



LLU.410.003.03.2021
Nr ewid. 172/2021/P/21/074/LLU

Informacja o wynikach kontroli

ZACHOWANIE I ZWIĘKSZANIE TERENÓW ZIELONYCH W MIASTACH

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach

p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie



Edward Szempruch

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 19.01.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	25
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	27
5.1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych	27
5.1.1. Tereny zielone w dokumentach strategicznych miast	27
5.1.2. Tereny zielone w dokumentach planistycznych miast.....	33
5.1.3. Bariery wdrażania w życie polityki przestrzennej miast w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych	45
5.2. Zarządzanie terenami zielonymi	47
5.3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni	57
5.4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.....	74
6. ZAŁĄCZNIKI	77
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	77
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	80
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	91
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	93
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	94
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	97

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

decyzja lokalizacyjna	Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzja o warunkach zabudowy.
decyzja ULICP	Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
decyzja WZ	Decyzja o warunkach zabudowy.
diagnoza stanu przyrody	Pojęcie nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Celem diagnozy jest, co do zasady, identyfikacja podstawowych problemów dotyczących zieleni miejskiej, równomierności rozmieszczenia zieleni w poszczególnych częściach miasta (w tym ich dostępności dla mieszkańców poszczególnych dzielnic/osiedli), obszarów miasta, na których występują tereny cenne przyrodniczo, obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku narastającej presji inwestycyjnej itp. Rzetelna diagnoza powinna służyć określeniu priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych w mieście.
inwentaryzacja zieleni	Pojęcie, które nie zostało zdefiniowane w przepisach prawa. Dokonywana przez część miast inwentaryzacja zieleni stanowi źródło danych na temat rozmieszczenia i parametrów zasobów zieleni istniejącej w mieście.
ład przestrzenny	Ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).
MKUA	Miejska komisja urbanistyczno-architektoniczna.
mpzp lub plan miejscowy	Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Akt prawa miejscowego przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego.
obszar przestrzeni publicznej	Obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).
PBC	Powierzchnia biologicznie czynna.
pozwolenie na budowę	Decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego (art. 3 pkt 12 Prawa budowlanego).
Prawo budowlane	Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
Prawo ochrony środowiska lub Poś	Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).
studium	Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, sporządzane w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego (art. 9 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).
struktura funkcjonalno-przestrzenna miasta	Rozmieszczenie terenów zajętych przez określony rodzaj działalności (funkcję miasta) oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni miasta.

TBC	Teren biologicznie czynny.
tereny zieleni	Tereny urządzone wraz z infrastrukturą techniczną i budynkami funkcjonalnie z nimi związanymi, pokryte roślinnością, pełniące funkcje publiczne, a w szczególności parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, lotniskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym (art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody).
rewitalizacja	Proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji – art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
rozporządzenie w sprawie nazewnictwa	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164 poz. 1589).
rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1588).
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.).
rozporządzenie w sprawie zakresu mpzp	Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).
ustawa COVID-19	Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095).
ustawa o ochronie przyrody	Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.).
upzp	Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.).
ustawa o rewitalizacji	Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
ustawa o samorządzie gminnym	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy jednostki samorządu terytorialnego prawidłowo i rzetelnie realizowały zadania w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych w miastach?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gminy przeprowadziły rzetelną diagnozę stanu przyrody i terenów zielonych w mieście oraz uwzględnili jej wyniki w dokumentach strategicznych i planistycznych?
2. Czy działania gmin przyczyniły się do zachowania i zwiększenia terenów zielonych?
3. Czy prawidłowo i rzetelnie uwzględniano w postępowaniach administracyjnych kwestie związane z ochroną zieleni?
4. Czy działania rewitalizacyjne przyczyniły się do utrzymania i zwiększenia terenów zielonych?

Jednostki kontrolowane

19 urzędów miast oraz dwa urzędy dzielnicowe m.st. Warszawy, odpowiedzialne za zachowanie i zwiększenia terenów zielonych

Okres objęty kontrolą

2015–2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie mających wpływ na kontrolowaną działalność).

Tereny zielone, jako komponenty przestrzeni miejskich, spełniają bardzo istotną rolę i determinują jakość życia oraz warunki zdrowotne zamieszkiwania w miastach. Posiadają nie tylko walory estetyczne i rekreacyjne. Ich coraz większe znaczenie o charakterze klimatycznym i hydrologicznym wynika z postępujących zmian klimatu determinujących potrzebę podejmowania odpowiednich działań, co znajduje wyraz w politykach adaptacyjnych przyjmowanych na szczeblu krajowym i lokalnym. Powierzchnia terenów zielonych powinna być zatem nie tylko zachowana, lecz również zwiększana. Dano temu wyraz w szczególności w przyjętym w 2013 r. przez Radę Ministrów „Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”, w którym sformułowano kierunki działań w ramach miejskiej polityki przestrzennej uwzględniającej zmiany klimatu. Założono, iż wynikiem takich działań powinno być m.in. zwiększenie obszarów terenów zieleni i wodnych w mieście. Jako priorytet uznano przy tym m.in. zwiększanie obszarów zieleni i wodnych oraz korytarzy wentylacyjnych.

Tereny zielone połączone w korytarze służą wymianie powietrza i zachowaniu odpowiedniej jego jakości, jednak skuteczność tych procesów uwarunkowana jest ich ciągłością i drożnością przestrzenną. Wymaga to uwzględnienia takich korytarzy w planowaniu przestrzennym w ramach kształtowania systemów przyrodniczych miast, zarówno na etapie formułowania kierunków polityki przestrzennej, jak również wdrażania jej w życie w drodze uchwalania mpzp. Tymczasem od kilkunastu lat identyfikowane są dysfunkcje systemu planowania przestrzennego, które utrudniają racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Artykułowane były one zarówno w ramach ustaleń NIK¹, jak również w dokumentach strategicznych rangi krajowej, takich jak w szczególności: „Polityka ekologiczna Państwa w latach 2009–2012 z perspektywą do roku 2016”², „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030”³, „Krajowa Polityka Miejska 2023”⁴ oraz „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”⁵.

Problemy w planowaniu przestrzennym prowadzące do nieracjonalnego kształtowania przestrzeni miejskich i rozpraszania zabudowy przedstawiane są najczęściej w kontekście negatywnych następstw ekonomicznych dla jednostek samorządu terytorialnego związanych z wysokimi kosztami realizacji i utrzymania infrastruktury, czy też w kontekście sprzyjania „chaosowi” estetycznemu i wizualnemu. Rządziej dotyczą aspektu ekologicznego. Tymczasem postępująca urbanizacja może osłabiać funkcjonowanie systemów przyrodniczych miast.

¹ Zob. w szczególności: Informacja o wynikach kontroli *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf>.

² Uchwała Sejmu RP z dnia 22 maja 2009 r. (M.P. Nr 34, poz. 501).

³ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (M.P. z 2012 r. poz. 252) – uchylona z dniem 13 listopada 2020 r.

⁴ Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. (M.P. poz. 1235) – weszła w życie z dniem 10 grudnia 2015 r.

⁵ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260) – weszła w życie z dniem 15 marca 2017 r.

WPROWADZENIE

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności podjęta z inicjatywy NIK niniejsza kontrola koncentrowała się przede wszystkim na ocenie prawidłowości i rzetelności działań organów miast w zakresie uwzględniania w kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych oraz w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych. Obejmowała ponadto wybrane zagadnienia z zakresu zarządzania tego rodzaju terenami i prowadzenia działań rewitalizacyjnych.

2. OCENA OGÓLNA

Działania organów miast, choć na ogół prawidłowe i rzetelne, nie chroniły skutecznie przed zabudową terenów zielonych, głównie ze względu na dysfunkcje systemu planowania przestrzennego

Działania organów kontrolowanych miast, choć w większości prawidłowe i rzetelne, nie zapewniały skutecznej ochrony terenów zielonych przed zabudową. Pomimo identyfikowanych od kilkunastu lat dysfunkcji systemu planowania przestrzennego, obowiązujące w okresie objętym kontrolą przepisy prawa, zamiast wspierać zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, wciąż umożliwiały ich zabudowę na podstawie decyzji lokalizacyjnych, wbrew zasadom zagospodarowania tych terenów wynikającym z polityk przestrzennych przyjętych przez organy stanowiące miast. Nie zabezpieczało to miejskich systemów przyrodniczych przed postępującą i nieodwracalną degradacją w aspekcie klimatycznym, hydrologicznym i rekreacyjnym.

W dokumentach strategicznych i planistycznych kontrolowanych miast identyfikowano zagrożenia dla terenów zielonych oraz formułowano kierunki działań zmierzających do zwiększenia ich powierzchni. Organy większości miast nie dysponowały jednak kompleksową diagnozą zieleni, która wspomagałaby adekwatne do potrzeb planowanie działań, a cztery nie posiadały programów ochrony środowiska bądź były one nieaktualne.

Istotnie zróżnicowany (od 9,8% do 100%) był stopień pokrycia powierzchni miast planami miejscowymi. Skrajnie różna była też aktywność ich organów w uchwalaniu planów, które w aktualnym stanie prawnym stanowią jedyny skuteczny instrument ochrony przed zabudową terenów zielonych. Choć na ogół prawidłowo opracowywano dokumenty planistyczne w części dotyczącej zieleni, NIK zauważa, iż przepisy prawa nie zabezpieczały zachowania wysokiej jakości „powierzchni biologicznie czynnej” w miastach. Powierzchnia ta, ustalana dla poszczególnych rodzajów zabudowy w studiach i planach miejscowych, nie została zdefiniowana w żadnym akcie prawnym, a w urzędach utożsamiano ją zazwyczaj z „terenem biologicznie czynnym”, którego znaczenie zdefiniowano w przepisach budowlanych. W wyniku zmian definicji terenu biologicznie czynnego, od 2004 r. prawodawca sukcesywnie zmniejszał wymogi, co do walorów biologicznych tego terenu, dopuszczając jego tworzenie poza gruntem rodzimym.

Organy miast, w których występowała znaczna presja inwestycyjna, nie miały faktycznej kontroli nad zagospodarowaniem terenów o funkcjach przyrodniczych nieobjętych mpzp. Były one narażone na zabudowę na podstawie decyzji WZ, które nie odnosiły się do polityk przestrzennych miast zakładających ochronę planistyczną terenów o funkcjach przyrodniczych. Sprzeczność ze studium nie mogła w świetle prawa stanowić podstawy do odmowy wydania decyzji WZ. Organy miast wojewódzkich, w których wydawano znaczną liczbę takich decyzji, nie miały przy tym rzetelnego rozeznania na temat liczby takich rozstrzygnięć dotyczących terenów zielonych. Zabezpieczeniu realizacji władztwa planistycznego nie służyła również należycie możliwość zawieszenia przez organ postępowania w sprawie wydania decyzji WZ na zaledwie dziewięć miesięcy. Był to okres dalece odbiegający od realiów procedur planistycznych, trwających z reguły kilka, a w skrajnych przypadkach nawet kilkanaście lat. Tym samym organy miast nie posiadały skutecznych instrumentów prawnych pozwalających na skuteczną ochronę przed zabudową terenów zielonych do czasu uchwalenia mpzp.

Badanie 180 decyzji WZ wykazało, iż w istniejących ramach prawnych na ogół prawidłowo uwzględniano w postępowaniach administracyjnych kwestie związane z ochroną zieleni. Niemniej jednak, wobec braku wymogu zgodności decyzji WZ z zapisami studium, w 96 przypadkach (53,3% zbadanych) decyzje umożliwiały zabudowę terenów o funkcjach przyrodniczych. W przypadku 87 decyzji WZ (48,3%), rady miast nie przystąpiły do opracowania mpzp dla takich terenów, a w pozostałych przypadkach prace planistyczne były w toku, w skrajnym przypadku od 2003 r. NIK zauważa, iż przepisy prawa nie dawały

wyraźnych podstaw prawnych do ustalania w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności w zakresie urządzania i kształtowania terenów zieleni. Takiej podstawy nie stanowił § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa w związku z art. 72 Poś. Zapisy w decyzjach WZ dotyczące ochrony środowiska miały więc z reguły charakter pouczeń, informacji i zaleceń. Nie było również jednoznacznej podstawy prawnej do ustalania w decyzjach WZ minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Nie wymagały tego ani przepisy upzp, ani przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Pojęcie to było zaś zawarte w rozporządzeniu w sprawie nazewnictwa, które określa jedynie sposób zapisywania ustaleń decyzji lokalizacyjnych. niespójność ta była przyczyną niejednorodnych praktyk w zakresie uwzględniania ww. wskaźnika w decyzjach WZ. Był on ustalany tylko przez część organów. W innych przyjmowano, iż nie ma do tego podstawy prawnej.

Obowiązujące w latach 2015–2020 przepisy rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶ nie eliminowały ryzyka powstawania osiedli mieszkaniowych na podstawie decyzji WZ (w tym na terenach zielonych) z pominięciem ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji sukcesywnego wydawania decyzji WZ na sąsiadujące działki różnym podmiotom. Negatywny wpływ na zachowanie terenów zielonych miały także obowiązujące czasowo w 2020 r. przepisy ustawy COVID-19. Dopuszczały one zabudowę terenów (w tym zielonych) z pominięciem przepisów regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz przepisów budowlanych.

Działania organów miast w zakresie zarządzania terenami zieleni przyczyniały się na ogół do ich zachowania i zwiększania. W większości miast nie dysponowano jednak kompleksową diagnozą terenów zieleni uwzględniającą ich rozmieszczenie i stopień dostępności dla mieszkańców, która zdaniem NIK ułatwiałaby adekwatne do potrzeb planowanie działań dotyczących zieleni podlegających realizacji w określonej perspektywie czasowej. Jedynie w Krakowie obowiązywał dokument, w którym, bazując na diagnozie stanu zieleni, określono listę inwestycji na terenach o strategicznym znaczeniu dla systemu zieleni miasta. Powyższe NIK uznaje za dobrą praktykę. Kontrolowane miasta nabyły w latach 2015–2020 tereny o funkcjach przyrodniczych o powierzchni 221,5 ha, a zbyły 14,4 ha. W Łodzi, w trakcie kontroli NIK, zweryfikowano plany sprzedaży nieruchomości gminnych i wyłączone z nich działki o łącznej powierzchni 50,5 ha stanowiące tereny zieleni, bądź planowane do takiego zagospodarowania, co NIK oceniła pozytywnie w kontekście ustawowych zadań gminy obejmujących sprawy ochrony środowiska, przyrody oraz zieleni i zadrzewień.

Organy wykonawcze miast na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości gminnych. Pojedyncze nieprawidłowości wystąpiły w pięciu urzędach, a w jednym stwierdzono, że prezydent miasta wydawał takie zezwolenia występując jednocześnie jako wnioskodawca. W latach 2015–2020 usunięto z nieruchomości gminnych 115,7 tys. drzew i 141,3 tys. m² krzewów. Wydały także zezwolenia na usunięcie 363,4 tys. drzew i 394,5 tys. m² krzewów z innych nieruchomości, jednak nie dysponowały danymi na temat liczby usuniętych drzew i krzewów, głównie ze względu na brak prawnego obowiązku przekazywania przez stronę informacji o dokonanych usunięciach drzewa

⁶ § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. (Dz. U. poz. 1839) oraz § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

lub krzewu. Podstawowym problemem dla zachowania drzew były – zdaniem burmistrzów i prezydentów miast – niskie opłaty za ich usunięcie, niezachęcające do wypracowywania przez inwestorów rozwiązań projektowych pozwalających na ich zachowanie w procesach inwestycyjnych.

Pięć z 19 miast objętych kontrolą posiadało gminne programy rewitalizacji, o których mowa w ustawie o rewitalizacji, a pozostałe posiadały programy przyjęte na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. W większości uwzględniano zagadnienia związane z zielenią miejską na obszarach rewitalizacji. W żadnym z pięciu miast posiadających gminny program rewitalizacji nie przyjęto miejscowego planu rewitalizacji stanowiącego szczególną formę planu miejscowego, a zarazem instrument realizacji programu. Wprawdzie przyjęcie takiego planu nie jest obligatoryjne, jednak NIK zwraca uwagę, iż może on służyć ustaleniu regulacji dotyczących urządzania i sytuowania zieleni. Analiza 37 przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykazała, iż w większości, nie przyczyniły się one do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Urzędy miast objęte kontrolą posiadały dane, informacje i oceny stanu przyrody i zasobów przyrodniczych, które co do zasady zawierano w podstawowych dokumentach strategicznych i planistycznych, takich jak strategia rozwoju, program ochrony środowiska czy studium. W dokumentach tych z reguły uwzględniano konieczność ochrony zdefiniowanych systemów przyrodniczych miast bądź obszarów kluczowych z punktu widzenia funkcji przyrodniczych, jak również akcentowano – szczególnie w większych miastach – problemy z ich zachowaniem wynikające z postępującej presji urbanizacyjnej oraz z dysfunkcji systemu planowania przestrzennego.

Spośród 19 miast objętych kontrolą, 15 posiadało aktualne (w latach 2015–2020) programy ochrony środowiska, jedno – nieaktualny. Pozostałe trzy miasta (Lublin, Chorzów i Kutno) nie posiadały takiego dokumentu, co naruszało art. 17 ust. 1 Poś oraz oznaczało, że nie wykonywano jednego z podstawowych instrumentów prowadzenia polityki ochrony środowiska. W Lublinie program został uchwalony w trakcie kontroli NIK.

W zróżnicowanych co do poziomu szczegółowości programach ochrony środowiska uwzględniano słabe strony i zagrożenia zasobów przyrodniczych, przy czym najistotniejsze z nich wskazywano w największych miastach. Dotyczyły one m.in. dużej presji inwestycyjnej na zagospodarowanie terenów zielonych oraz utratę ciągłości systemu przyrodniczego związanej z zabudowywaniem korytarzy ekologicznych. Kwestie te znalazły odzwierciedlenie w programach ochrony środowiska Katowic, Krakowa, Łodzi i Warszawy. Lublin nie posiadał uchwalonego programu, jednak problemy w tym zakresie identyfikowano głównie w studium. Z kolei w programie Rzeszowa nie było tego rodzaju zapisów, a problem zidentyfikowano w strategii, a także w uchwałach Rady Miasta Rzeszowa wskazujących brak spójnych wytycznych planistycznych w rejonie rzeki Wisłok. W programach, głównie miast wojewódzkich, akcentowano także problemy związane z zarządzaniem terenami zieleni miejskiej, tj. m.in. brak aktualnej inwentaryzacji zasobów przyrodniczych oraz niewystarczające środki finansowe na utrzymanie bądź zakładanie terenów zieleni.

W ramach celów i kierunków działań, w programach ochrony środowiska miast objętych kontrolą powtarzały się stwierdzenia dotyczące zachowania różnorodności biologicznej, integralności systemów przyrodniczych miast oraz przeciwdziałania fragmentacji przestrzeni przyrodniczych. Programy miast objętych kontrolą nie konkretyzowały działań zmierzających do realizacji działań w tym zakresie, z wyjątkiem programu Krakowa, w którym założono opracowanie formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw skutecznej ochrony przyrody, w tym m.in. opracowanie w pierwszej kolejności mpzp dla terenów cennych przyrodniczo. Działań takich nie przewidziano w szczególności w programie Rzeszowa, gdzie stopień pokrycia mpzp był na koniec 2020 r. najniższy w kraju spośród miast wojewódzkich (15,9%). Skoncentrowano się natomiast na działaniach dotyczących nasadzeń zieleni oraz wykonaniu trawników i modernizacji parków. Inne cele i kierunki działań formułowane w programach

Konieczność ochrony terenów zielonych uwzględniano w dokumentach strategicznych

Cztery z 19 miast nie posiadały lub posiadały nieaktualny program ochrony środowiska

W dużych miastach identyfikowano zagrożenia związane z zabudową terenów zielonych

miast objętych kontrolą dotyczyły zwiększania powierzchni terenów zielonych, zagospodarowania i utrzymania zieleni, oraz zarządzania terenami zieleni (m.in. przystąpienie do inwentaryzacji zieleni, wdrożenie standardów kształtowania zieleni miejskiej). Jedynie w Krakowie założono opracowanie koncepcji rozwoju i systemu zarządzania terenami zieleni miejskiej. [str. 27–31]

Zagadnienia związane z terenami zielonymi uwzględniano niekiedy w innych dokumentach strategicznych

Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych oraz zielenią miejską uwzględniane były także, co do zasady, w programach rewitalizacji, planach adaptacji do zmian klimatu. Jedynie w Krakowie, w drodze realizacji zadania przewidzianego w programie ochrony środowiska, wypracowano i przyjęto „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni na lata 2019–2030”. Celem tego dokumentu było określenie planowej i długoterminowej polityki rozwoju terenów zieleni. W dokumencie zawarto w szczególności: diagnozę stanu zieleni miasta, priorytety rozwoju terenów zieleni, koncepcję systemu terenów zieleni publicznej oraz kierunki rozwoju terenów zieleni publicznej (w tym m.in. kierunki działań planistycznych i inwestycyjnych wraz z wytycznymi projektowymi). W pozostałych miastach nie dysponowano aktualną i kompleksową diagnozą terenów zieleni. Zdaniem NIK umożliwiłaby ona trafne formułowanie kierunków działań dotyczących zieleni miejskiej, zarówno w aspekcie wprowadzania konkretnych zapisów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, jak również kształtowania katalogu zadań inwestycyjnych podlegających realizacji w określonej perspektywie czasowej. [str. 31–32]

W studiach zakładano ochronę przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych

Kwestie związane z zachowaniem i rozwojem terenów zielonych uwzględniano w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w aspekcie przyrodniczym, krajobrazowym oraz rekreacyjnym. Polityka przestrzenna miast wyrażona w studiach zakładała objęcie ochroną planistyczną terenów stanowiących wyznaczone systemy przyrodnicze miast, bądź kluczowe korytarze pełniące funkcje ekologiczne i klimatyczne, wraz z podkreśleniem znaczenia ich drożności i ciągłości. Podstawowymi elementami systemów przyrodniczych, w zależności od miasta, były w szczególności: doliny rzeczne, suche doliny, wąwozy, obszary objęte ochroną prawną, lasy, parki, tereny zieleni urządzonej, tereny wartościowej zieleni nieurządzonej, tereny otwarte użytkowane rolniczo, ogrodniczo, jak również wody powierzchniowe i tereny do nich przyległe. Wyłączając tego typu tereny z zabudowy⁷ przyjmowano zazwyczaj, iż decydują one o warunkach zamieszkiwania w mieście, zapewniają odpowiednie warunki przewietrzania miasta, poprawiają stan powietrza. Niekiedy systemom przyrodniczym przypisywano także funkcje pozaprzyrodnicze, tj. np. rekreacyjną oraz estetyczną.

