



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.006.01.2017

P/17/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/077 – Zarządzanie zielenią miejską
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Ksymena Kramarczyk-Rosiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/93/2017 z dnia 26 kwietnia 2017 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski Wrocławia (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Dutkiewicz, Prezydent Wrocławia (dalej: „Prezydent”)

(dowód: akta kontroli str.1-2)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

W ocenie NIK w okresie objętym kontrolą² w Urzędzie podejmowano działania w obszarze planowania, kształtowania i ochrony terenów zieleni przed presją zabudowy, utrzymania i urządzania (odnawiania) terenów zieleni oraz edukacji i informacji ekologicznej, które zapewniały skuteczne zarządzanie zielenią Gminy Wrocław z uwzględnieniem partycypacji społecznej w decyzjach wpływających na jakość życia mieszkańców Wrocławia.

Zagadnienia dotyczące zieleni ujęto w rzetelnych, tj. spójnych i odpowiednio szczegółowych, dokumentach strategicznych i planistycznych³. Wynikiem realizacji przyjętych w nich założeń i zaplanowanych działań był m.in. wzrost udziału terenów zieleni i zieleni urządzonej w powierzchni Wrocławia⁴, a także utrzymanie stałej relacji pomiędzy powierzchniami zieleni urządzonej i terenów zbudowanych⁵. Jednocześnie jednak NIK zwraca uwagę, że w związku z podejmowanymi działaniami planistycznymi: **[1]** w latach 2016-2017 nie zapewniono ciągłości planowania operacyjnego działań na rzecz ochrony środowiska w ramach gminnych programów ochrony środowiska⁶, gdyż założenia w tym zakresie przewidziano w takim programie obejmującym lata 2012-2015, natomiast dotychczas⁷ nie uchwalono kolejnego programu, mającego w założeniu objąć lata 2016-2020; **[2]** odstąpiono od realizacji, określonego w *Programie ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015*, zadania dotyczącego przeprowadzenia pełnej inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej Wrocławia oraz **[3]** z opóźnieniem – stosunku do założeń przyjętych w ww. programie – rozpoczęto realizację zadania dotyczącego inwentaryzacji drzew i zamieszczenie jej wyników w elektronicznej bazie danych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

² Lata 2015-2017 (I kwartał), z uwzględnieniem działań wcześniejszych lub późniejszych, których skutki miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą. Dla celów porównawczych dane statystyczne zostały pobrane także za 2014 r.

³ Natomiast sformułowane w projektowanych w badanym okresie dokumentach strategicznych koncepcje i kierunki działań w zakresie zieleni były tworzone w oparciu o wnikiwe badania i analizy środowiska przyrodniczego Wrocławia i preferencji jego mieszkańców.

⁴ Dla terenów zieleni z poziomu 19,1% do 19,2%, dla powierzchni terenów zieleni urządzonej z 5,8% do 5,9%. W wyniku podejmowanych w Urzędzie działań w szczególności utworzono Park Tamogajski, osiem nowych zieleńców, zwiększono obszar zieleni ulicznej, zadban o zieleń w otoczeniu siedzib Urzędu.

⁵ Utrzymujące się na poziomie 0,2%.

⁶ O którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2017 r., poz. 519 ze zm., dalej: „ustawa poś”).

⁷ Według stanu na dzień zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie, tj. na dzień 7 lipca 2017 r.

Powierzchnia Wrocławia objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zwiększyła się⁸. Wyznaczony w nich obszar terenów zieleni i wód osiągnął poziom 26,2% powierzchni Wrocławia.

Przyjęto i stosowano standardy zieleni dla realizacji nowych gminnych inwestycji infrastrukturalnych, a także sporządzono częściową inwentaryzację zieleni i środowiska przyrodniczego Wrocławia. W ramach *Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia* (dalej: „SIP”) stworzono ogólnodostępną bazę danych dotyczącą zieleni w mieście, a pracownicy Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław wykorzystywali elektroniczne narzędzia wspomagające proces zarządzania zielenią.

Finansowanie zadań bezpośrednio związanych z zielenią w latach 2015, 2016 i 2017 (wg planu) utrzymywało się na stałym poziomie wynoszącym odpowiednio 1,1%, 0,9% i 1.1% wydatków budżetu Gminy Wrocław ogółem. Środki⁹ przeznaczano m.in. na utrzymanie i bieżącą pielęgnację terenów zielonych, nowe nasadzenia drzew i krzewów oraz część inwestycji związanych z zielenią. Wydatki te prawie czterokrotnie przewyższały dochody Gminy uzyskane¹⁰ z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹ (dalej: „ustawa o ochronie przyrody”).

Podejmowano również działania w celu racjonalnego gospodarowania drzewostanem na terenach stanowiących własność Gminy Wrocław. Liczba posadzonych drzew w 2014 r. i 2016 r. przewyższyła liczbę drzew usuniętych z tych terenów (bilans ujemny, tj. więcej ubytków niż nasadzeń, mający miejsce w 2015 r., wynikał ze złych warunków pogodowych). Ustalenia kontroli wskazują przy tym, że sprawozdania statystyczne GUS SG-01 „Statystyka gminy: leśnictwo ochrona środowiska” za lata 2014-2016 w zakresie ilości nasadzeń oraz ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni należących do Gminy Wrocław sporządzane były niezetelnie, gdyż wykazywano w nich niepełne dane.

Jednostka organizacyjna Gminy Wrocław zarządzająca terenami zieleni miejskiej, tj. Zarząd Zieleni Miejskiej (dalej: „ZZM”), podlegała stałemu nadzorowi.

W zakresie zieleni zapewniono współpracę z radami osiedli, organizacjami społecznymi, ekspertami oraz mieszkańcami Wrocławia, w tym w szczególności w ramach Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego.

Podejmowano również cykliczne i różnorodne działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne dotyczące ochrony przyrody (w tym zieleni i drzew), z wykorzystaniem środków masowego przekazu, w tym w szczególności mediów społecznościowych.

NIK uznaje za dobre praktyki aktywności na rzecz promowania zielonej infrastruktury i nowoczesnego podejścia do zieleni w przestrzeni publicznej Wrocławia, polegające m.in. na: **[1]** zatrudnieniu w Urzędzie¹² Ogrodnika Miejskiego, **[2]** wprowadzeniu ulg w podatku od nieruchomości od lokali mieszkalnych w budynkach, w których wykonane zostały zielone dachy lub na ścianach zewnętrznych zainstalowane zostały ogrody wertykalne¹³, **[3]** podjęciu działań¹⁴ zmierzających do urzeczywistnienia nowatorskich idei wprowadzenia zieleni w szczelnie zabudowaną przestrzeń miasta poprzez tworzenie m.in. „parków kieszonkowych” i zielonych ulic **[4]** utworzeniu w Urzędzie w marcu 2017 r.

⁸ Z 56,1% (wg stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) do 56,8% (wg stanu na 31 grudnia 2016 r.). W związku z tym wyznaczony w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego obszar terenów zieleni i wód osiągnął poziom 26,2% powierzchni Wrocławia ogółem.

⁹ W łącznej wysokości 80 257,7 tys. zł.

¹⁰ W łącznej kwocie 21 195 tys. zł.

¹¹ Dz.U. z 2016 r. poz. 2134 ze zm.

¹² W czerwcu 2017 r.

¹³ w ramach uchwały nr XVI/268/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości powierzchni użytkowych lokali mieszkalnych w ramach projektu intensyfikacji powstawiania terenów zieleni w obrębie Miasta Wrocławia

¹⁴ Poprzez aplikowanie i przystąpienie do projektu „Grow Green” finansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach funduszu pomocowego Horizon 2020-SCC—2016-2017.

Departamentu Zrównoważonego Rozwoju¹⁵; [5] powołaniu Rady do spraw Ekologii i Zieleni, której powierzono funkcję organu opiniodawczo-doradczego Prezydenta w sprawach dotyczących współuczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu miastem w zakresie kierunków rozwoju, kształtowania i utrzymania terenów zieleni oraz wprowadzania rozwiązań proekologicznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie, kształtowanie i ochrona terenów zieleni przed presją zabudowy

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z art. 14 ustawy poś, polityka ochrony środowiska jest prowadzona na podstawie strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych¹⁶ oraz za pomocą gminnych programów ochrony środowiska.

Program ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2012-2015 (dalej: „POŚ 2012-2015”)¹⁷ i procedowany w okresie objętym kontrolą projekt *Programu ochrony środowiska dla miasta Wrocławia na lata 2016-2020 z perspektywą do roku 2025* (dalej: „projekt POŚ 2016-2020”) uwzględniały zagadnienia dotyczące zieleni, terenów zieleni i zadrzewień, w tym określały cele długo i krótkoterminowe dotyczące zieleni oraz zadania/działania służące ich realizacji. POŚ 2012-2015 obejmował okres lat 2012-2015 z perspektywą do 2019 r. Projekt POŚ 2016-2020 dotyczył lat 2017-2020 z perspektywą do 2025 r. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie¹⁸ dokument ten nie został uchwalony.

W planie operacyjnym POŚ 2012-2015 zadania dotyczące zieleni¹⁹ wyznaczone zostały głównie w ramach trzech priorytetów: [1] „Tereny zieleni miejskiej”²⁰, dla realizacji celów operacyjnych „Rozwój terenów zieleni miejskiej z uwzględnieniem wartości przyrodniczych i kulturowych”²¹ oraz „Sprawne zarządzanie terenami zieleni miejskiej”²²; [2] „Aspekty ekologiczne w planowaniu przestrzennym”²³ dla realizacji celów krótkoterminowych „Zwiększenie powierzchni obszarów zieleni miejskiej z jednoczesnym uwzględnianiem korytarzy ekologicznych wodnych i lądowych”²⁴ oraz [3] „Ochrona Przyrody”²⁵, dla realizacji celu operacyjnego „Udoskonalenie formalno-prawnych, organizacyjnych i merytorycznych podstaw ochrony przyrody”²⁶.

Wyznaczone w POŚ 2012-2015 w ramach ww. celów operacyjnych zadania były w latach 2014-2015 realizowane²⁷, za wyjątkiem zadania zdefiniowanego jako „Oparta o badania terenowe pełna inwentaryzacja i waloryzacja przyrodnicza

¹⁵ Mające na celu skupienie strategicznych działań związanych z realizacją priorytetu „Zielonego Wrocławia” w jednym pionie organizacyjnym.

¹⁶ Patrz ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju Dz. U. z 2016 r. poz. 383, ze zm.

¹⁷ Przyjętym uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia Nr XXXV/779/12 z dnia 29 listopada 2012 r.

¹⁸ Tj. 7 lipca 2017 r.

¹⁹ W tym zieleni miejskiej, terenów zieleni i zadrzewień.

²⁰ Celu długoterminowego „Ochrona i rozwój spójnego systemu terenów zieleni miejskiej”.

²¹ Zadania takie jak: - TzM1.1. „Nasylenie zielenią obszarów zainwestowanych, między innymi nadbrzeży staromiejskiego odcinka Odry, obrzeży szlaków komunikacyjnych, niezabudowanych wysp odrzańskich oraz obszarów przylegających do dolin rzek”; - TzM1.2. „Uzupełnienie istniejących zadrzewień przyulicznych”; - TzM1.3. „Zapewnienie ciągłości terenów zielonych oraz funkcjonalności korytarzy ekologicznych poprzez odpowiednie uzupełnienie systemu terenów zielonych”; TzM1.4. „Zwiększenie tempa pozyskiwania terenów np. od Agencji Własności Rolnej i osób prywatnych”.

²² Zadania takie jak: - TzM2.1. „Utrzymanie i konserwacja zieleni istniejącej”; - TzM2.2. „Ograniczanie lokalizacji trwałej zabudowy na terenach zielonych oraz ich fragmentacji przez ciągi komunikacyjne”; - TzM2.3. „Monitoring zagrożeń przez patogeny, szkodniki oraz czynniki abiotyczne drzew i krzewów na terenach zieleni miejskiej”; - TzM2.4. „Inwentaryzacja drzew i zamieszczenie jej wyników w formie elektronicznej bazy danych, która będzie służyć do identyfikacji zagrożeń i planowania pielęgnacji”.

²³ Celu długoterminowego „Kształtowanie harmonijnej struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta przyjaznej dla mieszkańców pod kątem terenów zielonych, ochrony środowiska oraz ochrony przeciwpowodziowej”.

²⁴ Zadanie AEWP.1.1. „Zapewnienie w tworzonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odpowiednio dużych powierzchni przeznaczonych na tworzenie zieleni miejskiej, z uwzględnieniem korytarzy ekologicznych”.

²⁵ Celu strategicznego „Ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów przyrodniczych”.

²⁶ Zadanie ZP.1.1. „Oparta o badania terenowe pełna inwentaryzacja i waloryzacja przyrodnicza miasta, której wyniki będą opracowane w formie elektronicznej bazy danych przestrzennych”.

²⁷ W głównej mierze za ich realizację odpowiedzialny był Zarząd Zieleni Miejskiej we Wrocławiu oraz komórki organizacyjne Urzędu, w tym głównie Wydziału Środowiska i Rolnictwa (WSR) oraz Biuro Rozwoju Wrocławia (BRW).

miasta, której wyniki będą opracowane w formie elektronicznej bazy danych" oraz zadania polegającego na „Inwentaryzacji drzew i zamieszczeniu jej wyników w formie elektronicznej bazy danych, która będzie służyć do identyfikacji istniejących zagrożeń i planowania pielęgnacji”, którego realizacja została rozpoczęta w II połowie 2016 r., tj. z opóźnieniem.

W ramach POŚ 2012-2015 zrealizowano m.in. zadania dotyczące: rewaloryzacji Promenady Staromiejskiej na odcinku od ul. Krupniczej do ul. Świdnickiej; - zagospodarowania placu przy pomniku M. Kopernika z fragmentem terenu Promenady Staromiejskiej na odcinku od ul. Piotra Skargi do wejścia na teren Parku Kopernika; zagospodarowania terenu Placu Świętojańskiego przy Kolumnie Maryjnej we Wrocławiu – Leśnicy; zagospodarowania terenu zielenca przy Pl. Westerplatte; zagospodarowanie terenu z placem zabaw przy Pl. Pereca; zagospodarowania strefy wejściowej Parku Zachodniego od strony ul. Lotniczej²⁸ oraz bieżącej konserwacji parków i zielenców, prac porządkowych na terenach zieleni tymczasowej i zieleni nieurządzonej; bieżącą konserwację zieleni przyulicznej; ukwiecanie terenów zieleni miejskiej²⁹.

W projekcie POŚ 2016-2020 – obszarze interwencji „Zasoby przyrodnicze”³⁰ wyznaczono cel krótkoterminowy „Ochrona i zwiększanie powierzchni terenów zielonych przy zachowaniu dotychczas istniejących obszarów”, a w nim przykładowe kierunki działań do roku 2020³¹ oraz 14 przedsięwzięć związanych z ochroną przyrody i krajobrazu, kształtowaniem terenów zieleni i gospodarką leśną³².

Zgodnie z zawartą w dniu 19 kwietnia 2016 r. umową z firmą zewnętrzną, projekt POŚ 2016-2020 ma zostać sporządzony do 29 września 2017 r. (pierwotnie do 30 listopada 2016 r.). Projekt przedłożono do konsultacji społecznych w czerwcu 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 42, 45-48, 110-11, 126-140, 223-264)

W dokumencie strategicznym Gminy Wrocław pod nazwą „Strategia - Wrocław w perspektywie 2020 plus”³³ (dalej: „Strategia Wrocław 2020”) nie znalazło się bezpośrednie odniesienie do zagadnień dotyczących ochrony środowiska, w tym w szczególności do zieleni, terenów zieleni i zadrzewień. W wytycznych³⁴ dla przestrzeni rekreacyjnej wskazano jedynie na parki, skwery, enklawy zieleni, odizolowane od ruchu ciągi spacerowe w centrum oraz na program pilotażowy „Ogród w mieście”³⁵.

Dyrektor Biura Rozwoju Wrocławia Urzędu (dalej: „BRW”) wskazała, że zbyt daleko idąca zwięźłość niektórych zapisów *Strategii Wrocław 2020* była jedną z przyczyn przystąpienia do opracowania nowej strategii dla miasta.

