



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.03.2021

Ireneusz Stefański
Burmistrz Miasta Leżajsk
ul. Rynek 1
37-300 Leżajsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Leżajsku, ul. Rynek 1, 37-300 Leżajsk ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ireneusz Stefański - Burmistrz ² Miasta Leżajsk ³ od 16 listopada 2014 r. (akta kontroli str.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 sporządzonych przed i po tym okresie mających wpływ na kontrolowaną działalność.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Władysław Tabasz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/24/2020 z 11 lutego 2021 r., 2. Mariusz Twardowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/25/2020 z 11 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 2 - 3)

¹Dalej „Urząd”.

²Dalej: „Burmistrz”.

³Dalej: „Miasto”.

⁴Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto w sposób prawidłowy realizowało zadania w zakresie zachowania terenów zielonych. W dokumentach strategicznych i planistycznych, tj.: *Strategii Rozwoju Gminy Miasta Leżajska na lata 2015 - 2020*⁶, *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*⁷, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁸, *Programie Ochrony Środowiska dla Miasta Leżajska na lata 2016 - 2020 z perspektywą do 2022 r.*⁹, *Gminnym programie rewitalizacji Miasta Leżajska na lata 2016 - 2023*¹⁰ uwzględniono jednak w sposób marginalny zagadnienia dotyczące terenów zielonych. Dokumenty te obligowały do zachowania istniejących terenów zielonych, natomiast nie określały konkretnych działań służących utrzymaniu i rozwojowi terenów zielonych. W szczególności, w Studium nie zawarto wytycznych dla mpzp dotyczących środowiska przyrodniczego, nie zawarto definicji powierzchni biologicznie czynnej, jak również nie określono wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni, ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojazdu.

Udział powierzchni objętej mpzp w całkowitej powierzchni Miasta NIK był niespełna dziesięcioprocentowy, tj. bardzo niski. W ocenie NIK uniemożliwia to skuteczną ochronę przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych (w tym lokalnego systemu ekologicznego) wskazanych w Studium. Burmistrz nie prowadził żadnych prac zmierzających do opracowania planów miejscowych dla takich terenów przyjmując, iż nie ma ani takiego obowiązku, ani nie zachodzi taka potrzeba, mimo iż 2/3 powierzchni Miasta stanowią tereny zielone. Skutkiem tego ani Studium, ani mpzp nie spełniają swojej roli w zakresie kształtowania polityki przestrzennej dotyczącej zachowania lub zwiększania terenów zielonych w Mieście. Stwarza to ryzyko niewłaściwego zagospodarowania tych obszarów, w tym o szczególnych uwarunkowaniach i unikalnych walorach, mających istotne znaczenie dla mieszkańców.

We wszystkich analizowanych mpzp ustalono zasady ochrony przyrody i terenów zielonych, a przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z przeznaczeniem tych terenów w Studium. Określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a wskaźniki te były zgodne z zapisami Studium. Natomiast analizowane mpzp nie zawierały definicji powierzchni biologicznie czynnej. W analizowanych mpzp nie ujęto zapisów związanych z utrzymywaniem i zwiększaniem zieleni miejskiej. Burmistrz powołał Miejską Komisję Urbanistyczno - Techniczną¹¹ która każdorazowo opiniowała projekty mpzp.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Urzędu zmierzały do zachowania lub zwiększania terenów zielonych w Mieście, a w prowadzonych postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: „Strategia”.

⁷ Dalej: „Studium”.

⁸ Dalej: „mpzp”.

⁹ Dalej: „Program”.

¹⁰ Dalej: „Program Rewitalizacji”.

¹¹ Dalej: „MKU”.

W wyniku realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych objętych szczegółową analizą powierzchnia terenów zielonych, w tym powierzchnia biologicznie czynna, pozostała na tym samym poziomie, natomiast w znaczący sposób nastąpiło zwiększenie liczby drzew i powierzchni krzewów.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, iż Burmistrz nie sporządził raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Leżajska za lata 2018 – 2019 mimo wymogu wynikającego z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska*¹².

¹² Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹³ kontrolowanej działalności

OBSZAR	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.
Opis stanu faktycznego	1. Strategia została opracowana we wrześniu 2015 r. przez: Instytut Doradztwa Innowacyjnego i Fundację Inicjatyw Menedżerskich z Lublina. Strategia przyjęta została uchwałą Rady Miejskiej w Leżajsku¹⁴ z dnia 23 listopada 2015 r.¹⁵ Strategia nie była aktualizowana. 2. W Strategii odnośnie zagadnień związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zawarto jedynie zapis w dziale 5.4 <i>Środowisko</i>: „Najcenniejszym zasobem środowiskowym znajdującym się w granicach administracyjnych Miasta Leżajsk jest rezerwat przyrody <i>Las klasztorny</i> o powierzchni 39,5 ha. Stanowi on fragment lasu mieszanego o cechach zespołu naturalnego z bogatą i ciekawą florą, charakteryzującą stosunki przyrodnicze, jakie panowały w dawnej Puszczy Sandomierskiej”. Do Strategii nie wnoszono uwag, postulatów i wniosków odnoszących się do zwiększania terenów zielonych. W Strategii nie ustalono sposobu monitorowania jej realizacji w zakresie dotyczącym terenów zielonych, oraz nie zawarto w niej wskaźników dotyczących terenów zielonych. (akta kontroli str. 262-270, 288-294) 3. Program opracowany został w grudniu 2015 r. Program został przyjęty uchwałą¹⁶ Rady z dnia 29 lutego 2016 r. W Programie określono cele nadrzędne i priorytety – osiągnięcie trwałego rozwoju Miasta i zwiększenie atrakcyjności Leżajska poprzez poprawę środowiska przyrodniczego i rozwój infrastruktury. W Prioryecie II zawarto informację dotyczącą terenów zielonych: - ochrona przed hałasem – ograniczenie uciążliwości hałasu komunikacyjnego i szynowego, - zieleń miejska, ochrona przyrody – monitoring terenów zielonych, - ochrona powierzchni ziemi – monitoring stopnia zanieczyszczenia gleb. W Programie określono cele krótko i długoterminowe, tj.: cel krótkoterminowy zachowanie ilości terenów zielonych, cel długoterminowy do 2022 r. zakładał rozwój systemu zielni miejskiej. W Programie zapisano, iż wskaźnikiem jego realizacji będzie ilość przeprowadzonych zabiegów pielęgnacyjnych oraz, że Miasto będzie każdego roku Miasto ponosiło nakłady finansowe na pielęgnację terenów zielonych – w tym przycinanie zieleni, nasadzenia – działania prowadzone każdego roku w okresie wiosenno-jesiennym. Każdego roku realizowano działania polegające na: pielęgnacji terenów zielonych, przycinaniu żywopłotów, prowadzeniu zabiegów pielęgnacyjnych drzew,

¹³ 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.

¹⁴ Dalej „Rada”.

¹⁵ Nr XII/70/15.

¹⁶ Nr XVI/93/16.

prowadzeniu nasadzeń sezonowych kwiatów na rabatach. W 2019 r. w Ogródku Jordanowskim wykonano nasadzenia drzew w ilości 592 szt. i 158 krzewów. W 2020 r. w Ogródku Jordanowskim oraz przy ul. Mickiewicza wykonano nasadzenia w liczbie 693 szt. drzew i 397 szt. krzewów.

W Programie nie określono konkretnych terminów na realizację zadań dotyczących terenów zielonych.

(akta kontroli str. 271-281, 288-294)

Burmistrz sporządził w grudniu 2018 r.: *Raport z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Leżajska za lata 2016-2017*. Zawiera on informację, iż poniesiono nakładów na konserwację terenów zielonych w wysokości: tj. 234.887,29 zł w 2016 r. i 300.674,56 zł w 2017 r.

(akta kontroli str. 282-287, 288-294)

Burmistrz nie sporządził raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Leżajska za lata 2018 - 2019. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska* burmistrz jest zobowiązany sporządzać, co dwa lata raporty z realizacji gminnego programu ochrony środowiska, które przedstawia radzie gminy.

Raport za lata 2018 -2020 jest na etapie opracowywania i przedstawiony będzie Radzie Miejskiej w Leżajsku w połowie 2021 r.

(akta kontroli str. 282-287, 288-294)

W Programie zawarto zapisy dotyczące terenów zielonych, oraz określono cele krótkoterminowe do 2018 r.:

cel 1 – zachowanie istniejących zasobów zieleni miejskiej. Miarą realizacji tego celu będzie: ilość i rodzaj przeprowadzonych zabiegów pielęgnacyjnych, powierzchnia terenów o szczególnych walorach przyrodniczych (prawnie chronionych), powierzchnia użytków ekologicznych;

cel 2 – rozwój terenów zieleni miejskiej. Miarą realizacji tego celu będzie udział w stosunku do całkowitej powierzchni Miasta terenów zieleni miejskiej.

Zawarto również cel długoterminowy do 2022 r. – rozwój systemu zieleni miejskiej. W Programie zawarto również: Cele operacyjne: konserwacja zieleni miejskiej, w pasach drogowych, ochrona bioróżnorodności i stref zieleni o walorach przyrodniczych oraz zabytkowych, zwiększenie nasycenia zielenią istniejących obszarów poprzez dosadzanie drzew, krzewów, roślinności okrywowej. Wskazano te cele jako zadania ciągłe. Nie wskazano konkretnych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 271-278, 288-294)

4.

Studium zostało przyjęte uchwałą¹⁷ Rady Miejskiej w Leżajsku z dnia 15 grudnia 1999 r. i było dotychczas pięć razy aktualizowane¹⁸.

Według Studium tereny zieleni urządzonej stanowiły - 15,6430 ha, tj. 0,9% terenów w Mieście, a tereny zieleni nieurządzonej stanowiły – 1.284,6167 ha, tj. 62,4%, terenów w Mieście.