Nie wszystkie miasta wyznaczały w studiach przestrzenie publiczne obejmujące tereny zieleni

Kontrola NIK wykazała, iż rady 14 miast wyznaczyły w studiach obszary przestrzeni publicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp uwzględniające wybrane tereny zieleni. Zważywszy, że zgodnie z art. 10 ust. 3 upzp uchwalenie mpzp dla obszarów przestrzeni publicznej jest obowiązkowe,

⁷ Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b upzp w studium określa się tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone z zabudowy.

tereny nimi objęte były skutecznie chronione przed zabudową na podstawie decyzji WZ, zgodnie z art. 62 ust. 2 upzp, gdyż w takich przypadkach postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ ulega zawieszeniu do czasu uchwalenia planu. Nieprawidłowości polegające na nieprzystąpieniu do sporządzenia mpzp dla niektórych obszarów przestrzeni publicznej stwierdzono w Lublinie i w Krakowie.

W studiach odnotowywano istotne problemy i zagrożenia dla ładu przestrzennego odnoszące się bezpośrednio do terenów zielonych, w tym w szczególności niespójność wydawanych decyzji WZ z polityką przestrzenną miasta oraz zabudowywanie na podstawie takich decyzji terenów cennych przyrodniczo. Dotyczyło to w szczególności największych miast, w których identyfikowano negatywne następstwa takich procesów polegające na przerywaniu ciągłości systemów przyrodniczych, fragmentację korytarzy ekologicznych, jak również ograniczaniu możliwości przewietrzania miasta. [str. 33–36]

Istotnie zróżnicowany był stopień pokrycia planami miejscowymi powierzchni miast objętych kontrolą NIK. Na koniec 2020 r. wynosił on od 9,8% powierzchni miasta w Leżajsku do 100% w Chorzowie, przy czym w przypadku miast wojewódzkich wynosił on od 15,9% w Rzeszowie do 68,7% w Krakowie. Stopień pokrycia powierzchni Krakowa planami miejscowymi był najwyższy w kraju spośród miast wojewódzkich, natomiast Rzeszowa – najniższy. W przypadku objętych kontrolą miast na prawach powiatu stopień pokrycia mpzp wynosił od 38,6% w Przemyśle do 99,0% w Zamościu i 100% w Chorzowie. Z kolei w pozostałych miastach – od 9,8% w Leżajsku do 99,7% w Mikołowie.

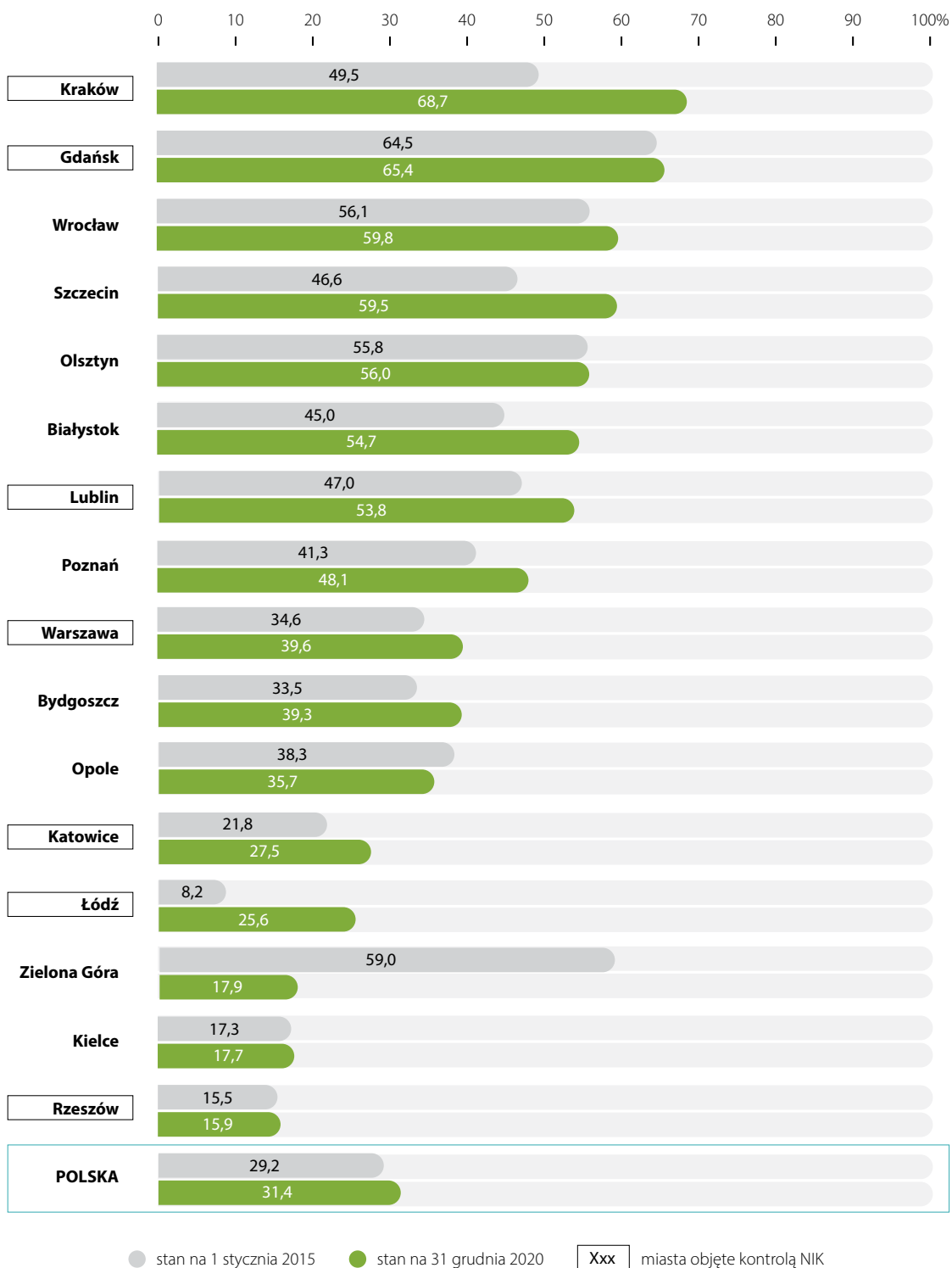
W studiach identyfikowano z reguły negatywne następstwa wydawania decyzji WZ niezgodnych z polityką przestrzenną

Zróżnicowany był stopień pokrycia powierzchni miast mpzp oraz aktywność planistyczna miast

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wykres nr 1

Stopień pokrycia powierzchni miast wojewódzkich miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na 1 stycznia 2015 r. i 31 grudnia 2020 r.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS i ustaleń kontroli.

Zróźnicowaniu stopnia pokrycia powierzchni miast planami miejscowymi towarzyszyła zróźnicowana aktywność planistyczna organów miast objętych kontrolą NIK. Na przykład w przypadku miast wojewódzkich największy przyrost powierzchni objętej planami miejscowymi wystąpił w przypadku Krakowa (o 19,2 punktów procentowych), zaś najmniejszy w przypadku Rzeszowa (o 0,4 punktu procentowego). Na przykład w Krakowie realizowano założenie polegające na opracowywaniu mpzp, w tym w szczególności dla terenów cennych przyrodniczo w celu ich skutecznej ochrony przed zabudową. Z kolei w Rzeszowie aktywność planistyczna była bardzo niska, a w strategii wskazywano, iż wskaźnik pokrycia miasta mpzp (14,4% w 2013 r.) nie oznacza deficytów polityki inwestycyjnej, lecz inne do niej podejście. Niemniej jednak zważywszy na nasiloną presję inwestycyjną w rejonie rzeki Wisłok Rada Miasta Rzeszowa w 2018 i 2020 r. wskazywała na brak spójnych i opracowanych dla całości tego obszaru wytycznych planistycznych, który może doprowadzić do chaotycznej zabudowy tego terenu. Wobec braku mpzp dla tych terenów, Prezydent Miasta nie dysponował jednak skutecznymi narzędziami do ich ochrony przed zabudową. Skutkiem tego była konieczność wydawania decyzji WZ umożliwiających inwestorom zabudowę na terenach zielonych wzdłuż Wisłoka.

NIK zauważa, iż niezadowalająca aktywność planistyczna jednostek samorządu terytorialnego nie pozwoliła na osiągnięcie w 2020 r. udziału powierzchni objętej obowiązującymi planami miejscowymi w powierzchni kraju na poziomie 35%, oczekiwanego w „Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”. W 2020 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 31,4% i wzrósł od 2015 r. jedynie o 2,2 punktu procentowego. [str. 36–40]

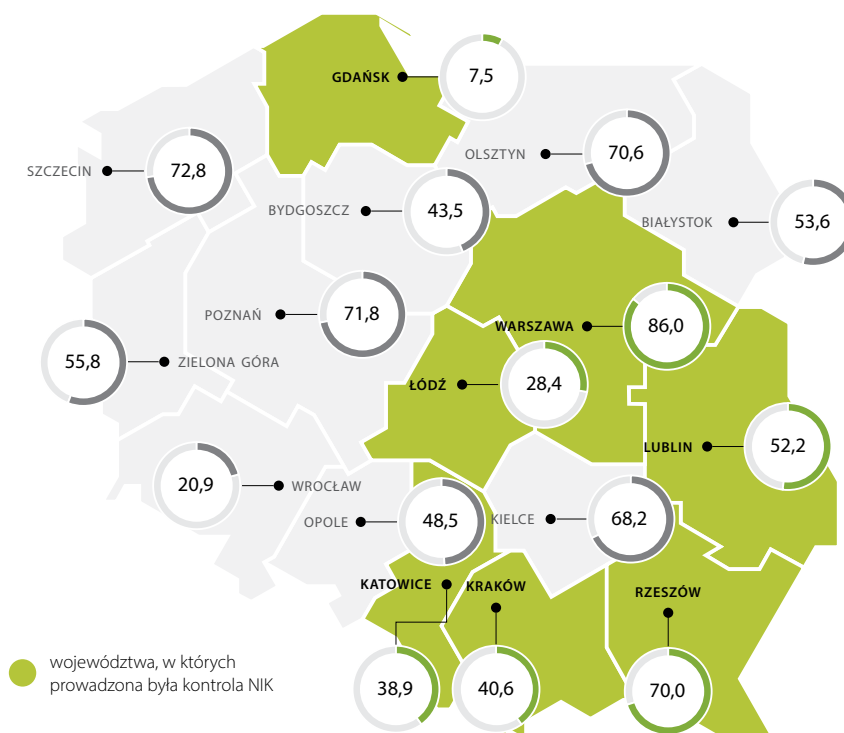
Plany miejscowe utrwalają przeznaczenie terenów nimi objętych zgodnie z polityką przestrzenną miasta. Niemniej jednak, w opinii NIK, nie są one skutecznym i wystarczającym instrumentem dla ochrony przed zabudową terenów, którym studium przypisuje funkcje przyrodnicze, a zarazem dla zapewnienia gminom kontroli nad przestrzenią. Wynika to w szczególności z długotrwałości procedur planistycznych, podczas trwania których niejednokrotnie następuje nasilony napływ wniosków o wydanie decyzji WZ, które następnie utrudniają wdrażanie w mpzp zamierzeń wynikających z polityki przestrzennej miasta. Według danych GUS w 2020 r. odsetek planów miejscowych, których opracowywanie trwa dłużej niż trzy lata, wynosił w miastach wojewódzkich od 7,5% w Gdańsku do 86,0% w Warszawie, przy czym aż w dziewięciu miastach wojewódzkich przekraczał 40,0%.

Plany miejscowe nie były skutecznym instrumentem ochrony terenów zielonych przed zabudową

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Grafika nr 1

Odsetek planów miejscowych, których opracowanie trwa dłużej niż trzy lata (stan na koniec 2020 r.)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

Przeprowadzone przez NIK badanie próby 180 decyzji WZ wykazało, że w przypadku aż 87 spraw (48,3%) rady miast w ogóle nie przystąpiły do opracowania mpzp, natomiast w przypadku pozostałych procedury planistyczne były w toku na dzień wydania decyzji WZ. Przystąpienie do opracowania planu miało w tych przypadkach miejsce w latach wcześniejszych (w zależności od jednostki w latach 2003–2019).

W urzędach największych miast nie posiadano rzetelnego rozeznania na temat presji inwestycyjnej na tereny zielone

NIK zwraca uwagę, iż głównie w największych miastach nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji WZ oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla terenów, które według studium podlegają ochronie przed zabudową i posiadają funkcje przyrodnicze. Tym samym urzędy miast nie dysponowały bieżącą i usystematyzowaną informacją na temat presji inwestycyjnej dotyczącej terenów, które podlegały wyłączeniu z zabudowy zgodnie z polityką przestrzenną wyrażoną w studium. Zdaniem NIK powyższe informacje powinny mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia podejmowania działań zmierzających do opracowania i uchwalenia mpzp, które konkretyzują zapisy studium i muszą być z nimi zgodne. [str. 42]

W mpzp uwzględniano zapisy dotyczące zieleni

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza 185 planów miejscowych bądź zmian planów wykazała, że we wszystkich przypadkach przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z ich przeznaczeniem w studium, co odpowiadało art. 9 ust. 4 upzp. W planach uwzględniano zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp. Zapisywano je w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów wynikających z potrzeb ochrony środowiska,

o których mowa w art. 72 i 73 Poś, a także z ustanowienia form ochrony przyrody (§ 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp). W planach określano w szczególności minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp.

Zarówno w mpzp, jak i w studiach, powierzchnię biologicznie czynną, niezdefiniowaną w żadnym akcie prawnym, rozumiano z reguły jako teren biologicznie czynny, który zdefiniowany został w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Tym samym powierzchnia biologicznie czynna, wymagana na danym terenie w mpzp, była uzależniona od obowiązującej w danym momencie definicji przyjętej przez Ministra w ww. rozporządzeniu. Definicja ta, trzykrotnie zmieniana od wejścia w życie rozporządzenia, dopuszczała stosowanie rozwiązań osłabiających walory hydrologiczne, przyrodnicze i klimatyczne powierzchni biologicznie czynnej, w tym brak obowiązku zachowania minimalnego udziału terenu biologicznie czynnego na gruncie rodzimym. [str. 42–43]

Nieprawidłowości w obszarze działalności planistycznej miast dotyczyły nieokreślenia w mpzp niektórych wskaźników zagospodarowania terenu (Zamość), niewystarczającego nadzoru nad działalnością miejskiej komisji urbanistyczno-architektonicznej (Wieliczka) oraz podjęcia i prowadzenia prac nad zmianą mpzp dopuszczającą lokalizację sportowego obiektu kubaturowego (stadionu żużlowego) i innych obiektów na terenie objętym systemem przyrodniczym miasta i stanowiącym główny korytarz ekologiczny miasta i korytarz o znaczeniu regionalnym (Lublin). Powyższa zmiana mpzp była niespójna z założeniami studium i innych dokumentów strategicznych miasta konsekwentnie wskazujących konieczność ochrony przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych. [str. 43–44]

Ustalenia kontroli NIK pozwoliły na zidentyfikowanie kluczowych barier w zakresie wdrażania w życie polityki przestrzennej miast w części odnoszącej się do zachowania i zwiększania terenów zielonych. Najistotniejsza z nich polegała na braku instrumentów prawnych umożliwiających ochronę przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych do czasu uchwalenia mpzp z uwagi na fakt, iż przepisy prawa nie wymagają zgodności decyzji WZ ze studium (w przeciwieństwie do mpzp). NIK podkreśla, iż powyższy problem nie został dotychczas rozwiązany pomimo systematycznego identyfikowania od kilkunastu lat w dokumentach strategicznych rangi krajowej dysfunkcji systemu planowania przestrzennego. Wobec notowanej, szczególnie w największych miastach, znacznej presji inwestycyjnej na tereny o funkcjach przyrodniczych, powyższy stan prowadzi do postępującego ograniczania ekologicznych i klimatycznych funkcji przypisywanych terenom zielonym. Pozostałe bariery w działalności planistycznej miast dotyczyły w szczególności braku czasowego ograniczenia obowiązywania decyzji WZ, zbyt krótkiego, dziewięciomiesięcznego okresu zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia planu miejscowego, braku krajowych standardów co do minimalnego wskaźnika terenów zieleni dla osiedli mieszkaniowych i ochrony takich terenów przed nadmierną zabudową i zasklepieniem. Bariery stanowiły także potencjalne roszczenia odszkodowawcze wobec miast w związku z uchwaleniem mpzp wyłączającym trwale z zabudowy określony teren o funkcji przyrodniczej, na który uprzednio była wydana decyzja WZ. [str. 45–46]

W dokumentach planistycznych uwzględniano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, niezdefiniowanej w przepisach prawa

Nieprawidłowości w obszarze działalności planistycznej miast

Barierę związaną z wdrażaniem w życie zapisów studium odnoszących się do zachowania i zwiększania terenów zielonych

Brak w miastach kompleksowej inwentaryzacji zieleni

W żadnym z urzędów objętych kontrolą nie dysponowano kompleksową inwentaryzacją zieleni, w tym w szczególności drzewostanu, która ułatwiałaby zarządzanie jej zasobami, w tym planowanie rozwoju, jak również kontrolę jej stanu zdrowotnego. Brak przeprowadzenia kompleksowej inwentaryzacji zieleni prezydenci i burmistrzowie tłumaczyli z reguły dużymi kosztami, dotyczącymi także jej późniejszej aktualizacji.

Wydatki na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych

Wydatki 19 kontrolowanych miast na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w latach 2015–2020 wyniosły łącznie 2 565 172,1 tys. zł, co stanowiło 1,1% wydatków tych miast ogółem w ww. okresie (229 828 306,7 tys. zł). Ponożono je głównie na zakładanie nowych terenów zieleni, urządzenie terenów zieleni, utrzymanie zieleni miejskiej, wycinki i nasadzenia zieleni, badania i ekspertyzy, utrzymanie infrastruktury związanej funkcjonalnie i miejscowo z terenami zielonymi. Miasta nie posiadały odrębnych planów inwestycji dotyczących tworzenia nowych terenów zielonych bądź rewitalizacji już istniejących. Jedynie w Krakowie obowiązywał odrębny dokument „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019–2030”, w którym określono listę inwestycji na terenach o strategicznym znaczeniu dla realizacji systemu zieleni miasta.

Nabywanie i zbywanie nieruchomości pod tereny o funkcjach przyrodniczych

Miasta objęte kontrolą nabyły w latach 2015–2020 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 221,5 ha na potrzeby tworzenia i urządzania terenów zielonych. Tereny o największej powierzchni nabyto w Krakowie (96,3 ha) wydając na ten cel 95 347,3 tys. zł. Jednocześnie 13 miast objętych kontrolą zbyło nieruchomości o łącznej powierzchni 14,4 ha, którym w dokumentach planistycznych przypisywano funkcje przyrodnicze. NIK zauważa, iż w trakcie kontroli NIK miasto Łódź zrezygnowało ze sprzedaży 50,5 ha działek stanowiących tereny zieleni, bądź planowanych do takiego zagospodarowania. Nieprawidłowość w zakresie zbywania nieruchomości stwierdzono w UM Lublin, a polegała one na nieuwzględnianiu w uzasadnieniach projektów uchwał Rady Miasta Lublin w sprawie wyrażenia zgody na zbycie działek gminnych, informacji na temat funkcji przyrodniczych przypisywanych im w obowiązujących bądź opracowywanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu). [str. 47–51]

Skala wycinki i nasadzeń drzew na nieruchomościach gminnych

W latach 2015–2020 w kontrolowanych miastach usunięto łącznie 115 714 drzew i 141 307,9 m² krzewów z terenów nieruchomości gminnych. W tym samym okresie na takich nieruchomościach nasadzono 114 053 drzewa i 723 171,8 m² krzewów. W 10 miastach liczba nasadzonych drzew była niższa, a w dziewięciu wyższa, od liczby drzew usuniętych. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczące niewywiązania się z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew, wystąpiły w pięciu miastach. W jednym mieście⁸ stwierdzono, że prezydent wydawał zezwolenia na usunięcie drzew występując jednocześnie w postępowaniu, jako wnioskodawca, podczas gdy w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. powinien wystąpić do Samorządowego Kolegium Odwoławczego z wnioskiem o wyznaczenie innego organu do wydania decyzji w trybie art. 24–26 Kpa⁹. Z kolei od 1 stycznia 2016 r. zezwolenia w takich przypadkach wydaje marszałek województwa (art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

⁸ Skierniewice.