W dniu 15 października 2015 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę³⁶ w sprawie przystąpienia do sporządzenia strategii rozwoju Wrocławia pod nazwą „Strategia Wrocław 2030” (dalej: „Projekt Strategii”). Do dnia zakończenia czynności

²⁸ Zrealizowane w ramach „Programu rewitalizacji zieleni, nadbrzeży i wysp odrzańskich”.

²⁹ Ponadto zarządzeniem nr 3197/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 30 grudnia 2015 r.) został powołany Zespół ds. Realizacji Programu Ochrony Środowiska dla miasta Wrocławia. Zadaniem tego zespołu było monitorowanie postępów realizacji celów określonych w Programie.

³⁰ Celu długoterminowym „Ukształtowanie spójnego przestrzennie systemu obszarów podlegających ochronie prawnej oraz pozostałych terenów zieleni”.

³¹ Takie jak m.in.: - ochrona, uzupełnianie i rozbudowa terenów zielonych w mieście, zgodnie z obowiązującym Zarządzeniem Prezydenta nr 5081/16 z dnia 11 sierpnia 2016 r., w sprawie ochrony drzew i rozwoju terenów zieleni Wrocławia; - wdrażanie programów rozwoju i ochrony zieleni urzędzone; - wprowadzanie stref zieleni izolacyjnej wokół obiektów uciążliwych środowiskowo i krajobrazowo; - ochrona i wzmocnienie roli dolin rzecznych jako ważnych korytarzy ekologicznych.

³² Z wyszczególnieniem m.in. instytucji koordynującej działanie, szacunkowego kosztu jego realizacji w poszczególnych latach i źródeł finansowania.

³³ Przyjęta uchwałą nr LIV/3250/06 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.

³⁴ Tj. Wskazaniach - rozumianych jako ogólne kierunki, w których Wrocław powinien się zmieniać w perspektywie ludzi, wspólnot, przestrzeni i samorządu.

³⁵ Zgodnie z przyjętymi założeniami tego dokumentu, konkretyzacji wytycznych *Strategii Wrocław 2020* służyły odpowiednie plany operacyjne.

³⁶ Nr XVII/323/15

kontrolnych w Urzędzie³⁷ dokument ten nie został uchwalony. W jego projekcie uwzględniono zagadnienia zieleni. Przyjęto m.in., że jednym z kierunków działań strategicznych dla Wrocławia jest m.in. „Miasto piękne” – rozumiane jako zielona wyspa, gdzie o jakości, formie i kształcie zagospodarowania przestrzeni, parków oraz zieleńców współdecyduje społeczeństwo w ramach małych ojczyzn – osiedli. Ponadto przyjęto, że powierzchnia terenów zielonych we Wrocławiu³⁸ będzie jednym ze wskaźników monitoringu i ewaluacji *Strategii* w zakresie środowiska. Założenia odnośnie zieleni wynikały z konsultacji społecznych przeprowadzonych nad założeniami tego dokumentu (w formie badań ankietowych z zastosowaniem nowoczesnych metody badawczej tzw. „conjoint”³⁹). Przeprowadzone badanie pokazało, że bardzo ważna dla mieszkańców Wrocławia jest polityka ekologiczna, w tym lepsza ochrona powietrza i zwiększenie powierzchni terenów zieleni miejskiej, w szczególności parków⁴⁰. Zgodnie z umową zawartą na opracowanie *Projektu Strategii*, ostateczna wersja tego dokumentu powstanie w grudniu 2017 r.⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 41, 1178-1257, 1756-1765a)

Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia, przyjęte zostało uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 maja 2010 r.⁴², (dalej: „*Studium z 2010 r.*”). W dniu 10 lipca 2014 r. Rada Miejska Wrocławia podjęła uchwałę⁴³ w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego *Studium uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia* (dalej: „*Projekt Studium*”). Do zakończenia czynności kontrolnych w Urzędzie⁴⁴ prace w tym zakresie nie zostały sfinalizowane uchwaleniem dokumentu.

W *Studium z 2010 r.* uwzględniono zagadnienia dotyczące zieleni, terenów zieleni i zadrzewień, w szczególności odnośnie uwarunkowań, kierunków i wskaźników o których mowa w art. 10 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 lit. b, 3, 6⁴⁵ ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴⁶ (dalej: „*ustawa o planowaniu przestrzennym*”)⁴⁷ oraz wymogów ustawy poś w odniesieniu do m.in. urządzania i kształtowania terenów zieleni w zabudowie miasta⁴⁸ oraz proporcji w przeznaczaniu terenów pozwalających na zachowanie równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia⁴⁹.

Zgodnie z przyjętymi w *Studium z 2010 r.* założeniami, system terenów zielonych i otwartych o wiodącej funkcji przyrodniczej we Wrocławiu tworzą: pasma terenów wzdłuż rzek przepływających przez miasto wraz z przylegającymi do nich kompleksami terenów zielonych, promieniście ukształtowane pasma zieleni, duże kompleksy leśne, obszary o szczególnych wartościach ekologicznych, obszary sportowe i rekreacyjne z przewagą zieleni oraz parki, skwery, zieleńce i podobne

³⁷ Tj. 7 lipca 2017 r.

³⁸ Zwiększenie terenu zieleni miejskiej.

³⁹ Metoda wykorzystywana głównie w badaniach o profilu komercyjnym, dążąca się do uzyskania informacji o najbardziej pożądanej z punktu widzenia konsumentów, konfiguracji cech jakie powinien posiadać produkt.

⁴⁰ Cel ten wskazało 45,2% ankietowanych.

⁴¹ Tj. na 11 grudnia określono terminu naniesienia poprawek zgłoszonych w konsultacjach społecznych i po pierwszym czytaniu uchwały przyjmującej strategię.

⁴² Nr L/1467/10 w sprawie uchwalenie zmiany *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*.

⁴³ Nr LXII/1553/14

⁴⁴ Tj. 7 lipca 2017 r.

⁴⁵ Zgodnie z art. 10 ust 2 tej ustawy, W studium określa się w szczególności kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów (pkt 1a), obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów (pkt 3), obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym (pkt 6).

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 778, ze zm.

⁴⁷ W szczególności dotyczące obszarów chronionych na podstawie ustawy o ochronie przyrody, walorów i zasobów przyrodniczych oraz stanu środowiska naturalnego.

⁴⁸ W świetle art. 72 ust 1 pkt 3 ustawy poś, u studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem urządzania i kształtowania terenów zieleni.

⁴⁹ W świetle art. 72 ust 2 ustawy poś, w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy przeznaczaniu terenów na poszczególne cele oraz przy określaniu zadań związanych z ich zagospodarowaniem w strukturze wykorzystania terenu, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunków życia.

zgrupowania zieleni, wody powierzchniowe, w tym w szczególności rzeki i zbiorniki wodne.

Przyjęto, że jedną ze składowych pożądaną jedności funkcjonalno-przestrzennej dla wszystkich wyróżnionych typów zespołów urbanistycznych jest nasycenie zielenią. Ustalono również wskaźnik powierzchni terenu biologicznie czynnego w działce budowlanej lub terenie na poziomie od 15%⁵⁰ do 40%⁵¹. Wartość tego wskaźnika uzależniona została od typu zespołu urbanistycznego i wyznaczonego przeznaczenia.

Rozwiązania przyjęte w *Studium z 2010 r.* w zakresie określonym w art. 72 ust 4 ustawy poś wynikały i były zbieżne z opracowaniem ekofizjograficznym.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 41, 1178-1257, 1756-1765a)

Według podziału funkcjonalno-przestrzennego przyjętego w *Studium z 2010 r.*, udział terenów zieleni i wód w obszarze Wrocławia wynosi 32,5%⁵² (łącznie 9 522,98ha)⁵³. Tereny zabudowy mieszkaniowej, zabudowy usługowej i komunikacji zajmują odpowiednio 7 244 ha, 3 549 ha i 4 675 ha, co stanowiło łącznie 52,8% powierzchni Wrocławia. Pod funkcje: mieszkaniowe wielorodzinne, mieszkaniowe jednorodzinne, usługowe, produkcyjne, komunikacyjne, infrastruktury technicznej wyznaczono – odpowiednio – 13%, 11,8%, 12,1%, 4,2%, 16% oraz 5,2% powierzchni miasta⁵⁴. Funkcja użytkowania rolniczego nie została w *Studium z 2010 r.* wyszczególniona.

(dowód: akta kontroli str. 1464-1751, 1909-1924)

W *Projekcie Studium* kierunki kształtowania zieleni oparte zostały na idei „Zieleń bez granic” i ujęte w odrębnej polityce dotyczącej zieleni i ochrony środowiska. W zależności od relacji z przestrzenią urbanistyczną, ustalono trzy strefy zieleni, tj. strefę zieleni dominującej, równorzędną i współtworzącą. Przyjęto, że podstawowymi celami dla wszystkich ww. relacji jest dążenie do ochrony drzew, zwiększenia powierzchni zieleni i jej bioróżnorodności, integracji z zielenią oraz interakcji z zielenią. W celu kształtowania harmonijnego zagospodarowania przestrzennego wyznaczono obszary, na których należy dążyć do osiągnięcia minimalnego udziału procentowego powierzchni terenu biologicznie czynnego w działce budowlanej. Dla określenia poszczególnych obszarów posłużono się analizą istniejącej zabudowy oraz planowanych inwestycji, a wartość wskaźników skorelowana została z przyjętą ideą kształtowania zieleni w mieście.

Dla ukształtowania koncepcji zieleni w *Projekcie Studium* wykorzystano analizy i wytyczne zawarte m.in. w opracowaniach pt. „*Studium inwentaryzacyjno-analityczne zieleni miejskiej we Wrocławiu na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*” (z grudnia 2014 r.) oraz „*Studium kształtowania i rozwoju zieleni miejskiej we Wrocławiu – wytyczne i zalecenia na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*” (z maja 2015 r.). W pracach przedprojektowych analizie poddano również wskaźniki takie jak m.in. współczynnik dostępności terenów zieleni, chłonności terenów zieleni, struktury terenów zieleni dla poszczególnych jednostek urbanistycznych.

W trakcie niniejszej kontroli *Projekt Studium* znajdował się na etapie opiniowania. Według przyjętego harmonogramu prac, jego uchwalenie przewidywane jest na I kwartał 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 41, 1178-1182, 1258-1274, 1756-1765a.)

⁵⁰ Dotyczy terenu przeznaczonego dla produkcji, budownictwa, handlu hurtowego, gospodarki magazynowej, logistyki, obsługi transportu i telekomunikacji.

⁵¹ Dotyczy terenów przeznaczonych dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

⁵² Wielkość ta w sprawozdaniu GUS PZP-1 wykazywana była jako 32,8%

⁵³ W tym m.in.: lasów 8,5% (2 492,26 ha); terenów zieleni urządzonej 5,1 % (1 505,29 ha); terenów ogródków działkowych 4,7% (1 387,08 ha); cmentarzy 0,9% (265,64 ha); terenów wód powierzchniowych śródlądowych 3% (877,16 ha) oraz innych terenów zieleni 10,2% (2 995,55 ha).

⁵⁴ Wg kategorii wyznaczonych w sprawozdaniu GUS PZP-1.

2. W okresie objętym kontrolą zwiększył się obszar Wrocławia objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) z 56,1% (według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r.) do 56,8% (według stanu na 31 grudnia 2016 r.). Według stanu na dzień 31 grudnia 2014, 2015 i 2016 r. liczba planów wynosiła odpowiednio 364, 387 i 403, a powierzchnia nimi objęta odpowiednio 16 414 ha, 16 600 ha i 16 645 ha. Według planów miejscowych obowiązujących na dzień 31 marca 2017 r., tereny zieleni i wód zajmowały łącznie 26,2% powierzchni Wrocławia ogółem, tj. łącznie obszar 7 667,59 ha, z czego 3 343,52 ha stanowiło tereny gminne⁵⁵. W stosunku do stanu na koniec 2014 r.⁵⁶ obszar ten zwiększył się ogółem o 49,49 ha, tj. 0,7%, w tym obszar zieleni urządzonej o 20,2 ha (tj. z 1 997,65 ha do 2 017,85 ha⁵⁷). Natomiast, wykazany w sprawozdaniu GUS-PZP 1 za 2014 r., 2015 r. i 2016 r.⁵⁸, udział terenów wód i zieleni w powierzchni Wrocławia objętej planami miejscowymi wynosił 46,4%, 46,2% i 46,1%.

W zakresie ochrony i kształtowania terenów zieleni we Wrocławiu, w mpzp wskazywano głównie na ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów zieleni, kreowanie nowych terenów zieleni urządzonej w obrębie obszarów zabudowanych, określanie proporcji pomiędzy powierzchnią zabudowaną, a powierzchnią biologicznie czynną. Ponadto – w zależności od potrzeb i uwarunkowań terenu objętego mpzp – za istotne uznawano odpowiednie kształtowanie linii zabudowy, szpalery drzew, drzewa i grupy drzew do ochrony, udział zieleni wysokiej w powierzchni biologicznie czynnej działki budowlanej, zieleni o charakterze izolacyjnym.

We wszystkich siedmiu poddanych szczegółowej analizie mpzp⁵⁹ znajdowały się zapisy dotyczące zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 3-8, 41, 1464-1751, 1178-1182, 1785-1935)

3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wydawano decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego dotyczących parków, placów, promenad i bulwarów. Na podstawie złożonych w kwietniu 2017 r. przez Gminę Wrocław (reprezentowaną przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta) wniosków prowadzono sprawy o wydanie trzech decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego dla przebudowy ul. Legnickiej i ul. Lotniczej związanej z projektem „Zielone Tętnice”⁶⁰.

⁵⁵ Stanowiące własność lub będące w zarządzie gminy Wrocław.

⁵⁶ Kiedy obszar terenów zieleni i wód wynosił ogółem 7 618,1 ha, z czego 3 230,76 ha stanowiły tereny gminne.

⁵⁷ Z czego odpowiednio 1 034,8 ha i 1 039,46 ha było własnością lub w użytkowaniu Gminy Wrocław.

⁵⁸ Zestawieniu nr 6.

⁵⁹ W tym przyjętych: [1] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XXXIV/709/16 z dnia 22.12.2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic gen. Augusta Emila Fieldorfa we Wrocławiu, [2] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr X/1888/15 z dnia 21 maja 2015 r. sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Łącznika Pawłowickiego przy ul. Przedwiośnie we Wrocławiu, [3] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XXX/615/16 z dnia 16 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentu Łącznika Pawłowickiego przy ul. Przedwiośnie we Wrocławiu w rejonie ulicy Tynieckiej i Eugeniusza Kwiatkowskiego we Wrocławiu, [4] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XXXI/649/16 z dnia 20 października 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulicy Tramwajowej i Aleksandra Kosiby we Wrocławiu, [5] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XXXI/648/16 z dnia 20 października 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru po północnej stronie ulicy Kminkowej w rejonie ulic Tymiankowej i Waniliowej we Wrocławiu, [6] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XXXVII/806/17 z dnia 23 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Szewskiej, Aleksandra hr. Fredry oraz pl. Uniwersyteckiego we Wrocławiu, [7] uchwałą Rady Miejskiej Wrocławia nr XVIII/360/15 z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic Strzegomskiej i Jaworskiej oraz linii kolejowej we Wrocławiu

⁶⁰ [1] Wniosek 12551/2017 z dnia 10.04.2017 r. Gminy Wrocław zakończony decyzją Nr 2091/2017 z dnia 28.04.2017 r. umarzającą postępowanie administracyjne – dotyczył inwestycji przebudowy drogi publicznej - ul. Legnickiej na odcinku między torami kolejowymi, w rejonie ul. Przedwiońskiej bez zmiany sposobu zagospodarowania terenu (w tym przebudowy ciągów komunikacyjnych pieszo-rowerowych oraz na wprowadzeniu zieleni - drzew, krzewów czy warstwy zielonej w obszarze torowiska tramwajowego), co nie wymagało decyzji lokalizacyjnej, [3] Wniosek 12552/2017 z dnia 10.04.2017 r. Gminy Wrocław zakończony decyzją Nr 3083/2017 z dnia 13.06.2017 r. ustalającą lokalizację inwestycji celu publicznego dla zadania zmiana zagospodarowania terenu przy Pl. Strzegomskim i ul. Legnickiej. Inwestycja polegała na przebudowie drogi publicznej tj. ul. Legnickiej i Placu Strzegomskiego ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu tj. budową m. in. oświetlenia, ciągów pieszych, ciągów pieszo-jezdných, stacji rowerowej oraz na realizacji elementów nie wymagających decyzji lokalizacyjnej, takich jak: nasadzenia zieleni (drzew, krzewów, traw), montaż małej architektury, [3] Wniosek 13642/2017 z dnia 19.04.2017 r. Gminy Wrocław niezakończony decyzją o lokalizacji inwestycji celu publicznego na dzień 23 czerwca 2017 r. Inwestycja polegała na zmianie zagospodarowania terenu przylegającego do ul. Lotniczej na odcinku od ul. Lotniczej 53 do ul. Górniczej przez budowę oświetlenia, ciągów pieszych, chodników, a ponadto na realizacji nasadzeń roślinnych, małej architektury i wymianie warstwy wierzchniej torowiska na warstwę zieloną.