(akta kontroli str. 288-294, 310-343)

W sporządzonych sprawozdaniach PZP-1 w Dziale 1: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* zaznaczano opcję, że Studium jest w trakcie sporządzania zmiany. W związku z tym w sprawozdaniu nie podawano danych liczbowych odnośnie powierzchni w Studium.

(akta kontroli str. 288-294, 344-388)

W Studium nie uwzględniono zapisów ilościowych, obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca lub czasu dojścia pieszego do zieleni urządzonej.

(akta kontroli str. 288-294)

¹⁷Nr XII/99/99.

¹⁸Uchwały Rady Miejskiej nr: VII/64/03 z 18 czerwca 2003 r., XXXII/201/09 z 30 października 2009 r., XXIX/194/13 z 27 sierpnia 2013 r., VI/47/19 z 15 kwietnia 2019 r. oraz XIII/95/19 z 18 listopada 2019 r.

Jak wyjaśnił Burmistrz *brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia w Studium takich zapisów.*

(akta kontroli str. 279-281, 288-294)

Studium nie zawiera wytycznych dla mpzp dotyczących środowiska przyrodniczego. W Studium nie zawarto definicji powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str. 288-294)

Jak wyjaśnił Burmistrz *brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia takich zapisów. Przy opracowywaniu mpzp posłużono się istniejącą definicją wynikającą z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁹.*

(akta kontroli str. 389-391)

Minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej (zalecany do stosowania przy sporządzaniu mpzp) wynosił dla terenów zielonych:

Obszaru 1: MN1 (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i MN2 (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) – min. powierzchnia biologicznie czynna 40%;

Obszaru 2: MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) - min. powierzchnia biologicznie czynna 40%;

Obszaru 5: ZC1 (teren cmentarza) i ZC2 – wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni terenu nieprzekraczająca 10%. Dla zabudowy związanej z obsługą parkingu: min. powierzchnia biologicznie czynna 5% pow. działki budowlanej, U (teren zabudowy usługowej) - min. powierzchnia biologicznie czynna 10% pow. działki budowlanej, RM (teren zabudowy ogrodowej) - min. powierzchnia biologicznie czynna 30% pow. działki budowlanej, MN (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) - min. powierzchnia biologicznie czynna 40% pow. działki budowlanej.

Obszaru 6: US (obszar sportu i rekreacji) – teren biologicznie czynny min. 15%, KSG (obszar garaży) - teren biologicznie czynny min. 2%;

Obszaru 7: 1Zn (teren zieleni naturalnej) i 1ZL (teren lasu) – zakaz lokalizacji budynków, 1MNU (teren zabudowy mieszkaniowo - usługowej) – min. powierzchnia biologicznie czynna 45%, 1US (obszar sportu i rekreacji) – min. powierzchnia biologicznie czynna 20%.

W Studium nie określono wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych, parków miejskich itp.) odnoszących do ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojazdu.

(akta kontroli str. 288-294)

Jak wyjaśnił Burmistrz *brak jest podstaw prawnych do uwzględnienia takich zapisów.*

(akta kontroli str. 389-391)

W Studium nie wyznaczono obszarów zieleni wskazanych do objęcia ochroną prawną, zarówno w ramach mpzp, jak i w innej formie, nie określono zasad zagospodarowania tych obszarów, nie wskazano konkretnych terenów zieleni (np. parki, ogrody, skwery itp.) przeznaczonych do ochrony i uwzględnienia w mpzp.

(akta kontroli str. 288-294)

Jak wyjaśnił Burmistrz *brak było potrzeby wyznaczania w Studium obszarów zieleni objętych ochroną prawną, ponieważ brak jest takich obszarów.*

(akta kontroli str. 389-391)

Żadna ze zmian Studium nie była dokonywana celem zachowania i zwiększenia terenów zielonych.

(akta kontroli str. 288-294,392)

¹⁹Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

W Studium nie zostały określone obszary przestrzeni publicznej.

(akta kontroli str. 310-343)

Jak wyjaśnił Burmistrz *Studium zostało uchwalone w 1999 r. czyli na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r., która nie nakładała obowiązku wskazywania obszarów przestrzeni publicznej. Zmiany Studium, sporządzone po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., dotyczyły obszarów w których nie znajdowały się bądź też nie było potrzeby wskazywania obszarów przestrzeni publicznych.*

(akta kontroli str. 203-204)

5.

W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywało od 62 (w 2015 r.) do 65 (na koniec 2020 r.) mpzp obejmujących powierzchnię od 188 ha do 201 ha. Odpowiadało to od 9,1% do 9,8% całkowitej powierzchni Miasta. Koszty sporządzenia mpzp wyniosły od 14.748 zł (w 2020 r.) do 57.810 zł (w 2019 r.).

(akta kontroli str. 288-294,393)

Jak wyjaśnił Burmistrz do 2020 r. zostały sporządzone mpzp dla wybranych obszarów Miasta, zgodnie z wnioskami stron bądź też na wniosek Burmistrza, zgodnie z zaistniałymi potrzebami ich sporządzenia.

(akta kontroli str. 203-204)

Wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. Miasto nie było w trakcie opracowania żadnego mpzp, dla terenów wskazanych w Studium do pełnienia funkcji przyrodniczych, tj. dla użytków rolniczych - pow. 20,3 ha, zieleni i wody – pow. 34,0 ha. Dla terenów zielonych obszaru Nr 3 w Studium uchwalono mpzp Nr 62/07, dla obszaru Nr 5 w Studium uchwalono mpzp Nr 64/09, dla obszaru Nr 7 w Studium uchwalono mpzp Nr 60/II/19. Dla pozostałych terenów zielonych wskazanych w Studium nie podjęto działań mających na celu opracowanie mpzp, ponieważ jak wyjaśnił Burmistrz: *nie było takiej potrzeby.*

Podział powierzchni przeznaczenia terenów ujętych w mpzp w podziale na poszczególne rodzaje zabudowy w latach 2015 – 2020 (wg stanów na 31 grudnia) przedstawiał się następująco:

- zabudowa mieszkaniowa, od 2015 r. do 2018 r. - 71,6 ha (tj. 3,5% całkowitej powierzchni Miasta), 2019 r. - 63,8 (3,1%), 2020 r. – 70,4 ha (3,4%);
- zabudowa usługowa: od 2015 r. do 2018 r. -22,2 ha (1,1% całkowitej powierzchni Miasta), 2019 r. i 2020 r. – 16,4 ha (0,8%);
- zabudowa techniczno-produkcyjna: od 2015 r. do 2018 r. - 0,9 ha, 2020 r. - 70,4 ha (3,4%), 2019 r. - 9,6 (0,5% całkowitej powierzchni Miasta), 2020 r. - 6 ha (0,3%);
- komunikacja: od 2015 r. do 2018 r. - 65,2 ha (tj. 3,2% całkowitej powierzchni Miasta), 2019 r. - 53,2 (2,6%), 2020 r. – 53,9 ha (2,6%);
- użytki rolnicze: od 2015 r. do 2018 r. - 24,1 ha (tj. 1,2% całkowitej powierzchni Miasta), 2019 r. i 2020 r. – 20,3 (1%);
- zieleni i wody: od 2015 r. do 2018 r. - 3,9 ha (tj. 0,2% całkowitej powierzchni Miasta), 2019 r. - 31,8 (0,2%), 2020 r. – 34 ha (1,7%).

(akta kontroli str. 288-294,422)

Powierzchnia terenów zielonych wg Studium²⁰ wynosiła 1.300,26 ha.

Udział terenów zielonych na terenach objętych mpzp w stosunku do powierzchni terenów zielonych wyznaczonych w Studium wynosił w: latach 2015-2018 r. – 0,3%, 2019 r. – 2,4%, 2020 r. – 2,6%.

(akta kontroli str. 288-294)

W wyniku szczegółowego badania 10 mpzp²¹ ustalono, iż:

- we wszystkich przypadkach ustalono zasady ochrony przyrody i terenów zielonych,

²⁰Wyliczono jako sumę wszystkich terenów zielonych.

²¹Nr: 70/19, 60/II/19, 69/17, 67/17, 33/II/10, 64/09, 38/II/14, 56B/03, 2/II/10 i 3/II/10.

- w trzech przypadkach²² określono działania związane z zielenią, terenami zielonymi, wodami i zadrzewieniami. W pozostałych przypadkach brak było potrzeby określenia terenów zielonych,
- we wszystkich przypadkach przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z przeznaczeniem tych terenów w Studium,
- w trzech przypadkach²³ podano udział terenów zielonych, w tym terenów zieleni objętych formami ochrony przyrody, lasów, terenów zieleni urządzonej, innych terenów zieleni (np. zieleń nieurządzona). W pozostałych przypadkach brak było potrzeby określenia terenów zielonych,
- we wszystkich przypadkach w mpzp określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,
- wskaźniki te były zgodne z zapisami Studium. Mpzp nie zawierały definicji powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str. 394-415)

Według wyjaśnień Burmistrza przy opracowywaniu mpzp posługiwano się definicją wynikającą z przywołanego wyżej rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

(akta kontroli str. 389-391)

W latach 2015-2020 nie dokonywano zmian analizowanych mpzp.

(akta kontroli str. 394-415)

We wszystkich przypadkach w analizowanych mpzp nie zawarto zapisów na temat alternatywnych form zwiększania udziału terenów zielonych w mieście oraz nie ujęto zapisów dotyczących:

- nakazu utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych, nakazu zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie,
- nakazu wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej,
- ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój,
- preferowania przy nasadzeniach roślinności rodzimej.

Zapewniono udział mieszkańców w pracach nad mpzp, jednak zgłoszone przez nich uwagi, wnioski i propozycje nie dotyczyły terenów zielonych.

(akta kontroli str. 288-294,394-415,421)

Jak wyjaśnił Burmistrz w analizowanych mpzp brak było takich zapisów ponieważ nie ma wymogu prawnego do ich wprowadzania.

(akta kontroli str. 389-391)

6.

