. Podano natomiast, że w proponowanych granicznych wartościach budowlanego użytkowania terenów netto dla zabudowy mieszkaniowej minimum powierzchni biologicznie czynnej to 40%, a maksimum zabudowanej powierzchni działki to 60%. Dopuszczano jednak korektę proponowanych wskaźników w planach miejscowych¹⁴. Burmistrz wyjaśnił, że nie było potrzeby przyjmowania definicji powierzchni biologicznie czynnej w Studium, gdyż definicja zawarta była w obowiązujących w dacie uchwalania tego dokumentu przepisach budowlanych¹⁵. W Studium nie określono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej (zalecanego do stosowania przy sporządzaniu planów miejscowych) dla zabudowy: usługowej, zieleni urządzonej związanej

¹³ % powierzchni gminy.

¹⁴ Zmiana wprowadzona uchwałą Rady Miasta Biłgoraj Nr LIX/490/10 z dnia 30 lipca 2010 r.

¹⁵ W § 3 pkt 22) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.).

z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami mieszkańców, w tym zieleni działkowej, przestrzeni otwartej, zieleni o charakterze publicznym, zieleni nadrzecznej i łąkowej. Burmistrz wyjaśnił, że dokument ten został przyjęty uchwałami z 26 maja 1998 r., 26 listopada 2003 r. oraz 30 lipca 2010 r. i opracowany zgodnie z obowiązującymi ówczesnie przepisami prawa. Zawiera wszelkie niezbędne zapisy, do których obligowała ustawa (co potwierdza opublikowanie uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Lubelskiego).

W sprawie ogólnie zarysowanych wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych, parków miejskich itp.) oraz ich minimalnej powierzchni, Burmistrz wyjaśnił, że lokalna poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności przestrzeni zieleni publicznej, została uregulowana w Studium. Część graficzna Studium wskazywała podział na przeznaczenie takie jak: zieleń parkowa, zieleń dolin rzecznych, zieleń izolacyjna, lasy, dolesienia, cmentarze, ogródki działkowe, tereny ogrodniczo rolne, wody otwarte, aleje parkowe, bulwary, strefy ochronne. Na podstawie części graficznej Studium istniała możliwość wykazania maksymalnego promienia dojścia do tych terenów.

W Studium określono tereny wyłączone z zabudowy przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych (zieleni). Podano m.in., że wyłączono z zabudowy (ze względów ekologicznych) pas terenu rolnego, w południowej części dzielnicy zachodniej – korytarz klimatyczny doliny Białej Łady. Przyjęto w nim *niepodważalne ustalenia, w myśl których Dolina Białej Łady w obszarze Miasta pełni ważną dla Miasta i całego rejonu funkcję „korytarza ekologicznego i klimatycznego”, który powinien być odpowiednio drożny, tzn. nieblokowany zabudową na całej swojej długości*. Poza tym w dokumencie tym ustalono siedem pomników przyrody, a rozszerzenie ochrony prawnej terenów zielonych nastąpiło poprzez uchwalenie planów miejscowych, np. w mpzp – Etap I zatwierdzonym uchwałą nr XXXI/276/17 Rady Miasta Biłgoraj z 27 września 2017 r., założono m.in. w § 5 ust. 2 utrzymanie korytarzy migracyjnych roślin i zwierząt w dolinie cieków wodnych. Poza tym w celu utrzymania i ochrony tych terenów wprowadzono zakaz zabudowy z wyjątkiem budowli hydrotechnicznych związanych z utrzymaniem wód. Względem parku Różnówka wprowadzono w mpzp zapisy ustalające pomniki przyrody w postaci: lipy drobnolistnej oraz klonu pospolitego.

Rada Miasta nie uwzględniła¹⁶ m.in. pięciu uwag mieszkańców Miasta wniesionych do projektu zmiany Studium, dotyczących propozycji zabudowy działek (np. na cele budownictwa jednorodzinnego) położonych na terenie doliny rzeki Białej Łady, ponieważ obszar ten stanowił korytarz ekologiczny Miasta podlegający szczególnej ochronie.

W Studium określono obszary przestrzeni publicznej np. drogi i ulice, place miejskie, zieleń publiczną.

(akta kontroli tom I str. 56-69, 104)

W sprawie braku opracowań ekofizjograficznych¹⁷ Burmistrz wyjaśnił, że na potrzeby obowiązującego Studium (uchwalonego w 1998 r., zmienionego w 2003 r. i 2010 r.) była sporządzona ekofizjografia, która zaginęła na przestrzeni lat. Uwzględniając ten fakt, w 2018 r. zlecono sporządzenie nowej ekofizjografii Miasta, w ramach umowy na opracowanie nowego dokumentu Studium¹⁸.

(akta kontroli tom I str. 12-16)

¹⁶ Załącznik nr 3 do uchwały nr LIX/490/10 z 30 lipca 2010 r..

¹⁷ Są to dokumentacje sporządzane na potrzeby opracowania studium i mpzp.

¹⁸ Uchwała Nr XXXI/277/17 z dnia 27 września 2017 r. Rady Miasta Biłgoraj w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium.

1.5. W Mieście, w latach objętych kontrolą, obowiązywało 17 mpzp. Uchwalono także 7 zmian do nich. Na koniec 2015 i 2016 r. powierzchnia Miasta objęta mpzp wynosiła 465 ha (22,03 %), w latach 2017–2018 było to 1 812 ha (85,85%), a w latach 2019-2020 – 2 052,55 ha (97,24%). Koszty sporządzenia mpzp wyniosły 65,4 tys. zł w 2015 r., 441,9 tys. zł w 2017 r. i 71,8 tys. zł w 2019 r. W roku 2016, 2018 i 2020 kosztów w tym zakresie nie poniesiono.

(akta kontroli tom I str. 131-187)

Tereny wskazane w Studium, jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, w tym korytarzy ekologicznych, nie zostały objęte ustaleniami mpzp jedynie w ok. 1,06% powierzchni Miasta.

Burmistrz wyjaśnił, że brak jest na obszarze Miasta terenów, dla których nie podjęto działań celem opracowania mpzp. W czasie niniejszej kontroli trwały prace nad opracowaniem nowego Studium, które będzie stanowiło wytyczną dla wprowadzania ewentualnych zmian do mpzp. Na niektórych terenach, pomimo podjęcia uchwał o przystąpieniu do opracowania planów miejscowych dla tych obszarów, uwarunkowania przestrzenne zmieniały się w związku z wydanymi decyzjami o pozwoleniach na budowę na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Uzyskiwanie pozwoleń na budowę skutkowało dezaktualizacją projektów planów, a w konsekwencji także sprzeciwami mieszkańców (właścicieli terenów) dla uchwalenia planów. Część doliny rzeki Białej Łady, w granicach administracyjnych Miasta objęto ochroną przed zabudową, poza ustaleniami mpzp, poprzez ujęcie tego terenu na mapach zagrożenia powodziowego¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 56-69)

W sprawozdaniach PZP-1 wykazano zmniejszenia²⁰ przeznaczenia w mpzp terenów pod funkcje:

- zabudowy mieszkaniowej ogółem z 44,2% w 2016 r. do 26,2% w 2020 r.;
- zabudowy usługowej z 11,3% w 2016 r. do 9,2% w 2020 r.;
- komunikacji z 15,6% w 2016 r. do 7,3% w 2020 r.

W ww. sprawozdaniach wykazano także zwiększenia w mpzp przeznaczenia niżej wymienionych terenów pod funkcje:

- zabudowy techniczno-produkcyjnej z 2,7% w 2016 r. do 7,4% w 2020 r.;
- infrastruktury technicznej z 0,1% w 2016 r. do 0,5% w 2020 r.

W sprawozdaniach PZP-1 wykazano, że powierzchnia Miasta w Studium przeznaczona na użytkowanie rolnicze stanowiła 13,5%, a na tereny wód i zieleni 36,2%. Natomiast udział tych terenów na obszarach objętych mpzp zmienił się odpowiednio z 16,2% i 9,9% w 2015 r. do 15,5% i 33,9% w 2020 r. Co oznaczało, że tereny objęte mpzp, przeznaczone pod użytkowanie rolnicze zmniejszyły w ciągu pięciu lat nieznacznie (o 0,7%) natomiast tereny wód i zieleni zwiększyły się o 24%.

(akta kontroli tom I str. 131-182, 188)

W latach 2015-2020 uchwalono trzy mpzp²¹ oraz dokonano zmian w dwóch planach miejscowych²². Uchwała nr XXIV/214/17 z 22 lutego 2017 r. w sprawie zmiany mpzp

¹⁹ Dokument planistyczny, którego obowiązek opracowania wynikał z dyrektywy 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Dyrektywa Powodziowa), sporządzonym zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145, ze zm.).

²⁰ W ujęciu procentowym – w odniesieniu do wszystkich mpzp obowiązujących w Mieście w danym roku rozumianych jako wartość 100%.

²¹ W pozostałych poddanych badaniu, obowiązujących w latach 2015-2020 lecz uchwalonych wcześniej, mpzp: 1) Uchwała Nr XLVIII/310/02 z 24.04.02 r. Zmiana Miejscowego Planu Szczegółowego Zagospodarowania Przestrzennego Śródmieścia M. Biłgoraja w Obszarze 41 A, UH, MW, 2) Uchwała Nr XXIII/186/08 z 29.02.08 r. Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego cmentarza i lapidarium sztuki cmentarnej przy ul. Lubelskiej w Biłgoraju, 3) Uchwała Nr XXXII/282/08 z 29.10.08 r. Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Biłgoraj Piaski I Etap dla terenów oznaczonych symbolami: 6.MN.2, KD i KDx, 4) Uchwała Nr X/61/11 z 29.07.11 r. Zmiana Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego osiedla Dąbrowica w Biłgoraju - część I, nie dokonywano zmian w części dotyczącej zieleni miejskiej.

dla terenu położonego w osiedlu "Ogrody" w Biłgoraju, w obszarach oznaczonych symbolami 9.MN²³ i 12.MN.Z²⁴ do uchwały nr XLI/341/09 z 29 kwietnia 2009 r. mpzp dla terenu położonego w osiedlu "Ogrody" w Biłgoraju, dotyczyła zmiany układu komunikacji. W zakresie dotyczącym zieleni miejskiej, od strony południowej wpisano obszar do wprowadzenia zieleni ozdobnej. Zmiana objęła tereny oznaczone symbolami 9.MN oraz 12.MN.Z, dla których plan określał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na min 30%. Zmianą do tego planu wprowadzono nowe symbole, dla których ustalono następujące wartości wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej: dla symbolu 1.MN.U²⁵ min. 30% a dla symbolu 2.MN.U.Z²⁶ min. 35%.

Uchwała nr V/37/2019 z 30 stycznia 2019 r. w sprawie zmiany mpzp Miasta Biłgoraj - etap I, dla terenu działek nr: 1/2, 1/7, 1/39, 1/42, 1/27, 1/28, 1/32, 1/33 ark. 23 i części działki nr 18 ark. 25 położonych w Biłgoraju (Model) do uchwały nr XXXI/276/17 z 27 września 2017 r. mpzp Miasta Biłgoraj - etap I, dotyczyła określenia nowych wskaźników i parametrów zabudowy terenów przemysłowych. Zachowano teren zieleni izolacyjnej po południowo-wschodniej stronie opracowania. Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla terenu przeznaczonego pod przemysł zmienił się z nie mniej niż 20% na nie mniej niż 10%. Dla terenu zieleni izolacyjnej wskaźnik ten pozostał bez zmian, nie mniej niż 50%.