4. Udział terenów zieleni i wód w podziale funkcjonalno-przestrzennym całego obszaru Wrocławia⁶¹ na dzień 31 grudnia 2014 r. wynosił 10 548,37 ha, tj. 36 % i wzrósł w badanym okresie do 10 570,55 ha, tj. do poziomu 36,1%. Udział ten przewyższał wartość przyjętą w *Studium z 2010 r.* na poziomie 32,5%.

(dowód: akta kontroli str. 1464-1751, 1909-1924)

5. W okresie objętym kontrolą we Wrocławiu znajdowały się 104 pomniki przyrody⁶²; 3 użytki ekologiczne (o łącznej powierzchni 21,5ha), Szczytnicki Zespół Przyrodniczo - Krajobrazowy (o powierzchni 1131 ha).

Według stanu na koniec 2016 r. łączna powierzchnia terenów zieleni⁶³ wynosiła 1 715,4 ha, co stanowiło 5,9% powierzchni Wrocławia. W skład terenów zieleni wchodziło 46 parków spacerowo-wypoczynkowych (o łącznej powierzchni 565,01 ha), 157 zieleńców (o łącznej powierzchni 126,83 ha), 547,61 ha zieleni ulicznej, 61,83 ha zieleni osiedlowej, 6 cmentarzy (o powierzchni 140,99 ha), 22 ogólnodostępne parki spacerowo-wypoczynkowe (261 ha) i 12 zieleńców innych jednostek (12,1 ha) oraz 949,31 ha lasów stanowiących własność Gminy Wrocław⁶⁴.

Obszar lasów zarządzanych przez Gminę Wrocław uległ zwiększeniu z 914,37 ha do 949,31 ha, tj. o 3,8%, liczba i powierzchnia gminnych parków spacerowo-wypoczynkowych i zieleńców – z 678,95 ha do 691,84 ha, tj. o 1,9%, a powierzchnia zieleni ulicznej – z 547,26 ha do 547,61 ha, tj. o 0,1%. Zmniejszyła się natomiast liczba pomników przyrody (o jedno drzewo) oraz obszar terenów zieleni osiedlowej (z 63,97 ha do 61,83 ha, tj. o 3,3%) i cmentarzy (z 141,17 ha do 140,99ha, tj. o 0,1%)⁶⁵.

Zmiany w powyższym zakresie związane były z utworzeniem w 2016 r. Parku Tarnogajskiego⁶⁶ oraz urządzenia ośmiu nowych zieleńców⁶⁷. Zmniejszenie powierzchni zieleni osiedlowej wynikało ze zmniejszenia powierzchni gruntów w zasobie nieruchomości komunalnych, a cmentarzy – z wydzielenia z obszaru cmentarza działki z budynkiem mieszkalnym. Z uwagi na utratę wartości przyrodniczych oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, uchwałą nr XXXI/638/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2016 r. zniesiona została forma ochrony przyrody z drzewa (lipy srebrzystej) uznanego za pomnik przyrody rosnącego na nieruchomości przy ul. Sienkiewicza. Decyzja w tym zakresie poprzedzona została licznymi pracami pielęgnacyjnymi i specjalistycznymi badaniami w celu utrzymania drzewa w jak najlepszej kondycji zdrowotnej. Projekt uchwały Rady Miejskiej Wrocławia uzgodniony z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Formami obszarowych terenów ochrony przyrody we Wrocławiu były Park Krajobrazowy „Dolina Bystrzycy” (569,64 ha) oraz dziewięć obszarów Natura 2000 (łącznie obejmujących 2 049,96 ha wg stanu na koniec grudnia 2014 r. i 2 180,61 według stanu na koniec grudnia 2016 r.)⁶⁸. Wzrost obszaru Natura 2000 wynikał z przyjętych w badanym okresie zmian ich granic.

W kontrolowanym okresie wskaźniki⁶⁹ dotyczące terenów zieleni przypadające na jednego mieszkańca wynosiły: dla terenów zieleni urządzonej⁷⁰ – 28 m², dla lasów⁷¹

⁶¹ Zarówno objętego jak i nieobjętego planami miejscowymi.

⁶² W tym: 87 pojedynczych drzew, 15 grup drzew i 2 aleje.

⁶³ Do terenów zieleni zaliczono: parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczną, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze, parki spacerowo-wypoczynkowe oraz zieleńce ogólnie dostępne innych jednostek na podstawie danych zawartych w sprawozdaniu GUS SG-01 Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska.

⁶⁴ Tj. lasów w rozumieniu art.3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach, zarządzanych przez ZZM i dzierżawionych przez osoby fizyczne.

⁶⁵ Liczba i obszar użytków ekologicznych oraz zespołu przyrodniczo-krajobrazowego nie ulegała zmianom.

⁶⁶ Obszaru o pow. 5,6 ha, który został uporządkowany i zarządzany w ramach WBO edycji realizowanej w 2015 r. i 2016 r.

⁶⁷ W tym 3 w 2015 r. i 5 w 2016 r.

⁶⁸ Dane według sporządzonych dla potrzeb kontroli zestawień nr 9 i nr 12.

⁶⁹ Podane za wyliczeniem sporządzonej dla potrzeb niniejszej kontroli za tabelą nr 20 i 21

– 28 m² w 2015 r. i 26 m² w 2016 r. Ogólna powierzchnia zieleni⁷² przypadająca na jednego mieszkańca wynosiła 56 m² w 2015 r. i 54 m² w 2016 r. W stosunku do 2014 r. wskaźnik ogólnej powierzchni zieleni przypadającej na jednego mieszkańca spadł o 2 m² (2,6%) i był spowodowany spadkiem powierzchni gruntów leśnych. Należy także zauważyć, że w 2016 r. spadła o 1,3% liczba mieszkańców w porównaniu do 2014 r. (z 614 631 do 606 606).

(dowód: akta kontroli str. 1086-1107, 1114-1115, 1427-1443, 1464-1751, 1752-1754, 1771-1777)

6. W okresie objętym kontrolą – w 2016 r. – Gmina Wrocław nabyła jedną nieruchomość gruntową z przeznaczeniem pod zieleni⁷³.

W latach 2015-2017 podejmowane były również działania w celu nieodpłatnego pozyskania od Agencji Nieruchomości Rolnych Oddziału Terenowego we Wrocławiu nieruchomości przeznaczonych pod zieleni miejską⁷⁴, jednakże do czasu zakończenia czynności kontrolnych sprawy te nie zostały sfinalizowane.

(dowód: akta kontroli str. 497-520, 609-616, 1506)

7. W okresie objętym kontrolą dla Gminy Wrocław nie został opracowany odrębny dokument dotyczący planu/strategii utrzymania i rozwoju zieleni. Zadania związane m.in. z: [1] zarządzaniem terenami zieleni miejskiej, [2] koordynacją działań związanych z rozwojem, rewaloryzacją i rewitalizacją tych terenów oraz [3] prowadzeniem remontów i inwestycji miejskich w tym zakresie i [4] prowadzenie programów zieleni rozproszonej, poprawy estetyki i zagospodarowania rekreacyjnego miasta, realizowane były przez ZZM.

W praktyce działania tego podmiotu, plan w zakresie utrzymania zieleni definiowany był w perspektywie dwóch kolejnych lat warunkami przetargów na wykonanie kompleksowej konserwacji zieleni Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-37, 54-78)

W Urzędzie rozpoczęto prace nad sporządzeniem planu adaptacji do zmian klimatu właściwego dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców. W lipcu 2015 r. Prezydent zawarł z Ministrem Środowiska porozumienie w sprawie udziału Wrocławia w pozakonkursowym projekcie realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 pt. „Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców”. Inauguracja tego projektu dla 44 największych polskich miast miała miejsce w marcu 2017 r. Prace nad przygotowaniem tego dokumentu przez zewnętrznego wykonawcę projektu zakończone zostały w I etapie, w którym ustalono m.in. wizję dla Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-34, 40, 1265-1278)

8. W styczniu 2015 r. Prezydent powołał Radę do spraw Ekologii i Zieleni (dalej: „Rada Zieleni”), powierzając jej funkcję organu opiniotwórczo-doradczego w sprawach dotyczących współuczestnictwa mieszkańców w zarządzaniu miastem w zakresie kierunków rozwoju, kształtowania i utrzymania terenów zieleni w mieście oraz wprowadzania rozwiązań proekologicznych w funkcjonowaniu miasta. W skład Rady Zieleni - odpowiednio I, II i III kadencji⁷⁵, wchodziła przedstawiciele środowiska naukowego wrocławskich uczelni wyższych, Dyrektor ZZM, Dyrektor Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych we Wrocławiu, Dyrektor WSR, Dyrektor/Pracownik BRW, Dyrektor DZR oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych i jednej z rad

Przykład dobrej
praktyki

⁷⁰ Do zieleni urządzonej zaliczono tereny zieleni wymienione w sprawozdaniu GUS SG-01, tj. parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczną, tereny zieleni osiedlowej, cmentarze, parki spacerowo-wypoczynkowe oraz zieleńce ogólnie dostępne innych jednostek.

⁷¹ Powierzchnię lasów ustalono na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków.

⁷² Zaliczono do niej tereny zieleni urządzonej oraz lasy.

⁷³ Działka nr 23/5, AM-18, obręb Pawłowice o pow. 0,0135 ha. Cena sprzedaży wyniosła 4.320 zł

⁷⁴ M.in. Działka gruntu nr 9, AM-23, obręb Jerzmanowo, z przeznaczeniem na powiększenie boiska osiedlowego znajdującego się na działce nr 10/2, AM-23, będącej własnością Gminy Wrocław oraz część działek nr 18, 19 i 27, AM-6, obręb Nowy Dwór, położonych przy ul. Rogowskiej, z przeznaczeniem na (wynikającą z planu miejscowego) obsługę komunikacyjną Parku Milenijnego.

⁷⁵ Wyznaczony kolejnymi zarządzeniami Prezydenta Wrocławia nr 320/15 z dnia 22 stycznia 2015 r., nr 3194/15 z dnia 30 grudnia 2015 r. i nr 6763/17 Prezydenta Wrocławia z dnia 18 kwietnia 2017 r.

wrocławskich osiedli. W spotkaniach Rady Zieleni⁷⁶ uczestniczyli przedstawiciele komórek organizacyjnych Urzędu i jednostek organizacyjnych i spółek komunalnych Gminy Wrocław, uczelni wrocławskich, stowarzyszeń oraz organizacji społecznych. Przedmiotem prelekcji i dyskusji były m.in. projekty zagospodarowania zieleni i rewitalizacji wybranych terenów Wrocławia, idea utworzenia nowego Parku Tysiąclecia, koncepcja filozofii kształtowania zieleni w projekcie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia „Zieleń bez granic”, inwentaryzacji zieleni, wykup gruntów Skarbu Państwa, które są oznaczone jako użytki rolne i ich przeznaczenie pod tereny zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 148-169)

9. W okresie objętym kontrolą dla Wrocławia nie został uchwalony gminny program rewitalizacji, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁷⁷. Tym samym nie został uchwalony miejscowy plan rewitalizacji⁷⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-34)

Na terenie Wrocławiu obowiązywał *Lokalny Program Rewitalizacji na lata 2016-2018*, przyjęty uchwałą nr XXIII/496/1 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 21 kwietnia 2016 r.⁷⁹ W ramach tego programu na lata 2018-2019 przewidziano realizację projektu związanego z zagospodarowaniem terenów zielonych nabrzeży Oławy na Przedmieściu Oławskim (ok. 3,5 ha).

Ponadto, rewitalizacja terenów zieleni miejskiej w latach 2015-2017 prowadzona była przez ZZM w ramach zadania nr 248 pn. „Program rewitalizacji zieleni, nabrzeży i wysp odrzańskich”, prowadzonego na podstawie zatwierdzonego uchwałą nr VI/41/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 15 stycznia 2015 r., *Wieloletniego Planu Inwestycyjnego na lata 2015 - 2019*. W ramach realizacji tego programu w latach 2015 - 2017 realizowanych było 15 zadań związanych z zielenią miejską⁸⁰.

Całkowity koszt zrealizowanych przez ZZM w badanym okresie zadań w ramach ww. programu wyniósł: 7 212, 7 tys. zł w 2015 r.; 2 601,3 tys. zł w 2016 r.; 1 800,0 tys. zł na 2017 r. (według planu).

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-34, 39 497-520)

10. Kwestie związane z wycinką drzew i opłatami z tego tytułu w badanym okresie regulowała *ustawa o ochronie przyrody*. Po zmianie jej przepisów z początkiem 2017 r.⁸¹, Rada Miejskiej Wrocławia nie podjęła uchwały w przedmiocie określenia dodatkowych kryteriów usuwania drzew bez zezwolenia oraz ustalenia stawek opłat

⁷⁶ Łącznie ośmiu, które odbyły się w 8.04.2015 r., 29.05.2015 r., 22.06.2015 r., 8.09.2015 r., 29.10.2015 r., 14.12.2015 r., 24.02.2016 r. i których przebieg udokumentowany został w notatkach.

⁷⁷ Dz.U. poz. 177, ze zm.

⁷⁸ O którym mowa w art. 37g ust 1 ustawy o planowaniu przestrzennym.

⁷⁹ Operatorem procesu rewitalizacji jest Spółka Wrocławska Rewitalizacja Sp. z o.o. Jej zadaniem jest koordynowanie wielowątkowych działań związanych z całym procesem rewitalizacji, w szczególności na terenie wyznaczonych obszarów rewitalizacji.

⁸⁰ T.J. [1] Rewaloryzacja Promenady Staromiejskiej na odcinku od ul. Krupniczej do ul. Świdnickiej (2015 r.) - Stare Miasto/Os. Stare Miasto - pow. 1,3 ha, [2] Rewaloryzacja Promenady Staromiejskiej na fragmencie od ul. Piotra Skargi do wejścia na teren Parku Kopernika wraz z placem z pomnikiem Mikołaja Kopernika (2015 r.) - Stare Miasto/Os. Stare Miasto - pow. 0,4 ha, [3] Zagospodarowanie terenu wokół pomnika barokowej Kolumny Maryjnej na pl. Świętojańskim we Wrocławiu (2015 r.) - Fabryczna/Os. Leśnica - pow. 0,05 ha, [4] Przebudowa placu zabaw na Placu Pereca we Wrocławiu (2015 r.) - Fabryczna/Os. Grabiszyn - pow. 0,25 ha, [5] Zagospodarowanie terenu zieleni przy Św. Marcina - Bulwar ks. A. Zienkiewicza (2015 - 2016 r.) - Stare Miasto/Os. Stare Miasto - pow. 0,34 ha, [6] Remont terenu Wzgórza Słowiańskiego we Wrocławiu (2015 r.) - Śródmieście/Os. Pl. Grunwaldzki - pow. 2,35 ha, [7] Zagospodarowanie terenu zieleńca przy pl. Westerplatte we Wrocławiu (2015 r.) - Śródmieście/Os. Pl. Grunwaldzki - pow. 0,69 ha, [8] Zagospodarowanie terenu zieleni przy ul. Reja we Wrocławiu (2015 - 2016 r.) - Śródmieście/Os. Pl. Grunwaldzki - pow. 0,28 ha, [9] Zagospodarowanie terenu zieleni przy ul. Sycowskiej we Wrocławiu (2015 r.) - Psie Pole/Os. Psie Pole - pow. 0,18 ha, [10] Budowa placu zabaw przy ul. Wędkarzy we Wrocławiu - Osiedle Rędzin (2015 r.) - Psie Pole/Os. Rędzin - pow. 0,05 ha, [11] Przebudowa terenu rekreacyjnego w Parku Zachodnim przy ul. Paluckiej (2016 - 2017 r.) - Fabryczna / Kozanów - pow. 0,43 ha, [12] Zagospodarowanie zieleńca przy Placu Legionów we Wrocławiu (2016 - 2017 r.) - Stare Miasto/Os. Stare Miasto - pow. 0,26 ha, [13] Zagospodarowanie terenu zieleni położonego przy ul. Kielczowskiej (2016 - 2017 r.) - Psie Pole/Os. Psie Pole - pow. 0,73ha, [14] Zagospodarowanie skweru przy ul. Na Szańcach, Prusa, Świętokrzyskiej i pl. Bema „Skwer Skaczącej Gwiazdy” (2016 r. - Projekt, 2018 r. - planowana realizacja) - Śródmieście / Os. Olbin - pow. 1,0 ha, [15] Budowa placu zabaw na Osiedlu Kłokoczyce (2016 - projekt) - Psie Pole/Os. Kłokoczyce - pow. 0,35 ha.