Program Rewitalizacji opracowany został w sierpniu 2017 r., przyjęty w dniu 20 września 2017 r.²⁴ przez Radę Miejską²⁵.

Powierzchnia terenów zieleni przeznaczonych do rewitalizacji wynosiła 4,2 ha. Przedsięwzięcia podstawowe ujęte w Programie Rewitalizacji związane z terenami zielonymi to:

- zwiększenie poziomu integracji mieszkańców poprzez zagospodarowanie Rynku w ramach którego oprócz przebudowy infrastruktury, ujednolicenia elewacji budynków planowane jest uporządkowanie zieleni (usunięcie części drzew i dokonanie nowych nasadzeń). Zadanie to realizowane w uzgodnieniu

²²60/II/19, 38/II/14, 56B/03.

²³60/II/19, 38/II/14, 56B/03.

²⁴ Nr XXXVIII/236/17.

²⁵Gminny Program Rewitalizacji Miasta Leżajska na lata 2016-2023, przyjęty i realizowany na podstawie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485).

z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (termin jego zakończenia zaplanowano na I połowę 2021 r.), pow. - 0,5 ha;

- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu. Zrealizowano I etap zadania, od Rynku do skrzyżowania z ul. Skłodowskiej. Dokonano nasadzeń 50 szt. drzew, a zrewitalizowane powierzchnia wynosiła 0,5 ha.

- urządzenie enklawy rekreacyjnej na terenach zielonych wewnątrz osiedla wielorodzinnego w Leżajsku²⁶ – zadanie nierealizowane, pow. - 1,6 ha²⁷.

Zadania uzupełniające to:

- adaptacja przestrzeni Ogródka Jordanowskiego – zadanie zrealizowane w 2020 r., pow. - 0,7 ha,

- utworzenie przestrzeni rekreacyjnej – przywrócenie stawu przy ul. Wyspiańskiego, pow. 0,9 ha - zadanie do realizacji²⁸,

- stworzenie przestrzeni rekreacyjnej w obrębie zalewu Floryda – zadanie do realizacji²⁹.

(akta kontroli str. 288-309)

W Programie Rewitalizacji zawarto rozdział dotyczący powiązań z dokumentami strategicznymi, w tym ze Studium, gdzie zapisano że: „Wyznaczone w Studium cele umożliwiają efektywną realizację zrównoważonej polityki przestrzennej i społeczno-gospodarczej Miasta”. Tym samym cele zapisane w Programie Rewitalizacji są zbieżne z celami rozwojowymi Studium.

(akta kontroli str. 310-343)

Burmistrz w odpowiedzi na pytanie czy i w jaki sposób zapewniono zgodność zapisów Programu Rewitalizacji ze Studium - wyjaśnił, iż *przy określaniu obszarów rewitalizacji, w których zapisane zostały zadania inwestycyjne wykorzystano zapisy Studium, tak aby realizacja tych zadań była zgodna z tym dokumentem.*

(akta kontroli str. 279-281)

W okresie od 19 października do 4 listopada 2016 r. mieszkańcy Miasta jako główni interesariusze mogli zgłaszać swoje pomysły i przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które pozwoliły na wyprowadzenie obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego. W dniach od 25 do 27 listopada 2016 r. odbyły się warsztaty pogłębiające problemy obszaru rewitalizacji. W warsztatach wzięli udział przedstawiciele Urzędu oraz głównych jednostek organizacyjnych Miasta. Podczas warsztatów zostały również wypracowane dodatkowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które pozwolą wyprowadzić obszar zdegradowany ze stanu kryzysowego. W dniu 28 listopada 2016 r. odbyły się warsztaty projekcyjne, podczas których została wypracowana propozycja wizji wyprowadzania obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego, a także zaproponowano propozycje kierunków działań. W dniach od 5 stycznia do 4 lutego 2017 r. odbyły się konsultacje społeczne, w ramach których interesariusze rewitalizacji mogli zgłaszać uwagi i propozycje do projektu, w tym na stronie internetowej Urzędu³⁰. Raport z konsultacji prowadzonych w dniach od 25 sierpnia do 26 września 2016 r. został na stronie internetowej Urzędu³¹.

Do Urzędu nie wpływały protesty, zastrzeżenia, uwagi dotyczące Programu Rewitalizacji w zakresie zmniejszania powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów.

²⁶Str. 45.

²⁷Odstąpiono od realizacji zadania ze względów proceduralnych.

²⁸W 2023 r.

²⁹W 2023 r.

³⁰Konsultacje społeczne strona: <https://www.miaستolezajsk.pl/156/gminny-program-rewitalizacji-miasta-lezajsk.html>

³¹https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/3097/wiadomosci/341293/files/raport_z_konsultacji_spolecznych_ankieta.pdf

7.

W Programie Rewitalizacji³² podano, że: *„Brak jest konieczności uchwalania miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”*

(akta kontroli str. 279-281, 288-309)

8.

W Urzędzie nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia w jednostkach pomocniczych (osiedlach, dzielnicach) i dostępności dla mieszkańców.

(akta kontroli str. 288-294)

Jak wyjaśnił Burmistrz Urząd nie dysponuje diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni, gdyż opracowanie takiej diagnozy nie jest zadaniem obowiązkowym,

(akta kontroli str. 279-281)

Burmistrz w odpowiedzi na pytanie: w jaki sposób określono priorytety i niezbędne działania w celu zachowania i zwiększania terenów zielonych w mieście wyjaśnił, iż *każdego roku przy planowaniu budżetu, ustalone są priorytety w zakresie utrzymania i pielęgnacji zieleni miejskiej, w związku z uzyskanymi decyzjami na wycięcie drzew, ustalone są nowe miejsca przeznaczone do nasadzeń w zamian za wycięte drzewa.*

(akta kontroli str. 280-281)

9.

Urząd nie posiada innych dokumentów strategicznych, w których uwzględniono by zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zieleni.

(akta kontroli str. 288-294)

10.

MKU została powołana Zarządzeniem³³ Burmistrza z dnia 16 lipca 2004 r.³⁴ MKU nie przedstawiała organom Miasta uwag i propozycji w sprawie zachowania i zwiększania terenów zielonych. MKU opiniowała mpzp objęte szczegółowym badaniem.

(akta kontroli str. 288-294, 416-420)

11.

Burmistrz w odpowiedzi na pytanie: *Jakie główne problemy i bariery (np. prawne, organizacyjne, finansowe) identyfikowano w Urzędzie w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: Studium) w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych w Mieście i innych terenów pełniących funkcje przyrodnicze* stwierdził, iż: *[...] ustalenia zapisane w Studium są wiążące przy sporządzaniu mpzp, tak więc faktyczne zagospodarowanie terenów jest zgodne z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w studium.*

(akta kontroli str. 132-140)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niesporządzeniu przez Burmistrza raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Leżajska za lata 2018 – 2019 mimo wymogu wynikającego z art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

³²Str. 88.

³³Nr 174/04.

³⁴Zmienionym Zarządzeniem Nr 159/07 Burmistrza z dnia 4 grudnia 2007 r. oraz Zarządzeniem NR 244/15 Burmistrza z dnia 14 grudnia 2015 r.

(akta kontroli str. 282-287, 288-294)
Jak wyjaśnił Burmistrz raport za lata 2018-2020 jest na etapie opracowywania i przedstawiony będzie Radzie Miejskiej w Leżajsku w połowie 2021 r.
(akta kontroli str. 448)

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta, tj. Strategii, Studium, mpzp, Programie ochrony środowiska, Programie Rewitalizacji uwzględniono zagadnienia dotyczące terenów zielonych w sposób marginalny. W Strategii nie ustalono sposobu monitorowania jej realizacji w zakresie dotyczącym terenów zielonych, oraz nie zawarto w niej wskaźników dotyczących terenów zielonych. W Programie określono cele krótko i długoterminowe, a wskaźnikiem jego realizacji była ilość przeprowadzonych zabiegów pielęgnacyjnych, nie określono natomiast konkretnych terminów na realizację zadań dotyczących terenów zielonych.

W Studium nie zawarto wytycznych dla mpzp dotyczących środowiska przyrodniczego oraz nie zawarto definicji powierzchni biologicznie czynnej, jak również nie określono wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych, parków miejskich itp.) odnoszących do ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojazdu.

NIK negatywnie ocenia nieopracowanie raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska.

Nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni. W ocenie NIK opracowanie takiego dokumentu oraz uwzględnienie jego ustaleń w dokumentach strategicznych i planistycznych jest dobrą praktyką, co przyczyniłoby się do skuteczniejszego zarządzania terenami zieleni.

We wszystkich analizowanych mpzp ustalono zasady ochrony przyrody i terenów zielonych, przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z przeznaczeniem tych terenów w Studium, określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a wskaźniki te były zgodne z zapisami Studium.

Opracowane mpzp nie zawierały definicji powierzchni biologicznie czynnej, jak również nie ujęto zapisów dotyczących: nakazu utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych, nakazu zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie, nakazu wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej, ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój, preferowania przy nasadzeniach roślinności rodzimej.

NIK pozytywnie ocenia funkcjonowanie w Urzędzie komisji urbanistycznej, która każdorazowo opiniowała projekty mpzp.

OBSZAR

2. Zarządzanie terenami zielonymi

1.

W Mieście nie sporządzono kompleksowej inwentaryzacji zieleni miejskiej. Dysponowało natomiast wiedzą o powierzchni terenów zielonych objętą stałą opieką konserwatorską oraz o liczbie skwerów i zieleńców znajdujących się na swoim terenie.

(akta kontroli str. 184-193,204-214)

2.

Pielęgnacja terenów zielonych była przypisana jako jedno z zadań Referatu Inwestycji Miejskich. Dysponowano dokumentacją potwierdzającą, że opieka ta

polegała na dokonywaniu przeglądu drzew i krzewów, które przeznaczone będą do wycięcia lub też do przeprowadzenia zabiegów pielęgnacyjnych. Zadania te zlecane były na podstawie zawartej umowy z wybraną firmą.