W sprawie zmniejszenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, Burmistrz wyjaśnił, że zmiany zapisów części tekstowej jak i rysunku wskazanego planu miejscowego dotyczą terenu oznaczonego symbolem C.1.P/U.03. – teren obiektów produkcyjnych, składy i magazyny, tereny zabudowy usługowej oraz C.2.ZI.02 - tereny zieleni izolacyjnej. Położenie terenu jest typowo przemysłowe, w otoczeniu torów kolejowych, składów przemysłowych (obecnie węgla) oraz obwodnicy.

Pozostałe mpzp z lat objętych kontrolą, przyjęto uchwałami: nr XI/80/15 z 25 listopada 2015 r. – mpzp doliny Białej Łady między ul. Lubelską i ul. Sikorskiego w Biłgoraju - część I oraz nr IX/85/2019 z 27 czerwca 2019 r. – mpzp Miasta Biłgoraj - etap II. Nie dokonywano w nich zmian w części dotyczącej zieleni miejskiej.

(akta kontroli tom I str. 56-69, 104, 184-186)

W mpzp uchwalonych w okresie objętym kontrolą ustalono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz działania związane z zielenią, terenami zielonymi i wodami, do których zaliczono m.in.: utrzymanie korytarzy migracyjnych roślin i zwierząt w dolinie cieków wodnych (mpzp przyjęty uchwałą nr IX/85/2019), wyznaczenie pomników przyrody (mpzp przyjęty uchwałą nr XXXI/276/17), wyznaczenie obszaru objętego statusem ochrony zlewni wód powierzchniowych rzeki Czarnej Łady (mpzp przyjęty uchwałą nr XLI/341/09), objęcie doliny rzeki Biała Łada (korytarz ekologiczny) ochroną jako element systemu przyrodniczego Miasta i jego regionu mpzp przyjęty uchwałą nr XI/80/15).

(akta kontroli tom I str. 104)

Przeznaczenie terenów zielonych ujętych w zbadanych mpzp było, co do zasady, zgodne z przeznaczeniem tych terenów określonym w Studium²⁷, jednak w przypadku dwóch mpzp przyjętych uchwałami nr XXI/276/17 z 27 września 2017 r. oraz IX/85/2019 z 27 czerwca 2019 r., Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie (dalej: WSA) stwierdził nieważność tych uchwał w częściach

²² W tym w jednym uchwalonym w 2009 r.

²³ Teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

²⁴ Teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Strefa warunkująca działalność realizacyjną warunkami gruntowo-wodnymi terenu.

²⁵ Teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług.

²⁶ Teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (uwarunkowaniami gruntowo-wodne).

²⁷ W tym w jego części graficznej.

poświęconych zieleni miejskiej. W pierwszej uchwale w zakwestionowanych § 5 ust. 1 pkt 21, pkt 22, § 54 ust. 3 pkt 1, pkt 2 lit a i b, § 116 ust. 3 pkt 1, pkt 2 lit. a i b oraz § 177 ust. 3 pkt 1, na terenach zieleni izolacyjnej (symbol ZI) przewidziano w mpzp realizację m.in. zabudowy usługowej związanej z infrastrukturą komunikacyjną, turystyką, sportem i rekreacją oraz gastronomią. Tymczasem, zgodnie z ustaleniami Studium, w części IV zatytułowanej Warunki realizacji Studium w pkt 1.2 lit. d Tereny zieleni -"ZPC", "ZP", "ZD", "ZI", "ZL", "OR" – traktowano jako tereny otwarte Miasta, tj. bez zabudowy kubaturowej, z wyjątkiem ograniczonej ilości obiektów związanych z rekreacją lub produkcją rolniczą²⁸. Z kolei w zakwestionowanym § 16 ust. 1 uchwały nr IX/85/2019 i załączniku (części) graficznym Nr 1C do niej wyznaczono teren²⁹ posiadający przeznaczenie podstawowe np.: zabudowa usługowa i przeznaczenie dopuszczalne np.: funkcja mieszkaniowa związana z usługą. Natomiast na rysunku Studium przedmiotowy teren leżał w granicach terenu zieleni parkowej o symbolu ZP³⁰.

(akta kontroli tom I str.104, 208-214)

W mpzp określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy³¹. Została ona zróżnicowana, w zależności od przeznaczenia terenu, np. w:

- mpzp przyjętym uchwałą nr XXXI/276/17³² określono ją na nie więcej niż: 0,4 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), 0,6 (obiekty produkcyjne, zabudowa usługowa istniejąca), 0,8 (zabudowa mieszkaniowo/usługowa), 1,0 (tereny zabudowy usługowej w zieleni, elektroenergetyka, gazownictwo), 1,5 (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna/usługowa). W planie tym określono intensywność zabudowy jedynie poprzez sformułowanie „na nie więcej niż”, a ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³³ (dalej: upzp) w art. 15 ust. 2 pkt 6) stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W tej sprawie Burmistrz wyjaśnił, że określenie wskaźnika intensywności zabudowy sformułowaniem „nie więcej niż” wyznacza dopuszczalną górną granicę wartości, która nie może być przekroczona. Mając na uwadze ochronę środowiska zapis określający minimalną intensywność zabudowy byłby dla środowiska niekorzystny³⁴;
- mpzp przyjętym uchwałą nr XXIV/214/17 określono ją na nie mniej niż 0,2 i nie więcej niż 0,6 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług);
- mpzp przyjętym uchwałą nr V/37/2019 określono ją na nie mniej niż 0,1 i nie więcej niż 0,9 (obiekty produkcyjne, zabudowa usługowa);
- mpzp przyjętym uchwałą nr IX/85/2019³⁵ określono ją na nie mniej niż 0,001 i nie więcej niż 0,4 (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna), od 0,001 do 2,0 (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna), od 0,001 do 3,0 (zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna/usługowa), od 0,75 do 3,5 (zabudowa usługowa).

W Studium zaproponowano graniczne wartości budowlanego użytkowania terenów netto dla zabudowy mieszkaniowej, w tym intensywność zabudowy na poziomie od 0,3 do 0,6. Jednak dopuszczono korektę proponowanych wskaźników w mpzp.

²⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 26 kwietnia 2018 r. II SA/Lu 269/18.

²⁹ Oznaczony symbolami A.2U 03 oraz A. MW 18.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 10 marca 2020 r. II SA/Lu 687/19.

³¹ Rozumiana jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

³² Obejmował powierzchnię 1 718 ha (82% Miasta). W tym mpzp wymieniono 91 przypadków określenia intensywności zabudowy.

³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

³⁴ Plan ten uzyskał stosowne opinie i uzgodnienia oraz został opublikowany przez Wojewodę Lubelskiego w Dz. Urz. Woj. Lub.

³⁵ Obejmował powierzchnię 183,23 ha (8,7% Miasta). W tym mpzp wymieniono 50 przypadków określenia intensywności zabudowy.

W mpzp przyjęto definicję powierzchni biologicznie czynnej, jako udział terenu biologicznie czynnego (w znaczeniu przepisów odrębnych), w stosunku do powierzchni działki budowlanej, wyrażoną procentowo. Określono w nich także minimalny udział procentowy tej powierzchni w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, np. w:

- mpzp przyjętym uchwałą nr XXXI/276/17 określono ją (w zależności od przeznaczenia terenu i jego lokalizacji) na nie mniej niż np.: od 5% (np. tereny elektroenergetyki), 10% (np. tereny infrastruktury technicznej – odprowadzanie ścieków), 50% (np. obiekty produkcyjne, zabudowa usługowa istniejąca), 80% (np. tereny zieleni izolacyjnej), do 90% (tereny zabudowy usługowej – oświaty, opieki społecznej)³⁶;

- mpzp przyjętym uchwałą IX/85/2019 określono ją (w zależności od przeznaczenia terenu i jego lokalizacji) na nie mniej niż np.: 5% (np. tereny elektroenergetyki), 30% (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w zieleni), 40% (tereny sportu i rekreacji), 50% (np. tereny placu miejskiego w zieleni), 70% (np. tereny zieleni urządzonej), do 80% (tereny zieleni izolacyjnej)³⁷.

Wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej z mpzp odbiegały od zapisów Studium, w którym podano, że dla zabudowy mieszkaniowej minimum powierzchni biologicznie czynnej to 40%³⁸. Burmistrz wyjaśnił, że w toku postępowania przeprowadzano analizy prawne, ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Wynikowe parametry określone w planie mogły się różnić od proponowanych przez Studium, a sam ten dokument w świetle sformułowania „proponowane (...) wartości” dopuszcza takie odstępstwa.

(akta kontroli tom I str. 104, 123-130)

Nakazy utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych zostały uwzględnione w mpzp, co odpowiadało zapisom Krajowej Polityki Miejskiej 2023³⁹ (dalej: KPM 2023). Plany uwzględniały zasady zrównoważonego rozwoju (nie naruszały walorów przyrodniczych i krajobrazowych). W mpzp znajdowały się zapisy dotyczące wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej np. dla nowo projektowanego odcinka ul. Korczaka, ustala się: (...) – zalecane obustronne urządzenie pasów zieleni wysokiej o szer. min. 1,5 m – (...) ⁴⁰. Jednak w większości plany nie posiadały ograniczeń i nakazów, takich jak:

- nakaz zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie,

- ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój.

Niemniej jednak pojawiały się w nich zapisy, które w sposób szczegółowy określały zasady kształtowania składników zielonych, np. nakazuje się (...) wzmocnienie obudowy biologicznej dróg - wprowadzenie żywopłotów z krzewów i drzew - zwłaszcza liściastych (zaleca się używanie gatunków rodzimych)⁴¹.

Opracowując mpzp przeprowadzono konsultacje społeczne w trybie wynikającym z upzp (w formie dyskusji publicznych, wraz z możliwością składania uwag, podlegających rozpatrzeniu). Zainteresowani mieszkańcy w zdecydowanej

³⁶ W tym mpzp wymieniono 135 przypadków wyznaczenia powierzchni biologicznie czynnej.

³⁷ Wymieniono w nim 44 przypadki wyznaczenia powierzchni biologicznie czynnej.

³⁸ Dopuszczano korektę proponowanych wskaźników w mpzp.

³⁹ Załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. z 2015 r. poz. 1235).

⁴⁰ Mpzp Batorego-Jana Pawła II, zatwierdzony uchwałą Nr XXVII/229/08 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 27 czerwca 2008 r. (§14).

⁴¹ Mpzp Batorego-Jana Pawła II, zatwierdzony uchwałą Nr XXVII/229/08 Rady Miasta Biłgoraj z dnia 27 czerwca 2008 r. (§10).

większości byli za likwidacją terenów zielonych na ich nieruchomościach i przekształceniem ich na tereny budowlane.

(akta kontroli tom I str. 216-219)

1.6. Miasto nie opracowało dotychczas gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴². Burmistrz wyjaśnił, że urzędnicy miejscy zamierzają w najbliższym czasie wywiązać się z tego obowiązku. Zgodnie z art. 52 ust. 1 wyżej cytowanej ustawy, do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji. Miasto posiada natomiast uchwalony 31 maja 2017 r. Lokalny Program Rewitalizacji (dalej: LPR) na lata 2016-2022⁴³. Ponadto w 2020 r. złożono wniosek na opracowanie dokumentów strategicznych, w tym gminnego programu rewitalizacji, w ramach programu „Rozwój Lokalny”.