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W latach 2015–2020 w miastach objętych kontrolą wydano zezwolenia na usunięcie 363 441 drzew i 394 477,7 m² krzewów z terenów innych niż gminne. Urzędy nie dysponowały jednak danymi o liczbie faktycznie usuniętych i nasadzonych drzew i krzewów na tych nieruchomościach, głównie ze względu na brak podstaw prawnych do kontroli wykonania decyzji oraz ustawowego obowiązku dla adresata decyzji do powiadomienia organu o faktycznym skorzystaniu z wydanego zezwolenia. Kontrole realizacji zezwoleń w zakresie usuwania drzew i krzewów były zaś prowadzone w przypadku postępowań związanych z naliczaniem opłat z tytułu usuwania drzew i krzewów.

Barierami w zakresie zarządzania terenami zieleni w mieście, na które wskazywali prezydenci i burmistrzowie wielu miast były: niskie stawki kar za usunięcie drzew, brak środków finansowych na wykup gruntów i późniejsze utrzymanie nowo powstałych terenów zieleni oraz czasochłonność, ograniczenia finansowe i techniczne związane z inwentaryzacją zieleni. [str. 51–57]

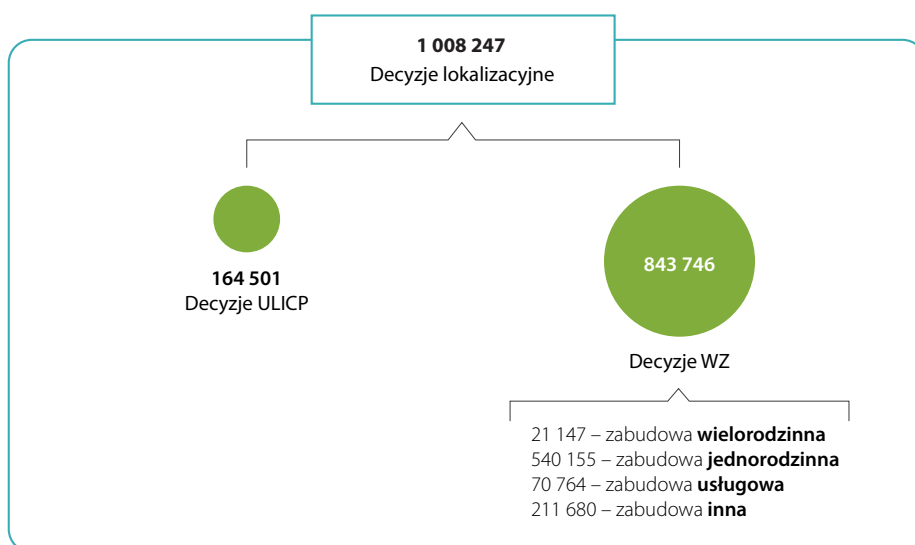
W latach 2015–2020 w całym kraju wydano 843,7 tys. decyzji WZ, natomiast burmistrzowie i prezydenci miast objętych kontrolą NIK wydali ich 47,3 tys. Spośród miast wojewódzkich najwięcej decyzji wydano w Łodzi i w Warszawie (odpowiednio 12,8 tys. i 10,9 tys.), a najmniej w Katowicach i w Gdańsku (2,0 tys. i 1,6 tys.). W grupie miast na prawach powiatu najwięcej decyzji WZ wydano w Tarnowie i w Skierniewicach (odpowiednio 1,6 tys. i 0,6 tys.), a najmniej w Zamościu i w Sopocie (odpowiednio 10 i trzy). Z kolei w Chorzowie nie wydano w ww. okresie ani jednej decyzji WZ. W przypadku pozostałych miast najwięcej decyzji WZ wydano w Kutnie i w Leżajsku (odpowiednio 0,4 tys. i 0,3 tys.), a najmniej w Wieliczce i w Mikołowie (odpowiednio 15 i cztery). Z kolei w Wejherowie nie wydano ani jednej decyzji. Brak lub niska liczba decyzji WZ wynikały z objęcia niemal całych powierzchni tych miast planami miejscowymi.

Skala zezwoleń
na usunięcie drzew

Duża liczba decyzji
WZ wydanych przez
kontrolowane organy

Grafika nr 2

Liczba decyzji lokalizacyjnych wydanych w całym kraju w latach 2015–2020



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

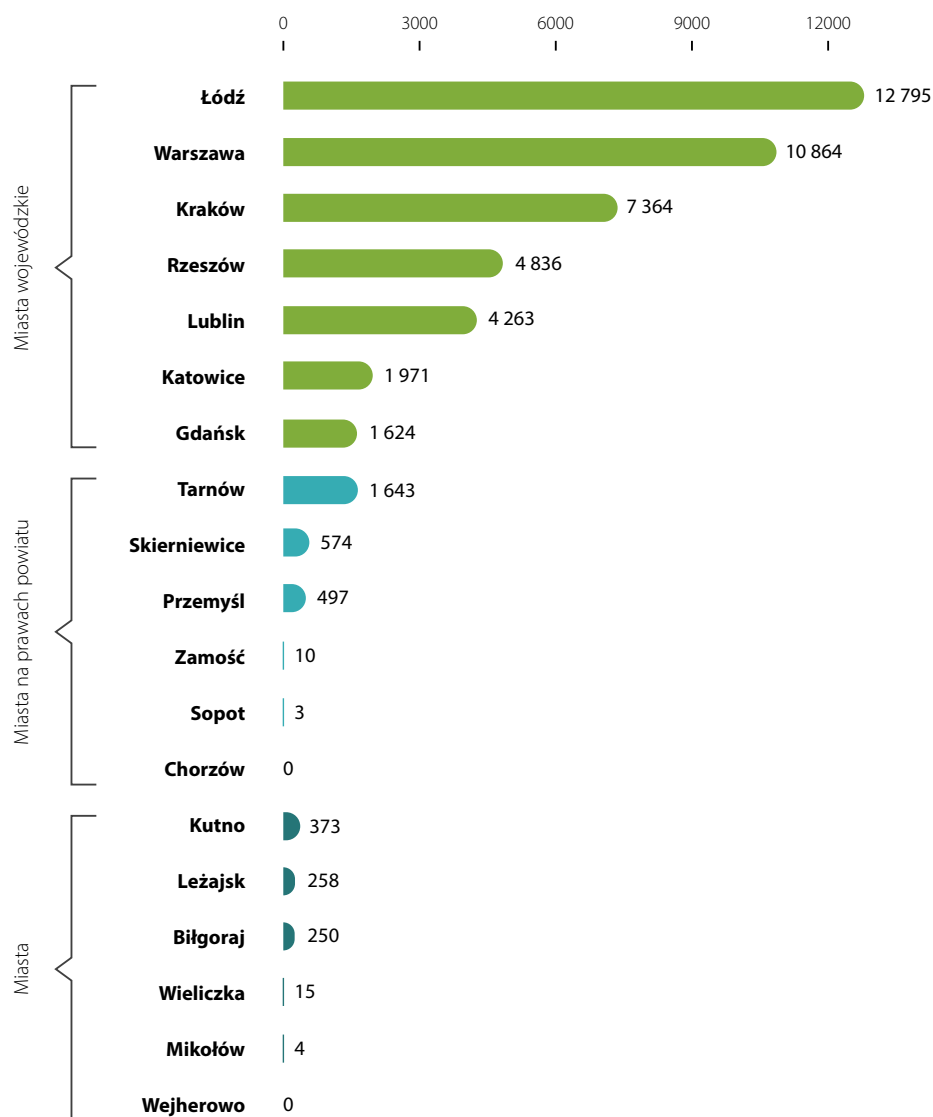
SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W urzędach miast wojewódzkich nie dysponowano rzetelną wiedzą na temat liczby decyzji WZ dla terenów zielonych

W urzędach miast wojewódzkich nie dysponowano usystematyzowaną informacją na temat liczby decyzji WZ na terenach wyłączonych z zabudowy ze względu na ich walory lub funkcje przyrodnicze. Jedynie w Lublinie, choć nie prowadzono w tym zakresie ewidencji, w trakcie kontroli podano, iż w latach 2015–2020 takich decyzji było 924 (21,5% wydanych decyzji WZ). W mniejszych miastach niewielka była skala wydawania decyzji WZ dla przedsięwzięć na terenach o funkcjach przyrodniczych. W latach 2015–2020 najczęściej takich decyzji wydano w Leżajsku (46) i w Biłgoraju (34). W Zamościu, Wejherowie i Chorzowie nie wydawano takich decyzji, w Tarnowie nie dysponowano informacjami w ww. zakresie, a w pozostałych miastach ich liczba wynosiła od trzech do 15. [str. 57–58]

Wykres nr 2

Liczba decyzji WZ wydanych w miastach objętych kontrolą NIK w latach 2015–2020



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Kontrolą NIK objęto 180 decyzji WZ wydanych w latach 2015–2020, z tego 96 (tj. 53,3%) zostało wydanych dla obszarów wyłączonych według studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Większość z decyzji dotyczyła zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i jednorodzinnej. Zamierzenia planowano na terenach położonych według studiów z reguły w obrębie systemów przyrodniczych miast, tj. m.in. w: strefie zieleni pomiędzy obszarami zurbanizowanymi, zieleni leśnej, suchych dolinach, dolinach rzecznych, strefie produkcji rolnej bez prawa zabudowy, zieleni urządzonej i usług rekreacji, ciągach korytarzy ekologicznych, korytarzy przewietrzania miasta, obszarze zagrożonym powodzią, podtopieniami lub zalewaniem, a nawet w parku krajobrazowym. W przypadku 87 badanych spraw, rady miast nie przystąpiły do opracowania mpzp, a w przypadku pozostałych procedury planistyczne były w toku na dzień wydania decyzji WZ. Przystąpienie do opracowania planu miało w tych przypadkach miejsce w latach wcześniejszych (w zależności od jednostki w latach 2003–2019).

53,3% skontrolowanych decyzji WZ dotyczyło zabudowy terenów zielonych

Wydanie każdej z decyzji WZ objętej kontrolą NIK było poprzedzone sporządzeniem analizy, o której mowa w art. 53 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp. W Warszawie stosowano praktykę polegającą na opiniowaniu w Urzędzie Miasta kierowanych do burmistrzów dzielnic wniosków o wydanie decyzji WZ, w przypadku sprzeczności zamierzeń inwestycyjnych z zapisami studium. Zalecano także zawieszanie postępowań do czasu uchwalenia planu miejscowego. W Urzędzie nie posiadano jednak informacji dotyczącej uwzględnienia bądź nieuwzględnienia opinii przez burmistrza dzielnicy.

Analizy poprzedzające wydanie decyzji WZ

Niezależnie od tego, że w wyniku dysfunkcji systemu planowania przestrzennego możliwa była zabudowa terenów zielonych wbrew założeniom studium, to dodatkowo w okresie objętym kontrolą NIK występowały niespójności pomiędzy rozporządzeniem w sprawie nazewnictwa, a rozporządzeniem w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i upzp. Niespójności te odnosiły się bezpośrednio do kwestii związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, tj. ustalania zakazów, nakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska oraz minimalnego wskaźnika PBC.

Organy nie miały podstaw prawnych do dokonywania w decyzjach WZ ustaleń istotnych z punktu widzenia zachowania terenów zielonych

Po pierwsze, prezydenci i burmistrzowie miast nie dysponowali jednoznacznie podstawą prawną do uwzględnienia w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 Poś w części dotyczącej urządzania i kształtowania terenów zieleni. Na taką możliwość wskazywał wprawdzie § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa, niemniej jednak porządkował on sposób dokonywania zapisów w decyzji WZ, a nie stanowił podstawy prawnej do ich wprowadzania. Takich podstaw nie zawierały przepisy upzp, ani rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i upzp. Znajdowało to odzwierciedlenie w ustaleniach NIK wynikających z badania próby decyzji WZ oraz w informacjach i wyjaśnieniach udzielanych przez prezydentów i burmistrzów. Zapisy decyzji WZ wydanych w kontrolowanych urzędach zawierały część dotyczącą określenia warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska,

w której zamieszczano zapisy, o różnym stopniu szczegółowości, związane z zielenią, które w większości przypadków miały charakter informacji, pouczeń bądź zaleceń.

Po drugie, w stanie prawnym obowiązującym w latach 2015–2020 nie było jednoznacznej podstawy prawnej do ustalania w decyzjach WZ minimalnego wskaźnika PBC. Nie wymagały tego przepisy upzp, ani rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Pojęcie PBC, choć nigdzie niezdefiniowane, używane było zaś jedynie w rozporządzeniu w sprawie nazewnictwa. Zdaniem NIK następstwem powyższego były niejednolite praktyki skontrolowanych urzędów w zakresie ustalania w decyzjach WZ minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. W 13 spośród 19 urzędów ustalano ten parametr wskazując jako podstawę przepisy ww. rozporządzenia, przy czym znaczenie PBC nie było w ogóle definiowane w tych rozstrzygnięciach. W toku kontroli NIK w urzędach wyjaśniano, że nieposiadające definicji legalnej pojęcie PBC utożsamiano z TBC zdefiniowanym w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla budynków. Z kolei w sześciu urzędach minimalny wskaźnik PBC nie był w ogóle ustalany w decyzjach (bądź był ustalany w niektórych sprawach), co tłumaczono brakiem takiego obowiązku, bądź brakiem ku temu podstawy prawnej. [str. 59–65]

Przepisy prawa umożliwiły unikanie ocen środowiskowych przedsięwzięć realizowanych na podstawie decyzji WZ

Kontrola NIK wykazała również, że obowiązujące w latach 2015–2020 przepisy rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹⁰ nie eliminowały ryzyka powstawania osiedli mieszkaniowych na podstawie decyzji WZ (m.in. na terenach o funkcjach przyrodniczych) z pominięciem ocen środowiskowych, w sytuacji sukcesywnego wydawania decyzji WZ na sąsiadujące działki różnym osobom lub podmiotom. [str. 66–68]

Nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji lokalizacyjnych

Nieprawidłowości w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji lokalizacyjnych stwierdzono w czterech urzędach. Dotyczyły one głównie wydawania decyzji na podstawie wniosków niespełniających wymogów upzp, nierzetelnej analizy materiału dowodowego, nieskierowania projektu decyzji do wymaganego uzgodnienia z właściwym organem, sporządzania projektów przez osoby nieposiadające wymaganych uprawnień oraz nierzetelnego określenia obszaru inwestycji. W pięciu urzędach stwierdzono także nieprawidłowości dotyczące prowadzenia rejestrów decyzji i sporządzania sprawozdań statystycznych.

W latach 2015–2020 w skontrolowanych 13 miastach na prawach powiatu wydano 135,7 tys. pozwoleń na budowę. W ramach kontroli NIK analizie poddano 151 postępowań w sprawie wydania tego rodzaju rozstrzygnięć, z tego 56 na podstawie mpzp i 95 na podstawie decyzji WZ. Wykazała ona, że organy prawidłowo weryfikowały zgodność przedłożonej przez inwestorów dokumentacji z ustaleniami mpzp albo decyzji WZ w części dotyczącej dotrzymania minimalnego wskaźnika PBC, jeżeli był określony w decyzji.

¹⁰ § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. (Dz. U. poz. 1839) oraz § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. (Dz. U. z 2016 r. poz. 71).

W Lublinie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wydaniu pozwolenia na budowę w sytuacji, gdy uprzednio wydana decyzja WZ nie została poprzedzona wydaniem decyzji środowiskowej. [str. 68–70]

Ustalenia kontroli NIK dowodzą, iż przepisy prawa regulujące planowanie przestrzenne nie zabezpieczały terenów zielonych przed zabudową. W okresie objętym kontrolą (od marca do września 2020 r.) obowiązywał również art. 12 ustawy COVID-19, który wyłączał całkowicie stosowanie przepisów Prawa budowlanego oraz upzp do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Umożliwił on zabudowę m.in. terenów zielonych, zarówno wbrew studium, jak i mpzp, przy jednoczesnym braku obowiązku uzyskania decyzji WZ i pozwolenia na budowę. Kontrola NIK wykazała, że tylko do trzech urzędów miast (Krakowa, Tarnowa, Warszawy) na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy COVID-19 wpłynęły informacje od inwestorów dotyczące 70 zamierzeń inwestycyjnych na terenach, które w studium określone zostały, jako tereny zielone. Zamierzenia te polegały na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków zamieszkania zbiorowego, hal magazynowo-produkcyjnych, budynków biurowo-mieszkalnych. Skala zjawiska nie jest jednak rozpoznana, gdyż jak poinformowała NIK p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wobec wyłączenia przez ustawodawcę obowiązywania przepisów upzp oraz aktów planistycznych, nie analizowano posiadanych danych pod kątem sprzeczności lokalizacji zamierzeń np. z zapisami mpzp. Wskazała jednocześnie, iż organy nadzoru budowlanego w kraju były w posiadaniu informacji o 585 inwestycjach realizowanych na podstawie ustawy COVID-19. Roboty budowlane zostały rozpoczęte w 327 przypadkach. W 276 przypadkach organy nadzoru budowlanego stwierdziły, że inwestycje nie są zgodne z celami ustawy, z czego w 108 przypadkach były rozpoczęte. Wskazała przy tym, że w przypadkach, w których terenowe organy nadzoru budowlanego stwierdziły, że inwestycje nie są zgodne z celami ustawy COVID-19 w trakcie prowadzonego postępowania, powinny brać pod uwagę aspekt planistyczny. [str. 71–72]

Ustalenia kontroli NIK pozwoliły na zidentyfikowanie barier dotyczących uwzględniania w decyzjach WZ kwestii związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, jak również zachowania i kształtowania zieleni na obszarach planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Polegały one w szczególności na: braku możliwości odmowy wydania decyzji dopuszczających zabudowę terenów o funkcjach przyrodniczych, braku możliwości ustalenia w decyzji WZ w prawnie skuteczny sposób nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni oraz minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, definicji terenu biologicznie czynnego określonej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla budynków, która umożliwia urządzenie takiego terenu poza gruntem rodzimym oraz zbyt krótkiego, dziewięciomiesięcznego okres zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ. [str. 72–74]

Ustawa COVID-19 dopuszczała zabudowę terenów (w tym zielonych) z całkowitym pominięciem Prawa budowlanego i przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego

Barier w procesie wydawania decyzji WZ i pozwoleń na budowę w części dotyczącej terenów zieleni

Tylko pięć z 19 miast posiadało gminne programy rewitalizacji przyjęte na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji

Gminne programy rewitalizacji, o których mowa w ustawie o rewitalizacji posiadało tylko pięć z 19 miast objętych kontrolą. Pozostałe prowadziły działania rewitalizacyjne według programów przyjętych na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji. W programach rewitalizacji co do zasady uwzględniano zagadnienia związane z zielenią miejską na obszarach rewitalizacji, zarówno w zakresie jej oceny, jak i zakładanych działań. Do urzędów miast objętych kontrolą nie wpływały protesty, zastrzeżenia, czy uwagi do realizacji programów rewitalizacji, które dotyczyłyby zmniejszenia powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów w związku z działaniami rewitalizacyjnymi.

Ani jedno miasto nie posiadało uchwalonego miejscowego planu rewitalizacji

W żadnym z pięciu miast posiadających gminny program rewitalizacji uchwalony na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji nie przyjęto miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 upzp, stanowiącego szczególną formę planu miejscowego, a zarazem nowy instrument realizacji gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z tym przepisem uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest obligatoryjne. Niemniej jednak w przypadku uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, w zakresie szczegółowych ustaleń dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, powinien on obejmować regulacje dotyczące urządzania i sytuowania zieleni, w tym: struktury przestrzennej nasadzeń, dopuszczalnych lub zakazanych gatunków roślin, wysokości zieleni, pełnionej funkcji oraz powiązań funkcjonalnych terenów zieleni z: otaczającą zabudową, infrastrukturą transportową, innymi terenami zieleni. Nieuchwalenie miejscowego planu rewitalizacji wyjaśniano brakiem takiego obowiązku, bądź brakiem stwierdzenia takiej potrzeby.

Kontrolą objęto 37 przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2015–2020. W większości, nie przyczyniły się one do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej. [str. 74–76]

4. WNIOSKI

Funkcjonujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, jako dobrem publicznym. Ustalenia niniejszej kontroli dowodzą, iż powyższa diagnoza, sformułowana przez NIK w 2017 r.¹¹ pozostaje wciąż aktualna. Obowiązujące już od ponad 18 lat przepisy prawa regulujące ten system dopuszczają do postępującego i nieodwracalnego osłabiania systemów przyrodniczych miast, a zarazem ich potencjału adaptacyjnego do zmian klimatu. Organy wykonawcze miast nie dysponują instrumentami prawnymi pozwalającymi na skuteczne zabezpieczenie przed zabudową wskazanych w studium terenów zielonych spełniających istotne funkcje klimatyczne, wentylacyjne, czy hydrologiczne.

Nie ma także jednoznacznych przepisów prawa, które stanowiłyby podstawę do wiążącego ustalania w decyzjach lokalizacyjnych zapisów dotyczących urządzania i kształtowania zieleni, jak również minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Pojęcie to, pomimo że zostało użyte w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp wskazującym obowiązkowe elementy mpzp oraz w rozporządzeniu w sprawie nazewnictwa (jako element ustaleń dotyczących warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego w decyzjach WZ oraz decyzjach ULICP) nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Z kolei przepisy rozporządzeń Rady Ministrów z 2010 r. i z 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko nie eliminowały ryzyka powstawania osiedli mieszkaniowych na podstawie decyzji WZ (w tym na terenach zielonych) z pominięciem ocen oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, w sytuacji podziału zamierzenia inwestycyjnego i sukcesywnego wydawania decyzji WZ na sąsiadujące działki różnym wnioskodawcom.