Biuro Ochrony Środowiska zajmowało się składaniem wniosków do Starostwa o wydanie zezwoleń na wycięcie drzew na terenach miejskich oraz pozyskiwaniem decyzji w tej sprawie, monitorowało terminy nasadzeń, przygotowywało informację do Starostwa z realizacji nasadzeń. Decyzje Starostwa przekazywane były do Referatu Inwestycji Miejskich, gdzie były gromadzone.

W ramach zadań dotyczących pielęgnacji terenów zielonych prowadzone były następujące prace: przycinanie i wycinanie drzew, dokonywanie nowych nasadzeń; sadzenie kwiatów na rabatach, przygotowywanie gazonów, podlewanie, koszenie trawników i ich utrzymanie w czystości i porządku, sadzenie bylin, przycinanie żywopłotów, koszenie trawy na zieleńcach, wymiana pisaku w piaskownicach, dokonywanie napraw urządzeń zabawowych na placach zabaw i w Ogródku Jordanowskim; posadawianie i konserwacja ławek, tablic informacyjnych; podlewanie kwiatów i nowo nasadzonych drzew.

W Urzędzie brak było jednak specjalnych rozwiązań organizacyjnych np. systemu zarządzania zielenią, a obowiązki realizowane były w ramach koordynacji działań przez Biuro Ochrony Środowiska oraz Referat Inwestycji Miejskich.

W Urzędzie nie było specjalnej komórki do koordynowania zadań związanych z terenami zielonymi.

Burmistrz wyjaśnił, że *koordynacja działań polegała na współpracy Biura Ochrony Środowiska oraz Referatu Inwestycji Miejskich, na wniosek którego, BOŚ składał wnioski, sporządzał protokoły i oględziny drzew, dostarczał decyzje na wycięcie drzew oraz monitorował wykonanie decyzji w tym terminowość nasadzeń drzew i krzewów.*

(akta kontroli str. 184-193, 113-117, 215-244)

3.

W latach objętych kontrolą Miasto wydatkowało środki finansowe na utrzymanie, urządzenie i tworzenie nowych terenów zieleni w następującej wysokości: 2015 – 216,1 tys. zł; 2016 – 234,9 tys. zł; 2017 – 300,7 tys. zł; 2018 – 310,2 tys. zł; 2019 – 365 tys. zł; 2020 – 309 tys. zł.

Wydatkowane środki przeznaczone były na: pielęgnację drzew i krzewów (przycinanie, wycinanie, nasadzenia) koszenie trawników, przygotowywanie rabat kwiatowych, przygotowywanie gazonów, utrzymanie terenów ogródka jordanowskiego i placów zabaw.

Na zadania inwestycyjne wydatkowano ogółem 1.761,5 tys. zł, z tego 39,9 tys. zł w 2017 r., 751,2 tys. zł w 2018 r. i 920 tys. zł w 2019 r.

Procentowy udział wydatków na utrzymanie terenów zielonych w stosunku do ogólnych wydatków Miasta przedstawiał się następująco, w poszczególnych latach: 2015 – 0,6 %; 2016 – 0,5 %; 2017 – 0,7 %; 2018 – 2,1 %; 2019 – 1,9 %; 2020 – 0,6 %.

W okresie objętym kontrolą, środki na realizację wydatków związanych z utrzymaniem terenów zielonych pochodziły wyłącznie z budżetu Miasta.

W omawianym okresie nie pozyskiwano środków zewnętrznych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych oraz nie pozyskiwano wpływów z tytułu wymierzonych kar za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów oraz nielegalne usunięcie drzew lub krzewów.

W okresie objętym kontrolą nie zgłaszano projektów, w ramach budżetu obywatelskiego, uwzględniających zieleni. W latach 2015-2020 zgłoszono łącznie 29 projektów ramach budżetu obywatelskiego na sumę łączną 1.641,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 184-194)

4.

Miasto nie opracowywało odrębnego planu inwestycji w zakresie tworzenia terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Zapisy powiązane z modernizacją terenów zielonych znajdowały się w dokumentach strategicznych takich jak:

1) Strategia, w tym:

- *Cel 2.3. Wspieranie różnych form aktywności mieszkańców,*
 - Cel 2.3.a: Wspieranie aktywności osób starszych na terenie Miasta [w partnerstwie z Powiatem Leżajskim i gminami] – osiągnięty (budowa plenerowej siłowni w Ogródku Jordanowskim),
 - Cel 2.3.b: Zagospodarowanie czasu wolnego dzieci i młodzieży – osiągnięty (budowa nowego placu zabaw i siłowni w Ogródku Jordanowskim; organizacja zajęć, zawodów i konkursów w okresie ferii i wakacji),
- *Cel 3.3. Rewitalizacja architektoniczna przestrzeni publicznej,*
 - Cel 3.3.a: Opracowanie i realizacja planu rewitalizacji architektonicznej Miasta z uwzględnieniem aspektów społecznych – w trakcie realizacji,
 - Cel 3.3.b: Odnowa obiektów zabytkowych w partnerstwie publiczno-prywatnym – w trakcie realizacji (projekt pt. „Kompleksowa rewitalizacja przestrzeni miejskiej w Leżajsku”),
 - Cel 3.3.c: Rozwój mieszkalnictwa komunalnego i socjalnego – w trakcie realizacji,

2) Program Rewitalizacji – cele pośrednio związane z poprawą zieleni na terenie Miasta Leżajska, został zaprezentowany w obszarze 1 pkt 6 niniejszego Wystąpienia pokontrolnego.

Wg stanu na dzień kontroli NIK wykonane zostały planowane przedsięwzięcia zgodnie z harmonogramem, tj. adaptacja przestrzeni Ogródka Jordanowskiego oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu – zrealizowano I etap zadania od Rynku do skrzyżowania z ul. Skłodowskiej, pozostałe zadania były w trakcie realizacji.

Koszt realizacji adaptacji Ogródka Jordanowskiego wyniosły 1.732,5 tys. zł brutto.
Koszt realizacji zadania - zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu wynosiły natomiast 5.823,3 tys. zł brutto.
Zadania te realizowane były w centrum Miasta Leżajska, na terenach obejmujących zieleni, jednakże zadbano aby te inwestycje uzupełniły lub zastąpiły istniejącą zieleni.
(akta kontroli str. 174-193, 196, 245)

5.

W okresie objętym kontrolą Miasto nie nabywało ani nie zbywało gruntów na potrzeby tworzenia i terenów zieleni (nabyło grunty pod poszerzenie cmentarza komunalnego). W związku z tym nie wystąpiły przypadki wydawania decyzji o warunkach zabudowy lub starania się Miasta o pozwolenia na budowę na tego typu terenach.

W okresie objętym kontrolą nie realizowano zadań z lokalizacją (w której występował deficyt terenów zielonych) na gruntach nabywanych /wymienianych /zbywanych i nie wydatkowano bądź pozyskiwano środków z tytułu nabycia lub zbycia tego typu gruntów.

(akta kontroli str. 188-189)

6.

W okresie objętym kontrolą nie zmieniała się powierzchnia terenów zielonych zarządzanych przez Miasto. Powierzchnia całkowita Miasta 2.058 ha, w tym grunty orne, nieużytki, łąki pastwiska stanowiły 1.022 ha, grunty leśne 460 ha, tereny mieszkaniowe, tereny zurbanizowane drogi itp. 553 ha, grunty pod wodami 23 ha, -

w tym powierzchnia terenów zielonych 1.563 ha a powierzchnia terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej to 50,47 ha.

Udział wszystkich terenów zieleni (w tym: lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleń urządzona i nieurzadzona itd.) przypadający na jednego mieszkańca w m² był następujący, w: 2014 – 1.104,2; 2015 – 1.115,1; 2016 – 1.123,8; 2017 – 1.130; 2018 – 1.141,6; 2019 – 1.151,7; 2020 – 1.166,9.

Udział terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej przypadający na jednego mieszkańca w m² wynosił: 2014 – 35,6; 2015 – 36; 2016 – 36,3; 2017 – 36,5; 2018 – 36,9; 2019 – 37,2; 2020 – 37,7.

W okresie objętym kontrolą Miasto nie określało wskaźnika terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca, a stan rzeczywisty terenów zieleni był następujący:

- rok 2014 (na 31 grudnia), powierzchnia wszystkich terenów zieleni w Mieście (lasy, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleń urządzona i nieurzadzona itd.) (w m²) – 15.634,7 tys., powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej (w m²) – 504,7 tys., liczba ludności – 14,2 tys.;

- rok 2015, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 14 tys.;

- rok 2016, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 13,9 tys.;

- rok 2017, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 13,8 tys.;

- rok 2018, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 13,7 tys.;

- rok 2019, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 13,6 tys.;

- rok 2020, odpowiednio: 15.634,7 tys. i 504,7 tys. i 13,4 tys.

Zestawienie powyższych danych daje wskaźnik na jednego mieszkańca (w m²) zieleni ogólnodostępnej) - od 35,6 w roku 2014 do 37,7 w roku 2020 oraz wskaźnik na jednego mieszkańca (w m²) wszystkich terenów zielonych - od 1.104,2 w roku 2014 do 1.166,9 w roku 2020.

(akta kontroli str. 190, 197)

7.

W okresie objętym kontrolą Miasto wywiązywało się z obowiązków zawartych w uzyskanych zezwoleniach na usuwanie drzew i krzewów z terenów nieruchomości Miasta, a wnioski o wydanie zezwolenia na wycięcie drzew z terenów Miasta były składane do organu właściwego, tj. Starosty Leżajskiego.