(akta kontroli tom I str. 12-16)

W okresie objętym kontrolą w Mieście funkcjonowały dwa lokalne programy rewitalizacji, jeden na lata 2008-2015 (który nie przewidywał działań dotyczących terenów zielonych w okresie objętym kontrolą), drugi na lata 2016-2022. W LPR na lata 2016-2022 zidentyfikowano problemy w sferze środowiskowej, do których zaliczono m.in. zaniedbane i źle zagospodarowane tereny zielone, skwery i parki miejskie (Park Nowakowskiego, Skwer Saski). Podano w nim, że jedną z głównych bolączek były problemy wynikające ze złego stanu drzewostanu, nieprawidłowego zagospodarowania i uporządkowania terenów zielonych. Obszar rewitalizacji składał się z dwóch podobszarów (2 osiedla) zajmował powierzchnię 4,03 km² (19% powierzchni gminy) i był zamieszkały przez 6 768 osób (25,9% mieszkańców Miasta).

Cele i przedsięwzięcia LPR 2016-2022 były komplementarne z postanowieniami Studium. Odnośnie do terenów zielonych wykazanych w Studium ustalono cel strategiczny rozwoju Biłgoraja – miasto organiczne, modelowy wzorzec naturalnej symbiozy przyrody i działań antropogenicznych, który odpowiadał założeniom ww. LPR.

LPR na lata 2016-2022 oraz jego prognoza oddziaływania na środowisko na mocy Zarządzenia Burmistrza Miasta⁴⁴ zostały poddane konsultacjom społecznym w dniach od 6 do 26 kwietnia 2017 r. Uwag dotyczących terenów zielonych nie wnoszono natomiast postulowano m.in.: zwiększenie powierzchni parków, zielonych skwerów, terenów zielonych.

W ramach planowanych przedsięwzięć wymieniono m.in.: rewitalizację śródmieścia Miasta polegającą m.in. na poprawie istniejących terenów zielonych Placu Wolności poprzez wprowadzenie stref wypoczynku i rozrywki (szczegółowy opis przedstawiono w pkt. 4.2.1. wystąpienia). W odniesieniu do przedsięwzięć rewitalizacyjnych ujętych w podobszarze I – Śródmieście LPR 2016-2022, przyjęto poprawę infrastruktury technicznej podobszaru i odnowienie terenów zielonych. Dotyczyło to np.: przebudowy ulicy 3-go Maja. W sprawie realizacji tego przedsięwzięcia Burmistrz wyjaśnił, że inwestycja zrealizowana została przez Miasto w 2018 r. Wartość robót to 2 080 tys. zł. Zakres inwestycji obejmował: budowę ulicy o długości 725 m, budowę chodnika o długości 1 550 m, zatoki postojowe (ilość miejsc parkingowych 89) oraz zagospodarowanie zieleni.

(akta kontroli tom I str. 123-124, 219-293)

⁴² Dz.U. z 2021 r. poz. 485.

⁴³ Uchwała nr XXVII/256/17.

⁴⁴ Nr 214/VII/2017 z dnia 5 kwietnia 2017 r.

1.7. W Biłgoraju nie funkcjonował miejscowy plan rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f upzp. Burmistrz wyjaśnił, że zgodnie z ww. przepisem, miejscowy plan rewitalizacji nie jest dokumentem obligatoryjnym dla gminy, a ponadto Miasto nie uchwaliło gminnego programu rewitalizacji.

(akta kontroli tom I str. 12-16)

1.8. W Urzędzie Miasta nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni, w której zidentyfikowano by podstawowe problemy dotyczące zieleni miejskiej, równomierności rozmieszczenia terenów zielonych w poszczególnych częściach Miasta, w tym ich dostępności dla mieszkańców. Burmistrz wyjaśnił, że Urząd nie dysponował taką diagnozą, niemniej problematyka ta była poruszana i szeroko analizowana na etapie sporządzania planów miejscowych. Nad wskazanymi zagadnieniami pochyłali się zarówno projektanci miejscowych planów jak i Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna.

(akta kontroli tom I str. 56-69)

1.9. W dokumencie pn.: „Delimitacja Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Miasta Biłgoraj”, w części poświęconej analizie uwarunkowań formalnych wynikających z ustaleń polityki przestrzennej Studium, zawarto scenariusze rozwoju. W jednym z nich założono realizację obwodnicy Miasta, efektem czego będzie m.in. rozwój terenów zielonych, a sieć dróg rowerowych i ciągów pieszych zapewni dobre powiązania z pozostałymi obszarami zurbanizowanymi, a także z podmiejskimi terenami zielonymi.

(akta kontroli tom I str. 294-302)

1.10. W okresie objętym kontrolą funkcjonowała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna (dalej: MKUA), powołana zarządzeniami Burmistrza⁴⁵, jako jego organy doradcze w sprawach m.in. opiniowania Studium i mpzp.

Komisja przedstawiała Burmistrzowi swoje opinie, uwagi i propozycje w sprawie zachowania i zwiększania terenów zielonych. Przykładowo w sprawie zmiany przeznaczenia terenu⁴⁶ na usługi mogące znacząco oddziaływać na środowisko, Komisja wydała opinię negatywną.

Komisja opiniowała mpzp, w tym objęte badaniem NIK, np.: w przypadku projektu zmiany mpzp dla terenu położonego w osiedlu "Ogrody" w Biłgoraju, po uwagach dotyczących sporządzenia mpzp z uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu⁴⁷, czy wprowadzenia definicji powierzchni biologicznie czynnej, 10 sierpnia 2016 r. zaopiniowała pozytywnie⁴⁸ możliwość przedłożenia projektu mpzp do dalszego opiniowania i uzgodnień, zgodnie z art. 17 pkt 6 upzp.

(akta kontroli tom I str. 303-357)

1.11. Do głównych barier związanych z wdrażaniem w życie zapisów Studium odnoszących się do zachowania i rozwoju terenów zielonych Burmistrz zaliczył:

- presję budowlaną deweloperów oraz indywidualnych inwestorów na tereny cenne przyrodniczo,
- brak ustawowego nakazu zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami Studium (w przeciwieństwie do nakazanej ustawą zgodności ustaleń mpzp z ustaleniami Studium),
- długotrwałą i kosztowną procedurę uchwalania mpzp,

⁴⁵ Nr: 274/VII/2014 z 15 stycznia 2014 r., 51/VII/2015 z 30 czerwca 2015 r., 159/VII/2016 z 2 sierpnia 2016 r., 288/VII/2018 z 18 maja 2018 r. oraz 124/VIII/2020 z 12 maja 2020 r.

⁴⁶ Nieruchomość nr 22/2, ark. 15.

⁴⁷ Dz.U. z 2015 r., poz. 774.

⁴⁸ Była to druga opinia w tej sprawie (w pierwszej zaproponowano wprowadzenie korekt do projektu). Wyrażono ją po trzech protokolowanych spotkaniach.

– problem nieuwzględniania mniejszych rzek na mapach zagrożenia powodziowego opracowanych przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. W przypadku Biłgoraja istotne byłoby uwzględnienie rzeki Czarnej Łady, poprzez określenie zasięgu stref zalewowych od tej rzeki.

Burmistrz wyjaśnił, że pomimo chęci ustalenia jak najwłaściwszych i najlepszych zapisów planów miejscowych, po ich uchwaleniu zdarzało się, że były one różnie interpretowane. Rozpatrywanie konkretnych wniosków (w szczególności w zakresie zmiany sposobu użytkowania) wykazało, iż istnieje silna presja (dyktowana indywidualnym interesem właścicielskim), aby zaburzyć generalną intencję zakazu zabudowy terenów zielonych. Burmistrz planuje przystąpienie do wdrożenia zmian (także w zakresie uszczelnienia i doprecyzowania zapisów dotyczących ochrony terenów zielonych) zapisów planów miejscowych po uchwaleniu nowego Studium, które jest obecnie w trakcie opracowania.

Zdaniem Burmistrza w przepisach nie przewidziano sytuacji, w których uchwalenie planu przedłużało się (np. w związku ze skomplikowaną problematyką przeznaczenia terenów), a zawieszenie na dziewięć miesięcy (zgodnie z upzp) postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy, dla inwestycji spełniającej wszystkie wymogi, jednak niezgodnej z opracowanym projektem mpzp, a tym samym również niezgodnej ze Studium (np. wkraczającej w tereny wskazane w nim jako cenne przyrodniczo), jest czasem niewystarczające do skutecznego (poprzez uchwalenie planu) zablokowania takiej inwestycji.

(akta kontroli tom I str. 358-368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki związanej z uwzględnianiem terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu raportów z realizacji POŚ za lata 2015–2017.

Art. 18 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska stanowi, że raporty te sporządza organ wykonawczy gminy co dwa lata i przedstawia je radzie gminy, a następnie przekazuje organowi wykonawczemu powiatu.

Burmistrz wyjaśnił, że raporty z realizacji Programu Ochrony Środowiska nie zostały sporządzone. Wynikało to z przeoczenia. Pomimo tego, wszelkie informacje z jego wykonania były przekazywane organom wyższych szczebli, w zakresach i formach przez nie wymaganych.

(akta kontroli tom I str. 56-69)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta zachowano spójność zapisów dotyczących zieleni. W Studium wyłączono z zabudowy tereny przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych i ich ochrony przed presją inwestycyjną oraz przyjmowano w nim konkretne cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych. Wielkość udziału terenów zielonych w mpzp zwiększyła się z 9,9% w 2015 r. do 33,9% w 2020 r. Urząd nie opracował diagnozy stanu i rozmieszczenia zieleni w Mieście, jednak problematyka dotycząca m.in. terenów cennych przyrodniczo i obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku presji inwestycyjnej, była analizowana na etapie sporządzania mpzp z udziałem MKUA. Przeznaczenie terenów zielonych w mpzp było zgodne z dyspozycjami zawartymi w Studium, a pokrycie w 97,24% powierzchni Miasta mpzp umożliwiało skuteczną ochronę tych terenów przed ich niekontrolowaną zabudową. Na pozytywny obraz zarządzania terenami zielonymi w Mieście wpłynęło także to, że tereny wskazane w Studium, jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, tylko w ok 1% nie zostały objęte ustaleniami mpzp.

W trakcie kontroli ustalono, że nie opracowano raportów z realizacji Programu Ochrony Środowiska z trzech lat objętych kontrolą, co zdaniem NIK mogło doprowadzić do tego, że wskazane w art. 18 ust. 2 Prawa ochrony środowiska organy mogły mieć niepełną wiedzę o stanie jego realizacji.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zarządzanie terenami zielonymi

2.1. Miasto nie posiadało kompleksowej inwentaryzacji zieleni. Inwentaryzacje sporządzano według potrzeb, np. w związku z rewitalizacją Placu Wolności.

(akta kontroli tom I str. 56-60)

2.2. Zadaniami związanymi z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zajmowały się: RGPTiR, RGK oraz Referat Planowania i Realizacji Inwestycji (dalej: RPiRI).

Według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu do zadań RGPTiR należało m.in.: przygotowywanie i koordynowanie prac nad sporządzaniem Studium i mpzp, w tym prowadzenie toku formalno-prawnego; przygotowywanie dla Burmistrza ocen i analiz w celu występowania do Rady Miasta z wnioskami, w sprawie sporządzania lub zmian mpzp oraz Studium; współpraca z organami administracji w sprawach zagospodarowania przestrzennego i udział w pracach MKUA; prowadzenie postępowań w sprawie decyzji o warunkach zabudowy.

Do zadań RGK należało m.in.: utrzymanie czystości i porządku w mieście; koordynacja działalności jednostek, zakładów komunalnych w zakresie usług komunalnych i bieżącego utrzymania Miasta; prowadzenie spraw dotyczących ochrony środowiska i ekologii; koordynacja działań związanych z Programem Ochrony Środowiska; koordynacja prac w zakresie aktualizacji i realizacji Regulaminu utrzymania czystości i porządku.