Pomimo znaczenia systemów przyrodniczych miast dla funkcjonowania ekosystemów miejskich, przepisy prawa nie przewidują żadnej formy ochrony prawnej właściwej dla terenów o funkcjach przyrodniczych. Jeśli polityka przestrzenna gmin ma być realizowana w celu zapewnienia ładu przestrzennego, a ich władztwo planistyczne ma być realne, ustawodawca powinien wyposażyć organy gmin w odpowiednie instrumenty prawne. Mogą do tego prowadzić wskazywane przez Ministra Rozwoju i Technologii prace nad reformą systemu planowania przestrzennego zakładające w szczególności obowiązek uchwalenia planu ogólnego gminy, będącego aktem prawa miejscowego, stanowiącego podstawę do wydawania decyzji lokalizacyjnych. Zważywszy na zakres planowanych zmian oraz czas niezbędny na przeprowadzenie procesu legislacyjnego, a następnie na ich pełne wdrożenie w życie, NIK wskazuje na konieczność podjęcia najbardziej pilnych i niezbędnych zmian w przepisach prawa, służących ochronie systemów przyrodniczych miast przed postępującym osłabianiem i degradacją. Mając powyższe na uwadze NIK wnioskuje do:

¹¹ Informacja o wynikach kontroli *System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym*, NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf>.

Prezes Rady Ministrów
Wnioski *de lege ferenda*

- I. Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań mających na celu:
1. Objęcie terenów wchodzących w skład systemów przyrodniczych miast skuteczną ochroną przed zabudową na podstawie decyzji lokalizacyjnych, w szczególności poprzez zmiany przepisów prawa polegające na:
 - wprowadzeniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego gminę do podjęcia prac nad planami miejscowymi dla terenów wyłączonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, co będzie wiązało się z zawieszeniem postępowań w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia planu na podstawie art. 62 ust. 2 upzp;
 - wprowadzeniu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawy prawnej do skutecznego ustalania w decyzji lokalizacyjnej minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, z jednoczesnym określeniem w upzp lub rozporządzeniu wykonawczym sposobu ustalania tego parametru;
 - wprowadzeniu podstawy prawnej do określania w decyzji WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 Poś.
 2. Zdefiniowanie powierzchni biologicznie czynnej w przepisach prawa regulujących system planowania przestrzennego.

Minister Klimatu
i Środowiska
Wniosek *de lege ferenda*

- II. Ministra Klimatu i Środowiska o zainicjowanie zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w sposób eliminujący możliwość unikania oceny środowiskowej w przypadku podziału inwestycji budowlanych na mniejsze etapy i uzyskiwania dla nich odrębnych decyzji WZ przez różne podmioty i osoby.

Wobec aktualnego braku instrumentów prawnych zapewniających skuteczną ochronę terenów o funkcjach przyrodniczych w miastach, NIK wnioskuje do organów wykonawczym gmin o:

- dokonywanie analiz dotyczących bieżącej i przewidywanej presji inwestycyjnej na tereny o funkcjach przyrodniczych i wykorzystywanie ich wyników w celu określenia priorytetów w opracowywaniu planów miejscowych dla tego rodzaju terenów (w szczególności dla kluczowych elementów systemów przyrodniczych);
- podejmowanie nowych i intensyfikowanie trwających prac planistycznych zmierzających do zwiększania pokrycia planami miejscowymi terenów o funkcjach przyrodniczych.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Organy kontrolowanych miast na ogół uwzględniały w dokumentach strategicznych i planistycznych kwestie związane z zachowaniem terenów zielonych. W większości nie dysponowały jednak kompleksową diagnozą terenów zieleni. Istotnie zróżnicowane było pokrycie miast planami miejscowymi, które w aktualnym stanie prawnym stanowią jedyny skuteczny instrument ochrony przez zabudowę terenów o funkcjach przyrodniczych wchodzących w skład systemów przyrodniczych miast. Zróżnicowana pozostawała przy tym aktywność organów miast w pracach nad mpzp.

5.1.1. Tereny zielone w dokumentach strategicznych miast

Urzędy miast objęte kontrolą posiadały dane, informacje i oceny stanu przyrody i zasobów przyrodniczych, które co do zasady zawierano w podstawowych dokumentach strategicznych i planistycznych, takich jak strategia rozwoju, program ochrony środowiska czy studium. W dokumentach tych z reguły uwzględniano konieczność ochrony zdefiniowanych systemów przyrodniczych miast bądź obszarów kluczowych z punktu widzenia funkcji przyrodniczych, jak również akcentowano – szczególnie w większych miastach – problemy z ich zachowaniem wynikające z postępującej presji urbanizacyjnej oraz z dysfunkcji systemu planowania przestrzennego. Jednostki samorządu terytorialnego (z wyjątkiem Krakowa) nie dysponowały jednak aktualną i kompleksową diagnozą terenów zieleni, której celem byłaby identyfikacja podstawowych problemów dotyczących zieleni miejskiej, jej rozmieszczenia, obszarów miasta, na których występują tereny cenne przyrodniczo, czy obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku narastającej presji inwestycyjnej. W opinii NIK, wiedza w powyższym zakresie jest niezbędna dla trafnego formułowania kierunków działań dotyczących zieleni miejskiej, zarówno w aspekcie wprowadzania konkretnych zapisów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego (studium, mpzp), jak również kształtowania katalogu zadań inwestycyjnych podlegających realizacji w określonej perspektywie czasowej.

Wszystkie miasta objęte kontrolą posiadały uchwalone strategie rozwoju, w których uwzględniono (z wyjątkiem Katowic i Chorzowa) zagadnienia związane z zachowaniem terenów zielonych. Strategie były aktualne w okresie objętym kontrolą NIK, z wyjątkiem Biłgoraja, gdzie uchwalona w 2008 r. strategia rozwoju miasta z perspektywą do 2015 r., nie została zaktualizowana.

W strategiach z różnym stopniem szczegółowości ujmowano zagadnienia, cele i działania dotyczące terenów zielonych, jako czynnika kształtującego atrakcyjność miasta oraz jakość życia i zdrowie mieszkańców. W części miast zidentyfikowane zostały słabe strony bądź zagrożenia dotyczące terenów zielonych. Zapisy w tym zakresie, jeżeli były uwzględnione w strategii, koncentrowały się z reguły na kwestiach związanych z:

zagrożeniem presją inwestorów na zabudowę terenów cennych przyrodniczo, krajobrazowo lub pełniących funkcję korytarzy ekologicznych oraz stref przewietrzania miasta (Kraków, Wieliczka), małą liczbą mpzp i ich

Brak kompleksowej diagnozy terenów zieleni w większości miast

W strategiach z różnym stopniem szczegółowości ujmowano zagadnienia, cele i działania dotyczące terenów zielonych

niską jakością (Warszawa). W Rzeszowie podkreślono zakłócenia w działaniu systemu wentylacyjno-klimatycznego miasta związane m.in. z nadmiernym zabudowywaniem niektórych fragmentów dolin rzecznych;

stanem zasobów zieleni w mieście, w tym np. nierównomiernym dostępie mieszkańców do terenów zielonych (Kraków), małym zasobem zieleni urządzonej i niską lesistością (Rzeszów), niedostatecznym wykorzystaniem zasobów przyrodniczych miasta, brakiem całościowego spojrzenia na tereny zieleni i objęcia ich zunifikowanymi ustaleniami (Warszawa), czy niedostatkiem zieleni na nowo urbanizowanych obszarach (Zamość).

Cele oraz kierunki działań dotyczące terenów zielonych formułowane w strategiach miast obejmowały w szczególności:

- ogólne stwierdzenia dotyczące np. potrzeby dbałości o stan środowiska naturalnego oraz tereny zielone (Kraków), poprawy jakości i zwiększenia powierzchni terenów zieleni oraz upowszechniania różnorodnych form obecności zieleni w mieście (Warszawa), poprawy jakości życia mieszkańców i zwiększenia atrakcyjności miasta dzięki wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego, zachowania i porządkowania przestrzeni aktywnej biologicznie i obszarów służących rekreacji i budowaniu zdrowego stylu życia (Łódź);
- ogólne kierunki działań związanych z planowaniem przestrzennym, tj. np.: konieczność poprawy ładu przestrzennego (Kraków, Lublin), przy czym w strategii Lublina podkreślono, iż bez poprawy polityki przestrzennej miastu grozi narastanie chaosu przestrzennego i stopniowa utrata walorów historycznych i naturalnych pod presją doraźnie zaspokajanych potrzeb inwestorów. Do innych kierunków działań zaliczono m.in.: konieczność zabezpieczenia terenów o dużych wartościach przyrodniczych, krajobrazowych (Kraków), konieczność ochrony terenów zieleni przed zainwestowaniem (Lublin, Zamość, Sopot, Rzeszów), przy czym w strategii Lublina podkreślono znaczenie dolin rzecznych z punktu widzenia warunków przewietrzania miasta, a w strategii Rzeszowa uznano, że doliny rzeczne powinny zostać wolne od zabudowy celem rozwoju funkcji rekreacyjnych. Zakładano jednocześnie sukcesywną ochronę walorów przyrodniczych poprzez opracowywanie mpzp; projektowanie zielonych przestrzeni w otoczeniu zabudowy miejskiej (Kraków), zwiększanie powierzchni terenów rekreacyjnych i zieleni w mieście (Zamość), potrzebę zapewnienia spójnego, zintegrowanego systemu powiązanych ze sobą terenów zieleni (Lublin, Kraków). Jedynie w strategii m.st. Warszawy zawarto wytyczne dla studium dotyczące m.in. ochrony terenów zieleni oraz innych terenów stanowiących System Przyrodniczy Warszawy;
- kwestie związane z utrzymaniem i pielęgnacją zieleni, tj. np. zwiększanie zadrzewień i zakrzewień oraz dbałość o obszary zielone (Biłgoraj), rewitalizacja i rekompozycja istniejących skwerów i zieleńców (Tarnów), rewaloryzacja i modernizacja parków (Kutno), rewitalizację bulwarów nadrzecznych (Skierniewice), utrzymanie terenów zieleni miejskiej (Przemyśl), potrzebę prowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej miasta (Lublin).

Program ochrony środowiska stanowi jeden z kluczowych instrumentów prowadzenia polityki ochrony środowiska rozumianej, jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju (art. 13 Poś).

Spośród 19 miast objętych kontrolą, 15 posiadało aktualne programy ochrony środowiska, zaś jedno (Wieliczka) posiadało program, który nie został zastąpiony nowym (bądź zaktualizowany), pomimo upływu terminu obowiązywania poprzedniego. Pozostałe trzy miasta (Lublin, Chorzów i Kutno) nie posiadały w ogóle programu ochrony środowiska, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 Poś. Brak programu tłumaczono odpowiednio: zaniedbaniami odpowiedzialnego wydziału, ograniczeniami finansowymi oraz oczekiwaniem na uchwalenie planu ochrony środowiska dla powiatu. W przypadku Lublina program został uchwalony w trakcie kontroli NIK.

W 13 miastach organy wykonawcze wywiązywały się z określonego w art. 18 ust. 2 Poś obowiązku sporządzania raportów z realizacji programów ochrony środowiska i przedstawiania ich radzie gminy. W pozostałych miastach organy nie wywiązywały się z tego obowiązku całkowicie lub częściowo¹². Powodem powyższego było: przeoczenie (Biłgoraj), zbyt krótki (dwuletni) okres podlegający raportowaniu (Sopot), trudności z wyłonieniem wykonawcy nowego programu wraz z raportem z realizacji poprzedniego (Kraków), duże obciążenie pracą, reorganizacja i epidemia koronawirusa (Wieliczka), uznanie za wystarczające informacji wykazywanych w raportach o stanie miasta (Przemyśl), bądź opracowywanie raportu za trzy lata (Leżajsk).

Treść programów ochrony środowiska w poszczególnych miastach była istotnie różnicowana, zarówno w zakresie poziomu ogólności formułowanych celów i kierunków działań, jak również diagnozy słabych stron i zagrożeń dotyczących zasobów przyrodniczych miast. Najistotniejsze zagrożenia formułowane były w programach największych miast objętych kontrolą, a dotyczyły m.in. dużej presji inwestycyjnej na zagospodarowanie terenów zielonych oraz utraty ciągłości systemu przyrodniczego związanej z zabudowywaniem korytarzy ekologicznych. Kwestie te znalazły odzwierciedlenie w programach ochrony środowiska Katowic, Krakowa, Łodzi i Warszawy. Lublin w okresie objętym kontrolą nie posiadał uchwalonego programu, jednak problemy w tym zakresie zidentyfikowano głównie w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z kolei, w programie Rzeszowa nie było tego rodzaju zapisów, a problem zidentyfikowano w strategii, a także w uchwałach Rady Miasta Rzeszowa¹³.

Przykłady

W **Katowicach** do głównych problemów zaliczono postępującą utratę ciągłości systemu przyrodniczego, m.in. w wyniku zabudowy korytarzy ekologicznych, potęgowanie efektu miejskiej wyspy ciepła, uszczuplanie powierzchni terenów zielonych pod inwestycje mieszkaniowe, a także zagrożenie fragmentacji systemu przyrodniczego wywołanej presją urbanizacyjną. Wskazywano przy tym „niewystarczające regulacje prawne” w obszarze planowania przestrzen-

Cztery miasta nie posiadały lub posiadały nieaktualne programy ochrony środowiska

¹² Biłgoraj, Sopot, Kraków, Wieliczka, Przemyśl, Leżajsk.

¹³ Uchwały z 2018 r. i z 2020 r. w sprawie przyjęcia oświadczeń zawierających stanowisko dotyczące sposobu zagospodarowania terenów pomiędzy ul. Podwisłocze, a rzeką Wisłok.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nego. W perspektywie długoterminowej podkreślono zagrożenie postępującym zubożeniem i nieodwracalną fragmentacją zasobów przyrodniczych Katowic skutkującą m.in. zmniejszeniem zdolności adaptacyjnej miasta do zmian klimatu i zwiększeniem towarzyszących jej uciążliwości, złą jakością przestrzeni publicznych oraz niekorzystnym wizerunkiem przestrzeni miasta, jako nieprzyjaznej przyrodzie i ludziom.

W **Krakowie** wskazano m.in. na zagospodarowanie prowadzące do przerwania korytarzy ekologicznych oraz brak mpzp dla części terenów cennych przyrodniczo. Za zagrożenie uznano także obowiązujące uregulowania prawne uniemożliwiające konsekwentną ochronę przed zabudową korytarzy przewietrzania miasta z uwagi na powstawanie zabudowy na podstawie decyzji WZ, jak również zwiększającą się presję lobby deweloperskiego na zabudowę terenów cennych przyrodniczo.

W **Łodzi** zidentyfikowano postępujący ubytek terenów systemu ekologicznego miasta, przeznaczonych pod rozwój różnych form zagospodarowania, zagospodarowanie terenów prowadzące do przerwania korytarzy ekologicznych, brak mpzp dla znacznej części cennych przyrodniczo obszarów peryferyjnych miasta, które mogą zostać zainwestowane w sposób uniemożliwiający pełnienie funkcji ekologicznych.

W pozostałych, mniejszych miastach objętych kontrolą (w tym w miastach na prawach powiatu), w programach ochrony środowiska z reguły nie zidentyfikowano, bądź wskazywano na wysokim stopniu ogólności problemy i zagrożenia dla zasobów przyrodniczych w aspekcie dysfunkcji systemu planowania przestrzennego. Jedynie w Tarnowie, jako zagrożenie zidentyfikowano m.in. presję inwestycyjną na obszary zielonej infrastruktury w mieście, w tym obszary chronione.

W programach ochrony środowiska, głównie w miastach wojewódzkich, uwzględniano kwestie dotyczące zarządzania terenami zieleni miejskiej, tj. w szczególności: brak aktualnej inwentaryzacji zasobów przyrodniczych (Katowice, Łódź), niewystarczające środki finansowe na utrzymanie bądź zakładanie terenów zieleni (Katowice, Łódź, Rzeszów), brak spójnej polityki/strategii rozwoju terenów zieleni (Kraków, Łódź), rozproszone kompetencje w zarządzaniu zasobami przyrody (Katowice), czy też brak koncepcji na pozyskanie środków finansowych na wykup terenów cennych przyrodniczo (Kraków).

W programach ochrony środowiska uwzględniano cele i kierunki działań dotyczące zasobów przyrodniczych

Podstawowe cele i kierunki działań formułowane w programach ochrony środowiska w części dotyczącej zasobów przyrodniczych dotyczyły z reguły zachowania różnorodności biologicznej i co do zasady korespondowały ze zidentyfikowanymi zagrożeniami i problemami. Szczegółowe cele i kierunki działań, jeżeli zostały skonkretyzowane, odnosiły się do:

- spraw związanych z planowaniem przestrzennym, m.in. w zakresie zachowania układów i korytarzy ekologicznych (lokalnych i ponadlokalnych), przeciwdziałania fragmentacji przestrzeni przyrodniczej, bądź zachowania integralności systemu przyrodniczego (Gdańsk, Biłgoraj, Zamość, Wejherowo, Wieliczka, Łódź, Katowice, Warszawa), wprowadzania planów miejscowych gwarantujących zasady gospodarowania zasobami przyrody w kategoriach usług ekosystemowych i zielonej infrastruktury (Katowice), wprowadzenia standardów urbanistycznych określających publiczną dostępność i jakość terenów przyrodniczych (Katowice), przeciwdziałania urbanizacji terenów zielonych (Łódź,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zamość). Jedynie w Krakowie założono w programie ochrony środowiska w sposób skonkretyzowany opracowanie formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw skutecznej ochrony przyrody, w tym m.in. opracowanie w pierwszej kolejności mpzp dla terenów cennych przyrodniczo w celu skutecznej ochrony tych terenów. Z kolei w Rzeszowie, w którym stopień pokrycia mpzp był na koniec 2020 r. najniższy w kraju spośród miast wojewódzkich, zakładane w programie działania pomijały kwestie związane z uwzględnianiem terenów zielonych w planowaniu przestrzennym, a koncentrowały się na nasadzeniach zieleni, wykonaniu trawników i modernizacji parków;

- zwiększania powierzchni terenów zielonych, tj. np. zwiększanie powierzchni terenów zieleni i zmniejszenie dysproporcji w dostępie do nich pomiędzy dzielnicami miasta (Kraków), przyjęcie i przestrzeganie zasady sumarycznego niezmnieszenia areału publicznie dostępnych terenów zielonych (Katowice), powiększanie terenów zieleni w oparciu o inwentaryzację i waloryzację warunków środowiskowych (Tarnów), utrzymanie i tworzenie nowych terenów zieleni ogólnodostępnej, szczególnie w strefie zurbanizowanej i w sąsiedztwie dużych osiedli mieszkaniowych (Łódź), niezbywanie i wykup terenów zielonych w celu zabezpieczenia przed procesami inwestycyjnymi (Kraków);
- zagospodarowania i utrzymania zieleni, np. konserwacja, zakładanie nowych, bądź modernizacja zieleni już istniejącej (Kraków, Mikołów, Rzeszów), intensyfikacja działań związanych z rozwojem zieleni na osiedlach mieszkaniowych oraz zwiększanie ilości nasadzeń wzdłuż najbardziej uciążliwych tras komunikacyjnych (Tarnów), pielęgnacja zieleni (Zamość, Wejherowo);
- zarządzania terenami zieleni, tj. np. inwentaryzacja zieleni (Katowice, Zamość, Wejherowo, Skierniewice, Sopot), sporządzenie cyfrowej bazy danych o terenach zieleni i obszarach przyrodniczo cennych (Łódź), integracja zarządzania terenami zieleni miejskiej, opracowanie i wdrożenie standardów kształtowania zieleni miejskiej, tworzenie bazy danych o zieleni, powołanie zarządu terenów zieleni (Warszawa), opracowanie koncepcji rozwoju i systemu zarządzania terenami zieleni miejskiej (zapewnienie odpowiedniej ilości i ciągłości terenów zieleni poprzez opracowanie jej struktury przestrzennej) (Kraków), opracowanie i wdrożenie miejskiego standardu zieleni urządzonej w zakresie projektowania, urządzania i utrzymania (Mikołów).

Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych oraz zielenią miejską, poza strategiami rozwoju, programami ochrony środowiska oraz dokumentami planistycznymi uwzględniane były także co do zasady w programach rewitalizacji¹⁴, planach adaptacji do zmian klimatu, bądź w innych dokumentach.

Zagadnienia związane z terenami zielonymi uwzględniano niekiedy w innych dokumentach strategicznych

Przykłady

W **Krakowie** przyjęto „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019–2030”. Nadrzędnym celem dokumentu było określenie spójnej, planowej i długoterminowej polityki rozwoju terenów zieleni

¹⁴ Zob. pkt 5.4 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w mieście. W dokumencie zawarto w szczególności diagnozę stanu zieleni Krakowa, analizę SWOT, priorytety rozwoju terenów zieleni publicznej, koncepcję systemu terenów zieleni publicznej oraz kierunki rozwoju terenów zieleni publicznej (w tym m.in. kierunki działań planistycznych i inwestycyjnych wraz z wytycznymi projektowymi). Przyjęcie takiego dokumentu stanowiło realizację konkretnego celu określonego w programie ochrony środowiska.