Kontrola dwóch wybranych zadań wykazała:

- w decyzji Starosty Leżajskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. zezwolono Miastu na wycięcie 8 szt. drzew gatunku: brzoza brodawkowata, lipa drobnolistna, grab pospolity, śliwa wiśniowa, grab pospolity, klon polny oraz lipa drobnolistna oraz nakazano na działce przy ul. Mickiewicza (Ogródek Jordanowski) dokonania nasadzeń 1.760 szt. drzew i krzewów w terminie do 30 maja 2020 r., w tym: 54 szt. cisa pospolitego, 560 szt. grabu pospolitego do 90cm, 312 szt. grabu pospolitego do 70 cm, 80 szt. jałowca sabińskiego, 550 szt. sosny kosodrzewiny, 63 szt. cisa pospolitego, 110 szt. jałowca pospolitego, 2 szt. klonu jawora, 3 szt. brzozy brodawkowatej, 7 szt. świerka pospolitego, 13 szt. sosny limby, 6 szt. dławisza okrągłolistnego.

Zadanie to zostało zrealizowane w całości. Nasadzone drzewa oraz krzewy zostały nasadzone w przygotowanych wcześniej wyznaczonych miejscach Ogródka Jordanowskiego, w wyznaczonym terminie;

- w decyzji Starosty Leżajskiego z dnia 18 czerwca 2018 r. zezwolono Miastu na wycięcie 29 szt. drzew gatunku: jesion wyniosły, robinia biała, kasztanowiec pospolity, klon pospolity, lipa drobnolistna, żywotnik zachodni oraz nakazano na działce przy ul. Mickiewicza dokonania nasadzeń 50 szt. drzew gatunku lipa drobnolistna – Tiliacordata.

Zadanie to zostało zrealizowane w całości. Nasadzone drzewa o wysokości około 3 metrów i obwodach pni około 15 cm zostały umieszczone w przygotowanych

wcześniej wyznaczonych miejscach w ciągu ulicy Mickiewicza. Zostały one zabezpieczone palikami.

(akta kontroli str.145-183, 192, 195-196, 246-260)

W okresie objętym kontrolą usunięto z terenów Miasta łącznie 529 drzew, w tym: w 2015 r. – 47 szt.; w 2016 r. – 95 szt.; w 2017 r. – 61 szt.; w 2018 r. – 64 szt.; w 2019 r. – 99 szt.; w 2020 r. – 142 szt.

Sprawozdanie SG 01 - Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska³⁵ przygotowywane zostało na podstawie wydanych decyzji przez Starostę Leżajskiego – w zakresie ilości wyciętych drzew, pozostałych zagadnień na podstawie rozliczenia z firmą zajmującą się konserwacją zieleni.

W okresie objętym kontrolą Miasto uzyskało łącznie 109 zezwoleń na wycięcie drzew, w tym: w 2015 r. – 19 zezwoleń dotyczyło wycięcia 47 szt. drzew; w 2016 r. - 10 zezwoleń dotyczyło 95 szt. drzew; w 2017 r. – 21 zezwoleń dotyczyło 61 szt. drzew; w 2018 r. – 27 zezwoleń dotyczyło 64 szt. drzew; w 2019 r. – 32 zezwolenia dotyczyły 142 szt. drzew.

Łącznie Miasto otrzymało w omawianym okresie 140 zezwoleń na wycięcie 508 szt. drzew oraz krzewów i taką liczbę usunięto, a nasadzono 1.285 szt. drzew i krzewów na 555 m², w tym takie gatunki jak: klon zwyczajny, sosna zwyczajna, olsza szara, brzoza brodawkowata, świerk pospolity, lipa drobnolistna, robinia akacjowa, jesion wyniosły.

Sprawozdania SG-01 przekazywane były do Głównego Urzędu Statystycznego w wymaganym terminie.

W związku zakończeniem inwestycji – w 2020 r., polegającej na przebudowie ciągu komunikacyjnego ul. Mickiewicza zostały dokonane nasadzenia zastępcze (nasadzono 50 szt. lipy drobnolistnej). Również w przypadku drugiej inwestycji, dokonano nasadzeń zastępczych zgodnie z decyzją Starosty Leżajskiego.

Liczba nasadzonych drzew oraz powierzchnia nasadzonych krzewów, a także gatunek oraz odmiana nasadzonych drzew i krzewów były zgodne z udzielonym zezwoleniem.

Zgodnie z obowiązującymi terminami w decyzji uzyskanej przez Miasto od Starosty Leżajskiego, zgłoszenie wykonania nasadzeń będzie dokonane w 2021 r.

Miasto nie prowadzi rejestru nasadzeń, gdyż nie ma takiego obowiązku.

Zgodnie z obowiązującymi terminami w decyzjach Starosty Leżajskiego – zgłoszenie wykonania nasadzeń będzie dokonane w 2021 r. lub następnym, w tym:

- 1) zgłoszenie nasadzeń w Ogródku Jordanowskim;³⁶
- 2) zgłoszenie nasadzeń przy ul. Mickiewicza;³⁷
- 3) decyzja OŚ.613.28.2020 – termin nasadzeń do 30 maja 2022 r.;
- 4) decyzja OŚ.613.34.2020 – termin nasadzeń do 30 maja 2021 r.;
- 5) decyzja OŚ.613.35.2020 – termin nasadzeń do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 145-158, 174-193)

Skontrolowano dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne, objęte Programem Rewitalizacji, których realizację zakończono, tj.:

- adaptacja przestrzeni Ogródka Jordanowskiego,
 - zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu, I etap od Rynku do skrzyżowania z ul. Skłodowskiej.
- Nieruchomości na których realizowano te zadania objęte były Programem Rewitalizacji.

³⁵Dalej: „SG-01”.

³⁶Pismo z dnia 4 sierpnia 2020 r. OŚ.6131.9.34.2020 do decyzji OŚ.613.7.2.2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r.

³⁷Pismo z dnia 4 sierpnia 2020 r. OŚ.6131.9.23.2020 do decyzji OŚ. 613.2.2018 z dnia 19 kwietnia 2018 r.

W dokumentacji projektowej dotyczącej realizowanych ww. przedsięwzięć rewitalizacyjnych uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zieleni w stosunku do stanu istniejącego - takie rozwiązanie miało miejsce zarówno w przypadku: adaptacji przestrzeni Ogródka Jordanowskiego, gdzie w ramach inwestycji usunięto 43 drzewa i 18 krzewów, a nasadzono 1.760 szt. drzew i krzewów, realizacji modernizacji ciągów komunikacyjnych (I etap zadania), od Rynku do skrzyżowania z ul. Skłodowskiej, gdzie wycięto 29 szt. drzew gatunków (robinia akacjowa, kasztanowiec, jesion), a nasadzono 50 szt. drzew gatunku lipa drobnolistna.

W wyniku rewitalizacji omawianych miejsc nie nastąpiło zmniejszenie powierzchni terenów zielonych, w tym powierzchni biologicznie czynnej. Powierzchnia biologicznie czynna utrzymała się na tym samym poziomie jak przed realizacją inwestycji, natomiast kilkakrotnie wzrosła liczba drzew i krzewów na rewitalizowanym Ogródku Jordanowskim, a w ciągu ul. Mickiewicza (od Rynku do Skłodowskiej) nastąpiła dodatkowo odnowa drzew w celu wyeliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa mieszkańców.

(akta kontroli str. 145-158, 174-193, 195-196, 198-199, 246-260)

8.

Liczba drzew i krzewów (powierzchni nie określano), jaką obejmowały zezwolenia na wycięcie drzew z terenów inne niż tereny Miasta była następująca w poszczególnych latach: rok 2015 – 843 (132 zezwolenia); 2016 – 577 (114 zezwoleń); 2017 – 197 (49 zezwoleń); 2018 – 242 (72 zezwolenia); 2019 – 354 (93 zezwolenia); 2020 – 392 (79 zezwoleń). Łącznie wydano 539 zezwoleń obejmujących 2605 drzew i krzewów do wycięcia.

Zezwolenia na wycięcie drzew i krzewów wydawano dla takich gatunków jak: klon zwyczajny, sosna zwyczajna, olsza szara, brzoza brodawkowata, świerk pospolity, lipa drobnolistna, robinia akacjowa, jesion wyniosły, a nie wskazywano przy tym liczby lub gatunków drzew i krzewów do nasadzenia (Miasto nie posiadało danych o nasadzeniach na terenach innych niż tereny Miasta).

(akta kontroli str. 193, 200)

9.

W ramach budżetu obywatelskiego nie były zgłaszane, w okresie objętym kontrolą, wnioski dotyczące terenów zielonych.

Miasto nie realizowało w okresie objętym kontrolą projektów terenów zielonych i nie ponosiło kosztów z tego tytułu.

(akta kontroli str. 193, 201)

10.

Według Burmistrza głównymi barierami zidentyfikowanymi w Mieście w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi było to, że tereny zielone na terenie Miasta mają charakter zieleńców, trawników, zieleni w pasach drogowych, brak jest w centrum terenów stanowiących własność Miasta, na których można by było przygotować tereny rekreacyjno-wypoczynkowe np. parki.

Drzewostan w mieście stanowią w większości drzewa w pasach drogowych, więc ich wycięcie i pielęgnacja skupia się przede wszystkim na działaniach dbałości o bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz pieszych.

Miasto starało się o dofinansowanie utworzenia nowych terenów zielonych – koncepcja utworzenia terenu rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Sportowej w Leżajsku i realizację jednego z zadań ujętych w rewitalizacji - utworzenie przestrzeni rekreacyjnej – przywrócenie stawu przy ul. Wyspiańskiego, jednakże środki na ten cel nie zostały pozyskane.

Ustalono
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Działania Urzędu przyczyniły się do zachowania i zwiększania terenów zielonych w Mieście, w perspektywie ilości dokonanych nowych nasadzeń. W wyniku realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych dokonano nasadzeń odmian i gatunków określonych w decyzjach Starosty. Nie wdrażano wprowadzie szczególnych rozwiązań organizacyjnych, ale dokonano podziału obowiązków poszczególnych komórek Urzędu służących sprawniej realizacji zadań w zakresie terenów zieleni. Miasto nie planowało i nie realizowało szczególnych zamierzeń inwestycyjnych w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni, ale należycie wywiązywało się z obowiązków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, w tym wykonanych nowych nasadzeń. Rzetelnie i terminowo sporządzano i przekazywano do GUS sprawozdania statystyczne SG-01.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

1.