Do zadań RPiRI należało m.in.: prowadzenie inwestycji oraz ich rzeczowe i finansowe rozliczanie; współpraca z jednostkami miejskimi w zakresie realizacji inwestycji; prowadzenie prac dotyczących przygotowania i realizacji dokumentów o charakterze strategicznym.

Zadania te miały odzwierciedlenie w zakresach czynności czterech pracowników ww. referatów. Dodatkowo w zakresie czynności jednego pracownika RGK przydzielono zadanie polegające na nadzorze nad utrzymaniem zieleńców i parków publicznych.

(akta kontroli tom I str. 369-386)

W Urzędzie nie wdrożono indywidualnych rozwiązań organizacyjnych dotyczących rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Mieście. Nie wyznaczono także komórki organizacyjnej (stanowiska) do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zielonymi.

(akta kontroli tom I str. 369- 375)

2.3. W latach 2015-2020 na bieżące utrzymanie terenów zieleni miejskiej, cięcia sanitarne i pielęgnacyjne drzew, nasadzenia roślin, zagospodarowanie terenów zielonych, sporządzanie ekspertyz dendrologicznych w 2015 r. zaplanowano 875,5 tys. zł a wydatkowano w nim 815 tys. zł. W 2016 r. było to odpowiednio 887 tys. zł i 775 tys. zł, w 2017 r. – 1 069 tys. zł i 1 049 tys. zł, w 2018 r. – 1 140 tys. zł i 1 108 tys. zł, w 2019 r. – 1 274 tys. zł i 1 169 tys. zł a w 2020 r. – 1 203 tys. zł i 1 128 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 189, 194)

Wydatki na zadania inwestycyjne, w postaci zakupu działek obejmujących tereny zielone, zaplanowano w ogólnej puli wydatków inwestycyjnych w ramach gospodarki

gruntami⁴⁹ w 2015 r. - 890 tys. zł, a w 2017 r. - 650 tys. zł, a wydatkowano odpowiednio w tych latach – 61,19 tys. zł i 200 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 189-192, 195-202)

Wydatki bieżące na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w 2015 r. stanowiły 0,66%, a wydatki inwestycyjne 0,05% wydatków Miasta ogółem, które wyniosły 124 306 tys. zł. W 2016 r. wydatki bieżące stanowiły 0,86% wydatków Miasta ogółem (89 630 tys. zł). W 2017 r. wydatki bieżące stanowiły 1,07%, a wydatki inwestycyjne 0,2% wydatków Miasta ogółem (98 394 tys. zł). W latach 2018-2020 wydatki bieżące stanowiły odpowiednio 1,01%, 0,91% i 0,79% wydatków Miasta ogółem, które wyniosły odpowiednio: 109 276 tys. zł, 128 067 tys. zł oraz 143 241 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 189)

Źródłem finansowania wydatków na zachowanie i zwiększenie terenów zielonych był w głównej mierze budżet Miasta a w pozostałym zakresie: w 2015 r. – 10 tys. zł to dotacja z WFOŚiGW w Lublinie na zagospodarowanie terenów zieleni poprzez nasadzenie drzew i krzewów i 55,35 tys. zł dofinansowanie z programu Rozwój Polski Wschodniej na lata 2007-2013; w 2016 r. i 2017 r. odpowiednio 18 tys. zł i 8 tys. zł to dotacje z WFOŚiGW w Lublinie na zagospodarowanie terenów zieleni poprzez nasadzenie drzew i krzewów; w 2018 r. – 8,5 tys. zł stanowiła dotacja z WFOŚiGW w Lublinie na zagospodarowanie terenów zieleni poprzez nasadzenie drzew i krzewów oraz 13,28 tys. zł z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020; w 2019 r. środki w kwocie 79,93 tys. zł pozyskano z Funduszu Dróg Samorządowych.

(akta kontroli tom I str. 123-130, 189)

2.4. Miasto nie posiadało planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2014–2015 nie było warunków na opracowanie takiego planu. Dla jego opracowania nie było także materiałów, gdyż trwały prace nad opracowaniem LPR na lata 2016–2022, a obowiązujące z 1998 r. Studium wymagało aktualizacji. Znaczną część środków finansowych pochłonęły różnego rodzaju inne inwestycje realizowane w latach objętych kontrolą⁵⁰.

(akta kontroli tom I str. 387-389)

2.5. W 2015 r. nabyto teren zielony, w drodze zamiany za fragment gruntu leśnego bezpośrednio przyległego do lasu wnioskodawcy – działki nr 20/1 i 26/1 ark. 2 (rejon ul. Radzieckiej), na którym znajdował się ciek melioracyjny. Zakupiono także trzy działki pozostałe po przejęciu gruntów pod realizację inwestycji drogowej na wnioski zainteresowanych właścicieli – działki nr: 36/6 ark. 77, 26/4 i 26/6 ark. 28, 17/2 ark. 73 (ul. Tarnogrodzka, teren przy rzece Biała Łada oraz teren przy obwodnicy południowej). Łączna powierzchnia tych działek to 0,3756 ha.

W 2017 r. nabyto nieruchomość położoną w rejonie ul. Wiejskiej (działka nr 14/2 ark. 63). Nieruchomość była niezabudowana i położona w obszarze spływu wód opadowych rzeki Czarna Łada, która stanowi odbiornik tego typu wód dla całej wschodniej części Miasta⁵¹. Nabycia dokonano w celu przeprowadzenia m.in. dodatkowego kanału burzowego. Powierzchnia działki to 0,7479 ha.

Powyższe działki były położone na obrzeżach Miasta.

⁴⁹ Dział 700, rozdział 70005, paragraf 6060.

⁵⁰ Np. w 2015 r. wydano na inwestycje 62,7 mln zł, przy budżecie rocznym ok. 124 mln zł.

⁵¹ Istniejące już na tym obszarze kanały deszczowe i rowy melioracyjne odprowadzające wody opadowe do rzeki były niewystarczające dla rozwiązania problemu zalewania posesji i dróg podczas większych opadów deszczowych.

W latach objętych kontrolą zbyto dziewięć działek przeznaczonych w mpzp (dwie) i Studium (siedem) pod tereny zielone (cztery w 2015 r., po jednej w 2016 r. i 2017 r. oraz trzy w 2019 r.). Ich powierzchnia łącznie wyniosła 0,4963 ha. Kwoty uzyskane z ich sprzedaży wyniosły od 4,74 tys. zł (powierzchnia działki 0,0064 ha) do 50,5 tys. zł (powierzchnia działki 0,3108 ha), a łącznie – 168,88 tys. zł. Podstawą ich zbycia były m.in. wnioski właścicieli działek przyległych. W przypadku jednej działki Burmistrz wydał decyzję o warunkach zabudowy nr 15.2015 z 5 sierpnia 2015 r. (opisano ją w pkt. 3.4. wystąpienia). Działki położone były poza centrum Miasta.

(akta kontroli tom I str. 190-192)

2.6. Powierzchnia wszystkich terenów zieleni znajdujących się w gestii Miasta (lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleń urządzona i nieurządzona itd.) zmniejszyła się z 146,98 ha w 2015 r. do 137,04 ha w 2020 r., natomiast powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej zwiększyła się w tym czasie z 37,16 ha do 37,7 ha.

Wskaźnik powierzchni wszystkich terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca gminy wynosił w: 2015 r. – 54,86 m², 2016 r. – 51,24 m², 2017 r. – 52,05 m², 2018 r. – 52,01 m², 2019 r. – 52,57 m², 2020 r. – 52,90 m², natomiast wskaźnik powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej na jednego mieszkańca wynosił w: 2015 r. – 14,43 m², 2016 r. – 14,37 m², 2017 r. – 14,45 m², 2018 r. – 14,54 m², 2019 r. – 14,43 m², 2020 r. – 14,55 m². Oznacza to, że w zbadanych latach pierwszy wskaźnik uległ nieznacznemu zmniejszeniu a drugi poprawie. W odniesieniu do terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej były to wartości ponad czterokrotnie korzystniejsze od założonych w Studium z 1998 r.

(akta kontroli tom I str. 206-207)

2.7. W latach 2015-2020 z terenów nieruchomości gminnych usunięto 604 drzewa i 97,77 m² krzewów, w tym odpowiednio: w 2015 r. 94 drzew i 92,77 m² krzewów; w 2016 r. 77 drzew; w 2017 r. 108 drzew; w 2018 r. 115 drzew i 5 m² krzewów; w 2019 r. 83 drzewa, a w 2020 r. – 127. Do najczęściej usuwanych drzew należały: lipa drobnolistna, sosna pospolita, topola – szara, brzoza brodawkowata, wiąz szypułkowy, czeremcha, jarzab pospolity, olsza czarna, wierzba płacząca, śliwa domowa, świerk pospolity, głóg dwuszyjkowy, modrzew europejski. Podstawą do ich wycięcia było 89 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (z tego w 2015 r. – 10; w 2016 r. – 7; w 2017 r. – 16; w 2018 r. – 23; w 2019 r. – 19 oraz w 2020 r. – 14), którymi objęto 593 drzewa oraz 7 m² krzewów.

Liczba usuniętych drzew i powierzchnia usuniętych krzewów w latach 2015-2020, była większa niż ich liczba wynikająca z otrzymanych zezwoleń, ponieważ w przypadkach określonych w art. 83f ust. 1 pkt. 1 i 14 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵² (w brzmieniu obowiązującym w objętych kontrolą latach), usunięcie ich nie wymagało zezwolenia⁵³.

W 2015 r. nasadzono 434 drzew i 1 588,5 m² krzewów; w 2016 r. odpowiednio – 322 i 1 034; w 2017 r. – 279 i 1 336,5; w 2018 r. – 159 i 564,5; w 2019 r. – 190 i 1 135 oraz w 2020 r. – 299 i 2 282 (łącznie 1 683 drzew i 7 940,5 m² krzewów). Do najczęściej nasadzanych drzew należały m.in.: czeremcha wirginijska, platan klonolistny, dąb szypułkowy, grab pospolity, kasztanowiec czerwony, brzoza omszona, cis.

Wskazane w sprawozdaniach SG-01 dane dotyczące ubytków drzew, opracowano na podstawie wydanych i otrzymanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew. Ilość nowo nasadzonych drzew została wskazana na podstawie wewnętrznych

⁵² Dz.U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

⁵³ Usunięcie złomów lub wywrotów drzew oraz krzewów, których wiek nie przekraczał 10 lat – do stycznia 2017 r. a po tej dacie krzewu albo krzewów rosnących w skupisku, o powierzchni do 25 m².

rejestrów, umów, protokołów odbioru oraz informacji otrzymanych od podmiotów, które otrzymały decyzje zezwalającą na usunięcie drzew pod warunkiem wykonania nasadzeń zastępczych. Sprawozdania te za 2018 r. i 2019 r. przekazywano do GUS w terminie, natomiast za lata 2015-2017 i rok 2020 z opóźnieniami wynoszącymi od jednego do czterech dni. Wszystkie jednak zostały przez tę instytucję zaakceptowane (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzane nieprawidłowości*).

(akta kontroli tom I str. 123-124, 193, 204, 390-415, 498-503)

W zbadanych pięciu inwestycjach prowadzonych w latach objętych kontrolą, w ramach realizacji których usunięto drzewa, wnioski o wydanie zezwoleń na ich usunięcie Burmistrz składał do Starosty Biłgorajskiego, a dane wynikające z otrzymanych zezwoleń⁵⁴ były ujęte w prowadzonych ewidencjach. Zezwolenia Starosty dotyczyły łącznie 115 drzew.