⁸¹ Na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o lasach (Dz.U. z 2016 r. poz. 2249).

z tego tytułu. Sprawy prowadzone przez WSR rozpatrywano wyłącznie na podstawie znowelizowanych regulacji *ustawy o ochronie przyrody* w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-34, 39)

11. W okresie objętym kontrolą komórki organizacyjne Urzędu, stosownie do zakresu wykonywanych zadań⁸², współpracowały ze sobą w obszarze zarządzania terenami zieleni i zadrzewieniami, w tym m.in.: [1] Departament Edukacji Urzędu współpracował z WSR w ramach realizacji programu „Szare na zielone”⁸³; [2] Miejski Konserwator Zabytków (dalej: „MKZ”) opiniował i zatwierdzał projekty infrastruktury i zabudowy na obszarach wpisanych do rejestru zabytków i będących w ewidencji zabytków pod kątem m.in. ochrony zieleni. W wymagających tego przypadkach, zatwierdzał lub opiniował również projekty nasadzeń zastępczych na obszarach wpisanych do rejestru zabytków (w ramach współpracy z ZZM) oraz wydawał opinie pod kątem ochrony zieleni i starodrzewia na temat działek przeznaczonych do sprzedaży na obszarach wpisanych do rejestru (w ramach współpracy z Wydziałem Sprzedaży Nieruchomości Urzędu); [3] BRW opiniowało projekty zagospodarowania terenów zieleni w zakresie rozwiązań przestrzennych (sporządzane na zlecenie ZZM) oraz projekty nasadzeń zastępczych sporządzane na terenach wskazanych przez ZZM do wykonania takich nasadzeń⁸⁴; [4] Wydział Nieruchomości Komunalnych Urzędu współpracował z ZZM w przypadkach zaistnienia konieczności wykonania na nieruchomości komunalnej (bez ustanowionego zarządcy) prac z zakresu utrzymania porządku i pielęgnacji zieleni oraz usuwania drzew i krzewów. W trybie interwencyjnym Wydział ten prowadził również współpracę z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego UMW, Ekosystem sp. z o.o. oraz zarządcami nieruchomości Komunalnych tj.: Zarząd Zasobu Komunalnego, Wrocławskie Mieszkania Sp. z o.o. [5] WSR w współpracował z Wydziałem Architektury i Budownictwa oraz BRW w zakresie odpowiednio udzielania informacji/opinii dotyczących ochrony zieleni przy realizacji inwestycji drogowych (łącznie 18 w latach 2015-2017 do 31 marca) oraz udzielania informacji na temat oczekiwań i zamierzeń inwestycyjnych w związku z przystąpieniem do sporządzenia planu miejscowego (łącznie w 49 przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 233-236, 497-520, 522-599, 1321-2326, 1350-1356)

W naradach koordynacyjnych w sprawie uzgadniania sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu Wrocławia⁸⁵ brali udział przedstawiciele miejskich jednostek organizacyjnych, tj. Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego, Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta (dalej: „ZDiUM”) oraz ZZM. Co do zasady, nie uczestniczyli w nich pracownicy komórek organizacyjnych Urzędu wymienionych w akapicie pierwszym niniejszego punktu wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 497-520, 584-590)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

NIK zwraca uwagę, że:

1. POŚ 2012-2015 obejmował wprawdzie okres lat 2012-2015 z perspektywą do 2019 r., czas ten podzielony został jednak na okres operacyjny zdefiniowany poprzez cele krótkoterminowe i wyspecyfikowane działania przewidziane do

⁸² Związanych m.in. z ochroną przyrody, ochroną środowiska, utrzymaniem terenów zieleni, [2] planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, [3] wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, a także [4] gospodarką nieruchomościami gminnymi.

⁸³ Przedstawiciele tego Departamentu uczestniczyli w posiedzeniach zespołów koordynujących usytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu w planowanych do realizacji inwestycjach, jeżeli inwestorem w tego typu wypadkach był Zarząd Inwestycji Miejskich.

⁸⁴ W ramach działań doraźnych BRW współpracowano również z ZZM, Wydziałem Inżynierii Miejskiej, WSR, Dolnośląskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, ZDiUM oraz Wydziałem Zarządzania Funduszami Urzędu przy realizacji projektów dotyczących zwiększania zadrzewień w dolinie Widawy w ramach modernizacji Wrocławskiego Węzła Wodnego oraz „Zielone Tętnice” dot. ulic Legnicka i Lotnicza. Współpraca polegała na przygotowaniu i udostępnianiu materiałów kartograficznych, udziale w spółkaniach roboczych, tworzeniu wytycznych i opiniowaniu zaproponowanych rozwiązań

⁸⁵O, których mowa w art. 28b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629, ze zm.).

Ustalone
nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

podjęcia do 2015 r. oraz okres perspektywiczny (lata 2016-2019) określony poprzez wyznaczenie jedynie celu długoterminowego dla każdego z wyznaczonych priorytetów. Natomiast zakres czasowy objęty POŚ 2016-2020 został podzielony na okres operacyjny, obejmujący lata 2017- 2020 - zdefiniowany poprzez cele krótkoterminowe i konieczne do podjęcia konkretne działania oraz okres perspektywiczny do roku 2025. Zgodnie z zawartą w dniu kwietnia 2016 r. umową z firmą zewnętrzną, POŚ 2016-2020 zostanie sporządzony w terminie do 29 września 2017 r. (pierwotnie miało to nastąpić do 30 listopada 2016 r.). W związku z tym w latach 2016-2017 w Urzędzie nie zapewniono ciągłości planowania operacyjnego działań na rzecz ochrony środowiska w ramach gminnego programu ochrony środowiska, o którym mowa w art. 17 ustawy poś.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 42, 45-48, 126-140, 223-279, 1776-1760,)

2. W Urzędzie odstąpiono od realizacji określonego w POŚ 2012-2015, zadania nr ZP1.1.⁸⁶ pn. „Oparta o badania terenowe pełna inwentaryzacja i waloryzacja przyrody miasta, której wyniki będą opracowane w formie elektronicznej bazy danych przestrzennych”⁸⁷.

Według Sekretarza Miasta Wrocławia wykonanie tego zadania okazało się niemożliwe, m.in. ze względu na dynamikę zmian zachodzących w przyrodzie (utrata żywotności, stan wyższej konieczności, siły natury /nawałnice/ itp.) oraz samej dynamiki rozwoju miasta. Inwentaryzacja całości zasobów w żadnym wypadku nie byłaby możliwa w granicach czasowych POŚ 2015-2016, dlatego też realizowano działania dla wybranych obiektów przyrodniczych.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 42, 45-48, 1221, 126-140, 223-264, 1776-1760)

3. Zaplanowane w POŚ 2012-2015 do wykonania na 2015 r. zadanie TZM2.4 „Inwentaryzacja drzew i zamieszczenie jej wyników w formie elektronicznej bazy danych, która będzie służyć do identyfikacji zagrożeń i planowania pielęgnacji” zostało zrealizowane z opóźnieniem. Dopiero w dniu 11 sierpnia 2016 r. Prezydent Wrocławia wydał Zarządzenie wprowadzające rozwiązania dotyczące utworzenia bazy danych o drzewach na terenach miejskich.

Według Sekretarza Miasta Wrocławia nie należy mówić o opóźnieniu, ponieważ POŚ 2012-2015 jest dokumentem strategicznym, który określa cele i kierunki działań w analizowanym obszarze. Sporządzany był na podstawie wytycznych z 2002 r., a zadania określone w planie operacyjnym zostały sprecyzowane w 2012 r. Wskazał ponadto, że ww. zarządzenie Prezydenta ma na celu zebranie informacji o drzewach i planach nasadzeń na terenach będących przede wszystkim własnością Gminy Wrocław, co stanowi część powierzchni miasta. Zbierane do tej pory informacje pochodzą z bieżących i inwestycyjnych działań Gminy. Szczegółowe informacje oraz sposób ich zbierania w bazie są na bieżąco poprawiane i usprawniane, z racji początkowego okresu jej wprowadzania, a także zmienionej w ostatnim czasie struktury Urzędu i zmieniającego się prawa.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 42, 45-48, 126-140, 223-264, 1776-1760)

W Urzędzie przyjęto wymagane dokumenty strategiczne, których zapisy dotyczące terenów zieleni były na tyle szczegółowe, że ich realizacja pozwalała na rozwój i ochronę terenów zieleni we Wrocławiu. Wzrosła powierzchnia Gminy Wrocław, dla której uchwalono plany miejscowe, a udział terenów zieleni w tych planach był zgodny z zapisami Studium z 2010 r. Współpraca komórek organizacyjnych Urzędu na rzecz przyrody i zieleni była regularna oraz stała, powołany został organ opiniotwórczo-doradczy Prezydenta – Rada Zieleni. Uwagi do badanego zakresu

Ocena
częstkowa

⁸⁶ Zgodnie z zapisami planu operacyjnego POŚ 2012-2015, wykonanie tego zadania przewidziano na 2015 r, koszt jego realizacji oszacowano na kwotę 150 000 tys. zł (wartość błędna - powinna być 150 tys. zł), a jako źródła finansowania wskazano środki unijne, NFOŚiGW, WFOŚiGW. Koordynacja zadania przypisano zostało BRW, a jego wykonanie UMW, instytucjom naukowym i organizacjom pozarządowym.

⁸⁷ wyznaczonego w ramach priorytetu „Ochrona przyrody”, celu strategicznego „Ochrona i zrównoważone użytkowanie zasobów przyrodniczych”, celu operacyjnego „Udoskonalenie formalno-prawnych, organizacyjnych i merytorycznych podstaw ochrony przyrody”.

działalności Urzędu dotyczyły braku ciągłości planowania operacyjnego w ramach gminnego programu ochrony środowiska po zakończeniu 2015 r. oraz odpowiednio odstąpienia i opóźnienia w realizacji dwóch wyznaczonych w POŚ 2012-2015 zadań związanych z inwentaryzacją przyrody miasta i drzew we Wrocławiu oraz utworzeniem na tej podstawie baz danych.

2. Urządzenie, utrzymanie, zagospodarowanie, odnawianie (rewitalizacja) terenów zieleni, standardy zieleni

1. Diagnoza stanu środowiska w zakresie m.in. terenów zieleni, w tym zieleni miejskiej przedstawiona została m.in. w projekcie POŚ 2016-2020, w którym zamieszczono opis m.in. istniejących na terenie Wrocławia form ochrony przyrody, charakterystykę terenów zieleni miejskiej oraz wyniki analizy SWOT. W odniesieniu do tendencji zmian środowiska przyrodniczego w kolejnych latach, wskazano natomiast na utrzymanie trwałości i ciągłości funkcji przyrodniczych, zachowanie powiązań przyrodniczych z otaczającymi obszarami oraz wzrost możliwości wykorzystania zasobów przyrodniczych dla turystyki i rekreacji⁸⁸.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 42, 251-264)

Szereg informacji, danych i analiz na temat środowiska przyrodniczego, w tym zieleni miejskiej zawierało również opracowanie pn. „Środowisko Wrocławia – informator 2014-2016”⁸⁹.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 44, 1362)

Ponadto, w maju 2015 r.⁹⁰ wykonane zostało opracowanie pod nazwą „Studium kształtowania i rozwoju zieleni miejskiej we Wrocławiu – wytyczne i zalecenia na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia” (dalej: „Studium zieleni z 2015 r.”). Opracowanie to stanowiło formę uzupełnienia opracowania pt. „Studium inwentaryzacyjno-analityczne zieleni miejskiej we Wrocławiu na potrzeby Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia” z grudnia 2014 r. (dalej: „Studium zieleni z 2014”).

Na podstawie analizy przeprowadzonych badań studyjnych i terenowych⁹¹, w *Studium zieleni* sformułowano ogólne wytyczne dla standardów kształtowania terenów zieleni Wrocławia, które obejmowały zagadnienia dotyczące: ochrony i wzmacniania istniejących elementów zieleni; ochrony cech swoistych kompozycji urbanistycznej i zieleni; świadomego kreowania terenów zieleni o wysokiej jakości; wyznaczania stref ochrony wartościowych krajobrazów miasta; planowania zespołów urbanistycznych z uwzględnieniem zasad zachowania lub zwiększenia bioróżnorodności; budowania spójnego systemu zieleni miasta w formie przenikających się (łączyjących) „klinów i pierścieni”, z uwzględnieniem w tym procesie jako priorytetowych: w zakresie tworzenia klinów – zieleni towarzyszącej ciekom (rzekom, strugom, potokom i kanałom) i trasom komunikacyjnym (pasom drogowym, liniom kolejowym, torom tramwajowym, ścieżkom rowerowym), w zakresie tworzenia pierścieni – parków, skwerów, zieleńców i ogródków działkowych.

W opracowaniu tym sformułowano również wnioski, w tym wskazujące, że: [1] na terenie Wrocławia, występuje kilkadziesiąt obiektów (liniowych i powierzchniowych) z dobrze zachowaną zielenią historyczną; [2] większość zinventaryzowanych obszarów posiada czytelne elementy dawnej kompozycji, stanowiące o ich wysokiej wartości kulturowej, przyrodniczej i krajobrazowej; [3] obecny stan obiektów wskazuje na możliwość wykorzystania ich w planach rozwoju terenów rekreacyjnych

⁸⁸ Opracowanie projektu POŚ 2016-2020 zostało zlecone firmie ALBEKO z siedzibą w Opolu na podstawie umowy z dnia 19 kwietnia 2016 r. ze zm.

⁸⁹ Będące pracą zbiorową wykonaną przez firmę zewnętrzną i aktualizowaną przez pracowników WSR.

⁹⁰ Na zlecenie BRW.

⁹¹ Badaniami i analizą objęto 62 obiekty powierzchniowe i liniowe zieleni oraz 77 osiedli wrocławskich. W trakcie prowadzonych badań terenowych zebrano dane dotyczące aktualnych form zagospodarowania osiedli, ze szczególnym uwzględnieniem struktury przestrzennej zieleni (m.in. wysokiej), składu gatunkowego oraz walorów krajobrazowych

i spacerowych miasta oraz w promocji Wrocławia⁹². *Studia Zieleni* sporządziła doktor nauk biologicznych, dendrolog i architekt krajobrazu z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-34, 41, 1178-1183, 493)

2. Dla Wrocławia nie przeprowadzono pełnej inwentaryzacji przyrodniczej oraz terenów zieleni, w tym zieleni miejskiej⁹³.

Natomiast prowadzone były działania inwentaryzacyjne (oraz podobne) wybranych obiektów/obszarów, które dotyczyły m.in.: obszarów objętych ochroną prawną obszarów „Natura 2000”; pomników przyrody objętych ewidencją, w ramach aktualizacji której przeprowadzono m.in. prace terenowe dotyczące ustalenia faktycznego stanu zdrowotnego obiektów, parametrów dendrometrycznych, pomiarów geodezyjnych; obszarów objętych przystąpieniem do sporządzenia mpzp, dla których wykonano opracowania ekofizjograficzne obejmujące m.in. inwentaryzację przyrodniczą w zakresie niezbędnym dla procesu planowania przestrzennego; obiektów będących przedmiotem badań prowadzonych w ramach przygotowywania *Studia zieleni* z 2014 r. i 2015 r. które obejmowały zebranie aktualnych danych dotyczących struktury przestrzennej zieleni (m.in. wysokości), składu gatunkowego oraz walorów krajobrazowych z terenów wrocławskich osiedli; zieleni towarzyszącej realizacji inwestycji realizowanych na terenach będących własnością Gminy, w tym drogowych zgodnie z obowiązującymi standardami.