W „Planie Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta **Lublin** do roku 2030” (z 2019 r.) wskazano w nim m.in. na konieczność nadania priorytetu ochronie terenów o funkcjach przyrodniczych i zapewnieniu ciągłości przyrodniczej – głównie ze względu na brak zielonych połączeń między terenami zieleni publicznej, malejącą powierzchnię terenów zieleni osiedlowej, brak dostatecznej ochrony wąwozów, suchych dolin i dolin rzecznych przed silną presją zabudowy, pomimo funkcjonowania w Urzędzie Biura ds. Zagospodarowania Dolin Rzecznych i Wąwozów, opracowywania i uchwalania mpzp obejmujących doliny rzeczne oraz wdrażania „Programu koncepcji rewitalizacji i zagospodarowania doliny rzeki Bystrzycy”. Zdiagnozowano, iż w drodze decyzji WZ uruchamiane są kolejne tereny budowlane, burząc porządek urbanistyczny, ingerując m.in. w tereny zieleni niezbędne dla jakości życia oraz uszczuplając tereny wskazane do ochrony. Za problem uznano presję zabudowy na strefy przewietrzania miasta. Cele strategiczne obejmowały kwestie związane m.in. z: zapewnieniem spójności systemu przyrodniczego miasta i ciągłości powiązań przyrodniczych, ochroną istniejących oraz tworzeniem nowych terenów zieleni, wykonaniem inwentaryzacji terenów zieleni miejskiej, uwzględnieniem w mpzp możliwie najwyższego udziału powierzchni biologicznie czynnej. W Planie Adaptacji określono także wskaźniki realizacji celów.

W „Planie Adaptacji Miasta **Katowice** do Zmian Klimatu do roku 2030” (z 2019 r.) założono działania dotyczące przeglądu i korekty dokumentów strategicznych i planistycznych, w celu ich dostosowania do nowych uwarunkowań klimatycznych i uwzględnienie ochrony obszarów generowania świeżego/chłodnego powietrza, korytarzy wentylacji na obszarach miejskich, poprzez m.in. ograniczenie uszczelnienia podłoża gruntowego, utrzymanie maksymalnego udziału PBC, pokrytej zielenią, a także uwzględnienie w mpzp zwiększonego udziału PBC, głównie w ścisłym centrum oraz lokalizacji parków, fontann, które obniżałyby odczuwalną temperaturę w upalne dni.

W „Polityce Komunalnej i Ochrony Środowiska Miasta **Łodzi** 2020+” (z 2013 r.) wskazano m.in. na potrzebę zachowania ciągłości i stabilności układów ekologicznych w szczególności poprzez przeciwdziałanie urbanizacji terenów stanowiących system ekologiczny miasta (tj. przyrodniczo cenne obszary, które powinny być chronione przed zabudową). W ramach zadań uwzględniono zachowanie korytarzy ekologicznych łączących tereny zieleni urządzonej.

Większość miast nie dysponowała aktualną diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni

Organy miast objętych kontrolą, z wyjątkiem Krakowa, nie dysponowały aktualną diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni. W urzędach tych miast wyjaśniano na przykład, iż: problematyka z tym związana podlega analizie na etapie sporządzania mpzp (Biłgoraj); brak było wymogu sporządzania takich analiz, które wiążą się z dużymi wydatkami (Zamość); analizy są prowadzone w toku procedur planistycznych, w tym prognozy oddziaływania na środowisko (Gdańsk); nie stwierdzono potrzeby opracowania takiego dokumentu (Wejherowo). Wskazywano również na dysponowanie opracowaniami ekofizjograficznymi dla potrzeb sporządzania mpzp (Katowice), czy posiadanie szeregu dokumentów strategicznych i planistycznych, które łącznie zawierają zakres informacji odpowiadający diagnozie stanu przyrody i zieleni (Łódź).

5.1.2. Tereny zielone w dokumentach planistycznych miast

Wszystkie skontrolowane miasta posiadały studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W dokumentach tych uwzględniano kwestie związane z zachowaniem i rozwojem terenów zielonych w aspekcie przyrodniczym, krajobrazowym, jak również rekreacyjnym. Co do zasady odwoływano się do potrzeby zapewnienia zrównoważonego i harmonijnego rozwoju miasta, ochrony wartości przyrodniczych i krajobrazowych, zachowania bioróżnorodności i struktur przyrodniczych, wzmocnienia funkcji terenów zieleni, czy też zwiększenia jakości życia mieszkańców. Formułując cele polityki przestrzennej akcentowano – w zależności od miasta – warunki życia, zmiany klimatyczne, prawidłowe przewietrzanie miasta, czy też potrzeby wzmocnienia przyrodniczego.

Ekspozycją w tych dokumentach celem było co do zasady tworzenie systemu przyrodniczego miasta bądź, szczególnie w przypadku starszych studiów lub mniejszych miast, wskazanie kluczowych korytarzy ekologicznych, jako elementów szkieletu ekologicznego miasta. Towarzystwo temu z reguły podkreślenie konieczności zapewnienia ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, jak również zapewnienie im odpowiedniej drożności. Najczęściej, w zależności od uwarunkowań danego miasta, podkreślano znaczenie dolin rzecznych, jako obszarów, na których należy znacznie ograniczyć bądź całkowicie wykluczyć zabudowę.

W studiach z reguły akcentowano potrzebę podejmowania działań planistycznych w kierunku zapewnienia ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, rewitalizacji terenów zdegradowanych, tworzenia terenów rekreacyjno-sportowych, wzmocnienia funkcji istniejących terenów zieleni miejskiej oraz zagospodarowania nowych terenów rekreacyjnych oraz zachowania maksymalnie wysokiego udziału terenów biologicznie czynnych. Na przykład w Lublinie, w studium z 2019 r. za nadrzędną zasadę polityki przestrzennej uznano zasadę integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, podkreślając, że prawidłowo ukształtowana i wydolna struktura ekologiczna miasta warunkuje i kształtuje stan higieny atmosfery i ma bezpośredni wpływ na poprawę warunków aerosanitarnych i stan zdrowia mieszkańców.

W studiach określono obszary stanowiące systemy przyrodnicze miast, bądź – szczególnie w mniejszych miastach – kluczowe korytarze o znaczeniu lokalnym lub regionalnym pełniące funkcje ekologiczne i klimatyczne. Podstawowymi elementami systemów przyrodniczych, w zależności od miasta, były głównie doliny rzeczne, suche doliny, wąwozy, obszary objęte ochroną prawną (istniejące i projektowane), lasy, parki, tereny zieleni urządzonej, tereny wartościowej zieleni nieurządzonej, tereny otwarte użytkowane rolniczo, ogrodniczo, jak również wody powierzchniowe i tereny do nich przyległe.

Do zasadniczych celów definiowania systemów przyrodniczych miast należało zazwyczaj zapewnienie planistycznej ochrony obszarów decydujących o warunkach zamieszkiwania w mieście, zapewnienie odpowiednich warunków przewietrzania miasta, poprawa stanu powietrza, przeciwdziałanie degradacji środowiska, zwiększenie ilości terenów zieleni urządzonej,

W studiach uwzględniano kwestie związane z zachowaniem i rozwojem terenów zielonych

W studiach określano systemy przyrodnicze miast bądź kluczowe korytarze o funkcjach ekologicznych i klimatycznych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

odtworzenie lub wzmocnienie ekologicznego ładu przestrzennego miasta i dążenie do powiązania ze sobą najbardziej wartościowych pod względem przyrodniczym terenów. Niekiedy systemom przyrodniczym przypisywano także funkcje pozaprzyrodnicze, np. rekreacyjną, wypoczynkową oraz estetyczną.

Jako podstawę prawidłowego funkcjonowania systemów przyrodniczych w miastach wskazywano ich ciągłość przestrzenną oraz drożność, tj. nieblokowanie zabudową.

Przykłady

W **Lublinie** zdefiniowano Ekologiczny System Obszarów Chronionych (dalej: ESOCH), tj. system przyrodniczy miasta, powiązany z regionalnym systemem przyrodniczym, składający się z korytarzy i sięgaczy ekologicznych (w szczególności dolin rzecznych, suchych dolin i wąwozów, obszarów prawnie chronionych istniejących i projektowanych, lasów, parków i innych terenów służących wzmocnieniu przyrodniczemu i prawidłowemu przewietrzaniu miasta). ESOCH miał zapewnić planistyczną ochronę przed zabudową obszarów decydujących w najwyższym stopniu o warunkach zamieszkiwania w Lublinie. Podkreślono też, iż zawężanie, zabudowywanie, przerywanie ciągłości ESOCH przekłada się nie tylko na pogorszenie warunków zdrowotnych zamieszkiwania, ale również na kształtowanie negatywnego wizerunku miasta i zmniejszenie jego konkurencyjności. Ustalono, że zasady zagospodarowania terenów ESOCH winny być bezwzględnie podporządkowane ochronie wartości przyrodniczych i każdorazowo szczegółowo określane w planach miejscowych, a także w decyzjach WZ.

W **Gdańsku** zdefiniowano OSTAB (Ogólnomiejski System Terenów Aktywnych Biologicznie), obejmujący struktury przyrodnicze o randze krajowej, regionalnej i lokalnej, wybrane tereny mieszkaniowe i usługowe z dużymi powierzchniami zieleni towarzyszącej oraz wybrane tereny jeszcze niezagospodarowane. Celem OSTAB było zachowanie, odtworzenie lub wzmocnienie ekologicznego ładu przestrzennego miasta i dążenie do powiązania ze sobą najbardziej wartościowych pod względem przyrodniczym terenów.

W **Warszawie** utworzono SPW (System Przyrodniczy Warszawy), jako zidentyfikowaną i wyodrębnioną część miasta, pełniącą nadrzędne funkcje przyrodnicze (biologiczną, klimatyczną i hydrologiczną) oraz podporządkowane funkcje pozaprzyrodnicze. SPW tworzą obszary podstawowe, wspomagające, obszary korytarzy wymiany powietrza i układ powiązań przyrodniczych.

W **Rzeszowie**, jako główną oś systemu przyrodniczego miasta wskazano dolinę rzeki Wisłok oraz doliny jej dopływów (główny system wentylacyjno-klimatyczny miasta). Założono, że system ten powinien być wspomagany poprzez zielen parkową, cmentarną, ogrody działkowe, krawędzie dolin, obszary zadrzewione i lasy. Przyjęto również, że wszystkie powierzchnie zieleni miejskiej zaleca się chronić przed przeznaczeniem na inne cele niż zieleni.

W większości studiów określano tereny wyłączone z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b upzp w studium określa się tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone z zabudowy. W studiach wszystkich miast objętych kontrolą NIK, z wyjątkiem Chorzowa¹⁵, wskazano tereny wyłączone z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Tereny o wykluczonej bądź znacznie ograniczonej ze względów ekologicz-

¹⁵ W studium Chorzowa, uchwalonym w 2000 r. (tj. przed wejściem w życie upzp), wskazano jednak, iż strategicznie ważnym jest utrzymanie systemu powiązań przyrodniczych (korytarze i węzły ekologiczne), konieczne jest przy tym wyłączenie z dalszej zabudowy korytarza ekologicznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych zabudowie kubaturowej znajdowały się zgodnie z politykami przestrzennymi miast zazwyczaj w obrębie ich systemów przyrodniczych zdefiniowanych w studiach, w tym głównie korytarzy ekologicznych i klimatycznych (m.in. dolin rzecznych).

W studiach 14 miast określone zostały obszary przestrzeni publicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp. Obejmowały one m.in. tereny zieleni. W Warszawie tereny zieleni nie zostały włączone do obszarów przestrzeni publicznej. Obszarów przestrzeni publicznych nie określono w studiach: Zamościa, Wejherowa, Chorzowa, Tarnowa i Leżajska. W zależności od miasta wynikało to m.in. z: podjęcia uchwały o sporządzeniu mpzp dla całego obszaru miasta, różnorodności funkcjonalnej istniejących obszarów przestrzeni publicznych zaspokajających potrzeby mieszkańców, uchwalenia studium przed wejściem w życie upzp.

W studiach 14 miast określono obszary przestrzeni publicznej

Stosownie do art. 10 ust. 3 upzp zdefiniowanie w studium obszaru przestrzeni publicznej kreuje obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp po upływie trzech miesięcy od dnia uchwalenia studium, w którym określono przestrzeń publiczną. Zakwalifikowanie obszaru jako przestrzeni publicznej stanowi skuteczną ochronę przed jego zabudową na podstawie decyzji WZ, z uwagi na fakt, że zgodnie z art. 62 ust. 2 upzp, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia mpzp, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawieszają się do czasu uchwalenia planu.

Nieprawidłowości polegające na nieprzystąpieniu do sporządzenia mpzp dla niektórych obszarów przestrzeni publicznej stwierdzono w Lublinie i w Krakowie. W Lublinie główną przyczyną było zaangażowanie wszystkich sił planistycznych w prowadzenie innych procedur. W Krakowie wynikało to głównie z przyjmowania błędnej wykładni przepisów upzp, według której przystąpienie do sporządzenia mpzp dla przestrzeni publicznych nie jest obligatoryjne.

Wypełniając dyspozycję art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b upzp, w studiach uwzględniano podstawowe wskaźniki zagospodarowania terenów, w tym minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej¹⁶. Pojęcie powierzchni biologicznie czynnej zostało przywołane w przepisach upzp, jako element podlegający ustaleniu w mpzp (art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp), jednak nie posiadało definicji legalnej. Powierzchnia ta – choć niezdefiniowana także w większości studiów – rozumiana była, jako teren biologicznie czynny według § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

W studiach uwzględniano wskaźniki zagospodarowania terenów

Nieprawidłowości stwierdzone w Urzędzie Miasta Kutno dotyczyły przeznaczenia w projekcie zmiany studium terenu zieleni urządzonej na teren pod zabudowę mieszkaniową, który znajdował się w pasie przewietrzania miasta. Było to sprzeczne z uchwałą w sprawie programu ochrony

¹⁶ Dotyczyło to studiów uchwalonych po wejściu w życie upzp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

powietrza¹⁷. Jako jedno z działań naprawczych Sejmik Województwa Łódzkiego wskazał konieczność uwzględniania przez gminy w dokumentach planistycznych, wynikających z upzp, działań polegających na kształtowaniu korytarzy ekologicznych celem lepszego przewietrzania miast.

Problemy i zagrożenia dla ładu przestrzennego w aspekcie zachowania i zwiększania terenów zielonych

W studiach miast odnotowywano istotne problemy i zagrożenia dla ładu przestrzennego odnoszące się bezpośrednio do terenów zielonych. Identyfikowano w szczególności:

- niespójność decyzji WZ z polityką przestrzenną miasta, co wpływa na utrwalanie lub tworzenie w kolejnych rejonach miasta chaosu przestrzennego (Łódź), zabudowywanie terenów cennych pod względem przyrodniczym (w tym dolin rzecznych i suchych) na podstawie decyzji WZ (Lublin, Biłgoraj, Katowice);
- presję inwestorów na atrakcyjne tereny miasta i obszary podmiejskie celem ich zabudowy, bez względu na ich walory przyrodnicze i klimatyczne (Kraków);
- nieodwracalne przerwanie ciągłości systemu przyrodniczego, zawężenie korytarzy ekologicznych i zaprzestanie pełnienia przez te tereny funkcji przyrodniczej (Gdańsk), fragmentację korytarzy ekologicznych (Kraków), rozczłonkowanie obszarów przyrodniczych w wyniku zagospodarowania miasta (Tarnów), zawężanie dolin rzecznych poprzez lokalizację zabudowy ograniczającej możliwości przewietrzania miasta i blokującej korytarze ekologiczne (Łódź);
- nierównomierny rozkład zieleni w mieście (Gdańsk, Kraków, Łódź, Warszawa);
- niedostateczne powierzchnie zieleni urządzonej i nasadzeń zieleni wysokiej w nowych osiedlach, ignorowanie powiązań ekologicznych i zachowywanych naturalnych terenów zieleni (Gdańsk), nadmierną intensyfikację zabudowy, m.in. eliminującej tereny zieleni, zwłaszcza w nowych zespołach mieszkaniowych, w których nie zapewnia się minimalnych standardów dostępności terenów zieleni (Katowice);
- koncentrację zanieczyszczeń powietrza w obszarze centralnym miasta spowodowaną m.in. utrudnionymi warunkami przewietrzania, zabudowanymi dolinami rzeczными, deficytem terenów zieleni, wąskimi, dużą gęstością zabudowy (Łódź).

Zróznicowane było pokrycie powierzchni miast mpzp

Zróznicowany był stopień pokrycia planami miejscowymi miast objętych kontrolą NIK. Na koniec 2020 r. wynosił on od 9,8% powierzchni miasta w Leżajsku do 100% w Chorzowie, przy czym w przypadku:

- miast wojewódzkich wynosił on od 15,9% w Rzeszowie do 68,7% w Krakowie. W tej kategorii miast stopień pokrycia mpzp przekraczający 50% występował ponadto w Gdańsku (65,4%) i Lublinie (53,8%), zaś poniżej 50% w Warszawie (39,6%), w Katowicach (27,5%) i w Łodzi (25,5%). Największy przyrost powierzchni objętej planami miejscowymi wystą-

¹⁷ Uchwała Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXXV/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszzonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyle zawieszonym PM10 oraz planu działań krótkoterminowych (Dz. Urz. woj. łódzkiego z 2 lipca 2013 r. poz. 3471, ze zm.).

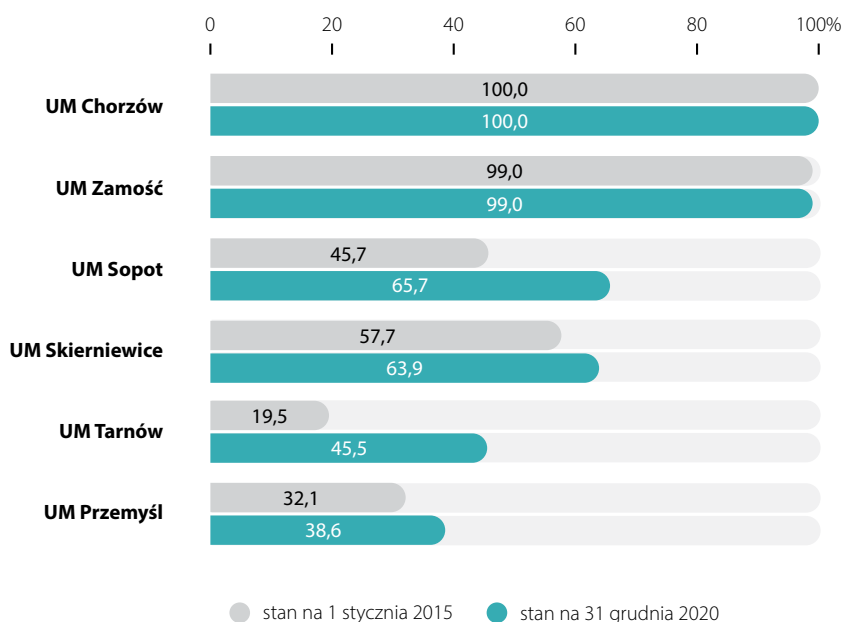
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

pił w latach 2015–2020 w Krakowie (o 19,2 punktów procentowych) i Łodzi (o 16,8 punktów procentowych), zaś najmniejszy w Rzeszowie (o 0,4 punktu procentowego) i Gdańsku (o 1,0 punkt procentowy). Stopień pokrycia powierzchni Krakowa mpzp był najwyższy w kraju spośród miast wojewódzkich, natomiast Rzeszowa – najniższy w tej kategorii miast;

- miast na prawach powiatu wynosił on od 38,6% w Przemyśle do 99% w Zamościu i 100% w Chorzowie. W Sopocie, Skierniewicach i Tarnowie stopień pokrycia mpzp wynosił odpowiednio 65,7%, 63,9% i 45,5%. Największy przyrost powierzchni objętej planami miejscowymi wystąpił w Tarnowie (o 26 punktów procentowych) i w Sopocie (o 20 punktów procentowych);

Wykres nr 3

Stopień pokrycia powierzchni miast na prawach powiatu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na 1 stycznia 2015 r. i 31 grudnia 2020 r.



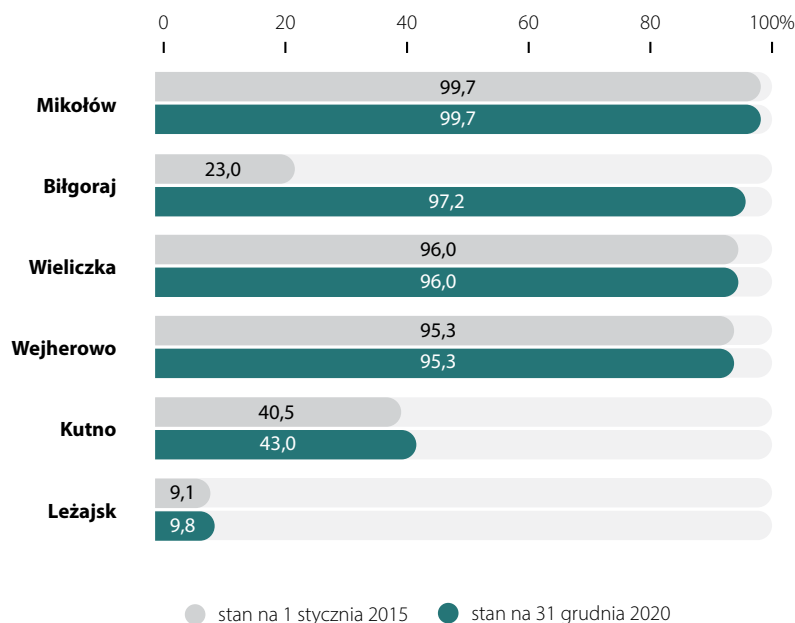
Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

- pozostałych miast wynosił on od 9,8% w Leżajsku do 99,7% w Mikołowie. W Biłgoraju, Wieliczce i Wejherowie stopień pokrycia mpzp wynosił odpowiednio 97,2%, 96% i 95,3%, a w Kutnie 43%. Największy przyrost powierzchni objętej planami wystąpił w przypadku Biłgoraja (o 74,3 punktu procentowego), a najmniejszy w przypadku Kutna i Leżajska (odpowiednio o 2,5 punktu procentowego i 0,7 punktu procentowego). Nie uległ natomiast zmianie w Wieliczce i w Wejherowie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 4

Stopień pokrycia powierzchni pozostałych miast miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego według stanu na 1 stycznia 2015 r. i 31 grudnia 2020 r.