W badanym okresie Burmistrz wydał łącznie 258 decyzji o warunkach zabudowy, w tym 9 decyzji dla obiektów mieszkalnych wielorodzinnych, 153 dla domów jednorodzinnych, 71 dla obiektów usługowych i 25 decyzji dla innej zabudowy – na 299 wniosków złożonych do Urzędu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. W poszczególnych latach liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy była następująca: 2015- 41 (pow. 7,5 ha), 2016 – 37 (6,9 ha), 2017 – 51 (7,7 ha) 2018 – 48 (15,6 ha), 2019 – 41 (7,9 ha), 2020 – 40 (10,4 ha). Łączna powierzchnia terenów objętych tymi decyzjami wynosiła 55,6 ha, a w 7 przypadkach wydano decyzje odmowne (1 w 2017 r., 3 w 2018 r. i 3 w 2019 r.).

(akta kontroli str. 5-7, 344-388)

2.

Urząd monitorował liczbę i przedmiot decyzji o warunkach zabudowy wydawanych dla terenów, które według studium podlegały ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze, wprowadzając informacje o tego typu decyzjach w rejestrze, zgodnym ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁸, prowadzonym w układzie rocznym. W rejestrze tym nie były ujmowane decyzje formalne (umorzenie postępowania, zawieszenie, itp.) wydawane w związku ze złożeniem wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy.

Nie prowadzono odrębnych rejestrów dla decyzji z terenów chronionych.

Na potrzeby kontroli NIK wskazano w rejestrze (prowadzonym w układzie rocznym) odnotowane tego typu decyzje i sporządzono tabelę wydanych decyzji o warunkach zabudowy z lat 2015-2020 na terenach wyłączonych - według studium - z zabudowy ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze.

³⁸ Dz. U. Nr 130 poz. 1385.

Liczba tego typu decyzji w poszczególnych latach objętych kontrolą była następująca: 2015 r. – 5 (wszystkie dotyczyły budownictwa jednorodzinnego), 2016 r. – 6 (1 budownictwa usługowego i 5 jednorodzinnego), 2017 r. – 12 (1 usługowego, 1 produkcyjno-usługowego i 10 jednorodzinnego), 2018 r. – 8 (1 usługowego i 7 jednorodzinnego), 2019 r. 7 (2 usługowego i 5 jednorodzinnego) i 2020 r. – 8 decyzji (1 mieszkalno-usługowego i 7 jednorodzinnego). Nie prowadzono odrębnie dokumentowanych analiz procesu inwestycyjnego na omawianych terenach wyłączonych.

Burmistrz wyjaśnił, że *brak było podstawy prawnej, która nakładałaby na Miasto obowiązek prowadzenia rejestrów o wydanych decyzjach o warunkach zabudowy na terenach wyłączonych według studium z zabudowy ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze jak również prowadzenia udokumentowanych analiz w ww. zakresie.*

(akta kontroli str. 7-13)

3.

Organizacja procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy przez Burmistrza uwzględniała prowadzenie analiz dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni, w tym określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska.

W Urzędzie nie wprowadzano, w okresie objętym kontrolą, odrębnych pisemnych procedur regulujących proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Burmistrz wyjaśnił, że *podstawą do sposobu prowadzenia procedury były zapisy ustawowe zawarte w ustawie Kodeks Postępowania Administracyjnego oraz ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

(akta kontroli str. 7, 12-13)

4.

W odniesieniu do 10 decyzji o warunkach zabudowy objętych szczegółową kontrolą (trzy dotyczące budownictwa usługowego i mieszkalno-usługowego oraz siedem budownictwa jednorodzinnego³⁹), nie stwierdzono przypadków nielegalnego lub nierzetelnego prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy w zakresie związanym z zachowaniem, ochroną i rozwojem terenów zieleni.

We wszystkich badanych decyzjach w załączniku pn. *Analiza funkcji...* podane zostało m.in. przeznaczenie w *Studium uwarunkowań ...* terenu, na którym znajduje się działka przeznaczona pod zabudowę, numer ewidencyjny działki, a także przesłanki ochrony tego terenu przed zabudową, w tym:

a) decyzja AM.6730.31.2016 (budynek jednorodzinny) – „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – rolnicza przestrzeń produkcyjna”, „zaliczona jest do grupy użytków rolnych RIVa (grunty orne) i PsV (pastwiska trwałe)”;

b) decyzja AM.6730.33.2016 (budynek jednorodzinny) - „działki objęte zakresem inwestycji położone są w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – rolnicza przestrzeń produkcyjna, przez który przebiega projektowany układ drogowy Z – ulica zbiorcza (...) zaliczone SA do grupy użytków ŁIV (łaki trwałe), Br-PsIV (grunty rolne zabudowane) i S-RIVb (sady)”;

c) decyzja AM.6730.56.2017 (rozbudowa pawilonu stacji paliw – usługowa) - „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w obszarze zabudowanym, oznaczonym symbolem „M” z funkcją wiodącą mieszkaniową oraz w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym) oznaczonym symbolem „E1” z przeznaczeniem

³⁹ Budownictwa wielorodzinnego na obszarach wyłączonych nie realizowano w okresie objętym kontrolą.

na lokalny system ekologiczny, związany z odtworzeniem korytarza ekologicznego potoku Jagoda, który łączy strefy otwarte (obszary wyłączone z zabudowy) wschodniej i zachodniej części Miasta (...) zaliczona do grupy użytków Bi (inne tereny budowlane)”;

d) decyzja AM.6730.57.2017 (budynek jednorodzinny) – „działki objęte zakresem inwestycji położone są w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – z przeznaczeniem na rolniczą przestrzeń produkcyjną”, działki zaliczone są do grup użytków rolnych: RIIIb, RIVa, RV (grunty orne);

e) decyzja AM.6730.5.2018 (budynek produkcyjno-usługowo-mieszkaniowy) – „działki objęte zakresem inwestycji położona jest w obszarze wskazanym do zagospodarowania, oznaczonym symbolem „ZP1” – z funkcją wiodącą rekreacyjno-wypoczynkową (...) zaliczona jest do grupy użytków RVI (grunty orne);

f) decyzja AM.6730.4.2018 (budynki produkcyjno-usługowo-mieszkaniowe) – „działki objęte zakresem inwestycji położone są w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – z przeznaczeniem na rolniczą przestrzeń produkcyjną”, działki zaliczone są do grup użytków rolnych: RIIIb, RIVa, RIVb;

g) decyzja AM.6730.51.2019 (budynek rekreacyjny) – „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – rolnicza przestrzeń produkcyjna (...) zaliczona jest do grupy użytków B (tereny mieszkaniowe);

h) decyzja AM.6730.54.2019 (budynki jednorodzinne) – „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym), oznaczonym symbolem „R” – rolnicza przestrzeń produkcyjna (...) zaliczona jest do grup użytków: RII i RIIIa (grunty orne);

i) decyzja AM.6730.5.2020 (mieszkalno – usługowa) - „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w części w obszarze zabudowanym, oznaczonym symbolem „M” z funkcją wiodącą mieszkaniową oraz w obszarze wyłączonym z zabudowy (otwartym) oznaczonym symbolem „E1” z przeznaczeniem na lokalny system ekologiczny, związany z odtworzeniem korytarza ekologicznego potoku Jagoda, który łączy strefy otwarte (obszary wyłączone z zabudowy) wschodniej i zachodniej części Miasta (...) zaliczona jest do grup użytków B (tereny mieszkaniowe);

j) decyzja AM.6730.8.2020 (budynek jednorodzinny) - „działka objęta zakresem inwestycji położona jest w obszarze zabudowanym, oznaczonym symbolem „M” z funkcją wiodącą mieszkaniową oraz w części w na terenie oznaczonym symbolem ZU - tereny zieleni urządzonej (...) zaliczona jest do grupy użytków B (tereny mieszkaniowe)”.

Miasto nie zlecało opracowywania mpzp dla obszaru, na którym znajdują się działki objęte decyzjami Burmistrza o warunkach zabudowy (wyznaczonymi do kontroli NIK).

Burmistrz wyjaśnił, że teren wskazany w Studium jako chroniony przed zabudową nie został w tym samym studium wskazany jako obszar, dla którego należy opracować mpzp (brak wskazania takiego obowiązku). Dla żadnego z obszarów, dla których ustalono warunki zabudowy w analizowanych decyzjach z lat 2015-2020, Miasto nie przystąpiło do opracowania mpzp – nie było takiego obowiązku i uzasadnionej potrzeby.

We wszystkich analizowanych sprawach w treści decyzji lub analizie funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu (będącej załącznikiem do decyzji o warunkach zabudowy), wskazano oznaczenie działki przeznaczonej pod

zabudowę w ewidencji gruntów i budynków (w tym przynależność do określonej grupy użytków gruntowych oraz symbol).

Wszystkie analizowane decyzje dotyczyły inwestycji niewymagających przeprowadzania postępowania w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, ponieważ nie należały do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w myśl przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie *przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko*⁴⁰.

Wszystkie analizowane decyzje, zgodnie z art. 53 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴¹ zawierały wykonaną analizę złożonego wniosku, stanowiącą załącznik do decyzji, biorąc pod uwagę: warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikające z przepisów odrębnych, a także stan faktyczny i prawny terenu objętego inwestycją. Decyzje nie zawierały wniosków w zakresie urządzania i kształtowania zieleni oraz ustalenia powierzchni biologicznie czynnej i analizy również nie wskazywały na tego typu aspekty. Wydane decyzje uwzględniały wyniki analizy, w innych obszarach niż omówione wyżej, bądź zawierały odesłanie do treści analizy będącej załącznikiem do decyzji.