Z uwagi na sposób realizacji ww. działań⁹⁴ nie można określić poniesionych przez Urząd w związku z ich realizacją kosztów.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 33, 100-109, 283-308, 486-493)

3. Obowiązujące w okresie objętym kontrolą standardy utrzymania terenów zieleni miejskiej określone zostały przez ZZM w dokumentach przetargowych – w części dotyczącej opisu przedmiotu zamówienia publicznego na utrzymanie terenów zieleni. Wskazywano tam sposób wykonywania robót utrzymaniowych w odniesieniu do zieleni przyulicznej, zieleni parków i zieleńców oraz lasów komunalnych. Szczegółowo wskazano w nim na zakres prac dotyczących m.in. pielęgnacji starszych drzew, realizacji nasadzeń krzewów i młodych drzew, grabienia liści pielęgnacji żywopłotów⁹⁵.

Ogólne standardy działań związanych z utrzymaniem zieleni przy realizacji inwestycji miejskich wprowadzone zostały także zarządzeniem Prezydenta nr 5081/16 z dnia 11 sierpnia 2016 r. w sprawie ochrony drzew i rozwoju terenów zieleni Wrocławia (dalej: „Zarządzenie w sprawie zieleni”), a propozycje standardów w zakresie kształtowania zieleni wysokiej przy projektowaniu miejskich trasach komunikacyjnych również w zarządzeniu nr 9448/10 Prezydenta z dnia 20 maja 2010 r. zmieniającym zarządzenie nr 1749/07 z dnia 17 września 2007 r. w sprawie zasad i trybu opracowywania koncepcji drogowych oraz wprowadzenia katalogu przekrojów ulic wraz ze strefowaniem podziemnej infrastruktury technicznej, dla ulic wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: „Zarządzenie w sprawie koncepcji drogowych”).

Zarządzeniem w sprawie zieleni wprowadzono procedury mające na celu zapewnienia ograniczenia wycinek drzew na terenach gminnych do koniecznych dla realizacji inwestycji oraz ustanawiające system tzw. „nasadzeń wyrównujących”. Do stosownych działań w tym zakresie⁹⁶ zobowiązane zostały podmioty zarządzające

⁹² *Studia Zieleni* sporządziła doktor nauk biologicznych, dendrolog i architekt krajobrazu z Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu.

⁹³ Inwentaryzację zieleni w znaczeniu ilościowego zapisu drzew i krzewów wraz z rozpoznaniem ich gatunków oraz określeniem ich rozmieszczenia w terenie i parametrów dendrologicznych.

⁹⁴ Wykonywali je pracownicy jednostek innych niż Urząd oraz pracownicy Urzędu lub osoby - wykonawcy zewnętrzni, którym powierzono do realizacji zadania w szerszym od samej inwentaryzacji zakresie.

⁹⁵ Standardy te obowiązują do końca czerwca 2017 r. W badanym okresie standardy nie zostały ujęte w formie odrębnego dokumentu.

⁹⁶ Takich jak: [1] w procesie planowania – wykonanie operatu dendrologicznego z analizą uniknięcia kolizji planowanej inwestycji z istniejącym drzewostanem; preferowanie rozwiązań przestrzennych i technologicznych zapewniających drzewom

w imieniu Gminy Wrocław terenami będącymi jej własnością, w tym komórki organizacyjne Urzędu i gminne jednostki organizacyjne.

Liczba nasadzeń wyrównujących uzależniona została od przyczyn usunięcia drzewa, obwodu pni drzew usuwanych, miejsca usunięcia drzewa oraz miejsca nasadzenia w stosunku do miejsca drzew usuwanych. Przewidziano szczegółowy sposób obliczania liczby tych nasadzeń wraz z odesłaniem do elektronicznego formularza obliczeniowego, parametry drzew i krzewów nasadzanych oraz wytyczne do sporządzania planu nasadzeń. Ustalono, że jednostki gminne mają obowiązek stosowania nasadzeń wyrównujących w danym roku kalendarzowym lub czasie prowadzenia inwestycji, począwszy od 2016 r.⁹⁷. W okresie objętym kontrolą⁹⁸ ZZM wydał 222 opinie i uzgodnienia w zakresie spraw regulowanych ww. zarządzeniem.

Zarządzeniem w sprawie koncepcji drogowych wprowadzono katalog przekrojów ulic wraz ze strefowaniem podziemnej infrastruktury technicznej i zieleni wysokiej, dla kategorii ulic dojazdowych i lokalnych (dalej: „katalog przekrojów”). Wydział Inżynierii Miejskiej, w porozumieniu z BRW zobowiązany został do ustalania listy ulic, które mogą być projektowane w oparciu o katalogi przekrojów⁹⁹. Modelowe przekroje i rzuty dróg przedstawione w katalogu przekrojów uzupełnione zostały szczegółowymi rozwiązaniami technicznymi, których zastosowanie w środowisku miejskim Wrocławia pozwala na stworzenie lepszych warunków dla rozwoju zieleni wysokiej, w tym dotyczących: sadzenia drzew, rozmieszczenia studni do prowadzenia instalacji teleinformatycznych w pobliżu drzew, stosowania barier mechanicznych dla korzeni drzew i technologii komórek glebowych¹⁰⁰. Stworzono również wykaz wybranych gatunków drzew proponowanych wzdłuż miejskich tras komunikacyjnych.

W latach 2015-2017 (do 31 marca) wyznaczonych zostało osiem terenów przeznaczonych pod nowe ulice, które mogą zostać zaprojektowane w oparciu o katalogi przekrojów. W tym samym okresie z ich zastosowaniem realizowanych było siedem inwestycji drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 32-38, 268-309, 463-485, 497-521)

4. Informacje dotyczące terenów zieleni we Wrocławiu gromadzone i prezentowane były w elektronicznej bazie danych w ramach SIP¹⁰¹, dostępnej zarówno dla pracowników Urzędu, jak i innych jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław, a także, w pewnym zakresie, za pośrednictwem Internetu – dla mieszkańców. W okresie objętym kontrolą SIP znajdował się w trakcie rozbudowy o elementy wynikające z *Zarządzenia w sprawie zieleni*, w tym dane o: [1] zasobach zieleni Gminy Wrocław; [2] terenach przeznaczonych pod nasadzenia i planach nasadzeń; [3] nasadzeniach i usunięciach drzew realizowanych w granicach Gminy Wrocław. Informacje te nie były dostępne dla mieszkańców Wrocławia. Dostęp do nich posiadali pracownicy ZZM i BRW.

optymalne warunki siedliskowego i gwarantujących drzewom żywotność; [2] w procesie realizacji – stosowanie rozwiązań przestrzennych i technologicznych niezbędnych do zapewnienia drzewom żywotności i optymalnych warunków siedliskowych oraz zapewnienie nadzoru dendrologicznego nad ochroną drzew przez osoby o odpowiednich, zdefiniowanych, kwalifikacjach; [3] w odniesieniu do drzew, które pomimo ww. działań nie udało się zachować – wyrównanie strat drzew, dla których decyzja administracyjna nie ustaliła obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych lub kompensacyjnych w formie tzw. „nasadzeń wyrównujących” – polegających na bilansowaniu usuwanych drzew nowymi nasadzeniami na obszarze tej samej działki lub inwestycji.

⁹⁷ Omawiane Zarządzenie weszło w życie z dniem podpisania tj. 11 sierpnia 2016 r.

⁹⁸ Wg stanu na dzień 20 czerwca 2017 r.

⁹⁹ Każdorazowo po uchwaleniu przez Radę Miejską Wrocławia i opublikowaniu przez Wojewodę w dzienniku urzędowym województwa dolnośląskiego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

¹⁰⁰ Komórki glebowe stosuje się w tych miejscach, gdzie warunki lokalne wymuszają konieczność zastosowania wokół drzew utwardzonej nawierzchni lub tam, gdzie nie ma na tyle wolnej przestrzeni, by uzyskać pod drzewem pas (terenu) ziemi o szerokości odpowiedniej dla jego rozwoju. Komórki glebowe pozwalają na swobodny rozwój systemu korzeniowego drzewa.

¹⁰¹ Baza ta zawierała m.in. informacje o: [1] zasięgu przestrzennym, nazwie i typie terenów zieleni; [2] gospodarce drzewostanem, [3] ustaleniach wynikających z obowiązującego „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia*” [3] konsultacjach społecznych obecnie procedowanego projektu *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*; [4] ustaleniach warunkach i ograniczeniach wynikających z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; [4] inwentaryzacji zieleni zawartej w dokumentach *Studium Zieleni*.

Baza danych SIP wykorzystana została m.in. do opracowania projektu obecnie procedowanego *Studium*, aktualizacji danych o pomnikach przyrody i opracowaniu informacji dotyczących osobliwości dendrologicznych.

Koszty utworzenia bazy danych związanych z zielenią nie zostały wyodrębnione. Baza ta stanowiła bowiem jeden z elementów SIP, prowadzona i rozwijana była w oparciu o zasoby i narzędzia tego systemu, a jej utworzenie i konfiguracja narzędzi do jej prowadzenia wykonywana była głównie przez pracowników Działu Systemu Informacji Przestrzennej BRW.

(dowód: akta kontroli str. 45-53, 126- 132, 286-308)

5. Zadania związane z zarządzaniem zielenią wspierane były poprzez możliwości SIP w zakresie pozyskiwanie, przetwarzanie i udostępnianie zbiorów danych przestrzennych m.in. w formie: ortofotomap, w tym w podczerwieni (CIR), skaningu laserowego pokrycia terenu (LIDAR), numerycznego modelu terenu (np. mapa wysokościowa), numerycznego modelu pokrycia terenu (mapa wysokościowa budynki – warstwa rastrowa), zdjęć ukośnych oraz fotoplanów ukośnych, Bazy Danych Obiektów Topograficznych, Ewidencja gruntów i budynków.

Narzędzia te były dostępne dla pracowników Urzędu i jednostek organizacyjnych Gminy, w zależności od potrzeb i ograniczeń wynikających m.in. z posiadanych licencji.

Koszty zakupu i bieżącej eksploatacji ww. narzędzi informatycznych dla celów zarządzania zielenią stanowią składową łącznych kosztów funkcjonowania infrastruktury informatycznej Urzędu i nie zostały wyodrębnione. Przykładowe koszty związane z SIP w latach 2015-2017 r. to: [1] wykonanie ortofotomapy, zdjęć skośnych, skaningu laserowego – 637 tys. zł, [2] opłata za licencje koporacyjną aplikacji ArcGIS – 2 700 tys. zł, [3] rozwój aplikacji iMAP („Portal mapowy”) – 87, 31 tys. zł,

(dowód: akta kontroli str. 45-53, 126-, 132, 286-308, 1363-1369)

Przykład dobrej
praktyki

6. W dniu 2 maja 2017 r. w strukturze Biura Ochrony Przyrody i Klimatu Departamentu Zrównoważonego Rozwoju utworzono stanowisko ds. Zieleni Miejskiej – Ogrodnika Miejskiego.

Na stanowisku tym, od dnia 1 czerwca 2017 r., zatrudniono osobę, która legitymowała się wykształceniem wyższym, ukończyła studia magistersko-inżynierskie na Politechnice Wrocławskiej - Wydziale Architektury na kierunku Gospodarka przestrzenna oraz studia podyplomowe w zakresie zarządzania projektem (w 2015 r.) oraz nowoczesnego zarządzania jednostką administracji publicznej (w 2009 r.). Ponadto podnosiła swoje kompetencje poprzez udział w szkoleniu dla przedstawicieli władz samorządowych pn. „Zielone miasta – w stronę przyszłości” w 2013 r., w zakresie planowania miejscowego (w 2015 r.) oraz gminnych dokumentów planistycznych i decyzji lokalizacyjnych (2014 r.).

Do obowiązków Ogródnika Miejskiego przypisano m.in.: [1] promowanie zielonej infrastruktury i nowoczesnego podejścia do zieleni w przestrzeni publicznej; [2] analizowanie zasobu nieruchomości gminnych pod kątem przeznaczenia i możliwości zagospodarowania na tereny zielone, w tym analiza danych w SIP; [3] zwiększanie miejskich terenów zielonych i poprawa ich jakości, [4] formułowanie rekomendacji dla zarządców nieruchomości i przygotowanie rekomendacji dla inwestorów i mieszkańców Wrocławia odnośnie kształtowania i pielęgnacji zieleni; [5] współpracę ze środowiskiem naukowym i mieszkańcami Wrocławia, w tym analiza wniosków do WBO oraz udział w projektach i akcjach edukacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 170-173, 233-236, 497-520, 603-605)

7. W Urzędzie nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za organizację, zarządzanie i pielęgnację terenów zielonych i zadrzewień. Zadania w ww. zakresie powierzone zostały głównie ZZM.

8. W okresie objętym kontrolą Wrocław nie posiadał odrębnego dokumentu o charakterze planu/listy rankingowej inwestycji w zakresie zieleni. Potrzeby ZZM w zakresie zadań inwestycyjnych dotyczących terenów zieleni przedstawiane były Wydziałowi Inżynierii Miejskiej Urzędu w formie „Karty projektów inwestycyjnych” w celu ich ujęcia w planie wydatków inwestycyjnych na dany rok budżetowy. Zasady i tryb składania i analizy wniosków (kart) określone były corocznie w zarządzeniach Prezydenta w sprawie opracowania¹⁰² materiałów planistycznych do budżetu Miasta na dany rok¹⁰³. Łącznie do projektów budżetu Gminy Wrocław na lata 2015, 2016 i 2017 ZZM zgłosił 35 kart projektów, z czego 20 zadań nie zostało przyjętych do realizacji. Wynikało to z niewystarczających środków na ich sfinansowanie¹⁰⁴.

Koszty poszczególnych zadań szacowane były m.in. na podstawie opracowanych kosztorysów inwestorskich, Programu Funkcjonalno-Przestrzennego, opracowanej tabeli pomocniczej dla weryfikacji zadań WBO, średnich cen zagospodarowania 1ha terenu zieleni (z okresu ostatnich 3 lat realizowanych zadań przez ZZM).

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 233-236, 1370-1404)

9. Na podstawie 1 084 wydanych w latach 2016-2017 (I kw.) decyzji zezwalających Gminie Wrocław na usunięcie drzew i krzewów¹⁰⁵ stwierdzono, że z terenu będącego jej własnością usunięto łącznie 5 800 drzew¹⁰⁶ oraz 8 789,03 m² krzewów¹⁰⁷. Drzewa i krzewy usuwano głównie ze względu na ich stan sanitarny oraz kolizje z istniejącą lub budowaną infrastrukturą. Z tytułu usunięcia drzew i krzewów zapłacono opłaty w łącznej wysokości 1 911,19 zł¹⁰⁸. Odroczono spłatę należności w łącznej wysokości 7 348,51 zł. W ramach nasadzeń kompensacyjnych związanych z wydanymi decyzjami, na jednostki zarządzające terenami Gminy Wrocław nałożono obowiązek nasadzenia łącznie 7 470 drzew¹⁰⁹ oraz 19 166,5 m² krzewów¹¹⁰.

Niezależnie od obowiązku wynikającego z ww. decyzji, we Wrocławiu posadzono łącznie 8 703 drzewa¹¹¹ oraz 224 127 krzewów¹¹².

Zrealizowana liczba nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni miejskiej w latach 2015-2017 (I kw.) znacząco przewyższała ubytki powstałe w tym okresie, zapewniając pełną kompensację zieleni.

W sprawozdaniach SG-01 „Statystyka gminy: leśnictwo ochrona środowiska” wykazano m.in.: a) liczbę ubytków drzew i krzewów z terenów zieleni we Wrocławiu, tj. odpowiednio: - 2 877 drzew i 1 125 krzewów w 2014 r., 13 123 drzew i 587 krzewów w 2015 r. i 2 349 drzew i 2 301 krzewów w 2016 r. oraz b) liczbę nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni, tj. odpowiednio: - 4 367 drzew i 49 432 krzewów w 2014 r., 6 313 drzew i 57 568 krzewów w 2015 r. i 5 151 drzew i 62 755 krzewów w 2016 r.