W dniu 2 lutego 2021 r. Burmistrz przekazał do Starosty Biłgorajskiego informację o wykonaniu nasadzeń zastępczych drzew, o których była mowa m.in. w poddanych szczegółowej analizie decyzjach nr: RO.613.63.2017 z 15 stycznia 2018 r. (minimum 40 sztuk) oraz RO.613.25.2019 z 4 czerwca 2019 r. (minimum 17 sztuk). W informacji podano, że dokonano nasadzeń następujących drzew: dąb (22 szt.), platan klonolistny (5 szt.), klon zwyczajny (40 szt.) – odnośnie do pierwszej z ww. decyzji oraz platan klonolistny (7 szt.), czeremcha wirginijska (8 szt.), cis (27 szt.) – odnośnie do drugiej decyzji. Nasadzeń dokonano w większej liczbie (łącznie 109) niż wskazano w tych decyzjach oraz we wskazanych lokalizacjach.

W sprawie dokonania nasadzeń czeremchą wirginijską oraz cisem, tj. gatunkami drzew, które nie zostały wskazane w decyzji Starosty Biłgorajskiego nr RO.613.25.2019 z 4 czerwca 2019 r. Burmistrz wyjaśnił, że nasadzenia cisu wykonano, ponieważ nie zasłaniają one dodatkowego oświetlenia chodnika, poza tym jest to cenny przyrodniczo gatunek zimozielony. Wybór gatunku czeremchy wirginijskiej został podyktowany okazałą formą kwitnienia w okresie wiosennym oraz wysokimi możliwościami adaptacyjnymi w warunkach miejskich. W pozostałym zakresie nasadzeń dokonano gatunkami drzew wskazanymi w ww. decyzjach.

Podane w informacji dane były prawdziwe, co zweryfikowano na podstawie przeprowadzonych w trakcie niniejszej kontroli oględzin.

(akta kontroli tom I str. 204, 391, 416-497)

2.8. W 2015 r. udzielono 112 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż tereny nieruchomości gminnych, w 2016 r. – 115, w 2017 r. – 32, w 2018 r. – 40, w 2019 r. – 29 a w 2020 r. – 37 (łącznie 365). Liczba drzew i powierzchnia krzewów, jaką ustalono do usunięcia wynikająca z udzielonych zezwoleń w tych latach wyniosła odpowiednio: 831 szt. i 32 m²; 749 szt. i 118,7 m²; 638 szt. i 0 m²; 451 szt. i 135 m²; 283 szt. i 0 m² oraz 308 szt. i 60 m² (łącznie 3 260 szt. i 345,7 m²).

W okresie objętym kontrolą nasadzono 299 drzew (od 5 w 2018 r. do 106 w 2017 r.) i 3,75m² (od 1,5 m² do 2,25 m²). W sprawie braku informacji o liczbie drzew i powierzchni krzewów usuniętych w latach 2015 – 2020 r. z terenów nieruchomości innych niż nieruchomości gminne, Burmistrz wyjaśnił, że Miasto nie posiadało danych o ilości usuniętych drzew i krzewów z nieruchomości prywatnych. W posiadaniu Urzędu są jedynie dane dotyczące ilości drzew, na usunięcie których została wydana decyzja zezwalająca, a przepisy nie obligują właściciela nieruchomości do informowania Urzędu o usunięciu drzew.

(akta kontroli tom I str. 205, 390)

⁵⁴ Decyzje nr: RO.613.21.2017 z 5 czerwca 2017 r., RO.613.37.2016 z 11 lipca 2016 r., RO.613.63.2017 z 15 stycznia 2018 r., RO.613.25.2019 z 4 czerwca 2019 r. RO.613.16.2020 z 18 marca 2020 r.

2.9. W latach objętych kontrolą zgłoszono 37 projektów do budżetu obywatelskiego. Wartość tych projektów wyniosła 675,18 tys. zł. Projekt dotyczący terenów zieleni pn. „Rewitalizacja doliny między ul. Bagienną, Lapidarium i Białą Ładą”, złożony dwukrotnie w 2019 r. i 2020 r. nie został wybrany do realizacji.

(akta kontroli tom I str. 203, 504)

2.10. Główną barierą w zakresie ochrony terenów zielonych, w tym ochrony drzew, był brak adekwatnych reakcji ze strony organów ścigania oraz poczucie bezkarności dla sprawców celowych uszkodzeń drzew i krzewów. Ponadto odnotowano przypadki uszkodzeń elementów małej architektury, wyposażenia i ogrodzenia placów zabaw, siłowni zewnętrznych, ławek itp. Burmistrz wyjaśnił, że pomimo zgłaszania takich przypadków do organów ścigania nie udało się doprowadzić do ukarania sprawców wandalizmu.

Innym problemem było jedynie jednoosobowe zatrudnienie na stanowisku ds. bieżącego utrzymania Miasta, do którego obowiązków należało m.in. zarządzanie terenami zielonymi stanowiącymi własność Miasta. Pozostałe bariery w zakresie ochrony terenów zielonych to m.in. brak:

- wystarczających środków finansowych w budżecie na realizację inwestycji dotyczących nowych terenów zielonych, w tym parków i skwerów, w szczególności w miejscach o dominującej roli mieszkalnictwa wielorodzinnego,
- obowiązku uzyskania zezwolenia na wycinkę drzew od osób fizycznych (wystarczy zgłoszenie zamiaru usunięcia drzewa),
- możliwości zobligowania osób fizycznych, które dokonały wycinki drzew w obrębie swoich nieruchomości do wykonania nowych nasadzeń,
- wystarczających środków finansowych na kompleksową rewitalizację wszystkich terenów zielonych będących własnością Miasta. Rewitalizacji wymagają przede wszystkim Skwer Saski i Park Stanisława Nowakowskiego.

(akta kontroli tom I str. 358-368)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie zarządzania terenami zielonymi stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieterminowym przekazywaniu do GUS sprawozdań statystycznych SG-01 za rok: 2015, 2016, 2017 i 2020.

Sprawozdania te przekazano do GUS odpowiednio 23 lutego 2016 r., 23 lutego 2017 r., 26 lutego 2018 r. oraz 24 lutego 2021 r. Natomiast zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej na rok 2015⁵⁵, 2016⁵⁶, 2017⁵⁷ i 2020⁵⁸ sprawozdania SG-01 powinny być przekazane do GUS w terminie do dnia 22 lutego.

Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie wynikało m.in. z: obszernego zakresu danych niezbędnych do wypełniania przedmiotowego sprawozdania, sytuacji losowych jak nieobecność pracownika przygotowującego dane do sprawozdania oraz wprowadzającego dane do systemu GUS, a także problemów technicznych związanych z wprowadzeniem danych do systemu GUS.

(akta kontroli tom I str. 123-124, 193, 204, 390-415, 498-503)

⁵⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2015 (Dz. U. poz. 1330, ze zm.).

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 2015 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2016 (Dz. U. poz. 1304, ze zm.).

⁵⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 lipca 2016 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017 (Dz. U. poz. 1426, ze zm.).

⁵⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2019 r. w sprawie programu badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2020 (Dz. U. poz. 2366, ze zm.).

Rozwiązania organizacyjne przyjęte w Urzędzie były wystarczające do realizacji założeń strategicznych w zakresie terenów zieleni. Działania kontrolowanej jednostki przyczyniły się do zwiększania terenów zieleni urządzonej w Mieście oraz wzrostu wskaźnika powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej na jednego mieszkańca. Miasto wywiązało się z obowiązków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów i dokonywało nasadzeń drzew. Rzetelnie sporządzano sprawozdania statystyczne SG-01, jednak w czterech przypadkach zostały one nieterminowo przekazane do GUS. Nie miało to istotnego wpływu na działalność objętą kontrolą. Miasto nie posiadało kompleksowej inwentaryzacji zieleni, jednak wykonywano indywidualne inwentaryzacje w ramach bieżących potrzeb. Poniesione wydatki bieżące na utrzymanie terenów zielonych, były w 2020 r. wyższe o 303 tys. zł w stosunku do 2015 r., co przełożyło się m.in. na wzrost liczby nasadzonych drzew (1683) w stosunku do liczby drzew usuniętych (604).

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2015-2020 Burmistrz wydał 250 decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, w tym: 67 w 2015 r., 73 w 2016 r., 69 w 2017 r., 23 w 2018 r., 7 w 2019 r. i 11 w 2020 r.

Spośród 250 decyzji 25 dotyczyło zabudowy wielorodzinnej, 112 – zabudowy jednorodzinnej, 63 – usługowej i 50 – innej.

Łączna powierzchnia terenów, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy wynosiła 578 000 m².

Ponadto w ww. okresie wydano 35 decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy.

(akta kontroli tom II str. 3-4)

3.2. W okresie objętym kontrolą wydano 34 decyzje ustalające warunki zabudowy dla terenów, które zgodnie ze Studium podlegały w całości lub w części ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze (tereny zielone, elementy systemu przyrodniczego Miasta), w tym: 19 – w 2015 r., 9 – w 2016 r., 5 – w 2017 r. i 1 decyzję – w 2019 r. Wydano też 11 decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy na ww. terenach, w tym: 5 – w 2015 r. i 6 w 2016 r.

Decyzje ustalające warunki zabudowy (34) dotyczyły: 14 – budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 4 – budowy budynków gospodarczo-garażowych, 3 – budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych z budynkami gospodarczo-garażowymi, 2 – budowy budynków usługowo-magazynowych, 2 – zmiany sposobu użytkowania budynku gospodarczego na mieszkalny, po jednej decyzji – budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego z częścią usług, budowy budynku sportowo-rekreacyjnego oraz parku linowego, rozbudowy budynku warsztatowego na usługi, rozbudowy budynku mieszkalnego o taras, budowy 15 miejsc postojowych dla samochodów osobowych, budowy (odtworzenie zabytkowego budynku) młyna na cele kultury, rozbudowy hal produkcyjnych i magazynowych na terenie zakładu, nadbudowy budynku mieszkalnego, rozbudowy budynku mieszkalnego wraz ze zmianą sposobu użytkowania na budynek mieszkalno-usługowy.

Decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy w 9 przypadkach dotyczyły budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w jednym – budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego z częścią handlową i w jednym – zmiany sposobu użytkowania budynku usługowo-socjalnego na budynek mieszkalny jednorodzinny.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r., spośród 34 przedsięwzięć, dla których Burmistrz ustalił warunki zabudowy, w przypadku 18 przedsięwzięć Starosta Biłgorajski udzielił pozwolenia na budowę, realizacja 3 została zgłoszona do Starosty, a w przypadku 13 przedsięwzięć brak było decyzji Starosty o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia budowy. W przypadku 10 decyzji o warunkach zabudowy, Burmistrz stwierdził ich wygaśnięcie ze względu na uchwalenie mpzp, którego ustalenia były inne niż w wydanych decyzjach.

Spośród 11 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy w związku z ochroną terenów zielonych, 7 zostało uchylonych przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny.

Burmistrz wyjaśnił, że analizy decyzji o warunkach zabudowy wydanych dla terenów, które według Studium podlegają ochronie przed zabudową i posiadają funkcje przyrodnicze były prowadzone równoległe z pracami projektowymi nad mpzp obejmującym ok. 80,9% obszaru Miasta i nowym Studium.

Podczas toczącej się procedury sporządzenia mpzp przekazywano, w celu dokonania analizy, do projektanta planu kopie decyzji o warunkach zabudowy, w tym w szczególności te, które wydane zostały na terenach zielonych. Decyzje podlegały analizom przez pracowników Urzędu, projektanta oraz MKUA. Z obrad MKUA nad problematyką ustaleń projektu planu, w tym decyzji o warunkach zabudowy wydanych w terenach zielonych, sporządzane były protokoły i opinie, zgromadzone w dokumentacji toku formalno-prawnego opracowania planu. Analiza oraz wnioski zostały ujęte w protokołach i opiniach MKUA oraz wyrażone w zapisach mpzp.