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Zróżnicowana aktywność planistyczna miast

Kontrola NIK wykazała odmienne podejścia miast do intensywności prac nad planami miejscowymi, na przykład:

- w Krakowie założono opracowywanie mpzp, w tym w szczególności dla terenów cennych przyrodniczo w celu ich skutecznej ochrony przed zabudową, a przyrost powierzchni miasta pokrytej mpzp w latach 2015–2020 wyniósł 19,2 punktów procentowych. W tym samym okresie znacznemu zmniejszeniu uległa liczba decyzji WZ. Prezydent wskazywał, iż gmina nie dysponowała żadnymi oprócz procedury sporządzania mpzp, prawnie skutecznymi instrumentami ochrony terenów zielonych przed zabudową;

Dobra praktyka

W **Krakowie** prowadzono działania ukierunkowane na sukcesywne uchwalanie planów miejscowych zwłaszcza w obszarach, które w Studium były wskazane jako tereny nieinwestycyjne ze względu na funkcje przyrodnicze. W szczególności w 2018 r. uchwalono mpzp dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa – Etap A. Przystępując do opracowania tego planu w 2016 r. wskazywano na nieplanową zabudowę realizowaną niezgodnie z zasadami kształtowania środowiska, która przyczynia się do uszczuplenia systemu przyrodniczego miasta. Powyższe działania były zbieżne z zapisami programu ochrony środowiska, w którym założono opracowanie formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw skutecznej ochrony przyrody, w tym m.in. opracowanie w pierwszej kolejności mpzp dla terenów cennych przyrodniczo.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w Sopocie z uwagi m.in. na ochronę terenów zielonych starano się sporządzać i uchylać mpzp w sposób zapewniający objęcie ustaleniami planów jak największego obszaru miasta, aby nie było konieczności wydawania decyzji WZ. Działania te były czasochłonne i powodowały wydatki związane ze zleceniem opracowania niezbędnych dokumentów. Ze względu na bardzo duże pokrycie obszaru miasta mpzp liczba wydanych WZ była niewielka;
- w Gdańsku 65% powierzchni miasta pokryta była mpzp, a zatem obszar, na którym wydawane były WZ był ograniczony. Większość inwestycji powstawała na podstawie planów miejscowych;
- w Rzeszowie w strategii z 2016 r. stwierdzono wprawdzie, iż działania związane z opracowywaniem mpzp poprawią sytuację w zakresie zagospodarowania przestrzennego (docelowe pokrycie miasta mpzp to 35,9% w 2025 r.), jednak jednocześnie przyjęto koncepcję zrównoważonego podejścia do ilości opracowywanych mpzp. Polegała ona na tym, że uwzględniając powierzchnię terenów zainwestowanych, w obrębie których politykę lokalizacyjną reguluje się wydając decyzje WZ (zgodnie z zasadą tzw. „dobrego sąsiedztwa) oraz uchwalone i opracowywane mpzp, nie jest uzasadnione mnożenie i podejmowanie opracowywania kolejnych mpzp na terenie centrum miasta. Wskazano, iż wskaźnik pokrycia miasta mpzp (wówczas 14,4%) nie oznacza deficytów polityki inwestycyjnej, lecz inne do niej podejście. W latach 2015–2020 przyrost powierzchni objętej mpzp wyniósł 0,4 punktu procentowego. W 2018 r. i 2020 r. Rada Miasta Rzeszowa wydała jednak uchwały w sprawie przyjęcia oświadczenia zawierającego stanowisko dotyczące sposobu zagospodarowania terenów pomiędzy ul. Podwisłocze, a rzeką Wisłok. Wskazała m.in., że ze względu na dużą liczbę podmiotów, chcących wznosić w tym terenie swoje inwestycje, brak spójnych i opracowanych dla całości tego obszaru wytycznych planistycznych może doprowadzić do chaotycznej zabudowy tego terenu. Rada Miasta uznała za zasadne, by wydawanie decyzji WZ dla tego obszaru zostało zawieszona do czasu uchwalenia planu. W ramach prac nad ewaluacją Strategii podjętych na przełomie 2020 r. i 2021 r. uznano, że przyspieszenia wymagały działania związane z planowaniem przestrzennym;
- w Leżajsku, którego powierzchnia tylko w 9,8% pokryta była planami miejscowymi, Burmistrz nie prowadził żadnych prac zmierzających do opracowania mpzp dla terenów o funkcjach przyrodniczych wskazanych w studium, przyjmując, iż nie ma ani takiego obowiązku, ani nie zachodzi taka potrzeba.

Nieprawidłowość stwierdzona przez NIK w Urzędzie Miasta Rzeszowa dotyczyła niewystarczających działań w celu zapewnienia aktualności studium, które nie odpowiadało zmieniającym się uwarunkowaniom prawnym oraz nie nadążało za rozwojem społecznym i gospodarczym miasta, w tym związanym z poszerzaniem jego granic. NIK zwróciła uwagę, że już w 2010 r. studium nie było w pełni aktualne, w związku z czym Rada Miasta uchwałą z 25 października 2011 r. przystąpiła do sporządzenia nowego studium. W latach 2014–2017 Rada Miasta podjęła 11 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia zmiany studium o łącznej powierzchni 704,3 ha, a uchwaliała dwie zmiany o łącznej powierzchni 92,6 ha.

W studium Rzeszowa podano, iż mimo ciągłej ekspansji zabudowy mieszkaniowej i usługowej na tereny zielone została w nim podjęta próba wyznaczenia terenów przewidzianych pod zieleni publiczną urządzoną z absolutnym zakazem zabudowy. Nie zdefiniowano jednak w związku z tym obszarów przestrzeni publicznych, stąd też nie było możliwości skutecznej ochrony tych terenów przed zabudową w oparciu o decyzje WZ. NIK zwróciła uwagę, że powierzchnia miasta objęta mpzp była niewielka i wynosiła zaledwie 15,9%. Powierzchnia terenów zieleni i wód objęta mpzp nie przekraczała 4% powierzchni. W efekcie ani zapisy studium, ani mpzp nie dawały organom miasta skutecznych narzędzi do ochrony terenów zielonych przed zabudową. Skutkiem tego było wydanie 17 decyzji WZ umożliwiających inwestorom zabudowę na terenach zielonych. W szczególności budynkami wielorodzinnymi zabudowano okolice byłych kortów tenisowych na Olszynkach, prawy brzeg Wisłoka oraz okolice Żwirowni. W Studium obszar ten przeznaczono pod usługi publiczne lub komercyjne, rekreację, turystykę w zieleni urządzonej.

W Lublinie doprowadzono do uchwalenia mpzp dla czterech z sześciu obszarów dolin rzecznych, uznanych przez Prezydenta i Radę Miasta Lublin na etapie inicjującym prace planistyczne w 2012 r. za kluczowe dla jakości zamieszkiwania i stanu zdrowia mieszkańców Lublina i konieczne do pilnej ochrony przed przypadkowym zagospodarowaniem. Brak uchwalenia mpzp dla dwóch pozostałych obszarów dolin rzecznych wciąż zagraża zagospodarowaniem terenów ESOCH w sposób przypadkowy, trwale naruszający ich funkcje przyrodnicze. NIK wskazała przy tym na negatywne następstwa długotrwałych procedur planistycznych bądź ich niepodjęcia dla poddanych presji inwestycyjnej innych obszarów wchodzących w skład ESOCH, polegające na trwałym przerwaniu powiązań ekologicznych tych obszarów wskutek ich zagospodarowania na podstawie decyzji WZ.

Powierzchnia terenów zieleni i wód w relacji do powierzchni miasta – wg studium i mpzp

Powierzchnia przeznaczona w studium pod zieleni i wody w relacji do powierzchni miasta wynosiła w kontrolowanych przez NIK miastach od 11,2% i 12% (odpowiednio w Skierniewicach i Kutnie) do 51,8% i 65,2% (w Katowicach i Sopocie)¹⁸. W Chorzowie, Leżajsku i Rzeszowie w całym okresie objętym kontrolą NIK nie dysponowano aktualnymi danymi w tym zakresie ponieważ w latach 2015–2020 stale w opracowaniu znajdowały się studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Z kolei powierzchnia przeznaczona pod zieleni i wody w uchwalonych mpzp w relacji do powierzchni miasta wynosiła od 1,7% i 3,1% w Leżajsku i Rzeszowie do 42,2% i 46,2% w Mikołowie i Sopocie.

Największe rozbieżności pomiędzy udziałem powierzchni zieleni i wód w powierzchni miasta według studium i według mpzp występowały w Katowicach, gdzie udział ten według studium wynosił 51,8% a według uchwalonych mpzp 4,9%. Relatywnie wysokie rozbieżności występowały także w Przemyślu (odpowiednio 35,1% i 6,6%), Warszawie (27,5% i 5,2%) i Lublinie (31,8% i 10,3%). Najmniejsze rozbieżności występowały nato-

¹⁸ Dane na koniec 2020 r. bądź ostatnie dostępne przed podjęciem prac nad zmianą studium.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miast w Mikołowie (44,2% i 42,2%), Zamościu (15% i 12,9%), Biłgoraju (36,2% i 33,0%), a z miast wojewódzkich w Łodzi (18,3% i 7,8%) i w Gdańsku (28,0% i 14,1%)¹⁹.

Tereny wyłączone w studiach z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, w tym objęte systemami przyrodniczymi miast, nie były w pełni pokryte planami miejscowymi. Na przykład:

- w Lublinie orientacyjna powierzchnia ESOCH w studium z 2019 r. wynosiła 4778,9 ha, z czego dla 1889,3 ha opracowano mpzp (39,5%), dla 1156,5 ha plany pozostawały w czasie kontroli NIK w opracowaniu, dla 191,8 ha (4%) opracowywane były zmiany, a dla 1541,2 ha (32,2%) nie przystąpiono do opracowania mpzp. Powodem powyższego była duża liczba realizowanych opracowań mpzp i zmian planów (ok. 130 opracowań w toku);
- w Biłgoraju i w Zamościu tereny wskazane w studium, jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, w tym korytarzy ekologicznych, nie zostały objęte ustaleniami mpzp jedynie w ok. 1%;
- w Gdańsku tereny wskazane w studium do pełnienia funkcji przyrodniczych obejmowały 6643 ha, przy czym dla 3191 ha (48%) opracowano mpzp, a dla 156 ha (2,3%) przystąpiono do opracowania. Dla pozostałej części nie podjęto prac planistycznych;
- w Katowicach nie zostały podjęte działania w celu opracowania mpzp dla 11 obszarów zieleni o funkcji przyrodniczo-ekologicznej oraz dla 33 obszarów leśnych. Powodem było prowadzenie prac nad innymi mpzp oraz rozpoczęcie procedury zmiany studium;
- w Krakowie 12 204 ha przeznaczono na tereny wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych. Na koniec 2020 r. tylko dla 51 ha nie podjęto prac nad mpzp. Dla 2843,3 ha trwała procedura sporządzania mpzp lub jego zmiany, a reszta terenów zielonych i wód objęta była ustaleniami obowiązujących mpzp;
- w Tarnowie szacowano, że dla ok. od 40% do 43% terenów zielonych wykazanych w studium sporządzono mpzp, dla ok. 3% plany są w trakcie sporządzania, a dla pozostałych będą sporządzane;
- w Łodzi 2708 ha (z 6259 ha), tj. 43,3% obszarów przyrodniczych o wysokich walorach przyrodniczych wymagających ochrony oraz terenów dolin rzecznych chronionych przed niekontrolowaną zabudową zostało objętych mpzp, a dla 3551 ha tego typu terenów nie uchwalono mpzp (56,7%),
- w Warszawie tereny o powierzchni 2488,8 ha (w tym 1529,2 ha w obszarze Systemu Przyrodniczego Warszawy), wskazane w studium jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, objęto 199 mpzp. Ponadto przystąpiono do opracowania 138 mpzp dla terenów o powierzchni 2059,5 ha (z tego 1827 ha w obszarze SPW). Do czasu kontroli NIK nie podjęto działań w celu opracowania mpzp dla pozostałych terenów o powierzchni 24 676,7 ha (w tym 8348 ha w obszarze SPW).

Niepełne było pokrycie planami miejscowymi obszarów objętych systemami przyrodniczymi miast

¹⁹ Brak danych dla Rzeszowa, Leżajska i Chorzowa.

W miastach nie monitorowano presji inwestycyjnej na tereny zielone wynikającej z decyzji WZ

W skontrolowanych urzędach nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji WZ i decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla terenów, które według studium podlegają ochronie przed zabudową (tzw. nieinwestycyjnych) i posiadają funkcje przyrodnicze (w szczególności tereny zieleni nieurządzonej, zieleni urządzonej, tereny stanowiące elementy systemu przyrodniczego miasta). Tym samym organy wykonawcze, co do zasady, nie dysponowały bieżącą i usystematyzowaną wiedzą na temat presji inwestycyjnej dotyczącej terenów, które podlegały wyłączeniu z zabudowy zgodnie z polityką przestrzenną wyrażoną w studium. Dotyczyło to głównie miast wojewódzkich, w których wydawano w dużej liczbie decyzje WZ. NIK zauważa, że powyższa wiedza powinna mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia podejmowania działań zmierzających do opracowania i uchwalenia mpzp, które konkretyzują zapisy studium i muszą być z nimi zgodne.

Analiza wybranych planów miejscowych

Przeprowadzona w ramach kontroli NIK analiza 185 planów miejscowych bądź zmian planów uchwalonych w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z ich przeznaczeniem w studium, co odpowiadało art. 9 ust. 4 upzp;
- uwzględniano w nich zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp. W zależności od konkretnych uwarunkowań obszaru objętego planem zapisywano je w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 i 73 Poś, a także z ustanowienia form ochrony przyrody (§ 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp). W analizowanych planach miejscowych zapisy te dotyczyły na przykład: nakazów utrzymywania i odtwarzania korytarzy ekologicznych, jako elementów systemów przyrodniczych, nakazów dotyczących utrzymania zieleni urządzonej towarzyszącej budynkom, ochrony istniejącego drzewostanu, nakazów zachowania, uzupełnienia szpalerów drzew (w tym o walorach historycznych), czy zieleni wysokiej. W zależności od rodzaju i miejsca nakazywano również zachowanie wyznaczonej zieleni urządzonej na terenach o funkcji zabudowy wielorodzinnej, wprowadzenie nowej zieleni, czy też określano liczbę drzew przypadającą na jedno miejsce postojowe;
- w planach określano wskaźniki powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp. Powierzchnię biologicznie czynną niezdefiniowaną w żadnym akcie prawnym, rozumiano z reguły jako teren biologicznie czynny, który zdefiniowany został w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Tym samym powierzchnia biologicznie czynna na danym terenie w mpzp, była uzależniona od definicji przyjętej przez Ministra w ww. rozporządzeniu (uległa ona trzykrotnie zmianie od daty wydania rozporządzenia). Zdarzały się przypadki braku określenia definicji powierzchni biologicznie czynnej w mpzp, bądź zdefiniowania jej w sposób odmienny niż w ww. rozporządzeniu;

Przykłady

W **Zamościu** powierzchnię biologicznie czynną zdefiniowano w różny sposób, tj. w zależności od mpzp, jako:

- część działki budowlanej położonej na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana, nie stanowi dojazdów i dojeżdżających pieszych, jest pokryta trwałą roślinnością lub jest użytkowana rolniczo, a także tereny lasów, cieków i zbiorników wodnych;
- teren biologicznie czynny, w rozumieniu przepisów odrębnych dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;
- powierzchnię działki niezabudowaną i nieutwardzoną, niestanowiącą nawierzchni dojazdów i dojeżdżających pieszych, pokrytą roślinnością naturalną lub urządzoną oraz powierzchnię wodną.

W **Chorzowie**, w czterech przypadkach, w mpzp nie zdefiniowano powierzchni biologicznie czynnej. W dwóch, pojęcie to zdefiniowano, jako powierzchnię gruntu rodzimego oraz wody powierzchniowej na terenie działki budowlanej, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym im naturalną roślinność. Była to definicja powierzchni terenu biologicznie czynnej wynikająca z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych w brzmieniu obowiązującym od 27 maja 2004 r. do 7 lipca 2009 r.

W **Tarnowie** powierzchnię biologicznie czynną zdefiniowano w jednym z 10 badanych mpzp, jako część powierzchni wyodrębnionej terenu, która nie zostaje zabudowana ani utwardzona nawierzchnią trwałą, lecz zagospodarowana jako tereny zielone lub wodne na działce budowlanej, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym im naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m².

W **Warszawie** w jednym mpzp powierzchnię biologicznie czynną zdefiniowano, jako najmniejszą dopuszczalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego na działce, wyrażoną w %, a także grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wody powierzchniowe na działce, które pozostają niezabudowane i nieutwardzone. Za PBC nie uznawano przy tym zieleni projektowanej na dachach i ścianach budynków, budowli nadziemnych i podziemnych.

Nieprawidłowości w obszarze działalności planistycznej dotyczyły:

- w Zamościu – nieokreślenia dla 92% powierzchni objętej planem niektórych wskaźników zagospodarowania terenu. Wymagał tego art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp. Na brak ww. parametrów oraz na nieaktualność ustaleń mpzp wskazywała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w 2018 r.;
- w Lublinie – podjęcia i prowadzenia działań zmierzających do przygotowania i uchwalenia zmiany mpzp w rejonie ul. Przeskok uwzględniającej możliwość lokalizacji w tym rejonie obiektu kubaturowego w postaci stadionu sportowego (żużlowego) oraz innych obiektów kubaturowych (w tym dla usług niezwiązanych z funkcjami przyrodniczymi tego terenu) pomimo, że projektowane zmiany w sposób istotny odbiegały od ogólnych i szczegółowych ustaleń Studium z 2019 r. dotyczących Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych. Nie przeprowadzono przy tym udokumentowanej analizy zgodności planowanych rozwiązań z obowiązującym Studium, jak również analizy o charakterze przyrodniczym obrazującej w sposób rzetelny wpływ zmiany funkcji terenu na system

Nieprawidłowości dotyczące prowadzenia prac nad planami miejscowymi

ekologiczny miasta, pomimo wskazań opracowań ekofizjograficznych pochodzących z 2011 r. i 2019 r. dotyczących wyłączenia zabudowy kubaturowej w tym rejonie. Prace nad mpzp dopuszczające budowę obiektów kubaturowych różnych funkcji w dolinie rzeki Bystrzycy, stanowiącej główny korytarz ekologiczny miasta, a zarazem korytarz ekologiczny o znaczeniu regionalnym, nie były również spójne z przyjętymi przez Radę Miasta dokumentami strategicznymi, tj. strategią rozwoju oraz planem adaptacji do zmian klimatu. Podjęcie prac nad ww. zmianami, prowadzającymi do przedłożenia Radzie Miasta projektu zmiany ww. mpzp, nie było spójne z zasadą komplementarności i strefowania w części dotyczącej wyznaczenia obszarów środowiska przyrodniczego, zasadą integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, kierunkami zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczeniem terenów dla rejonu urbanistycznego VIII – „Centralny”, ustaleniem studium o bezwzględny podporządkowaniu zasad zagospodarowania terenów ESOCH przede wszystkim ochronie wartości przyrodniczych, jak również z zakazem lokalizacji w ESOCH zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu. Wykraczało także poza przewidziane w studium dopuszczenia realizacji w ESOCH (przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczej) terenowych urządzeń sportowych i turystycznych wraz z niezbędnym zapleczem technicznym i sanitarnym, placów zabaw i innych urządzeń rekreacyjnych, obiektów małej architektury, pawilonów parkowych z funkcjami kulturalnymi, gastronomicznymi i innymi będącymi komplementarnymi w stosunku do funkcji parkowej i rekreacyjnej oraz ciągów pieszych i rowerowych. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Lublinie, dwukrotnie opiniował projekt mpzp wskazując w szczególności na marginalizację podstawowej funkcji tego terenu (zieleni parkowej), znaczące zwiększenie możliwości zainwestowania terenu obiektami kubaturowymi, istotne powiększenie terenów parkingów, brak oceny wpływu wprowadzanych zmian na funkcjonowanie przyrodniczego systemu miasta, potencjalne, negatywne konsekwencje dla innych części miasta wynikające z lokalizacji obiektu na kierunku przepływu mas powietrza, ubytek powierzchni biologicznie czynnej prowadzący do stałych przekształceń powierzchni ziemi i gleby, zagospodarowanie usługowe większości terenu (a nie realizacji parku), zagospodarowanie dużymi obiektami kubaturowymi w postaci stadionu ale również np. bankami, urzędami pocztowymi, które nie wymagają lokalizowania w ESOCH;

- w Wieliczce – sprawowania przez Burmistrza niewystarczającego nadzoru nad działalnością Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Urząd dysponował tylko jedną opinią wydaną przez Komisję w latach 2015–2020. Brak było kwartalnych i rocznych raportów z działalności Komisji oraz protokołów z jej posiedzeń, wymaganych przez przepisy regulaminu Komisji;
- w Gdańsku, Tarnowie i w Kutnie rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach GUS PZP-1²⁰.