Różnice w danych przedstawionych w wyliczeniach kontrolnych oraz sprawozdaniach SG-01 wynikają z innej metodologii i źródeł ich pozyskania. Przy czym dane dotyczące nasadzeń wykazane w sprawozdaniach SG-01 za lata 2015 i 2016 nie są w pełni rzetelne.

(dowód: akta kontroli str. 1510, 1 515, 1517, 1498-1505, 1554-1617, 1630-1650, 1651-1675)

¹⁰² Przez jednostki organizacyjne Miasta, komórki organizacyjne Urzędu oraz jednostki miejskiej administracji zespolonej.

¹⁰³ Tj. kolejno zarządzeniach: - nr 11347/14 z dnia 10 lipca 2014 r.; - nr 1717/15 z dnia 10 lipca 2015 r.; - 4747/16 z dnia 30 czerwca 2016 r.

¹⁰⁴ Przy konstruowaniu planów wydatków inwestycyjnych brano pod uwagę limity wydatków, w tym zabezpieczenie środków na zobowiązania oraz wydatki towarzyszące inwestycjom. Przy realizacji nowych projektów brano pod uwagę również m.in. stan przygotowania, jej znaczenie oraz powiązanie z innymi inwestycjami.

¹⁰⁵ 501 decyzji wydanych w 2015 r. przez MKZ i WSR, 438 decyzji wydanych w 2016 r. przez MKZ, WSR oraz Marszałka Województwa Dolnośląskiego i 145 decyzji wydanych w I kw. 2017 r. przez MKZ i Marszałka Województwa Dolnośląskiego.

¹⁰⁶ W tym: 2 454 w 2015 r., 2 730 w 2016 r. i 616 do końca marca 2017 r.

¹⁰⁷ W tym: 2 266,99 m² w 2015 r., 6 095,64 m² w 2016 r. i 426,2 m² do końca marca 2017 r.

¹⁰⁸ W tym 1 039,7 tys. zł w 2015 r., 842,48 tys. zł w 2016 r. i 29,01 tys. zł do końca marca 2017 r.

¹⁰⁹ W tym: 3 170 decyzjami z 2015 r., 3 507 z 2016 r. i 793 z 2017 r.

¹¹⁰ W tym: 6 276,5 m² decyzjami z 2015 r., 11 783 m² z 2016 r. i 1 107 m² z 2017 r.

¹¹¹ W tym: 3 890 w 2015 r., 4 623 w 2016 r. i 190 do końca marca 2017 r.

¹¹² 75 806 w 2015 r. i 137 644 w 2016 r., 10 667 do końca marca 2017 r.

10. Na podstawie oględzin przeprowadzonych w dniu 23 czerwca 2017 r. stwierdzono, że w najbliższym otoczeniu, znajdującej się na wrocławskim Rynku¹¹³, siedziby Prezydenta i Rady Miejskiej Wrocławia, znajdowała się zieleń¹¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1320)

Natomiast elewacja budynku Urzędu przy ul. Świdnickiej 53 (od podwórza), do wysokości pierwszej kondygnacji, zawierała elementy „zielonej ściany”. Konstrukcja elewacji obejmowała sześć zielonych ekranów pionowych (stelaży wypełnionych kasetonami z roślinami zielonymi) i sześć ekranów obudowy z blachy typu „korten” o kolorze i strukturze naturalnej rdzy. Ekranu umiejscowione były naprzemiennie. W środkowej części elewacji znajdowało się wejście do budynku Urzędu¹¹⁵, stanowiące konstrukcję z blachy powlekanej w połączeniu z przeszkleniami. Układ roślin i intensywności nasadzeń w kasetonach stwarzało wrażenie utrzymania celowej różnorodności odcieni i form zieleni. Z dystansu, zieleń w poszczególnych ekranach nabierała wyglądu zwartej powierzchni – „zielonej ściany”.

(dowód: akta kontroli str. 1297-1320)

11. W latach 2015 – 2017 (do 31 marca) Gmina Wrocław uzyskała dochody z tytułu kar i opłat za korzystanie ze środowiska, w łącznej kwocie 25 461,4 tys. zł¹¹⁶, w tym wpływy z tytułu opłat za usunięcie drzewa lub krzewu oraz kar, o których mowa w art. 88 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody, stanowiły 83,2% (łącznie 21 195 tys. zł¹¹⁷).

Obniżenie dochodów uzyskanych z tego tytułu w 2016 r. wynikało ze zmian regulacji prawnych oraz wysokości obowiązujących stawek opłat.

W ramach wykonania planu wydatków na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej¹¹⁸, z budżetu Gminy Wrocław sfinansowane zostały zadania opiewające łącznie na 32 865, 9 tys. zł¹¹⁹.

Niezgodność wydatków sfinansowanych środkami z opłat i kar za korzystanie ze środowiska z dochodami uzyskanymi z tego tytułu w 2015 r. i 2016 r. wynikała z niższego od zaplanowanego wykonania dochodów i niepełnego wykonania wydatków oraz rozliczenie środków środowiskowych z lat ubiegłych.

(dowód: akta kontroli str. 619-623, 647-658, 675-684, 779-842, 1511, 1771-1784)

12. Środki (dochody) uzyskane w badanym okresie przez Gminę Wrocław na utrzymanie terenów zieleni i zadrzewień wyniosły łącznie 23 556,9 tys. zł¹²⁰. W kolejnych latach badanego okresu głównymi źródłami tych dochodów były kary i opłaty za usuwanie drzew i krzewów (stanowiące 92% i 87,7% dochodów zrealizowanych w 2015 r. i 2016 r. oraz 89,3% dochodów wg planu na 2017 r.) oraz fundusze europejskie (stanowiące 1,2 % dochodów zrealizowanych w 2015 r. i 6,4% dochodów wg planu na 2017 r.). Pozostałe dochody uzyskano m.in. ze sprzedaży biletów do Ogrodu Japońskiego oraz za sprzedaży martwych drzew.

Udział dochodów związanych z terenami zieleni i zadrzewieniami w dochodach ogółem budżetu Gminy wykonanych w 2015 r. i 2016 oraz zaplanowanych na 2017 r. wyniósł odpowiednio 0,4% i 0,2% oraz 0,4%.

(dowód: akta kontroli str. 619-623, 647-658, 675-684, 779-842, 1511, 1771-1784))

¹¹³ Tj. w zespole budynków Sukiennice nr 8, 9, 10 -12 zajmowanych przez Urząd. na obszarze wyłączonym z ruchu kołowego, w którym nie zostały wyznaczone miejsca parkingowe dla mieszkańców

¹¹⁴ W formie donic z kwiatami pelargonii ustawionych na parapetach zewnętrznych części okien wychodzących na stronę południową i zachodnią Rynku, szpalierów drzew umiejscowionych równolegle do obrysu zespołu budynków, donic z kwiatami na łaviach oświetlających Rynek oraz donic z kwiatami i roślinami zielonymi ustawionych przez wejściem do budynku Urzędu pod adresem Sukiennice nr 8.

¹¹⁵ Gdzie ulokowane są pomieszczenia użytkowane przez min. Biuro Rozwoju Wrocławia, Wydział Obsługi Urzędu oraz Departamentu Zrównoważonego Rozwoju.

¹¹⁶ Z czego: 14 900,2 tys. zł w 2015 r.; - 10 390,3 tys. zł w 2016 r. i 170,9 tys. zł w 2017 r. (I kw.)

¹¹⁷ W tym: 12 591,6 tys. zł w 2015 r., 8 510,1 tys. zł w 2016 i 93,3 tys. zł w I kw. 2017 r. (co stanowiło 0,7% planu na 2017 r. – 14 000 tys. zł).

¹¹⁸ W świetle zasady określonej w art. 403 ust 2 ustawy poś.

¹¹⁹ W tym: 14 714,1 tys. zł w 2015 r., 16 957,6 tys. zł w 2016 r. i 1 194,2 tys. zł w 2017 r. (I kw.).

¹²⁰ W tym: 13 692,8 tys. zł w 2015 r., 9 706,2 tys. zł w 2016 r. i 157,9 tys. zł do 31 marca 2017 r. (15 680 tys. zł wg planu na 2017 r.).

13. W okresie objętym kontrolą na tereny zielone i zadrzewienia z budżetu Gminy Wrocław przeznaczono środki w łącznej wysokości 80 257,7 tys. zł¹²¹. Największy udział w tych wydatkach stanowiła realizacja zadań związanych z utrzymaniem i pielęgnacją terenów zieleni¹²², zakupem nowych sadzonek drzew i krzewów¹²³, urządzeniem nowych terenów zielonych¹²⁴. W pozostałej części środki przeznaczano na koszenie traw, wycinkę drzew, działania edukacyjne i informacyjne jednostek oświatowych oraz inne działania w omawianym zakresie.

Udział wydatków na tereny zieleni i zadrzewienia w wydatkach budżetu Gminy Wrocław ogółem w roku 2015 r. i 2016 r. oraz w kwocie wydatków zaplanowanych na 2017 r. wyniósł odpowiednio 1,1 % i 0,9% oraz 1,1%.

(dowód: akta kontroli str. 619-842, 1518, 1363-1369, 1778-1779)

14. W okresie od 2015 r. do 20 marca 2017 r. nadzór nad ZZM sprawował Dyrektor Departamentu Architektury i Rozwoju (dalej: „DAR”). Od 21 marca 2017 r. zadanie to przejął Dyrektor Departamentu Zrównoważonego Rozwoju (dalej: DZR”).

Zmiana była konsekwencją powstaniem DAR¹²⁵ i miała na celu skupienie strategicznych działań związanych z realizacją priorytetu „Zielonego Wrocławia” w jednym pionie organizacyjnym¹²⁶. Dyrektor DAR posiadał wykształcenie wyższe w zakresie architektury oraz dyplom uzyskania stopnia naukowego doktora nauk technicznych¹²⁷. Dyrektor DZR posiadała wykształcenie wyższe prawnicze, ukończone studia podyplomowe w zakresie zarządzania projektami¹²⁸ oraz brała udział w realizacji rządowego „Programu dla Odry 2006”¹²⁹.

Dyrektor DAR sprawował nadzór nad ZZM m.in. poprzez: weryfikację i akceptację sprawozdań z realizacji zadań ZZM we Wrocławiu, a także sprawozdań półrocznych i rocznych z wykonania budżetu ZZM; akceptację wniosków w sprawie zmiany planu finansowego ZZM; weryfikację zadań inwestycyjnych i bieżących poprzez akceptację zadań zawartych w informacji o planowanych wysokościach zobowiązań na realizację; akceptację projektów planów finansów-rzeczowych na dany rok budżetowy; organizację zebrań z udziałem kierownictwa i przedstawicieli ZZM.

(dowód: akta kontroli str. 45-53, 54-99, 286- 466, 1374-1388)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Sprawozdania SG-01 „Statystyka gminy: leśnictwo ochrona środowiska” za lata 2014-2016 sporządzone zostały nierzetelne, gdyż wykazano w nich m.in. niepełne dane o liczbie ubytków i nasadzeń drzew i krzewów z terenów zieleni należących do

¹²¹ W tym 42 601,4 tys. zł w 2015 r., 36 059,8 tys. zł w 2016 r. i 1 596,5 tys. zł do 31 marca 2017 r. (z kwoty 46 549 tys. zł zaplanowanej na 2017 r.).

¹²² 93,3% w 2015 r., 80,9% w 2016 r. oraz 93,3% z kwoty zaplanowanej na 2017 r.

¹²³ 6,0% w 2015 r., 8,7% w 2016 r. oraz 6,9% wydatków zaplanowanych w 2017 r.

¹²⁴ 0,9% w 2015 r., 5,98 w 2016 r. i 1,81 wydatków zaplanowanych na 2017 r.

¹²⁵ na podstawie zarządzenia Prezydenta nr 6542/17 z 17 marca 2017 r. zmieniającego zarządzenie 835/15 Prezydenta Wrocławia z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia.

¹²⁶ Kluczem podziału zadań między Departamentem Zrównoważonego Rozwoju – Biurem Ochrony Przyrody i Klimatu oraz Departamentem Nieruchomości i Eksploatacji – Wydziałem Środowiska i Rolnictwa był rozdział zagadnień postępowań administracyjnych od zagadnień programów strategicznych z zakresu przyrody i klimatu.

¹²⁷ Dyrektor DAR podnosił swoje kwalifikacje poprzez udział w (potwierdzonych zaświadczeniami w aktach osobowych) kursach i szkoleniach z zakresu: - kształtowania wynagrodzeń w Spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego (2016 r.); - ustawy o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego - zakresu regulacji prawnej, prawa i obowiązki podmiotów (2016 r.); - wystąpień publicznych dla pracowników UM Wrocławia (2016 r.); - problemów planistycznych (2012 r.); - organizacji przetwarzania danych osobowych - nowelizacji ustawy (2011 r.); - zarządzanie projektami dla sponsorów (2009 r.); ochrony informacji niejawnych (2008 r.). Ponadto w 1999 r. ukończył Studia Podyplomowe w zakresie szacowania nieruchomości, w 2012 r. złożył egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych w spółkach Skarbu Państwa, a w 2014 r. uzyskał zaświadczenie wystawione przez Polską Izbę Urbanistów o posiadaniu kwalifikacji do wykonywania zawodu urbanisty na terenie Polski.

¹²⁸ Dyrektor DZR podnosiła swoje kwalifikacje poprzez udział w (potwierdzonych zaświadczeniami w aktach osobowych) w kursach i szkoleniach z zakresu: - prawa zamówień publicznych (2005 r.); - aukcji elektronicznych (2005 r.); - postępowania w sytuacjach trudnych etycznie (2005 r.); - „Certificate in English” (2006 r.); - postępowania o zamówienie publiczne wg znowelizowanego prawa zamówień publicznych (2006 r.); - obsługi Platformy ARC GIS wraz z rozszerzeniami oraz obsługi aplikacji SIPIDO oraz portalu na poziomie użytkowym; - ochrony przed powodzią (2007 r.); - gospodarki nieruchomościami w świetle stwierdzonych nieprawidłowości (2014 r.).

¹²⁹ Programie dotyczącego zabezpieczenia przeciwpowodziowego w dolinie rzeki Odry w powiązaniu z planowaniem przestrzennym uwzględniającym prewencyjną ochronę przeciwpowodziową, ciągłość korytarzy ekologicznych, modelowanie krajobrazu nadbrzeży oraz harmonijny rozwój gospodarczo-społeczny ze środowiskiem przyrodniczym i kulturowym.

Gminy Wrocław. Niezgodność ta wynikała z praktyki pozyskiwania danych w tym zakresie jedynie od WSR i ośmiu gminnych jednostek o różnej formie organizacji, takich jak: ZZM, ZOO Wrocław sp. z o.o., Młodzieżowe Centrum Sportu, Wrocławski Tor Wyścigów Konnych, Zarząd Zasobu Komunalnego, Zarząd Cmentarzy Komunalnych, Wrocławskie Centrum Treningowe Spartan sp. z o.o., MPWiK SA. Wybór tych jednostek nie był uzasadniony w świetle zasad sporządzania sprawozdania SG-01 (gdzie nie wprowadzono ograniczeń) i nie dawał możliwości pozyskania i wykazania w nich informacji o faktycznym stanie gospodarki drzewostanem na obszarze całego terenu zieleni należącego do Gminy (nasadzeń i ubytków w ciągu roku).

Pracownik WSR odpowiedzialny za sporządzenie sprawozdań GUS GS-01 za lata 2014-2016 wyjaśnił, że formularz sprawozdawczy nie precyzuje grup jednostek zewnętrznych, których obowiązkiem jest udzielenie informacji w zakresie objętym przedmiotowym badaniem statystycznym. Wybór jednostek wynikał z posiadanej wiedzy w zakresie wpływu tych jednostek na skład jakościowy i ilościowy zadrzewienia. Ponadto wynikał on z powielania wzoru lat poprzednich. Stanowisko to potwierdził Dyrektor WSR, który zaakceptowała przedmiotowe sprawozdania przed złożeniem do GUS.