Wylonieni projektanci Studium otrzymywali, w celu przeprowadzenia analizy, kserokopie wydanych (przed wejściem w życie mpzp) decyzji o warunkach zabudowy, które nie były zgodne z ustaleniami uchwalonego mpzp oraz decyzji o warunkach zabudowy, w tym dotyczących terenów przeznaczonych w obowiązującym Studium na zieleni, grunty rolne oraz inne tereny niebudowlane, na których zrealizowano inwestycje na podstawie pozwolenia na budowę. Wyniki ww. analizy zostały przedstawione m.in. w wykonanym w ramach inwentaryzacji Miasta „Schemacie delimitacji zwartych jednostek o w pełni wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej”, na którym oznaczono wydane pozwolenia na budowę. Burmistrz wyjaśnił, że analizując wydane decyzje i składane wnioski mieszkańców o lokalizację zabudowy w terenach wskazanych w Studium jako cenne przyrodniczo, prowadzono korespondencję z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (dalej: RDOŚ) dotyczącą zasadności (lub jej braku) wprowadzania zabudowy na terenach położonych w ciągach ekologicznych. Wynikiem analiz jest projekt Studium, który zakłada częściowe poszerzenie terenów budowlanych, w tym również w kierunku terenów zielonych.

(akta kontroli str. 5-15, 374, 376-377, 382-421)

3.3. W kwestii prowadzenia analiz dotyczących urządzania zieleni i kształtowania terenów zieleni na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, Burmistrz wskazał, że wydanie każdej decyzji poprzedzane było analizą funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu w obszarze bezpośredniego sąsiedztwa planowanej inwestycji. Na jej podstawie wyznaczane były wskaźniki, parametry zabudowy oraz ewentualne nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w zakresie urządzania i kształtowania terenów zielonych. Pomimo że brak jest ustawowego nakazu zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami zawartymi w Studium, w Urzędzie starano się uwzględniać w decyzjach zapisy Studium i wydawać decyzje z nim niesprzeczne. Występowano m.in. o opinie do RDOŚ, gdy teren podlegający wnioskowi o ustalenie warunków zabudowy położony był w korytarzu ekologicznym Miasta, w dolinie rzeki

Czarnej Łady. W odpowiedzi RDOŚ stwierdził, że działka przeznaczona pod realizację przedsięwzięcia położona jest poza obszarami chronionymi na podstawie ustawy o ochronie przyrody, w tym poza obszarami Natura 2000, a korytarze ekologiczne i systemy przyrodnicze nie są obszarami chronionymi określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody i w związku z tym decyzje o warunkach zabudowy na tych terenach nie wymagają uzgodnienia z RDOŚ.

W Urzędzie nie opracowano pisemnych procedur regulujących proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż (jak wyjaśnił Burmistrz) nie było takiej potrzeby i nie jest to wymagane przepisami prawa. Decyzje o warunkach zabudowy wydawane były na podstawie obowiązujących przepisów z dokonywaniem wszelkich starań w celu ochrony terenów zielonych przed zabudową.

(akta kontroli tom II str. 36, 59, 374, 377-380)

3.4. Kontrolą objęto 10 (z 34 wydanych w okresie objętym kontrolą) postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy na terenach chronionych według Studium ze względu na ich funkcje przyrodnicze dotyczących: budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych (5 postępowań)⁵⁹, rozbudowy budynku handlowo-usługowego oraz budynku garażowego i budowy budynku usługowo-magazynowego⁶⁰, budowy budynku sportowo-rekreacyjnego oraz parku linowego⁶¹, budowy budynku gospodarczego⁶², rozbudowy hal magazynowych i produkcyjnych wraz z infrastrukturą na terenie zakładu opakowań⁶³, rozbudowy wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na usługowo-mieszkalny⁶⁴.

Analiza ww. postępowań wykazała, że:

- budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych planowano na terenach określonych w Studium jako: zieleń dolin rzecznych, przyrodniczy system Miasta i gminy (3 przedsięwzięcia – zabudowa mieszkaniowa znajdowała się w obszarze dokonanej analizy, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp), częściowo zabudowa mieszkaniowa i zieleń parkowa (1 przedsięwzięcie) oraz częściowo zabudowa mieszkaniowa i zieleń dolin rzecznych, przyrodniczy system Miasta (1 przedsięwzięcie),
- rozbudowę budynku handlowo-usługowego oraz budynku garażowego i budowę budynku usługowo-magazynowego – na terenie oznaczonym w Studium jako zieleń dolin rzecznych (w perspektywie usługi), zieleń izolacyjna/przyrodniczy system Miasta i gminy (działka znajdowała się w obszarze zabudowy mieszkaniowo-usługowej),
- budowę budynku sportowo-rekreacyjnego oraz parku linowego – na terenie oznaczonym jako zieleń dolin rzecznych w perspektywie parkingi, usługi/przyrodniczy system Miasta i gminy (działka znajdowała się w obszarze funkcji sportowo-rekreacyjnej),
- budowę budynku gospodarczego – na terenie oznaczonym jako zieleń dolin rzecznych, zabudowa mieszkaniowa mieszana/przyrodniczy system Miasta i gminy,
- rozbudowę hal magazynowych i produkcyjnych wraz z infrastrukturą w zakładzie opakowań – na terenie oznaczonym jako zieleń izolacyjna, częściowo biznes, przemysł, składy wymagające izolacji,

⁵⁹ Decyzje: nr 26.2015 z 18.03.2016 r., nr 75.2015 z 25.01.2016 r., nr 52.2016 z 11.07.2017 r., nr 40.2017 z 5.09.2017 r., nr 65.2017 z 2.02.2018 r.

⁶⁰ Decyzja nr 15.2015 z 5.08.2015 r.

⁶¹ Decyzja nr 31.2015 z 7.04.2016 r.

⁶² Decyzja nr 76.2016 z 10.01.2017 r.

⁶³ Decyzja nr 4.2017 z 24.04.2017 r.

⁶⁴ Decyzja nr 12.2019 z 29.10.2019 r.

– rozbudowę wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na usługowo-mieszkalny – na terenie oznaczonym jako zabudowa mieszkaniowa mieszana z przewagą jednorodzinnej, sport i tereny otwarte/przyrodniczy system Miasta i gminy.

Dla obszaru, na którym planowano realizację 8 ww. przedsięwzięć, Miasto przystąpiło do opracowania mpzp w 2007 r.⁶⁵, plan uchwalono w roku 2017⁶⁶. W 2004 r. przystąpiono do opracowania mpzp⁶⁷ dla obszaru, na którym planowano „budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem” (dec. 65.2017), a w 2003 r. przystąpiono do opracowania mpzp⁶⁸ dla obszaru, na którym planowano „rozbudowę wraz ze zmianą sposobu użytkowania budynku mieszkalnego z przeznaczeniem na usługowo-mieszkalny” (dec. 12.2019). Planów tych dotychczas nie uchwalono.

We wszystkich 10 decyzjach, w zakresie warunków ochrony środowiska określono, że budynki, ich użytkowanie oraz wpływ na środowisko powinny odpowiadać warunkom ujętym w przepisach ustawy Prawo ochrony środowiska. Wskazano, że zaopatrzenie w ciepło powinno być dostarczane z ciepłowni miejskiej lub z indywidualnych źródeł ciepła wykorzystujących paliwa niskoemisyjne.

Wydanie badanych decyzji zostało poprzedzone analizą, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami 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 przestrzennego⁶⁹. We wszystkich analizach wyznaczono wskaźnik wielkości powierzchni nowej zabudowy w stosunku do powierzchni działki, w sposób określony w § 5 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury. W 8 analizach określono również procent powierzchni terenu biologicznie czynnego. Powierzchni terenu biologicznie czynnego nie określono w analizach stanowiących załączniki do decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegających na: rozbudowie budynku handlowo-usługowego oraz budynku garażowego i budowie budynku usługowo-magazynowego (decyzja nr 15.2015) i budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego (decyzja nr 75.2015).

W 9 badanych decyzjach o warunkach zabudowy określono minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego: od min. 19% do min. 55% powierzchni działki⁷⁰. Powierzchni biologicznie czynnej nie określono w decyzji nr 15/2015 z 5 sierpnia 2015 r. dotyczącej rozbudowy budynku handlowo-usługowego, budynku garażowego i budowy budynku usługowo-magazynowego.

Burmistrz wyjaśnił, że nieokreślenie w decyzji nr 15/2015 wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej spowodowane było przygotowaniem projektu decyzji przez zewnętrznego specjalistę. Zlecenie projektu osobie uprawnionej spoza Urzędu spowodowane było dużą ilością wniosków do rozpatrzenia w tamtym okresie. Organ przyjął treść projektu decyzji bez uwag, uwzględniając fakt, iż teren i zakres

⁶⁵ Uchwała Nr XIII/95/07 Rady Miasta z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Biłgoraja.

⁶⁶ Uchwała Nr XXII/276/17 Rady Miasta z dnia 27 września 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Biłgoraj - etap I, opublikowana w Dz. Urz. Woj. Lubelskiego 23 listopada 2017 r. poz. 4541.

⁶⁷ Uchwała Nr XXX/192/04 Rady Miasta z dnia 27 października 2004 r. o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego przy ul. Poniatowskiego w Biłgoraju.

⁶⁸ Uchwała Nr XV/88/03 Rady Miasta z dnia 1 października 2003 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego między ul. Targową i ogródkami działkowymi przy ul. Moniuszki, zmieniona Uchwałą Nr LII/341/06 Rady Miasta z dnia 22 lutego 2006 r.

⁶⁹ Dz. U. Nr 164 poz. 1588.

⁷⁰ Minimum 19% - dec. 4.2017, min. 20% - dec. 65.2017, min. 30% - dec. 26.2015, dec. 75.2015, dec. 40.2015, min. 40% - dec. 31.2015, min. 50% - dec. 31.2015 i dec. 76.2016, do min. 55% - dec. 52/2016.

inwestycji był stosunkowo niewielki. Wszystkie decyzje przygotowywane przez osoby uprawnione w Urzędzie zawierają wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, pomimo że przepisy prawa tego nie nakazują. Burmistrz podał, że w Urzędzie posługiwano się definicją powierzchni terenu biologicznie czynnego zawartą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Dziewięć przedsięwzięć znajdowało się na działkach położonych poza obszarami chronionymi określonymi w art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2014 r. o ochronie przyrody. Projekt decyzji nr 65.2017 o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego z garażem w bryle budynku, zlokalizowanej na działce, której część znajdowała się w obszarze chronionym Natura 2000, uzgodniono z RDOŚ⁷¹.

Strony postępowania nie zgłaszały uwag do projektów badanych decyzji w kwestiach dotyczących zieleni.

Ze względu na konieczność zachowania ładu urbanistycznego i krajobrazowego, w decyzji dotyczącej budowy budynku sportowo-rekreacyjnego i parku linowego (dec. 31.2015) nakazano wzbogacenie elewacji o zielen pnącą, a w decyzji dotyczącej rozbudowy hal magazynowych i produkcyjnych wraz z infrastrukturą na terenie zakładu opakowań (dec. 4.2017) – nasadzenie wzdłuż drogi publicznej zieleni wysokiej (uzupełnionej średniowysoką) oraz wzbogacenie elewacji o zielen pnącą.

W 10 analizowanych decyzjach nie określano warunków (wytycznych) dotyczących ochrony drzew i krzewów w trakcie realizacji robót budowlanych i zachowania stanu istniejącej zieleni.