²⁰ Dotyczyło to danych w zakresie: liczby mpzp według stanu na koniec roku (Gdańsk), powierzchni miasta objętej mpzp (Tarnów), udziału powierzchni terenów zabudowy jednorodzinnej w powierzchni objętej mpzp (Kutno).

5.1.3. Bariery wdrażania w życie polityki przestrzennej miast w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych

Przeprowadzona przez NIK analiza kluczowych dokumentów strategicznych, planistycznych oraz środowiskowych miast objętych kontrolą, jak również ustalenia w zakresie wydawania decyzji WZ²¹ oraz informacje i wyjaśnienia uzyskane od 28 jednostek samorządu terytorialnego²² pozwoliły na zidentyfikowanie barier w zakresie wdrażania w życie polityki przestrzennej miast w części odnoszącej się do zachowania i zwiększania terenów zieleni. Dotyczyły one w szczególności:

- braku instrumentów prawnych umożliwiających ochronę przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych do czasu uchwalenia mpzp z uwagi na fakt, iż przepisy prawa nie wymagają zgodności decyzji WZ ze studium (w przeciwieństwie do mpzp). Tereny o funkcjach przyrodniczych, w szczególności te wchodzące w skład systemów przyrodniczych miast, nie są objęte żadną formą ochrony prawnej, pomimo ich istotnego znaczenia dla ekosystemów miejskich i warunków zamieszkiwania;
- dużej presji inwestycyjnej na tereny o funkcjach przyrodniczych wyrażającej się w licznych wnioskach o wydanie decyzji WZ dla terenów zielonych nieobjętych mpzp, a tym samym pozbawionych skutecznej ochrony przed zabudową (szczególnie w miastach wojewódzkich). Realizowana w takich okolicznościach zabudowa sukcesywnie ogranicza lub wyłącza ekologiczne i klimatyczne funkcje przypisywane tym terenom;
- braku czasowego ograniczenia obowiązywania decyzji WZ oraz możliwości ich uzyskiwania dla obszarów objętych pracami planistycznymi;
- zbyt krótkiego, dziewięciomiesięcznego okresu zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia mpzp wynikającego z art. 62 ust. 1 upzp (prace planistyczne przekraczają ten termin kilku lub nawet kilkunastokrotnie). Wydawanie decyzji WZ (a w konsekwencji pozwoleń na budowę) na etapie prac nad planem powoduje konieczność ponownego dostosowywania planu wbrew przyjmowanym wcześniej założeniom i powoduje utrudnienia w sporządzaniu mpzp ze względu na niezgodności ze studium, jak również projektem mpzp;
- zwiększonego (w zależności od okoliczności i terenu) napływu wniosków o wydanie decyzji WZ dla terenów o funkcjach przyrodniczych (np. korytarzy ekologicznych) przed uchwaleniem mpzp;
- wysokich kosztów opracowań planistycznych, które – ze względu na ograniczone możliwości finansowe jst – wpływają negatywnie na liczbę sporządzanych planów;
- braku krajowych standardów dotyczących zapewnienia minimalnego wskaźnika terenów zieleni dla osiedli mieszkaniowych, jak również w zakresie ochrony terenów mieszkaniowych przed nadmiernym utwardzeniem, w tym również definicji terenu biologicznie czynnego dopuszczającej sytuację jej urządzenia poza gruntem rodzimym (np. na stropie garażu podziemnego), stąd nie pozwala na skuteczne zachowanie wartości hydrologicznej, przyrodniczej i klimatycznej powierzchni;
- braku narzędzi prawnych do regulacji jakości terenów zieleni;

Bariery związane z wdrażaniem w życie zapisów studium odnoszące się do zachowania i zwiększania terenów zielonych

²¹ Szerzej w pkt 5.3 niniejszej informacji o wynikach kontroli.

²² W tym od 21 burmistrzów/prezydentów miast objętych kontrolą NIK oraz od siedmiu prezydentów miast wojewódzkich nieobjętych kontrolą NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- potencjalnych roszczeń odszkodowawczych wobec miast w związku z uchwaleniem mpzp wyłączającym trwale z zabudowy określony teren o funkcji przyrodniczej, na który uprzednio była wydana decyzja WZ, która nie posiada prawnie ustalonego terminu obowiązywania.

W toku kontroli, NIK uzyskała informacje i wyjaśnienia od Ministra Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT), w których odnosząc się do zapytań NIK o:

- prowadzenie w Ministerstwie analiz dotyczących skali negatywnego wpływu obecnego systemu planowania przestrzennego na tereny wchodzące w skład systemów przyrodniczych miast, wskazano, że corocznie GUS realizuje badania statystyczne „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”²³. Wyniki tych badań nie uzasadniały prowadzenia dodatkowych analiz. Podniesiono również, że logika systemu planowania zakłada, że ustawodawca zapewnia gminom odpowiednie narzędzie w postaci mpzp i gmina, realizując władztwo planistyczne, decyduje czy skorzysta z tego narzędzia i jakie tereny za jego pomocą chronić. Zdaniem MRiT, problemem jest niskie pokrycie terenów planami miejscowymi, dlatego podjęto prace na całościową reformą systemu planowania przestrzennego, a jednym z założeń reformy jest wprowadzenie obowiązku uchwalenia planu ogólnego, będącego aktem prawa miejscowego, którego celem będzie wyznaczenie terenów pod zabudowę oraz terenów z zakazem zabudowy;
- możliwość wprowadzenia (do czasu ew. kompleksowej reformy systemu planowania przestrzennego) najbardziej niezbędnych zmian w upzp, których celem byłoby zapewnienie skutecznej ochrony planistycznej obszarów objętych systemami przyrodniczymi miast (w tym korytarzy ekologicznych o znaczeniu lokalnym i regionalnym), wskazano m.in., że w obecnym stanie prawnym nie jest możliwe wprowadzenie wymogu niesprzeczności decyzji WZ ze studium, gdyż decyzje administracyjne nie mogą być wydawane w oparciu o akty prawa wewnętrznego²⁴. Nowelizacja przepisów w kierunku zgodności tych aktów wymagałaby – zdaniem MRiT – zmiany Konstytucji RP. Mając powyższe na uwadze podjęto prace nad reformą systemu planowania przestrzennego i wprowadzeniem obowiązku uchwalenia planu ogólnego, będącego aktem prawa miejscowego, stanowiącego podstawę do wydania decyzji administracyjnych;
- kwestię wydłużenia dziewięciomiesięcznego okresu zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ, o którym mowa w art. 62 ust. 1 upzp, wskazano, iż zasadność wprowadzenia takiej zmiany jest analizowana w MRiT;
- kwestię wprowadzenia regulacji obligującej jst do podjęcia prac nad planem miejscowym dla obszarów objętych w studium systemem przyrodniczym miasta, przy wiążącym się z tym zawieszeniem postępowań w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia planu²⁵, wskazano m.in., że ochrona obszarów objętych systemem przyrodniczym miasta leży w zakresie zadań jst, która w ramach obecnych przepisów ma już możliwość

²³ W ramach badania zbierane są informacje m.in. w zakresie powierzchni gminy przeznaczonej w studium oraz w zakresie mpzp, pod funkcję zieleni i wód.

²⁴ Wniosek ten wywodzony jest z art. 93 ust. 2 Konstytucji RP.

²⁵ Analogicznie jak w art. 10 ust. 2 pkt 8 i art. 62 ust. 2 upzp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zastosowania narzędzi, umożliwiających zachowanie cennych przyrodniczo terenów (m.in. uchwalenie dla nich mpzp). Dodano, że rozwiązanie tego problemu założono w reformie systemu planowania przestrzennego, której jednym z założeń jest obowiązek uchwalenia planu ogólnego;

- objęcie systemów przyrodniczych miast skuteczną ochroną prawną przed zabudową na podstawie decyzji lokalizacyjnych (w przepisach prawa nie ma obecnie formy ochrony prawnej właściwej dla terenów o funkcjach przyrodniczych), wskazano, że obowiązujące przepisy wskazują na zagadnienia związane z systemem przyrodniczym gminy, które należy uwzględniać w studium (art. 10 upzp, art. 72 ust. 1 i 2 Poś). Upzp zawiera jednak przepisy proceduralne, nie wskazuje zaś wytycznych dla gmin w zakresie zasad ustalania zasięgu systemu przyrodniczego miasta. Dodano, że objęcie systemu przyrodniczego gminy ochroną prawną wymagałoby najpierw wprowadzenia ustawowych zasad rozgraniczenia takich terenów. Wprowadzenie formy ochrony prawnej właściwej dla takich terenów w miastach – zdaniem MRiT – powodowałoby odebranie gminom możliwości samodzielnego decydowania o przeznaczeniu terenów pod funkcje związane z zielenią. Z tego powodu nie rozważano możliwości wprowadzenia takich zmian w systemie;
- braku krajowych standardów urbanistycznych, co do minimalnego wskaźnika terenów zieleni dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową (standardu terenów zieleni) oraz innych instrumentów prawnych służących zwiększaniu powierzchni i jakości terenów zieleni w miastach, wskazano, że w MRiT trwają prace nad reformą systemu planowania przestrzennego, w ramach której planowane jest wprowadzenie standardów urbanistycznych dotyczących m.in. zapewnienia w terenach mieszkaniowych niezbędnego dostępu do terenów zieleni. Analizowane są różne wskaźniki mogące mieć zastosowanie w planowaniu miejscowym, dotyczące m.in. zapewnienia terenów zieleni o minimalnej wielkości w ramach terenów mieszkaniowych i w określonej odległości od nich.

5.2. Zarządzanie terenami zielonymi

Organy większości miast objętych kontrolą nie dysponowały kompleksową inwentaryzacją zieleni, która ułatwiałaby zarządzanie jej zasobami. W większości nie posiadały również planów inwestycji w zakresie tworzenia terenów zielonych opartych o diagnozę potrzeb w tym zakresie. Organy wykonawcze miast na ogół prawidłowo wywiązywały się z obowiązków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. Wydatki miast na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych stanowiły średnio 1,1% wydatków ogółem.

W żadnym z urzędów objętych kontrolą nie dysponowano kompleksową inwentaryzacją zieleni, w tym w szczególności drzewostanu, która ułatwiałaby zarządzanie jej zasobami, w tym planowanie rozwoju, jak również kontrolę jej stanu zdrowotnego. Zdarzało się, iż w programach ochrony środowiska brak inwentaryzacji wskazywano jako problem w aspekcie zarządzania zielenią (np. w Katowicach i w Łodzi). Z kolei w Lublinie nie przystąpiono do inwentaryzacji zieleni miejskiej służącej prawidłowemu zarządzaniu jej zasobami oraz określaniu kierunków rozwoju systemu

Brak w miastach kompleksowej inwentaryzacji zieleni

przyrodniczego, pomimo że taki cel sformułowano w 2013 r. w „Strategii Rozwoju Lublina na lata 2013–2020”, a następnie w 2019 r. w „Planie Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Lublin do roku 2030”, a wnioski właściwych komórek organizacyjnych o przyznanie na ten cel środków finansowych rzędu 150–250 tys. zł były zgłaszane na etapie projektowania kolejnych budżetów miasta Lublin. Przeprowadzane inwentaryzacje zieleni były zazwyczaj inwentaryzacjami cząstkowymi lub obszarowymi i dotyczyły wybranych terenów zielonych (np. parków czy skwerów) poddawanych procesom rewitalizacyjnym lub terenów, na których realizowano przedsięwzięcia związane z budową i remontem dróg oraz obiektów użyteczności publicznej. Brak przeprowadzenia kompleksowej inwentaryzacji zieleni prezydenci i burmistrzowie tłumaczyli z reguły dużymi kosztami, dotyczącymi także jej późniejszej aktualizacji. Niemniej jednak w:

- w Łodzi podjęto prace nad utworzeniem bazy informacji przestrzennej (za pomocą oprogramowania GIS) zawierającej lokalizację i podstawowe informacje na temat zinwentaryzowanych drzew;
- w Warszawie prowadzono ogólnomiejską bazę danych o terenach zieleni zasilaną systematycznie danymi z inwentaryzacji obiektów i terenów zieleni, wykonywanej przez pracowników dzielnic i jednostek organizacyjnych miasta w ramach bieżących zadań. Podmiotem zewnętrznym zlecono opracowanie: mapy koron drzew (w latach 2018–2020 zinwentaryzowano 7121,2 tys. obiektów, stanowiących wszystkie korony drzew w granicach administracyjnych Warszawy i o pow. korony większej niż 7 m²) oraz mapy lokalizacji pni drzew (w 2020 r. zinwentaryzowano 68,6 tys. drzew);
- w Krakowie – stosowano zaawansowane oprogramowanie łączące systemy baz danych z informacją geograficzną (mapą), służące do zarządzania i monitorowania urządzonych terenów zieleni (poziom zaawansowania inwentaryzacji to ok. 55%).

Wydatki na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych

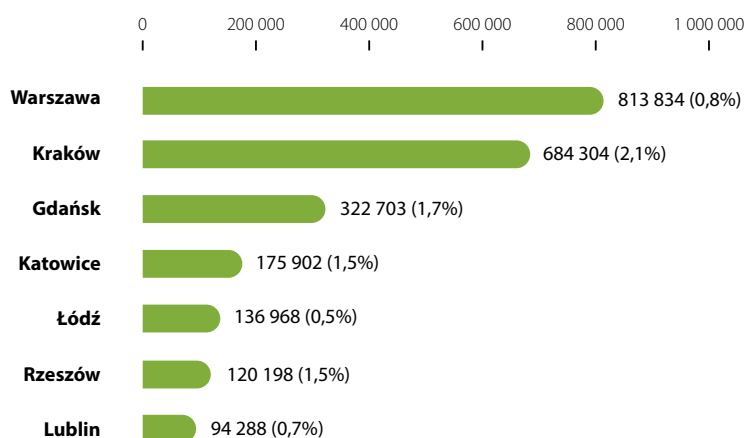
Wydatki 19 kontrolowanych miast na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w latach 2015–2020 wynosiły łącznie 2 565 173,1 tys. zł, co stanowiło 1,1% wydatków tych miast ogółem (229 828 306,7 tys. zł). W tym 1 385 203,1 tys. zł (54%) stanowiły wydatki bieżące, natomiast 1 179 970 tys. zł (46%) wydatki inwestycyjne. W poszczególnych miastach wydatki te w analizowanym okresie wynosiły: w Lublinie 94 288 tys. zł (0,7% wydatków ogółem); w Biłgoraju 6498 tys. zł (1,2%); w Zamościu 4887 tys. zł (0,2%); w Gdańsku 322 703,3 tys. zł (1,7%); w Sopocie 35 435,5 tys. zł (1,9%); w Wejherowie 11 517,8 tys. zł (0,8%); w Katowicach 175 902 tys. zł (1,5%); w Chorzowie 63 005,7 tys. zł (1,6%); w Mikołowie 16 301 tys. zł (1,2%); w Krakowie 684 304,2 tys. zł (2,1%); w Tarnowie 35 556 tys. zł (0,8%); w Wieliczce 12 617 tys. zł (0,7%); w Łodzi 136 968 tys. zł (0,5%); w Skierniewicach 13 104 tys. zł (0,9%); w Kutnie 7775 tys. zł (0,6%); w Rzeszowie 120 198 tys. zł (1,5%); w Przemyślu 6750,2 tys. zł (0,3%); w Leżajsku 3527,5 tys. zł (1,1%) i w Warszawie 813 833,8 tys. zł (0,8%).

Do głównych kierunków ponoszenia wydatków należało zakładanie nowych terenów zieleni, urządzenie terenów zieleni, utrzymanie zieleni miejskiej, wycinki i nasadzenia zieleni, badania i ekspertyzy, utrzymanie infrastruktury związanej funkcjonalnie i miejscowo z terenami zielonymi.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 5

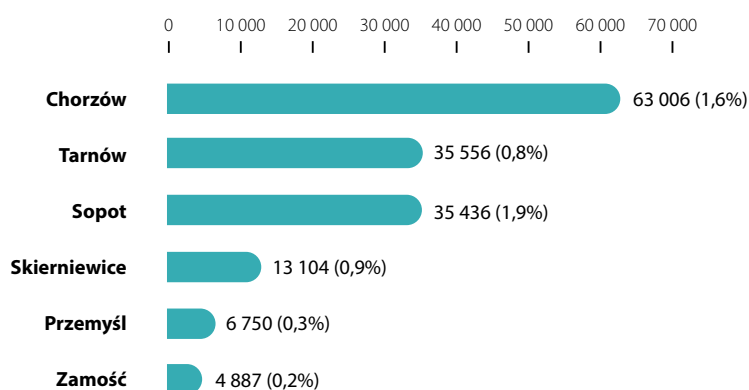
Wydatki miast wojewódzkich objętych kontrolą na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w latach 2015–2020 i ich udział w wydatkach ogółem (w tys. zł)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wykres nr 6

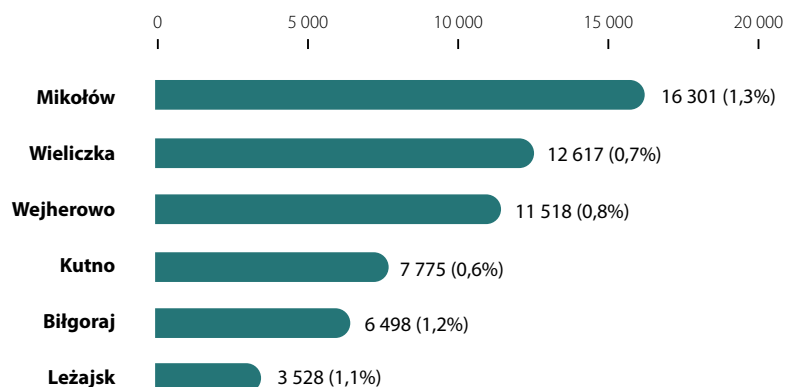
Wydatki miast na prawach powiatu objętych kontrolą na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w latach 2015–2020 i ich udział w wydatkach ogółem (w tys. zł)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Wykres nr 7

Wydatki pozostałych miast objętych kontrolą na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w latach 2015–2020 i ich udział w wydatkach ogółem (w tys. zł)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

Miasta nie posiadały odrębnych planów inwestycji w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych

Miasta objęte kontrolą nie posiadały odrębnych planów inwestycji dotyczących tworzenia nowych terenów zielonych bądź rewitalizacji już istniejących. Inwestycje realizowano w większości, jak zadania ujęte w wieloletnich prognozach finansowych i w rocznych budżetach, jak również w programach ochrony środowiska i strategiach rozwoju. Jedynie w Krakowie obowiązywał przyjęty zarządzeniem Prezydenta odrębny dokument pod tytułem „Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019–2030”, w którym określono kierunki działań inwestycyjnych na terenach zieleni miejskiej wraz z wytycznymi projektowymi. Ustalono także listę rankingową inwestycji (do roku 2030) w zakresie terenów zieleni stanowiącą spis inwestycji na terenach o strategicznym znaczeniu dla realizacji systemu zieleni miasta, ze względu na zapotrzebowanie społeczne (istniejący lub przewidywany deficyt terenów zieleni) lub potrzebę kształtowania powiązań pomiędzy poszczególnymi terenami.

Nabywanie i zbywanie nieruchomości pod tereny o funkcjach przyrodniczych

Miasta objęte kontrolą nabyły w latach 2015–2020 nieruchomości gruntowe o łącznej powierzchni 221,5 ha na potrzeby tworzenia i urządzania terenów zielonych. Tereny o największej powierzchni nabyto w Krakowie (96,3 ha) i w Lublinie (75 ha), przy czym w Krakowie wydatkowano na ten cel 95 347,3 tys. zł, natomiast w Lublinie 1 zł netto. Transakcja nabycia 75 ha terenu w Lublinie nastąpiła w drodze realizacji umowy z podmiotem prywatnym, w której podmiot ten zobowiązał się, iż po dniu wejścia w życie studium zgodnie z przyjętymi założeniami przestrzennymi (zabudowa mieszkaniowa na wyznaczonych terenach) i 60 dni po ostatecznej decyzji o podziale nieruchomości²⁶ sprzeda Miastu za 1 zł netto prawo własności części nieruchomości (nie mniej niż 75 ha), przeznaczoną w mpzp pod realizację terenów zieleni (park naturalistyczny). Warszawa i Łódź nabyły tereny o powierzchni odpowiednio 15,7 ha i 13,3 ha, a pozostałe miasta, tj. Gdańsk, Katowice, Rzeszów, Wejherowo, Tarnów, Wieliczka, Kutno, Skiernewice, Biłgoraj i Zamość nabyły na potrzeby zieleni tereny o powierzchni od 0,4 ha do 4,4 ha. Terenów na ww. potrzeby nie nabywano zaś w Sopocie, Chorzowie, Mikołowie i Leżajsku.