Na podstawie art. 1 ust. 2 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie *ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*⁴² sporządzono analizę urbanistyczną otaczającej zabudowy.

W ramach postępowania administracyjnego na wniosek o wydanie warunków zabudowy, nie uzyskiwano opinii komórki organizacyjnej wyspecjalizowanej w sprawach urządzania i kształtowania zieleni.

Burmistrz wyjaśnił, że *brak było podstawy prawnej do dokonywania takich uzgodnień. Ponadto, w Urzędzie brak jest komórki organizacyjnej wyspecjalizowanej w sprawach urządzania i kształtowania zieleni (np. miejskiego ogrodnika, miejskiego architekta zieleni, zespołu do spraw zieleni).*

Analizowane decyzje nie zawierały określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Burmistrz wyjaśnił, że taki stan rzeczy wynikał z braku właściwego rozporządzenia, do wydania którego upoważniał zapis w art. 67 ust. 3 ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Określono w ustawie, iż minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, stosowane w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy oznaczenia i nazewnictwo, mając w szczególności na uwadze wymagania, o których mowa w art. 54 i art. 61 ust. 1 pkt 1 tej ustawy. Burmistrz podniósł także, że w cytowanej regulacji nie upoważniono ministra do określenia w rozporządzeniu wymagań dotyczących wielkości powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki albo terenu, zaś w art. 61 ust. 7 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zamieszczono jakiegokolwiek zapisu wskazującego, iż wielkość powierzchni biologicznie czynnej stanowić ma element wskaźnika w postaci wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu.

⁴⁰ Dz. U. 2019 poz. 1839.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm.

⁴² Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

W Urzędzie nie wdrażano, w okresie objętym kontrolą, procedur wewnętrznych, z których wynikał by obowiązek określonego procedowania podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Żadna z analizowanych decyzji nie obejmowała obszaru objętego ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody i nie były prowadzone uzgodnienia z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska⁴³

W okresie objętym kontrolą strony postępowania nie zgłaszały uwag/zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni.

W analizowanych decyzjach nie określano warunków w odniesieniu do zieleni znajdującej się na działce przeznaczonej pod zabudowę. Jednocześnie każda tego typu decyzja zawierała zapis, iż „przedmiotowa inwestycja nie jest położona w Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000, nie będzie realizowana w pobliżu jej granicy oraz w żaden sposób nie będzie na nią oddziaływać. Co w efekcie nie pogorszy stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk roślin i zwierząt, dla których wyznaczono obszar Natura 2000”.

Burmistrz wyjaśnił, że *nie konkretyzowano warunków ochrony zieleni opartych np. o sporządzoną inwentaryzację zieleni bądź opinię/analizę sporządzoną w ramach postępowania, gdyż nie było podstawy prawnej do tego typu działania.*

Zgodnie z art. 60 ust. 4 i 5 cytowanej wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁴, projekty decyzji o warunkach zabudowy zostały sporządzone przez osobę uprawnioną – wpisaną na listę⁴⁵ członków Podkarpackiej Okręgowej Izby Architektów.

W trakcie kontroli nie stwierdzono przypadków nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi, a także nie stwierdzono rozstrzygnięć niezgodnych z określoną procedurą bądź dowolności postępowania przy wydawaniu decyzji objętych kontrolą.

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą, komórką przygotowującą projekty decyzji o warunkach zabudowy było Biuro Architekta Miejskiego – dwa etaty⁴⁶. Decyzje wydawane były przez Burmistrza lub z upoważnienia Burmistrza przez Kierownika Biura Architekta Miejskiego.

(akta kontroli str. 7, 12-131, 113-117, 215-244)

5.

W okresie objętym kontrolą kwestie związane z ochroną terenów zielonych, wartością wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, ochroną drzew i krzewów, nie były przesłanką uchylenia decyzji Burmistrza o warunkach zabudowy przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny.

(akta kontroli str. 7)

6.

W kwestii ewentualnych problemów i barier identyfikowanych w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w Mieście, Burmistrz podał, że w przyjętych latach 2015-2020 mppz wskazano tereny zielone oraz teren wód powierzchniowych śródlądowych

⁴³ W myśl przepisów art. 53 ust. 4 pkt 8 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁴⁴ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784.

⁴⁵ Z opłaconą na bieżąco składką członkowską.

⁴⁶ Wg Regulaminu organizacyjnego Urzędu wprowadzonego Zarządzeniem Burmistrza Leżajska Nr 10/2020 z dnia 25 lutego 2020 r., poprzednie regulacje to: Zarządzenie Burmistrza nr 9/2019 z dnia 26 marca 2019 r., Zarządzenie Burmistrza nr 25/2018 z dnia 5 grudnia 2018 r., Zarządzenie Burmistrza nr 21/2017 z dnia 1 grudnia 2017 r. Zarządzenie Burmistrza nr 14/2016 z dnia 29 listopada 2016 r. Zarządzenie Burmistrza nr 6/16 z dnia 1 czerwca 2016 r. Zarządzenie Burmistrza nr 218/15 z dnia 2 grudnia 2015 r.

(płynących) wraz z terenem obudowy biologicznej wód powierzchniowych śródlądowych (płynących), a także teren lasu i teren zieleni nieurządzonej. Nie zidentyfikowano przy tym istotnych barier prawnych i finansowych, a także nie pojawiły się wnioski o odszkodowania w związku z wyłączeniem z zabudowy terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych, jak również nie pojawiły się wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy na przedmiotowych obszarach.

Burmistrz podał również, że brak odpowiedzialności społecznej lub jej niski poziom, to problem, który pojawia się przy realizacji nasadzeń drzew czy krzewów na terenach ogólnodostępnych, w tym przypadku kradzieży nowo nasadzonych drzew czy też niszczenia sadzonek przez wandalów.

Burmistrz wskazał, że tereny zielone w granicach administracyjnych Miasta Leżajska mają charakter zieleńców, trawników, zieleni w pasach drogowych. Brak jest szczególnie w centrum gruntów stanowiących własność Miasta, na których można by było przygotować tereny rekreacyjno-wypoczynkowe np. parki. Tereny w obszarach budownictwa wielorodzinnego nie stanowią własności Miasta, więc nie ma ono większego wpływu na zagospodarowanie tych terenów. Miasto przygotowało koncepcję utworzenia terenu rekreacyjno-wypoczynkowego przy ul. Sportowej i realizację jednego z zadań ujętych w rewitalizacji - utworzenie przestrzeni rekreacyjnej - przywrócenie stawu przy ul. Wyspiańskiego. Jednakże mimo złożonego wniosku o dofinansowanie, nie udało się pozyskać środków finansowych na ich realizację.

W opinii Burmistrza występuje nieadekwatność obowiązujących przepisów prawa dotyczących usuwania drzew i krzewów do zapewnienia skutecznej ochrony drzew i krzewów na terenie Miasta, w tym do zapobiegania nielegalnego ich usuwania (w szczególności z terenów innych niż nieruchomości Miasta).

Burmistrz podniósł także problem, że w decyzjach o warunkach zabudowy wydanych w latach 2015-2020 brak było określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jak również powierzchni terenu biologicznie czynnego. Stan taki był powodowany brakiem przepisów wykonawczych.

7. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Leżajsku⁴⁷ podał, że w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz z projektem budowlanym, w tym w zakresie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie, w latach 2015-2020 przeprowadził na terenie Miasta 31 kontroli. W żadnym przypadku PINB nie stwierdził nieprawidłowości dotyczących zagospodarowania działki, a w szczególności dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego w projekcie budowlanym, (...) nie było przypadków uzależniania użytkowania obiektu od wykonania robót, nie wymierzano kary i nie odmawiano inwestorowi pozwolenia na użytkowanie obiektu, kontrole na etapie użytkowania obiektu budowlanego były przeprowadzane również po dokonaniu odbioru i udzieleniu pozwolenia na użytkowanie. Przeprowadzono 5 takich kontroli, wszystkie zostały zrealizowane z inicjatywy własnej PINB, w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zagospodarowania działki, w tym dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Nie zaistniała potrzeba informowania Burmistrza o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie zgodności realizowanych na terenie Miasta obiektów budowlanych, z projektem zagospodarowania działki lub terenu. Formą współpracy z Burmistrzem było każdorazowe przysyłanie do wiadomości Burmistrza decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego zrealizowanego na terenie Miasta.

⁴⁷ Dalej: „PINB”.

PINB w ramach prowadzonej działalności kontrolnej nie identyfikował rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej” i terenu biologicznie czynnego”, gdyż nie zachodziła taka potrzeba, na etapie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych lub ich użytkowania PINB w Leżajsku nie stwierdził do tej pory barier lub problemów, przy czym w odosobnionych przypadkach stwierdzono mankament polegający na niepełnym wymiarowaniu wszystkich elementów zagospodarowania działki lub terenu. Nie stwierdzono barier czy problemów w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i handlowo-usługowej lokalizowanej w Mieście, także dotyczących zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w mieście w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 132-144)

8.

Rada nie podejmowała w okresie objętym kontrolą 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 towarzyszących*⁴⁸. Tego typu wnioski nie wpływały do Urzędu.

(akta kontroli str. 7)

Ustalone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni. Nie określano natomiast wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach o warunkach zabudowy, chociaż dokonywano każdorazowo analizy ze wskazaniem charakterystyki gruntu wnioskowanego o zabudowę. Działanie takie dawało efekty w postaci skutecznego monitorowania presji inwestycyjnej na terenach o funkcji przyrodniczej, wynikającą z wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Wydawane decyzje o warunkach zabudowy dla zamierzeń inwestycyjnych były, w zakresie zbadanym, zgodne ze studium zagospodarowania przestrzennego w aspekcie ochrony terenów o funkcjach przyrodniczych. Realizując wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, monitorowano presję inwestycyjną na terenach o funkcji przyrodniczej, w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy uwzględniano kwestię dotyczącą gospodarowania zielenią przez inwestorów. Nie określano wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach o warunkach zabudowy, ale dokonywano analizy ze wskazaniem każdorazowo charakterystyki gruntu wnioskowanego o zabudowę. Nie planowano i nie realizowano przedsięwzięć rewitalizacyjnych obejmujących swoim zakresem wyłącznie zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.