Burmistrz wyjaśnił, że w decyzjach o warunkach zabudowy nie określano warunków dotyczących ochrony drzew i krzewów, ponieważ nie było takiego obowiązku ustawowego i nie zdiagnozowano takiej potrzeby. Burmistrz nie ma możliwości zobligowania osoby prywatnej do wykonania nowych nasadzeń. Brak też podstaw prawnych, żeby zablokować likwidację istniejącej zieleni. Pod tym względem samorząd uważa zmianę ustawy o ochronie przyrody za niekorzystną, przyczyniającą się do niekontrolowanej wycinki drzew. Urząd dokładał wszelkich starań, aby zachowywać, odtwarzać, uzupełniać i wzbogacać zielen na terenach stanowiących własność Miasta, czego przykładem była rewitalizacja Placu Wolności, gdzie wykonana była ekspertyza dendrologiczna.

Projekty badanych decyzji o warunkach zabudowy sporządzone zostały przez osoby posiadające dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury.

(akta kontroli tom II str. 5-121, 374, 380-381)

3.5. Badanie wszystkich 7 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy⁷², uchylonych przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny wykazało, że 4 decyzje uchylone zostały przez WSA, 3 – przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Zamościu (dalej: SKO).

Burmistrz odmówił ustalenia warunków zabudowy ze względu na: położenie wnioskowanych inwestycji w dolinie rzeki, w korytarzu ekologicznym rangi regionalnej, systemie przyrodniczym Miasta i gminy, strefie zalewowej rzeki lub w terenie graniczącym z tą strefą, brak podstaw do określenia wymagań dotyczących nowej zabudowy (kontynuacji zabudowy), gdyż godziłoby to w zasadę

⁷¹ RDOŚ nie wypowiedział się w przewidzianym ustawowo terminie. Zgodnie z art. 53 ust. 5 upzp uzgodnienie uważa się za dokonane.

⁷² Decyzje: nr 65.2015 z 10.02.2017 r., nr 66.2015 z 10.02.2017 r., nr 76.2015 z 12.01.2017 r., nr 82.2015 z 12.01.2017 r., nr 45.2016 z 26.04.2017 r., nr 16.2016 z 09.03.2017 r., nr 89.2016 z 09.10.2017 r.

ładu przestrzennego, określenie w opracowywanym projekcie mpzp dla tych obszarów funkcji terenów zieleni i zakazu nowej zabudowy, przeznaczenie w Studium analizowanych obszarów jako tereny zieleni.

Głównymi powodami uchylenia decyzji Burmistrza były: odmowa ustalenia warunków zabudowy na podstawie kryteriów niezawartych w art. 61 ust. 1 upzp (dec. 65.2015 i 66.2015), brak pełnego uzasadnienia w decyzji, że niespełnione zostały warunki określone w art. 61 ust. 1 ww. ustawy (dec. 76.2015, 82.2015 i 89.2016), wyprowadzenie z analizy nieprawidłowych wniosków w zakresie linii zabudowy (dec. 45.2016), nieprzestrzeganie zasady dochodzenia do prawdy materialnej i niepodjęcie wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy w zakresie zagrożenia powodziowego (dec. 16.2016).

WSA i SKO argumentowały uchylenie decyzji Burmistrza także tym, że przepisy Studium, ani przepisy postanowień nieobowiązującego jeszcze mpzp nie mogą stanowić uzasadnienia odmowy ustalenia warunków zabudowy. Podstawę do podjęcia rozstrzygnięcia administracyjnego może stanowić jedynie akt prawa powszechnie obowiązującego. Studium nie jest aktem prawa miejscowego i jako takie nie stanowi źródła prawa. Określa jedynie – jako akt planistyczny – politykę przestrzenną gminy i wiąże wewnętrzne organy gminy przy sporządzaniu projektów planów miejscowych.

Po wejściu w życie 23 lipca 2017 r. mpzp, 4 postępowania (65.2015, 66.2015, 45.2016 i 89.2016) decyzjami Burmistrza zostały z urzędu umorzone, ponieważ wnioskowane działki zostały objęte mpzp jako tereny zieleni, tereny zieleni zagrożone zalaniem wodami powodziowymi i w związku z tym postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy stały się bezprzedmiotowe.

W 3 postępowaniach (76.2015, 82.2015 i 16.2016) Burmistrz wydał ponowne decyzje odmawiające ustalenia warunków zabudowy, które decyzjami SKO zostały utrzymane w mocy.

(akta kontroli tom II str. 5-15, 122-254)

3.6. Odnośnie do identyfikowanych problemów i barier w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania, ochrony i zwiększania terenów zieleni w mieście, Burmistrz wskazał, że w analizie funkcji, cech zabudowy i zagospodarowania terenu (sporządzanej przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy) pod uwagę brane były m.in. funkcje terenu przewidziane w Studium i projekcie planu miejscowego (gdy dla danego terenu był sporządzony) oraz zawarte w nich wskaźniki dla ewentualnego kształtowania nowej zabudowy. Pomimo, iż decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne z ustaleniami Studium, to w miarę możliwości ustalenia Studium były uwzględniane w tych decyzjach. W decyzjach odmownych, w szczególności dla terenów dolin rzecznych, przytaczane były zapisy Studium dotyczące znaczenia dolin rzecznych, lasów, łąk i terenów zielonych. Dla rzeki Białej Łady Krajowy Zarząd Gospodarki Wodnej wykonał opracowania zasięgu stref zalewowych, które ustawowo są chronione i wyłączone spod zabudowy. Dla rzeki Czarnej Łady – mając na uwadze istotę ochrony przed zabudową terenów zalewowych wzdłuż rzeki, a także w związku z będącym w trakcie opracowania projektem planu miejscowego, wykonane zostało opracowanie zasięgu obszarów zagrożenia zalaniem wodami powodziowymi. Obie dokumentacje brane były pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków o ustalenie warunków zabudowy. Jednak często ze względu na istniejącą zabudowę wydanie „odmownej” decyzji nie miało podstawy prawnej, gdyż zamierzenie inwestycyjne spełniało wszystkie wymogi uwzględnione w art. 61 upzp. Aby nie dopuścić do wydawania decyzji niezgodnych ze Studium posilkowano się ustawowym narzędziem zawieszenia postępowania do uchwalenia mpzp (maksymalnie

9 miesięcy). Podejmowano też próby wydawania decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy z powołaniem zapisów Studium i ogólnych zasad kształtowania ładu przestrzennego.

Burmistrz wyjaśnił, że w decyzjach o warunkach zabudowy głównym narzędziem nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, w zakresie dotyczącym urządzania i kształtowania terenów zielonych jest wyznaczanie wskaźnika minimalnej wielkości powierzchni biologicznie czynnej. Ponadto w niektórych decyzjach, w szczególności dla inwestycji, które mogą negatywnie oddziaływać na otoczenie (sąsiedztwo) wprowadzano nakazy realizacji zieleni izolacyjnej.

Burmistrz wskazał, że ochronę terenów cennych przyrodniczo według Studium utrudniał brak w upzp obowiązku opiniowania (uzgadniania) przez organy ochrony przyrody lokalizacji zabudowy w takich obszarach (poza terenami będącymi chronionymi wg ustaw). Ochrona korytarzy ekologicznych Miasta, tj. dolin rzecznych Białej i Czarnej Łady, jest bardzo trudna na poziomie Urzędu. Presja mieszkańców, naciski radnych oraz brak ustawowych narzędzi służących ochronie takich obszarów, powodują sytuacje niewdzięczne dla Burmistrza i pracowników Urzędu przygotowujących projekty decyzji o warunkach zabudowy. W ocenie Burmistrza, dla skutecznej ochrony terenów cennych przyrodniczo według Studium, w procedurach ustalania warunków zabudowy niezbędne są jednoznaczne zapisy ustawowe, które nie pozostawiałyby możliwości interpretacyjnych. Rozwiązaniem problemów mogłoby być wprowadzenie ustawowego nakazu zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami Studium lub ustanowienie Studium aktem prawa miejscowego.

(akta kontroli tom II str. 256, 263-267)

3.7. Z informacji uzyskanej od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Biłgoraju (dalej: PINB) wynika, że w latach 2015-2020 PINB dokonał 366 obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych na terenie powiatu biłgorajskiego i wydał tyle samo pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych. Podczas tych kontroli nie stwierdzono istotnych odstępstw od zatwierdzonych projektów zagospodarowania działki i nieprawidłowości w tym zakresie.

Również w wyniku dokonanych kontroli obiektów budowlanych na etapie użytkowania, szczególnie budynków wielorodzinnych i wielkopowierzchniowych, nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zagospodarowania działek.

W związku z brakiem nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania działek na terenie Biłgoraja, w latach 2015-2020 PINB nie informował o takich przypadkach Burmistrza.

Wskazano, że zgodnie z dyspozycją art. 59a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷³ organ nadzoru budowlanego dokonuje sprawdzenia zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu. Projekt ten podlegał zatwierdzeniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej i w tym zakresie PINB jest obowiązany dokonywania sprawdzeń.

W działalności PINB nie występowały problemy lub bariery w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją projektową.

(akta kontroli tom II str. 268-270)

3.8. Odnośnie do identyfikowanych problemów w kwestii ustalania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, Burmistrz stwierdził, że jest on stosowany w planach miejscowych i powinien być stosowany w decyzjach o warunkach zabudowy, ponieważ decyzja o warunkach zabudowy rozstrzyga o możliwości

⁷³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego. W decyzjach wydawanych w Urzędzie każdorazowo określano wymaganą minimalną wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, którą z zasady ustalano wyliczając wielkość średnią z analizowanego terenu. Jednak określenie wskaźnika jest problematyczne dla inwestycji zlokalizowanych w centrum Miasta, ze względu na intensywność zabudowy. Wówczas, w celu uzyskania jak największej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten ustalano jako „bez zmian” bądź maksymalny (realny) jaki można uzyskać na danym terenie. Ponieważ procent powierzchni biologicznie czynnej jest jednym z parametrów określonych decyzją o warunkach zabudowy, inwestor musi udokumentować spełnienie tego warunku w procedurze uzyskania pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom II str. 256, 264-265)

3.9. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta 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 oraz inwestycji towarzyszących⁷⁴. Do Rady Miasta nie wpłynęły od inwestorów, za pośrednictwem Burmistrza, wnioski o ustalenie lokalizacji inwestycji w trybie ww. ustawy.

(akta kontroli tom II str. 271-272)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie uwzględniania w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni, nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni. Rzetelnie określano też wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach o warunkach zabudowy. Spadek liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy (z 67 w 2015 r., do 7 w 2019 r. i 11 w 2020 r.) wynikał ze wzrostu stopnia pokrycia powierzchni Miasta mpzp. Wydano 34 decyzje o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć na terenach wyłączonych wg Studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Dla tych terenów brak było planów miejscowych, a ze względu na obowiązujące przepisy prawa zapisy Studium nie mogły stanowić podstawy do skutecznej odmowy ustalenia warunków zabudowy. W wyniku podjętych działań uchwalono mpzp dla większości terenów wyłączonych w Studium z zabudowy, czego efektem było stwierdzenie przez Burmistrza wygaśnięcia 10 decyzji o warunkach zabudowy, spośród 34 wydanych. W pozostałych 24 przypadkach nie zostały uchwalone plany miejscowe bądź zostały wydane pozwolenia na budowę, co przesądziło o zabudowie sprzecznej z polityką przestrzenną Miasta. W wyniku szczegółowej kontroli 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, stwierdzono, że w 2017 r. uchwalono mpzp dla obszaru, na którym planowano realizację 8 przedsięwzięć. Natomiast dla terenów, na których zamierzano realizować pozostałe 2 inwestycje, planów miejscowych dotychczas nie uchwalono, pomimo że prace nad nimi trwają już od 17 i 18 lat.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W LPR na lata 2016-2022 ujęto 30 przedsięwzięć, w tym 12 przewidzianych do realizacji przez Miasto. Do końca 2020 r. Miasto zrealizowało 5 zaplanowanych

⁷⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

przedsięwzięć⁷⁵, a 2 były w trakcie realizacji⁷⁶. Zrezygnowano z wykonania 4 projektów wskazanych w LPR, w tym z „Budowy parkingu podziemnego pod Placem Wolności” – w związku ze zmianą koncepcji zagospodarowania Placu. Powodem rezygnacji z pozostałych 3 przedsięwzięć⁷⁷ był brak środków finansowych. Budowa „Szkolnego Centrum Rehabilitacyjno-Sportowego w Biłgoraju” planowana jest po uzyskaniu dofinansowania z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

Nie realizowano przedsięwzięć rewitalizacyjnych nieuwjętych w LPR.