(dowód: akta kontroli str. 100-111, 1444-1463, 1510, 1 515, 1517, 1498-1505, 1554-1617, 1630-1650, 1651-1675)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Utworzona w SIP elektroniczna baza danych o zieleni znajdowała się w badanym okresie w trakcie rozbudowy o elementy wynikające z *Zarządzenia w sprawie zieleni*, w tym o informacje o zasobach zieleni Gminy Wrocław, terenach przeznaczonych pod nasadzenia i planach nasadzeń oraz nasadzeniach i usunięciach drzew w granicach Wrocławia. Tym samym, dla osiągnięcia jej pełnej funkcjonalności jako narzędzia skutecznie wspomagającego proces zarządzania zielenią miejską, wymagane jest systematyczne uzupełnianie danych i podejmowanie bieżących działań usprawniających ich pozyskiwanie. Sekretarz Miasta Wrocławia wskazał, że na podstawie doświadczeń wynikających z dotychczasowej praktyki stosowania *Zarządzenia w sprawie zieleni*, wszczęto prace nad zmianą jego zapisów w zakresie pozyskiwania danych.

(dowód: akta kontroli str. 45-53, 126- 132, 286-308, 497-520, 1363-1369, 1166-1170)

2. W związku z utworzeniem w Urzędzie DZR, postanowienia *Regulaminu Organizacyjnego Urzędu*¹³⁰ nie są zgodne ze Statutem ZZM. Zgodnie bowiem z ww. *Regulaminem*, nadzór nad ZZM od dnia 21 marca 2017 r. powierzono Dyrektorowi DZR, natomiast według *Statutu ZZM*¹³¹ nadzór nad tą jednostką sprawuje Dyrektor DAR. Sekretarz Miasta Wrocławia, wskazał, że ZZM przygotowuje stosowny projekt zmiany *Statutu*, który zostanie przedstawiony na najbliższej sesji Rady miejskiej Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 54-99, 1766-1770)

Ocena
częstkowa

W okresie objętym kontrolą przyjęto i stosowano standardy zieleni dla realizacji nowych gminnych inwestycji infrastrukturalnych, sporządzono częściową inwentaryzację zieleni i środowiska przyrodniczego Wrocławia, utworzono stanowiska Ogrodnika Miejskiego, stworzono ogólnodostępną bazę danych dotyczącą zieleni w mieście, a pracownicy Urzędu oraz jednostek organizacyjnych Gminy Wrocław wykorzystywali elektroniczne narzędzia wspomagające proces zarządzania zielenią. Ponadto zapewniono finansowanie zadań bezpośrednio związanych z zielenią na stałym poziomie, perspektywiczne planowanie inwestycji w zakresie zieleni, stały nadzór nad ZZM oraz racjonalną gospodarką drzewostanem na terenach będących własnością Gminy Wrocław. Działania te doprowadziły do wzrostu obszaru zieleni miejskiej we Wrocławiu.

¹³⁰ Wersji wprowadzonej zarządzeniem Prezydenta Wrocławia nr 6542/17 z 17 marca 2017 r. zmieniającego zarządzenie 835/15 z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego Wrocławia

¹³¹ Przyjętego uchwałą nr LIV/1565/10 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 9 września 2010 r. w sprawie nadania Statutu ZZM.

Wyniki kontroli wskazują przy tym, że nieprawidłowo (nierzetelnie) sporządzone zostały sprawozdania GUS SG-01 „Statystyka gminy: leśnictwo ochrona środowiska” za lata 2014-2016 w zakresie ilości nasadzeń i ubytków drzew i krzewów na terenach zieleni należących do Gminy. Izba zwróciła również uwagę, na konieczność bieżącej aktualizacji bazy danych o terenach zieleni miejskiej oraz niezgodność obowiązujących regulacji wewnętrznych w zakresie nadzoru nad ZZM.

3. Współpraca z mieszkańcami w zarządzaniu zielenią miejską, działalność edukacyjna i informacyjna

1. W ramach organizowanych w latach 2015-2017 kolejnych edycji Wrocławskiego Budżetu Obywatelskiego (dalej: „WBO”) mieszkańcy Wrocławia zgłaszali projekty dotyczące zieleni, terenów zieli i zadrzewień¹³² (dalej: „zielone projekty” lub „projekty dotyczące zieleni”).

Ogółem do WBO zgłoszono 2 089 projektów¹³³, z których 498¹³⁴ (23,8%) dotyczyło zieleni. Do realizacji wybrano łącznie 234 projekty¹³⁵, z których 69¹³⁶ (29,5%) dotyczyło zieleni.

Łączna wartość projektów realizowanych w ramach WBO w latach 2015-2017 wyniosła 65 239 tys. zł¹³⁷, w tym wartość projektów zielonych 22 182 tys. zł¹³⁸ (34%).

Udziału projektów zielonych w edycjach WBO realizowanych w latach 2015, 2016 i 2017 wynosił odpowiednio: **a)** w ogólnej liczbie projektów zgłoszonych: 26,6%, 24,1 i 20%; **b)** w ogólnej liczbie projektów realizowanych: 30,3%, 26,6% i 31,8%, **c)** w ogólnej wartości projektów realizowanych 41,5%, 24,7% i 35,4%.

(dowód: akta kontroli str. 980-1107)

Zasady WBO ustalono z uwzględnieniem partycypacji społecznej w postaci konsultacji z mieszkańcami Wrocławia na etapie zgłaszania, weryfikacji i zatwierdzania projektów do realizacji. Projekty w ramach WBO mogły być zgłaszane przez osoby pełnoletnie (lidera projektu). Projekty były wybierane do realizacji w głosowaniu bezpośrednim przez mieszkańców Wrocławia. W ramach WBO mogły być realizowane ogólnodostępne projekty inwestycyjne, remontowe i w zakresie utrzymania mienia gminnego lub zlokalizowane na terenach gminnych. Żadne kategorie projektów zgłaszanych do WBO nie były preferowane do wyboru. W 2016 r. wprowadzono rejonowy podział środków przeznaczonych na realizację WBO¹³⁹. Celem tego podziału był równomierne rozłożenie projektów na terenie miasta.

Wśród projektów realizowanych w ramach WBO w latach 2015-2017 w kategorii zieleni/rekreacja nie było przypadków odstąpienia od realizacji zadania oraz finalnie niepełnego lub niewłaściwego wykonania projektu. Według stanu na dzień 29 czerwca 2017 r. zakończono realizację 46 z 69 projektów WBO wyłonionych do realizacji w edycjach obejmujących lata 2015-2016. Realizacja pozostałych 23 projektów trwa nadal¹⁴⁰. Za prawidłową realizację rzeczową i finansową projektów w ramach WBO odpowiadały jednostki organizacyjne Gminy Wrocław bezpośrednio je realizujące. W przypadku kategorii zieleni/rekreacja był to głównie ZZM.

¹³² Były to projekty sklasyfikowane w kategorii zieleni / rekreacja.

¹³³ W tym: 483 na 2015 r., 817 na 2016 r. i 789 na 2017 r.

¹³⁴ W tym: 143 na 2015 r., 197 na 2016 r. i 158 na 2017 r.

¹³⁵ W tym: 89 na 2015 r., 79 na 2016 r. i 66 na 2017 r.

¹³⁶ W tym: 27 na 2015 r. i po 21 na lata 2016 i 2017 r.

¹³⁷ W tym zrealizowanych w 2015 r. – 20 439 tys. zł a w 2016 r. – 19 985 tys. zł. W 2017 r. zaplanowano do realizacji wydatki w kwocie 24 815 tys. zł.

¹³⁸ W tym: projektów zrealizowanych w 2015 r. – 8 472 tys. zł, a w 2016 r. 4 930 tys. zł. W 2017 r. zaplanowano do realizacji wydatki w kwocie 8 780 tys. zł.

¹³⁹ Obok podziału środków na kategorie wartości projektów.

¹⁴⁰ Zakończenie realizacji projektów Park Jedności na Zakrzowie, Park Wspólnotowy Ślęzański Mamut na Oporowie (WBO z 2014 r.) oraz Nowodworska Strefa Integracji - miejsce spotkań bez barier (WBO z 2015 r.) przewidywane jest na odpowiednio listopad 2017 r., luty 2018 r. oraz wrzesień 2017 r.

Za organizację procesu WBO oraz monitorowanie postępu prac w projektach wybranych do realizacji odpowiadało wydzielone w strukturze Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Biuro ds. Partycypacji Społecznej. Postęp w realizacji projektów w ramach WBO w latach 2015-2017 monitorowano z wykorzystaniem mechanizmów takich jak: cotygodniowe raportowanie o postępie realizacji zadania przez jednostki wykonujące projekty¹⁴¹; systematyczne spotkania pracowników Biura z pracownikami jednostek realizujących projekty; stały kontakt e-mailowy i telefoniczny oraz spotkania z liderami i projektantami wybranych projektów do poszczególnych edycji WBO.

(dowód: akta kontroli str. 843-860, 862-885, 980-1038, 1108-1122, 1771-1777)

2. W związku z zagospodarowywaniem i korzystaniem z terenów zieleni miejskiej w Urzędzie przeprowadzono dwa procesy konsultacyjne.

W okresie od 23 maja do 13 czerwca 2016 r. odbyły się konsultacje społeczne w przedmiocie regulaminu wrocławskich parków. Ich inicjatorem był radny Rady Miejskiej Wrocławia – autor projektu uchwały w konsultowanym zakresie (przy wsparciu organizacyjnym Biura ds. Partycypacji Społecznej). W procesie konsultacji wykorzystano m.in.: dedykowaną witrynę na stronie internetowej Urzędu w zakładce Wrocław Rozmawia¹⁴²; elektroniczny formularz zgłaszania uwag do propozycji uchwały; trzy spotkania konsultacyjne z mieszkańcami Wrocławia¹⁴³. W wyniku konsultacji zgłoszonych zostało łącznie 38 uwag, komentarzy, pomysłów dotyczących zapisów propozycji uchwały¹⁴⁴. W wyniku konsultacji w projekcie regulaminu korzystania z parków miejskich we Wrocławiu wprowadzono stosowne zmiany. Regulamin przyjęto uchwałą nr XXXI/650/16 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 20 października 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 843-860, 887-905)

W okresie od 1 do 28 września 2016 r. z inicjatywy Wydziału Inżynierii Miejskiej Urzędu (przy wsparciu organizacyjnym Biura ds. Partycypacji Społecznej) przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące koncepcji planowanego zagospodarowania parku na osiedlu Gaj przy ul. Kłodzkiej i Kukuczki¹⁴⁵. Do nawiązania kontaktu z mieszkańcami w ramach konsultacji wykorzystano dedykowaną witrynę na stronie internetowej Urzędu w zakładce Wrocław Rozmawia¹⁴⁶; ankiety (w wersji elektronicznej i papierowej); możliwość zgłaszania uwag (opinii i propozycji) w wersji papierowej i elektronicznej¹⁴⁷; trzy Mobilne Punkty Konsultacyjne; „spacer badawczy – tropienie”¹⁴⁸; warsztaty dla dzieci¹⁴⁹. W wyniku konsultacji zebrano łącznie 486 ankiet i 36 uwag. Raport z konsultacji został przekazany do Departamentu Infrastruktury i Gospodarki Urzędu, do wykorzystania projektanta przy opracowaniu trzech wariantów koncepcji nowego parku (z zamiarem zaprezentowania ich mieszkańcom w ramach kolejnych spotkań konsultacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 843-860, 906-916)

¹⁴¹ Dla każdego projektu realizowanego w ramach WBO sporządzany jest harmonogram prac w programie MS Projekt. Harmonogram projektów w ramach kolejnych edycji WBO udostępniono realizatorom projektów w dedykowanym programie komputerowym. Raportowanie odbywało się z użyciem tego narzędzia.

¹⁴² www.wroclaw.pl/rozmawia/konsultacje-spoleczne-regulaminu-wroclawskich-parkow.

¹⁴³ Ponadto, promocja i rozpowszechnianie informacji o procesie konsultacji i wydarzeń z nim powiązanych odbywała się za pośrednictwem m.in. mediów społecznościowych, lokalnych mediów, strony oraz biuletynów informacyjnych wrocławskich organizacji pozarządowych (NGO).

¹⁴⁴ Były one publikowane na stronie konsultacji i są dostępne do publicznego wglądu.

¹⁴⁵ Ich zakres ograniczony był do sposobu zagospodarowania terenów zielonych pomiędzy ulicami: J. Kukuczki, Strońska, Piławska, Radkowska, Kłodzką, Srebrnogórska, nasypem kolejowym i ul. Pirenejską.

¹⁴⁶ www.wroclaw.pl/parkowy-gaj

¹⁴⁷ Na skrzynkę konsultacje@um.wroc.pl

¹⁴⁸ Krótki filmik dostępny na stronie <http://www.wroclaw.pl/rozmawia/parkowy-gaj-spacer-badawczy-jako-forma-konsultacji>

¹⁴⁹ Ponadto, promocja i rozpowszechnianie informacji o procesie konsultacji i wydarzeń z nim powiązanych odbywała się za pośrednictwem m.in. mediów społecznościowych, lokalnych mediów, strony oraz biuletynów informacyjnych wrocławskich organizacji pozarządowych (NGO) oraz z wykorzystaniem plakatów informacyjnych (110 szt.) i tablic informacyjnych (10 szt.).

Ponadto, konsultacjom społecznym – poprzez głosowanie w sprawie wyboru do realizacji – podlegały wszystkie zgłaszane do WBO projekty, w tym te dotyczące zieleni.

(dowód: akta kontroli str. 843-860, 947-954, 980-1122)

3. W okresie objętym kontrolą Biuro ds. Partycypacji Społecznej Urzędu współpracowało z dwiema organizacjami społecznymi o profilu ekologicznym. Współpraca z Fundacją Ekorozwoju z siedzibą we Wrocławiu polegała na realizacji w latach 2015-2017 łącznie 10 dotowanych z budżetu Gminy Wrocław zadań publicznych związanych z ochroną przyrody i edukacją ekologiczną (miała charakter ciągły)¹⁵⁰. Natomiast współpraca z Fundacją Onwater.pl z siedzibą we Wrocławiu dotyczyła realizacji jednego zadania pn. „Kompleksowy program edukacyjny na temat ochrony środowiska naturalnego rzek i akwenów Wrocławia”¹⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 843-860, 947-954, 980-1119, 1123-1173)

Ponadto, przy współpracy Biura ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi¹⁵² oraz Fundacji Ekorozwoju, w 2014 r. stworzono Grupę Dialogu Społecznego ds. Zieleni. Celem tej grupy było wypracowanie rekomendacji do procesu konsultacji społecznych w aspektach związanych z zarządzaniem zielenią. W jej spotkaniach uczestniczyli przedstawiciele m.in. WSR, BRW, ZZM i mieszkańcy Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 220-233)

4. Biuro ds. Partycypacji Społecznej Urzędu współpracowało z Radami Osiedli Wrocławia w przygotowaniu i prowadzeniu konsultacji społecznych¹⁵³ oraz w związku z realizacją WBO. Rady Osiedli uczestniczyły w WBO jako jednostki doradcze i były informowane o kolejnych etapach jego realizacji. Działania Rad Osiedli polegały m.in. na: zgłaszaniu uwag do projektów WBO na etapie ich weryfikacji; koordynowaniu procesu tworzenia projektów WBO na danym Osiedlu; - organizacji spotkań mieszkańców Osiedla i prowadzeniu dyskusji nad ich potrzebami; angażowaniu się podczas zbierania głosów na lokalne projekty. Każdego roku organizowane było spotkanie dla radnych Rad Osiedli, na których omawiano uwagi do funkcjonowania procesu WBO. Współpraca z radami osiedli przy procesie WBO miała charakter stały (trwa przez okres całego roku budżetowego).

Na temat współpracy z Urzędem i jednostkami organizacyjnymi Gminy Wrocław w zakresie realizacji projektów dotyczących zieleni i rekreacji wypowiedzieli się przedstawiciele 10 Rad wrocławskich Osiedli¹⁵⁴. Kontakty z ww. jednostkami, w tym przy realizacji zadań związanych z zielenią w ramach WBO, ocenione zostały pozytywnie w siedmiu przypadkach. W przypadku dwóch Osiedli wskazano na brak takich kontaktów, a w jednym przypadku na brak danych historycznych w omawianym zakresie, w związku ze zmianą kadencji władz rad osiedlowych w czerwcu 2017 r. Zgłoszone przez Rady Osiedli problemy dotyczyły niewystarczających kompetencji władz Osiedli co do projektów realizowanych w ramach WBO na ich terenie oraz zbyt małych środków przeznaczanych na bieżącą pielęgnację zieleni.