⁴⁸ Dz.U. 2018 poz. 1496.

1.

W Programie Rewitalizacji ujęto trzy przedsięwzięcia rewitalizacyjne dotyczące zieleni miejskiej:

- zwiększenie poziomu integracji mieszkańców poprzez zagospodarowanie Rynku, w opisie przedsięwzięcia zawarto informacje dotyczącą uporządkowania zieleni – oczekiwany rezultat – zmodernizowana powierzchnia – zadanie to było w trakcie realizacji⁴⁹;

- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu, w opisie przedsięwzięcia znajduje się informacja o zagospodarowaniu zieleni (trawniki, ukwiecenie, drzewa) - zadanie to zostało już zrealizowane⁵⁰.

Ponadto w Programie Rewitalizacji ujęto trzy przedsięwzięcia uzupełniające rewitalizacyjne dotyczące zieleni miejskiej, tj:

- utworzenie przestrzeni rekreacyjnej, przywrócenie stawu przy ul. Wyspiańskiego – zadanie do realizacji⁵¹;

- stworzenie przestrzeni rekreacyjnej w obrębie zalewu Floryda – zadanie do realizacji⁵²;

- adaptacja przestrzeni Ogródka Jordanowskiego – zadanie zrealizowane⁵³.

(akta kontroli str. 7,295-309,423-426,447)

2.

Szczegółową analizą objęto dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne, które zostały zrealizowane, tj.: adaptacja przestrzeni Ogródka Jordanowskiego oraz zwiększenie poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawa ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu⁵⁴.

Nieruchomości, na których realizowano ww. przedsięwzięcie rewitalizacyjne były objęte Programem Rewitalizacji⁵⁵.

W dokumentacji projektowej dotyczącej realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zieleni w stosunku do stanu istniejącego zarówno w przypadku:

- adaptacji przestrzeni Ogródka Jordanowskiego, gdzie w ramach inwestycji – usunięto – 43 szt. drzew i 18 szt. krzewów, a nasadzono 1.760 szt. drzew i krzewów (nasadzeń dokonano w rewitalizowanym miejscu)⁵⁶,

- zwiększenia poziomu bezpieczeństwa mieszkańców i poprawy ładu przestrzennego poprzez modernizację ciągów komunikacyjnych o największym natężeniu ruchu, gdzie w ramach inwestycji wycięto 29 szt. drzew gatunków robinia akacjowa, kasztanowiec, jesion, a nasadzono 50 szt. drzew gatunku lipa drobnolistna (nasadzeń dokonano w rewitalizowanym miejscu).

(akta kontroli str. 7,295-309,423-426,447)

W wyniku realizacji w/w zadań powierzchnia biologicznie czynna pozostała na tym samym poziomie jak przed realizacją inwestycji, natomiast wzrosła ilość drzew

⁴⁹Przewidywany termin zakończenia 2021 r.

⁵⁰ W 2020 r.

⁵¹ W 2023 r.

⁵² W 2023 r.

⁵³ W 2020 r.

⁵⁴ Zrealizowano I etap zadania, od Rynku do skrzyżowania z ul. Skłodowskiej.

⁵⁵ Nie tworzone miejscowego programu planu rewitalizacji.

⁵⁶ Nasadzeń dokonano w rewitalizowanym miejscu zgodnie z decyzją Starosty. Wśród tej ilości znajdowało się 872 szt. grabu pospolitego, z którego utworzono gęsty żywopłot. Pozostałe nasadzenia to różne gatunki drzew np. sosna kosodrzewina, cis pospolity, jałowiec pospolity o smukłym wyglądzie, nasadzone w dużym zagęszczeniu na wydzielonych przestrzeniach ogródka. Oprócz grabu nasadzono: 54 sztuki cisa pospolitego, 80 sztuk jałowca sabińskiego, 550 sztuk sosny kosodrzewiny, 63 sztuk cisa pospolitego, 110 sztuk jałowca pospolitego, 2 sztuki kłonu jawora, 3 sztuki brzozy brodawkowatej, 7 sztuk świerka pospolitego, 13 sztuk sosny limby, 6 sztuk dławisza okrągłolistnego.

i krzewów na rewitalizowanym Ogródku Jordanowskim o 2.785 %⁵⁷, a w ciągu ul. Mickiewicza (od Rynku do ul. Skłodowskiej) o 72%⁵⁸.

Jak wyjaśnił Burmistrz w tej inwestycji nastąpiła odnowa drzew w celu wyeliminowania zagrożeń dla bezpieczeństwa mieszkańców. Drzewostan ul. Mickiewicza to kilkudziesięcioletnie drzewa znajdujące się w złym stanie biologicznym – posiadających wypróchniałe pnie, podeschnięte korony. W czasie silniejszego wiatru zdarzały się przypadki obłamywania konarów a także wyrwocenie całych drzew, które powodowały szkody.

(akta kontroli str. 7,295-309,423-426)

W Urzędzie nie ma odrębnych stanowisk jak architekt zieleni, tematami zieleni zajmuje się Referat Inwestycji Miejskich oraz w części Biuro Ochrony Środowiska. Sprawy zieleni miejskiej w ramach realizowanych przedsięwzięć zrealizowanych w ramach rewitalizacji zawarte były w projektach przygotowanych w ramach przetargu. Złożone projekty oceniane były przez Burmistrza, Architekta Miejskiego oraz kierownika Referatu Inwestycji Miejskich.

Na etapie przygotowywani rewitalizacji, w pracach tych brali udział pracownicy Urzędu. Nie wydawano pisemnych opinii o przedsięwzięciu.

(akta kontroli str. 7,295-309,423-426,447)

Jak wyjaśnił Burmistrz pracownicy Referatu Inwestycji Miejskich na bieżąco prowadzili kontrole prowadzenia tych prac zgodnie z dokumentacją projektową, kontrolowane także były działania związane z wycinką drzew oraz po zakończeniu inwestycji dokonanych nasadzeń.

W trakcie realizacji prac kontrole były prowadzone dwa-trzy razy w tygodniu, natomiast po zakończeniu inwestycji sporządzony protokół odbioru końcowego robót. W trakcie odbioru wykonanych prac dokonano także przeliczenia i odbiór nowo dokonanych nasadzeń drzew i krzewów.

Jak wyjaśnił Burmistrz nie ma opisanych procedur i standardów ochrony przyrody, wynikają one z obowiązujących przepisów, natomiast w trakcie bieżących kontroli realizacji inwestycji pracownicy Urzędu zwracali uwagę czy wykonawca robót zabezpiecza drzewa i krzewy przed zniszczeniem.

(akta kontroli str.423-424)

W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur, zasad lub standardów ochrony przyrody w trakcie prowadzenia prac budowlanych, w tym stanowiących o zabezpieczaniu drzew na placach budowy oraz o prawidłowym wykonywaniu prac ziemnych podczas budowy i remontów ulic i placów.

Jak stwierdził Burmistrz prace takie na bieżąco były kontrolowane przez pracowników referatu Inwestycji Miejskich w trakcie realizacji prac.

(akta kontroli str.423-424)

Jak wyjaśnił Burmistrz w wyniku przeprowadzonej rewitalizacji sama powierzchnia terenów zielonych w tym powierzchnia biologicznie czynna pozostała na tym samym poziomie, natomiast w znaczący sposób nastąpiło zwiększenie liczby drzew i powierzchni krzewów w rewitalizowanych miejscach.

Założenia dotyczące zieleni w ramach rewitalizowanych projektów przewidywały zwiększenie ilości drzew i krzewów (szczególnie w przypadku Ogródka Jordanowskiego).

W ramach realizacji inwestycji dokonano nasadzeń odmian i gatunków drzew określonych w decyzjach Starosty Leżajskiego⁵⁹.

(akta kontroli str. 423-424,427-446)

⁵⁷Usunięto – 61 szt. drzew i krzewów, a nasadzono 1.760 szt. drzew i krzewów.

⁵⁸Wycięto wszystkie drzewa, tj. 29 szt., a nasadzono 50 szt. drzew.

⁵⁹ Decyzje Starosty Leżajskiego z dnia: 9 marca 2018 r.; 4 kwietnia 2018 r.; 19 kwietnia 2018 r.; 18 czerwca 2018 r.

Jak wyjaśnił Burmistrz rewitalizacja w/w miejsc w tym uzupełnienie drzewostanu poprzez nasadzenie tak dużej ilości drzew i krzewów przyniosła oczekiwany efekt ekologiczny.

(akta kontroli str. 423-424)

Ustalono
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stwierdzono, iż nie planowano i nie realizowano przedsięwzięć rewitalizacyjnych obejmujących swoim zakresem wyłącznie zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych. W wyniku realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych objętych szczegółową analizą powierzchnia terenów zielonych w tym powierzchnia biologicznie czynna pozostała na tym samym poziomie, natomiast w znaczący sposób nastąpiło zwiększenie liczby drzew i powierzchni krzewów (szczególnie na terenie Ogródka Jordanowskiego). W ramach realizacji tych inwestycji dokonano nasadzeń odmian i gatunków określonych w decyzjach Starosty.

IV. Wnioski

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

Wniosek

NIK wnosi o przedkładanie Radzie Miasta w Leżajsku co dwa lata raportów z realizacji gminnego programu ochrony środowiska zgodnie z wymogiem określonym w art. 18 ust. 2 ustawy *Prawo ochrony środowiska*.

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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 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.

Rzeszów, 7 lipca 2021 r.

Kontrolerzy
Władysław Tabasz
Doradca prawny

/ - /
podpis

Mariusz Twardowski
Główny specjalista kontroli
państwowej

/ - /
podpis

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Rzeszowie
Wiesław Motyka

/ - /
podpis