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur, zasad lub standardów ochrony przyrody w trakcie prowadzenia prac budowlanych, w tym stanowiących o zabezpieczeniu drzew na placach budowy oraz o prawidłowym wykonywaniu prac ziemnych podczas budowy i remontów ulic i placów. W zakresie ochrony przyrody, w trakcie prac budowlanych postępowano zgodnie z warunkami technicznymi Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót.

(akta kontroli tom II str. 273-280, 283, 343)

Kontrolą objęto dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne uwjęte w LPR:

- Rewitalizacja śródmieścia Miasta Biłgoraja,
- Budowa stałego targowiska miejskiego w Biłgoraju "Mój rynek".

Rewitalizacja śródmieścia Miasta polegała na przebudowie i zagospodarowaniu terenu Placu Wolności poprzez stworzenie miejsc wypoczynku i aktywnego spędzania czasu wolnego oraz przywrócenie funkcji reprezentacyjnej.

Przedsięwzięcie obejmowało między innymi:

- przebudowę układu drogowego, wymianę nawierzchni dróg i chodników otaczających Plac Wolności oraz nawierzchni placu,
- budowę kanalizacji deszczowej,
- budowę pawilonu informacji turystycznej z małą gastronomią oraz toalety publicznej,
- budowę pergoli z kurtyną wodną i sceną przeznaczoną na organizację wydarzeń kulturalnych, placu zabaw dla dzieci, placu rekreacyjnego dla młodzieży (w tym siłowni zewnętrznej), placu rekreacyjnego dla seniorów, amfiteatru, fontanny,
- dodanie elementów małej architektury,
- urządzenie zieleni.

W dokumentach projektowych zakładano m.in., że roślinność istniejąca częściowo zostanie pozostawiona i dopasowana do koncepcji projektowej, a częściowo, ze względu na kolizję z projektem oraz zły stan niektórych drzew, przeznaczona do wycinki lub przesadzenia. Przewidziano wycinkę 53 istniejących drzew oraz wycinkę krzewów kolidujących z inwestycją. W celu rekompensaty zaprojektowano nasadzenie 77 nowych drzew. Zaplanowano przesadzenie 5 drzew oraz uzupełnienie zieleni istniejącej. Wzdłuż pierzei północnej i południowej placu, zaplanowano dogęszczenie szpalerów. Zaprojektowane zostały również rośliny wieloletnie średniej wysokości w celu stworzenia zielonej bariery odgradzającej teren parku od pobliskich dróg, parkingów oraz budynków. W pasach pomiędzy miejscami postojowymi, przewidziano nasadzenia drzew o pokroju kulistym. W części placu, zlokalizowanej przed budynkiem Urzędu Miasta, zaprojektowano

⁷⁵ Rewitalizacja Śródmieścia Miasta, Nadbudowa poddasza użytkowego na istniejącym budynku mieszkalnym wielorodzinnym przy Placu Wolności 2, Przebudowa ulicy 3 Maja, Poprawa efektywności energetycznej budynku Urzędu Miasta, Przebudowa targowiska miejskiego w Biłgoraju w ramach programu "Mój rynek".

⁷⁶ Utworzenie i funkcjonowanie Dziennego Domu Pomocy dla Seniorów w Biłgoraju, Inkubator Organizacji Pozarządowych.

⁷⁷ Rozwój szkół samorządowych w Biłgoraju poprzez modernizację sal tematycznych i organizację zajęć przyczyniających się do rozwoju dzieci i młodzieży, Rewitalizacja parków miejskich w celu zwiększenia kulturalnych i sportowych wydarzeń Polsko-Ukraińskich miast partnerskich, Poprawa bezpieczeństwa w Biłgoraju poprzez budowę instalacji monitoringu.

stałe kwietniki z ozdobnymi krzewami, bylinami i niewielkimi dekoracyjnymi drzewami. Z tyłu budynku Urzędu przewidziano pozostawienie bez zmian roślinności istniejącej. W obniżeniu terenu (amfiteatrze) zaplanowano nasadzenia pnączy wzdłuż wschodniego i zachodniego muru oporowego oraz trzech niewielkich drzew o pokroju kolumnowym.

W dokumencie „Inwentaryzacja zieleni i gospodarka drzewostanem wraz z oceną stanu istniejącego zieleni” przedstawiono wyniki inwentaryzacji na terenie Placu 156 drzew oraz grupy krzewów. Spośród 53 drzew do usunięcia, 14 zakwalifikowano z powodu złego stanu zdrowotnego, posuszu, a 39 z powodu kolizji z projektem. Do nasadzeń zastępczych wskazano 77 drzew (11 klonów zwyczajnych, 9 klonów srebrzystych, 8 kasztanowców, 9 brzoź, 6 grabów, 5 płatanów, 23 wiśnie osobliwe, 6 dębów czerwonych). W dniu 27 maja 2019 r. sporządzono opinię dendrologiczną drzew, w której wyszczególniono do usunięcia kolejnych 17 drzew w złym stanie zdrowotnym i zamierających oraz podano, że zamiennie należy wykonać nasadzenia dużych drzew w ilości nie mniejszej od liczby wyciętych.

W wyniku realizacji projektu wycięto 79 drzew, a nasadzono 98 (8 czeremch wirginijskich odmiana Schubert, 7 płatanów, 6 dębów szypułkowych, 10 grabów pospolitych, 6 brzoź, 27 cisów, 6 klonów jawor, 18 klonów zwyczajnych, 5 kasztanowców, 2 gledicze trójcierniowe, 3 lipy drobnolistne).

Burmistrz wyjaśnił, że w związku z rewitalizacją Placu Wolności wycięte zostały drzewa zgodnie z inwentaryzacją zieleni, opinią dendrologiczną i decyzjami na wycinkę drzew. Rozbieżność w ilości 9 sztuk wynika z doliczenia do ogólnej statystyki wyciętych drzew 9 pni drzew wielopniennych (7 pni czeremchy i 2 pni śliwy wiśniowej). Nasadzenie części odmian i gatunków innych niż określono w dokumentach planistycznych wynikało z wniosków mieszkańców oraz wprowadzenia koniecznych zmian dokonanych na etapie realizacji, związanych głównie z kolizjami zaprojektowanych urządzeń i obiektów z projektowanym drzewostanem. Wprowadzenie dodatkowych opraw oświetleniowych spowodowało konieczność nasadzenia cisów zamiast wiśni osobliwych, aby korona dorastającego drzewa nie przysłaniała światła. Dodatkowym powodem była interwencja mieszkańców, aby wprowadzić drzewa zimozielone.

Powierzchnia biologicznie czynna przed rewitalizacją Placu Wolności wynosiła 7 367,2 m² i stanowiła 28,4% powierzchni przedsięwzięcia (25 972,4 m²). W wyniku rewitalizacji powierzchnia biologicznie czynna została zmniejszona do 7 282,8 m² (o 84,4 m²) i stanowiła 28% powierzchni terenu objętego rewitalizacją.

Na etapie sporządzania koncepcji architektonicznej i projektu budowlanego członkowie sądu konkursowego oraz przedstawiciele RGPPiRI oraz RGK opiniowali przedłożone przez projektanta propozycje zagospodarowania Placu Wolności i urządzenia zieleni.

Kontrola zgodności prowadzonych prac rewitalizacyjnych z dokumentacją projektową została powierzona uczestnikom procesu inwestycyjnego poprzez zawarcie umów na pełnienie usługi nadzoru inwestorskiego i autorskiego. W czasie realizacji projektu organizowano rady budowy, na których omawiano sprawy bieżące związane z prowadzonymi robotami, w tym urządzenia zieleni.

Prowadzenie prac ziemnych w obrębie istniejącego drzewostanu odbywało się przy zabezpieczonych pniach i koronach drzew. Na etapie realizacji inwestycji, na wniosek Burmistrza, dokonano korekty dokumentacji projektowej w zakresie zmiany szerokości chodnika (zawężenie) przy pierzei północnej Placu Wolności oraz zmiany powierzchni placu zabaw (zmniejszenie) w celu ochrony korzeni drzewostanu dębowego i zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli tom II str. 280-341, 422-426)

4.2.2. Budowa stałego targowiska miejskiego w Biłgoraju "Mój rynek" polegała m.in. na: budowie oświetlenia, zjazdów publicznych, parkingów, utwardzeniu placu targowego, wykonaniu zadaszonych miejsc targowych wraz z infrastrukturą, budowie urządzeń sanitarnych wraz z przyłączami.

Teren inwestycji stanowiły nieużytki rolne i łąki. Na części składowany był urobek ziemny z inwestycji miejskich.

W wyniku realizacji przedsięwzięcia z nieruchomości przyległych do targowiska wycięto 5 drzew, a nasadzono 53.

Powierzchnia biologicznie czynna przed realizacją projektu wynosiła 100%, a po realizacji – 8 652 m², tj. 40% powierzchni terenu objętego rewitalizacją (21 307 m²).

Na etapie sporządzania koncepcji architektonicznej, projektu budowlanego i realizacji inwestycji przedstawiciele RGPPiRI i RGK opiniowali przedłożone przez projektanta propozycje urządzenia zieleni na placu targowym. Czynności kontroli zgodności prowadzonych prac z dokumentacją projektową zostały powierzone uczestnikom procesu inwestycyjnego poprzez zawarcie umów na pełnienie usługi nadzoru inwestorskiego i autorskiego.

Drzewostan występował na części działki nr 2/4, gdzie zlokalizowano parking dla kupujących. W trakcie robót budowlanych drzewa były zabezpieczone.

(akta kontroli tom II str. 342-373)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie utrzymania i zwiększania terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych, nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

W objętych kontrolą przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniano kwestie związane z zachowaniem terenów zielonych. W wyniku rewitalizacji Placu Wolności i budowy targowiska miejskiego „Mój rynek”, nie zwiększono wprawdzie powierzchni biologicznie czynnej, ale Miasto w sposób prawidłowy wywiązało się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych w miejsce usuniętego drzewostanu. Nasadzono łącznie 151 drzew w zamian za 84 wycięte. Nie ustalono w Urzędzie wewnętrznych procedur, zasad lub standardów ochrony przyrody w trakcie prowadzenia prac budowlanych, jednak realizując ww. inwestycje postępowano w tym zakresie zgodnie z warunkami technicznymi Szczegółowej Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Terminowe przekazywanie do GUS sprawozdań statycznych SG-01.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Lublinie. 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
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, 15 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy:
Główny specjalista kontroli państwowej
Jacek Romanowski

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

Główny specjalista kontroli państwowej
Piotr Kwaśniak

.....
Podpis