¹⁵⁰ Były to następujące zadania: [1] w 2015 r.: - „DODATKOWE ZAJĘCIA POZALEKCYJNE DLA DZIECI I MŁODZIEŻY - Naturalnie aktywni – zajęcia edukacyjne w EkoCentrum”; - „EDUKACJA EKOLOGICZNA DZIECI I MŁODZIEŻY - Zielona edukacja. Zajęcia edukacyjne w EkoCentrum”; [2] w 2016 r. pn. „EDUKACJA EKOLOGICZNA DZIECI I MŁODZIEŻY – ZAPOBIEGANIE POWSTAWIANIU ODPADÓW – R jak redukuji- zajęcia edukacyjne w EkoCentrum Wrocław”; - DODATKOWE ZAJĘCIA POZALEKCYJNE DLA DZIECI I MŁODZIEŻY - H20 - to jest to!; - „WROCŁAWSKI BUDŻET OBYWATELSKI 2015 – BUDKI LĘGOWE DLA PTAKÓW, BUDKI DLA JERZYKÓW ORAZ HOTELE DLA ZAPYLACZY”; „STOP SMOG – skierowany do przedszkoli program edukacyjny EkoCentrum Wrocław”; - „Woda – zajęcia edukacyjne w Ekocentrum Wrocław”; [3] w 2017 r.: - „EDUKACJA POZA-FORMALNA- Miejsca odkrywców. Zajęcia edukacyjne EkoCentrum Wrocław”; - „EDUKACJA EKOLOGICZNA DZIECI I MŁODZIEŻY-ZAPOBIEGANIE POWSTAWIANIU ODPADÓW –R jak Redukuj. Zajęcia edukacyjne EkoCentrum Wrocław”.

¹⁵¹ Współpraca prowadzona była na podstawie umowy dotacyjnej nr D/BWO/1613/1/2015 na realizację zadania publicznego zawartej w dniu 24 czerwca 2015 r. ze zm. Zadanie realizowane było od 1 czerwca 2015 r. do 31 grudnia 2016 r.

¹⁵² Nielistniejącej już Komórki organizacyjnej Urzędu.

¹⁵³ W zakresie koncepcji planowanego parku na osiedlu Gaj.

¹⁵⁴ Pisma z prośbą o udzielenie w związku z kontrolą NIK P.17.077 informacji w ww. zakresie skierowano do 19 Rad i Zarządów Osiedli, na terenie, których w ramach WBO edycji z 2016 r. realizowane były projekty dotyczące zieleni i rekreacji.

Przykład dobrej
praktyki

5. W ramach zachęcenia inwestorów do tworzenia terenów zieleni w związku z realizowanymi przedsięwzięciami wykorzystywano m.in. instrument w postaci ulgi podatkowej¹⁵⁵ w podatku od nieruchomości dla budynków, w których wykonane zostały zielone dachy lub zainstalowane zostały na ścianach zewnętrznych ogrody wertykalne (wraz z systemem korzeniowym) o powierzchni nasadzeń roślinnych nie mniejszej niż 15 m². Z ulgi podatkowej mogą korzystać właściciele domów jednorodzinnych lub wyodrębnionych lokali mieszkaniowych¹⁵⁶. W 2015 r. z ulgi tej skorzystało siedmiu podatników, w 2016 r. – 20, a w 2017 r. – 21.

Realizowano ponadto program „Szare na zielono”, którego przedmiotem było dofinansowanie zagospodarowania zielenią terenów przy wrocławskich placówkach oświatowych, obejmujące nasadzenie drzew, krzewów i roślin okopowych, w tym zielonych ekranów, ogrodów tematycznych, zieleni ozdobnej i izolacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 497-520, 600-601, 1261)

Ponadto, z funduszu pomocowego Unii Europejskiej Horizon 2020-SCC-2016-2017 pozyskano dofinansowanie do realizacji projektu „GrowGreen”. Według przyjętych założeń, projekt ten realizowany będzie w okresie od 1 czerwca 2017 r. do 31 maja 2020 r. i obejmie: [1] wykonane analizy miasta ogrodu (Biskupin, Sępólno) w celu zbadania jak zielone założenie z początku XX wieku funkcjonują w XXI wieku oraz [2] utworzenie eksperymentalnych rozwiązań w części Ołbina – dzielnicy Wrocławia z intensywną zabudową śródmiejską charakteryzującą się małą ilością zieleni. Celem projektu jest m.in. stworzenie we Wrocławiu innowacyjnego, wzorcowego systemu mikrozieleni w zabudowie miejskiej (m.in. parków kieszonkowych i zielonych ulic), opracowanie metod lokalnego zagospodarowania wód opadowych i przeciwdziałania wyspie ciepła, lokalna poprawa jakości życia mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności zielonej przestrzeni publicznej oraz przygotowanie rekomendacji dla innych miast europejskich jak korzystać z systemów mikrozieleni w celu zwiększenia odporności na zmiany klimatu.

(dowód: akta kontroli str. 1265-1274)

6. Prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody¹⁵⁷, w tym dotyczącej zieleni i zadrzewień, realizował WSR, Departament Spraw Społecznych – Biuro ds. Partycypacji Społecznej, a w nim m.in. Zespół ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi¹⁵⁸, Departament Edukacji, jednostki organizacje Gminy Wrocław, a od marca 2017 również przez Departament Zrównoważonego Rozwoju. WSR realizował lub przekazywał środki na realizację¹⁵⁹ projektów takich jak m.in. „Wrocławskie Dni Elektrorecyklingu”, „Wrocławskie Dzieci Uczą Segregować Śmieci” oraz na produkcję audycji radiowych i telewizyjnych, w tym cyklu 12 programów edukacyjno-informacyjnych wyemitowanych w TVP Wrocław¹⁶⁰. Departament Edukacji Urzędu promował zagadnienia proekologiczne wśród dyrektorów wrocławskich placówek oświatowych oraz w ramach komponentu edukacyjnego programu „Szare na zielono”. Akcjom sadzenia zieleni (drzew i krzewów) w szkołach i przedszkolach w ramach tego programu towarzyszyły - organizowane przez placówki oświatowe, imprezy edukacyjne z udziałem dzieci, młodzieży oraz społeczności lokalnej. W celu usystematyzowania działań edukacyjnych z zakresu ekologii w 2017 r., w Departamencie Zrównoważonego

¹⁵⁵ Wprowadzonych uchwałą nr XV/268/15 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 3 września 2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości powierzchni użytkowych lokali mieszkalnych w ramach projektu intensyfikacji powstawiania terenów zieleni w obrębie Miasta Wrocławia.

¹⁵⁶ Pośrednio rozwiązanie to służy również zachęcaniu deweloperów, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych do kreowania form zieleni, które dają profity nabywcom / właścicielom wyodrębnionych mieszkań oraz wyróżniają ofertę na rynku mieszkaniowym.

¹⁵⁷ Będąca obowiązkiem organów administracji publicznej na podstawie art. 4 ust 1 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁵⁸ W związku z uchwałą nr XLII/981/13 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 18 kwietnia 2013 r. w sprawie wieloletniego programu współpracy Miasta Wrocławia z organizacjami pozarządowymi w latach 2013 – 2017. Zgodnie z uchwałą jw., do priorytetowych obszarów współpracy z organizacjami społecznymi należą zadania w zakresie ekologii i ochrony zwierząt, a w szczególności wspieranie edukacji ekologicznej dzieci i młodzieży oraz mieszkańców Wrocławia.

¹⁵⁹ Innym komórkom organizacyjnym Urzędu i jednostkom organizacyjnym.

¹⁶⁰ Jeden z odcinków w szczególności poświęcony był problematyce drzew.

Rozwoju stworzono „kalendarz edukacyjny” z wyznaczeniem pozycji uznanych za istotne dla kształtowania postaw proekologicznych mieszkańców Wrocławia (obejmujący m.in.: „Dzień Ziemi”, „Europejski Tydzień Zrównoważonego Rozwoju”, akcję „Sprzątanie Świata”, „Światowy dzień drzewa”). Kalendarz ten posłużył do ukierunkowania tematyki programów edukacyjnych dofinansowywanych z budżetu Gminy Wrocław w 2017 r.

Na realizację działań dotyczących edukacji, informacji i promocji w dziedzinie ochrony przyrody w badanym okresie placówki oświatowe wydatkowały nie mniej niż 33,4 tys. zł, a WSR co najmniej 120 tys. zł. Natomiast na realizację działań zaplanowanych w ramach „kalendarza edukacyjnego na 2017 r. zaplanowano środki w wysokości 46,4 tys. zł¹⁶¹.

Działania w omawianym zakresie prowadzone były również przez ZZM (lub we współudziale z tą jednostką), w tym m.in. akcje „Przyjdź posadź drzewo w Parku Tysiąclecia”¹⁶², organizacji pawilonów kultury we Wrocławskich parkach¹⁶³ oraz przez Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu w ramach kampanii informacyjnej dotyczącej aplikacji Wrocławia do tytułu zielonej Stolicy Europy w 2019 r.¹⁶⁴. Ponadto, Biuro ds. Partycypacji Społecznej Urzędu corocznie promowało wśród mieszkańców ideę składania do WBO projektów dotyczących zieleni, terenów zielonych i zadrzewień.

Informacje dotyczące zieleni we Wrocławiu były rozpowszechniane w radio, telewizji, gazetach, stronie internetowej Urzędu oraz w popularnych mediach społecznościowych. Miejskami ich zamieszczenia były w szczególności profil „Zielony Wrocław” na Facebooku oraz na Twitterze¹⁶⁵, profil ZZM na Twitterze¹⁶⁶ i Instagramie¹⁶⁷.

Dodatkowo, Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu organizował konferencje prasowe, wywiady, spotkania eksperckie dotyczące działań i wydarzeń proekologicznych w mieście.

(dowód: akta kontroli str. 141-147, 182, 233-236, 497-520, 607-609, 843-860, 964-979, 1279-1296)

7. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 marca 2017 r. do Urzędu wpłynęło łącznie 207 skarg i 62 wnioski, w tym dwie skargi dotyczące wycinki drzew. W wyniku ich rozpatrzenia w jednym przypadku zarzuty podniesione w skardze nie potwierdziły się¹⁶⁸, w a w drugim – doprowadzono do zakończenia prowadzonej opieszale sprawy¹⁶⁹.

W celu usprawnienia interwencji, w tym w związku z ww. skargami na działania WSR i ZZM, wprowadzono następujące rozwiązania: [1] zawarto porozumienie pomiędzy WSR i Strażą Miejską Wrocławia, w którym określono szczegółowe zasady współpracy na rzecz ochrony środowiska, w tym odnośnie ochrony zieleni i spraw dotyczących pielęgnacji i usuwania drzew i krzewów; [2] wydano wytyczne w sprawie wykonywania oględzin drzew/krzewów oraz sposobu ich zapisu; [3] opracowano tryb postępowania pracowników WSR w sprawie interwencji oraz [4] zorganizowano w Ośrodku Badań Dendrologicznych Uniwersytetu

¹⁶¹ Dane zostały oszacowane dla celów niniejszej kontroli. W budżecie Gminy rozdziale 90004 nie było wyodrębnionych wydatków na edukację ekologiczną i promowanie działań proekologicznych.

¹⁶² Podczas 5 spotkań w latach 2014-2016 wraz z mieszkańcami Wrocławia posadzonych zostało ok. 1600 drzew w na terenie powstającego Parku Tysiąclecia, w tym powstała Aleja Europejskiej Stolicy Kultury i The World Games, a także 10 skupin symbolizujących dziesięć wieków Wrocławia.

¹⁶³ We wrocławskich parkach ustawiono pawilony kultury - poddane recyklingowi kontenery oceaniczne, które pełniły funkcję plenerowych scen. Od maja do października 2016 r. i w 2017 r. odbywały się przy nich aktywności kulturalno-sportowe, w tym popularyzujące zagadnienia ekologiczne.

¹⁶⁴ Tytuł przyznawany jest miastom za działania w zakresie ochrony środowiska i inicjatywy na rzecz podniesienia standardów ekologicznych. Łącznie o miano zielonej Stolicy Europy walczyło 14 miast europejskich.

¹⁶⁵ www.facebook.com/zielonywroclaw oraz twitter.com/zielonywroclaw.

¹⁶⁶ https://twitter.com/ZZM_Wroclaw.

¹⁶⁷ www.instagram.com/wroclaw_oficial.

¹⁶⁸ Skarga nr 70/2015

¹⁶⁹ Skarga nr 43/2016

Przyrodniczego w Pawłowicach szkolenie dla pracowników WSR i Straży Miejskiej Wrocławia w przedmiocie rozpoznawania taksonów drzew i krzewów.

W latach 2015-2017 (do końca marca) do WSR wpłynęło łącznie 155 zgłoszeń/skarg¹⁷⁰ związanych z niszczeniem, usuwaniem drzew i krzewów. W wyniku podjętych przez WSR działań interwencyjnych wszczęto z urzędu 25 postępowań administracyjnych w sprawie wymierzania kary pieniężnej w związku z zniszczeniem/uszkodzeniem lub usunięciem drzew/krzewów bez wymaganego zezwolenia¹⁷¹ oraz skierowano do prokuratury dwa zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa w dwóch sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 3-31, 43, 1321-1349)

W okresie objętym kontrolą Komenda Miejska Policji we Wrocławiu odnotowała łącznie 37 zdarzeń związanych z usuwaniem drzew i krzewów¹⁷². W siedmiu przypadkach wszczęto postępowanie karne. Pięć spraw zostało zakończonych umorzeniem z powodu niewykrycia sprawców, w jednej sprawie skierowano akt oskarżenia, a jedna sprawa pozostawała w toku.

Straż Miejska we Wrocławiu odnotowała 236 zgłoszeń w przedmiotowym zakresie¹⁷³. Cztery sprawy zostały przekazane do Policji oraz dwie do Prokuratury.

Interwencje zgłoszone po 1 stycznia 2017 r. dotyczyły głównie wycinki drzew i krzewów z nieruchomości osób prywatnych.

(dowód: akta kontroli str. 1174-1177, 1321-1326)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W Urzędzie prowadzono stałą współpracę z mieszkańcami miasta w zakresie zieleni, Wrocławianie aktywnie uczestniczyli w realizacji projektów dotyczących zieleni w ramach WBO, a decyzje dotyczące sposobu zagospodarowania i korzystania z terenów zieleni miejskiej podlegały konsultacjom społecznym prowadzonym z użyciem nowoczesnych narzędzi komunikacji oraz interakcji z mieszkańcami. Prowadzono współpracę z radami wrocławskich osiedli oraz organizacjami społecznymi w zakresie zieleni publicznej i odpowiednio edukacji ekologicznej. Podejmowano również cykliczne i różnorodne działania edukacyjne, informacyjne i promocyjne dotyczące ochrony przyrody (w tym zieleni i drzew), z wykorzystaniem publikacji, stron internetowych, SIP, komunikatorów społecznych i mediów lokalnych.

IV. Wniosek

Wniosek
pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁷⁴, wnosi o wykazywanie w sprawozdaniach SG-01 „Statystyka gminy: leśnictwo ochrona środowiska” danych o liczbie ubytków i nasadzeń drzew i krzewów z terenów zieleni należących do Gminy Wrocław w oparciu o kompletne i rzetelne informacje.

¹⁷⁰ W tym 25 w 2015 r., 81 w 2016 i 49 w 2017 r. (do końca marca).

¹⁷¹ W tym 7 w 2015 r., 14 w 2016 r. i 4 w 2017 r.

¹⁷² W tym 6 w 2015 r., 11 w 2016 r. i 17 w 2017 r. (do dnia 27 czerwca).

¹⁷³ W tym 72 w 2015 r., 74 w 2016 r. i 90 w 2017 r. (do końca marca).

¹⁷⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 we Wrocławiu.

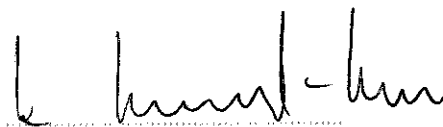
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 11 sierpnia 2017 r.

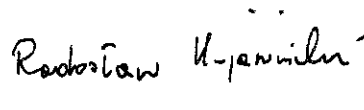
Kontroler
Ksymena Kramarczyk – Rosiak
Główny specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński



podpis