W tym samym okresie miasta objęte kontrolą zbyły nieruchomości o łącznej powierzchni 14,4 ha, którym w dokumentach planistycznych przypisywano funkcje przyrodnicze²⁷. Tereny o największej powierzchni zbyto w Łodzi (5,6 ha), przy czym park o powierzchni 2,7 ha przekazano w drodze darowizny Politechnice Łódzkiej z zachowaniem funkcji tego terenu, jako ogólnodostępnej przestrzeni publicznej. Miasto Łódź zbyło również działki o powierzchni 2,5 ha położone na obszarze nieobjętym mpzp, posiadającym przeznaczenie w studium pod zielenią urządzoną z programem usługowym z dopuszczeniem lokalizacji obiektów i urządzeń sportowych, rekreacyjnych i dydaktycznych. Sprzedaż tych nieruchomości negatywnie zaopiniowało Biuro Architekta Miasta wskazując, że działki winny pozostać w gminnym zasobie nieruchomości do czasu uchwalenia mpzp. Rada Miej-

²⁶ Działki składające się na kompleks tzw. „Górek Czechowskich” o łącznej powierzchni 105,2 ha, stanowiące własność prywatną.

²⁷ Nieruchomości tego rodzaju zbyły w okresie objętym kontrolą miasta: Gdańsk, Wejherowo, Chorzów, Katowice, Mikołów, Kraków, Tarnów, Wieliczka, Łódź, Biłgoraj, Warszawa, Przemyśl i Lublin.

ska w Łodzi, korzystając ze swoich kompetencji, wyraziła jednak zgodę na zbycie działek, na których powstała ostatecznie inwestycja deweloperska oraz dyskont. Jak wyjaśniono w UM Łodzi, w trakcie kontroli NIK, wyłączono z planów sprzedaży 50,5 ha działek stanowiących tereny zieleni, bądź planowanych do takiego zagospodarowania. Założono, że tereny te pozostaną terenami zieleni. Na niektórych zaplanowano utworzenie przestrzeni parkowych. W odniesieniu do innych założono pozostawienie terenów zieleni w niezmienionej formie. Wskazano przy tym, iż prowadzone działania mają na celu ochronę jak największej liczby terenów cennych przyrodniczo, do których poza m.in. prowadzonymi ustaleniami z wykonawcami i inwestorami, projektowaniem nowych przestrzeni i form zieleni w mieście, zaliczają się również działania związane z ograniczeniem zbywania nieruchomości biologicznie czynnych, na których występuje cenna zieleń.

W Urzędzie Miasta Lublin²⁸ NIK stwierdziła z kolei, iż działaniem nierzetelnym było nieuwzględnianie w uzasadnieniach projektów uchwał Rady Miasta Lublin w sprawie wyrażenia zgody na zbycie działek gminnych, informacji na temat funkcji przyrodniczych przypisywanych im w obowiązujących bądź opracowywanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu). Mając na uwadze uprawnienie organu stanowiącego do ostatecznego decydowania o sprzedaży nieruchomości gminnych (również tych o funkcjach przyrodniczych), NIK podkreśliła, iż Rada powinna dysponować udokumentowaną wiedzą na temat ww. funkcji, jak również o oczywistym ryzyku trwałego ich zagospodarowania w sposób nieodpowiadający polityce przestrzennej Miasta i założeniom dokumentów strategicznych. W skrajnym przypadku Prezydent Miasta zbył (za zgodą Rady Miasta) działki w dolinie rzecznej, dla których uprzednio uzyskało decyzję WZ na realizację inwestycji deweloperskiej (zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych), zaś kilka miesięcy później, rada, w ślad za Prezydentem, rozstrzygając w uchwale o przyjęciu Studium z 2019 r. jedną z uwag do projektu tego dokumentu stwierdziła, że działka położona jest w dolinie rzeki, w obszarze chronionym przed urbanizacją, a zwiększanie intensywności istniejącej zabudowy na takich obszarach nie ma żadnego uzasadnienia. NIK oceniła, że do nieprawidłowości w tym zakresie przyczyniła się niedostateczna koordynacja prac poszczególnych wydziałów Urzędu w procedurze zbywania nieruchomości i pomijanie w niej założeń polityki przestrzennej oraz celów strategicznych miasta.

W latach 2015–2020 kontrolowane miasta uzyskały ogółem 19 187 zezwoleń na usunięcie łącznie 110 227 drzew i 132 060,4 m² krzewów z terenów nieruchomości gminnych. W poszczególnych miastach liczba otrzymanych zezwoleń była następująca: w Lublinie 1394 na usunięcie 7530 drzew i 2488,2 m² krzewów, w Biłgoraju 89–593 drzew i 7 m² krzewów, w Zamościu 119–1259 drzew i 1316,2 m² krzewów, w Gdańsku 1352–7151 drzew

Skala wycinki
i nasadzeń drzew
na nieruchomościach
gminnych

²⁸ Miasto zbyło działki o powierzchni 1 ha, którym przypisywano funkcje przyrodnicze w obowiązujących bądź pozostających w opracowaniu dokumentach planistycznych (w tym wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

i 21 757,8 m² krzewów, w Sopocie 220–1484 drzewa i 5829 m² krzewów, w Wejherowie 48 – 755 drzew i 1726,2 m² krzewów, w Katowicach 866–24 739 drzew i 7011 m² krzewów, w Chorzowie 279–3493 drzewa i 4847,5 m² krzewów, w Mikołowie 275–1365 drzew i 398,5 m² krzewów, w Krakowie 3353–18 813 drzew i 52 107 m² krzewów, w Tarnowie 776–3621 drzew i 16 761,5 m² krzewów, w Wieliczce 95–726 drzew i 170 m² krzewów, w Łodzi 70–420 drzew i 1112,5 m² krzewów, w Skierniewicach 213–1401 drzew i 87 m² krzewów, w Kutnie 236–1048 drzew i 720 m² krzewów, w Rzeszowie 991–2957 drzew i 1982 m² krzewów, w Przemyślu 328–849 drzew, w Leżajsku 140–508 drzew i w Warszawie 8263–31 515 drzew i 13 739 m² krzewów.

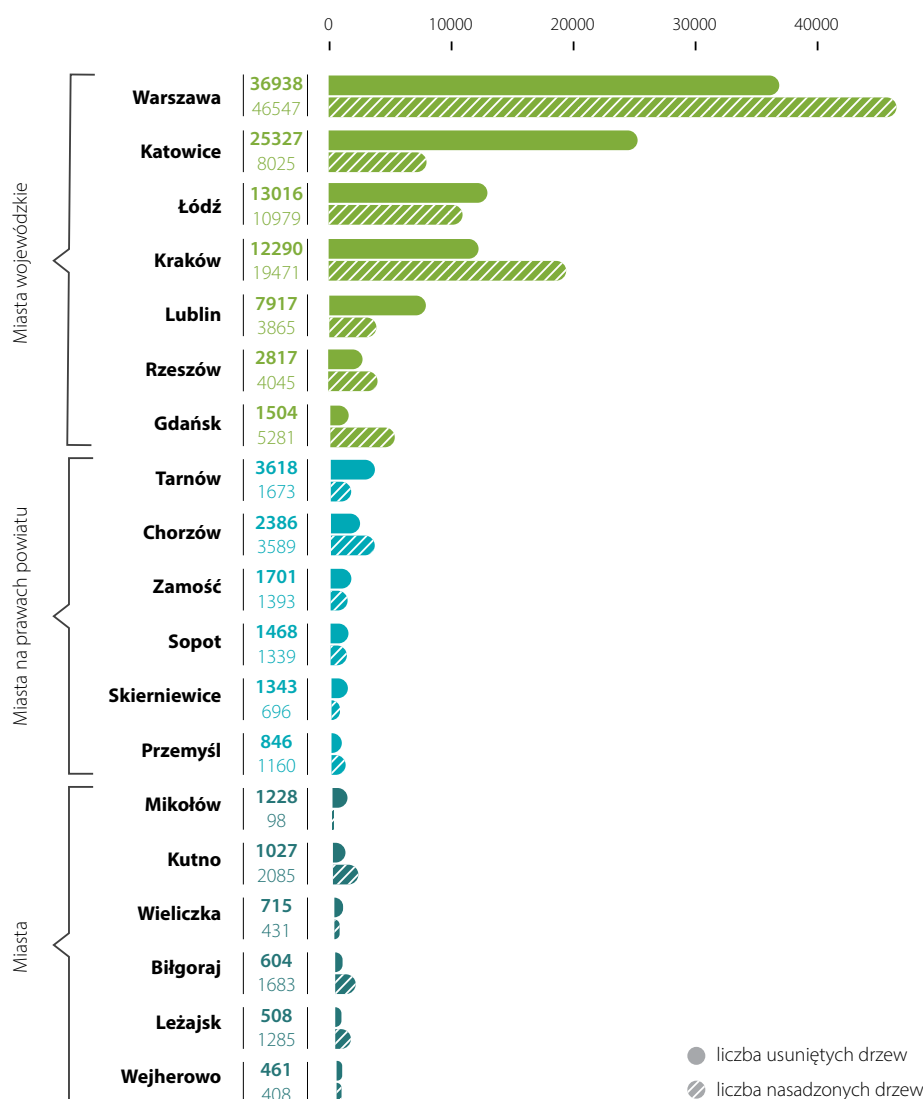
Faktycznie z terenów nieruchomości gminnych w latach 2015–2020 usunięto łącznie 115 714 drzew i 141 307,9 m² krzewów. Z tego w: Lublinie 7917 drzew i 17 754 m² krzewów, Biłgoraju 604 drzewa i 97,8 m² krzewów, Zamościu 1701 drzew i 482 m² krzewów, Gdańsku 1504 drzewa i 2959 m² krzewów, Sopocie 1468 drzew i 5829 m² krzewów, Wejherowie 461 drzew i 393,2 m² krzewów, Katowicach 25 327 drzew i 15 014 m² krzewów, Chorzowie 2386 drzew i 3207,3 m² krzewów, Mikołowie 1228 drzew i 398,5 m² krzewów, Krakowie 12 290 drzew i 49 950 461 m² krzewów, Tarnowie 3618 drzew i 15 904,5 m² krzewów, Wieliczce 715 drzew i 170 m² krzewów, Łodzi 13 016 drzew i 10 436 m² krzewów, Skierniewicach 1343 drzewa i 87 m² krzewów, Kutnie 1027 drzew i 720 m² krzewów, Rzeszowie 2817 drzew i 1920 m² krzewów, Przemyślu 846 drzew i 63 m² krzewów, Leżajsku 508 drzew i w Warszawie 36 938 drzew i 15 922,6 m² krzewów.

W okresie objętym kontrolą na nieruchomościach gminnych nasadzono łącznie 114 053 drzewa i 723 171,8 m² krzewów. Z tego w: Lublinie 3865 drzew i 2458 m² krzewów, Biłgoraju 1683 drzewa i 7940,5 m² krzewów, w Zamościu 1393 drzewa i 3893 m² krzewów, w Gdańsku 5281 drzew i 13 027 m² krzewów, w Sopocie 1339 drzew i 9475 m² krzewów, Wejherowie 408 drzew i 28 m² krzewów, Katowicach 8025 drzew i 17 223 m² krzewów, Chorzowie 3589 drzew i 3373,4 m² krzewów, Mikołowie 98 drzew, Krakowie 19 471 drzew i 151 460 m² krzewów, Tarnowie 1673 drzewa i 1951 m² krzewów, Wieliczce 431 drzew i 205 m² krzewów, Łodzi 10 979 drzew i 142 988 m² krzewów, Skierniewicach 696 drzew i 207 m² krzewów, Kutnie 2085 drzew i 24 787 m² krzewów, Rzeszowie 4045 drzew i 2148 m² krzewów, Przemyślu 1160 drzew i 12 744 m² krzewów, Leżajsku 1285 drzew i 555 m² krzewów i w Warszawie 46 547 drzew i 328 708,9 m² krzewów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 8

Liczba drzew faktycznie usuniętych i nasadzonych na terenach nieruchomości gminnych w latach 2015–2020



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

W 10 kontrolowanych miastach liczba drzew nasadzonych w latach 2015–2020 na nieruchomościach gminnych była niższa od liczby drzew usuniętych, tj. w: Katowicach o 17 302, Lublinie o 4052, Łodzi o 2037, Tarnowie o 1945, Mikołowie o 1130, Skierniewicach o 647, Zamościu o 308, Wieliczce o 284, Sopocie o 129 i w Wejherowie o 53 drzewa. Natomiast w dziewięciu miastach liczba nasadzonych drzew na tych nieruchomościach była większa od liczby drzew usuniętych, tj. w: Warszawie o 9609, Krakowie o 7181, Gdańsku o 3777, Rzeszowie o 1228, w Chorzowie o 1203, w Biłgoraju o 1079, w Kutnie o 1058, w Leżajsku o 777 i w Przemyślu o 314 drzew.

Pięć kontrolowanych miast nie wywiązało się z obowiązków zawartych w niektórych otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew, tj.: nie dokonało nasadzeń zastępczych drzew w miejscach wskazanych w zezwoleniu (Wejherowo i Kraków), nie przekazało lub nieterminowo przekazało informację do właściwych organów o dokonaniu nasadzeń zastępczych

Wywiązywanie się z obowiązków zawartych w zezwoleniach na usunięcie drzew

(Wejherowo, Kraków, Kutno, Lublin i Rzeszów) lub dokonało nasadzeń zastępczych drzew o parametrach innych niż określono to w otrzymanym zezwoleniu (Tarnów).

Tylko w UM Skierniewice stwierdzono przypadki wydawania przez Prezydenta Miasta „samemu sobie” zezwoleń na usunięcie drzew z terenu nieruchomości Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym było miasto. Prezydent występował więc zarówno w roli wnioskodawcy, jak i organu udzielającego zezwolenia. Tymczasem w stanie prawnym obowiązującym do 31 grudnia 2015 r. powinien wystąpić do Samorządowego Kolegium Odwoławczego z wnioskiem o wyznaczenie innego organu do wydania decyzji w trybie art. 24–26 Kpa. Z kolei od 1 stycznia 2016 r. zezwolenia w takich przypadkach wydaje marszałek województwa (art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody).

Cztery urzędy miast (Tarnów, Wieliczka, Lublin i Rzeszów) oraz Urząd Dzielnicy Bemowo m.st. Warszawy wykazywały nierzetelne dane w sprawozdaniach statystycznych SG-01 dotyczące liczby usuwanych i nasadzanych drzew bądź powierzchni terenów zieleni, natomiast jeden (Urząd Miasta Biłgoraj) nieterminowo przekazywał te sprawozdania do Głównego Urzędu Statystycznego.

Wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew

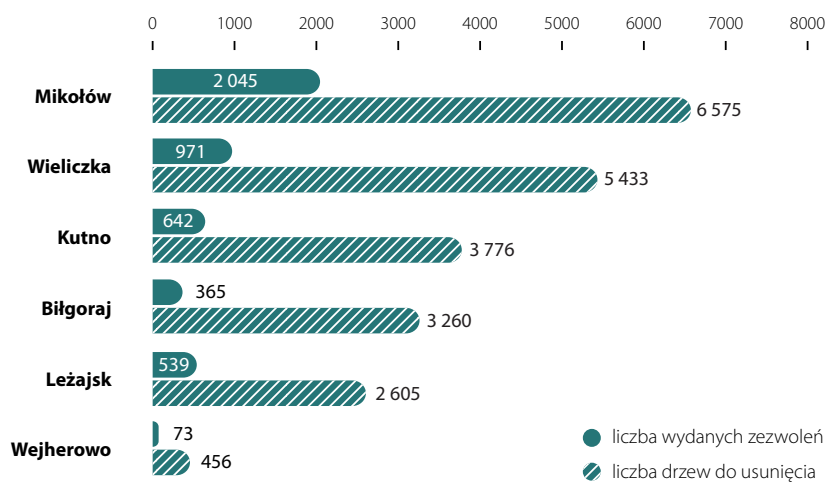
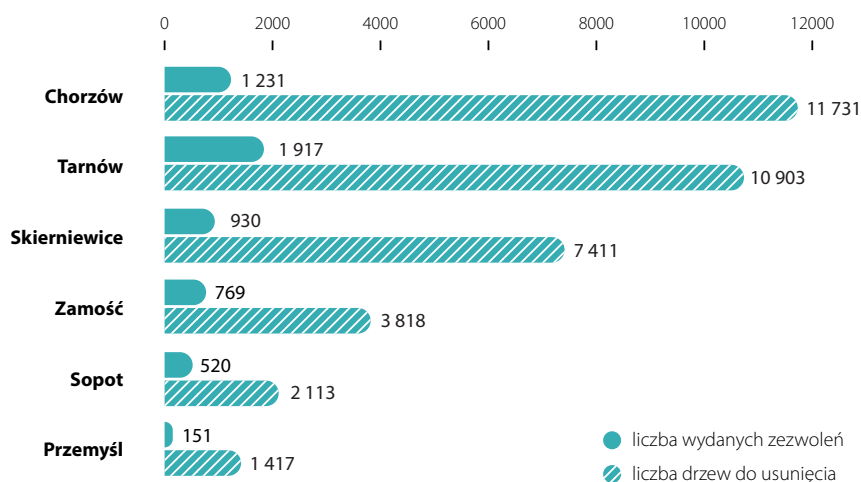
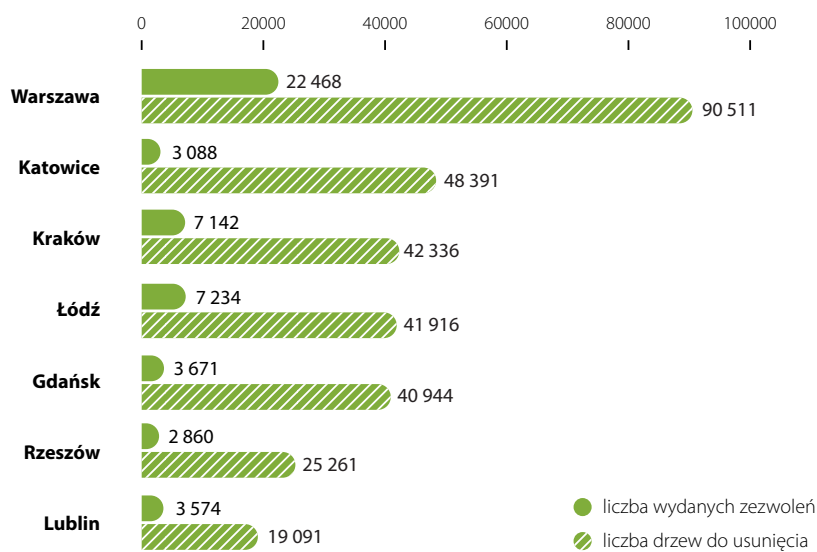
W kontrolowanych miastach w latach 2015–2020 wydano ogółem 60 190 zezwolenia na usunięcie łącznie 367 948 drzew i 395 842,1 m² krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych. W poszczególnych miastach liczba wydanych zezwoleń była następująca: w Lublinie 3574 (na usunięcie łącznie 19 091 drzew i 8942 m² krzewów), w Biłgoraju 365 (3260 drzew i 345,7 m² krzewów), w Zamościu 769 (3818 drzew i 2792 m² krzewów), w Gdańsku 3671 (40 944 drzewa i 102 411,6 m² krzewów), w Sopocie 520 (2113 drzew i 6075,5 m² krzewów), w Wejherowie 73 (456 drzew i 768,9 m² krzewów), w Katowicach 3088 (48 391 drzew i 23 145,87 m² krzewów), w Chorzowie 1231 (11 731 drzew i 10 320,8 m² krzewów), w Mikołowie 2045 (6575 drzew i 267 m² krzewów), w Krakowie 7142 (42 336 drzew i 44 391 m² krzewów), w Tarnowie 1917 (10 903 drzew i 1865,8 m² krzewów), w Wieliczce 971 (5433 drzewa i 2041,9 m² krzewów), w Łodzi 7234 (41 916 drzew i 24 797,8 m² krzewów), w Skierniewicach 930 (7411 drzew i 12954 m² krzewów), w Kutnie 642 (3776 drzew i 4355,7 m² krzewów), w Rzeszowie 2860 (25 261 drzew i 21 569,8 m² krzewów), w Przemyslu 151 (1417 drzew i 55 846 m² krzewów), w Leżajsku 539 (2605 drzew), w Warszawie 22 468 zezwoleń (90 511 drzew i 72 950,7 m² krzewów).

Kontrolowane urzędy miast nie dysponowały danymi o liczbie faktycznie usuniętych i nasadzonych drzew i krzewów na terenach innych niż tereny nieruchomości gminnych, ponieważ nie gromadziły takich danych i nie prowadziły rejestrów z tego zakresu. Prezydenci/burmistrzowie kontrolowanych miast tłumaczyli to m.in. tym, że terminy na usunięcie oraz dokonanie nasadzeń zastępczych drzew i krzewów wskazane w udzielonych zezwoleniach w większości przypadków były bardzo odległe i obejmowały okresy na przełomie różnych lat. Nie prowadzono również kontroli realizacji zezwoleń w zakresie usuwania drzew i krzewów za wyjątkiem postępowań związanych z naliczaniem opłat z tytułu usuwania drzew i krzewów, a wykonanie decyzji zezwalającej na usunięcie drzew i krzewów, jak tłumaczyli ma charakter dobrowolny. Ponadto, jak wskazywali, brakuje podstaw prawnych do kontroli wykonania decyzji oraz ustawowego obowiązku dla adresata decyzji do powiadomienia organu o wykonaniu postanowień wydanego zezwolenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 9

Liczba zezwoleń udzielonych przez prezydentów/burmistrzów miast w latach 2015–2020 na usunięcie drzew z nieruchomości innych niż gminne oraz liczba ujętych w nich drzew



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

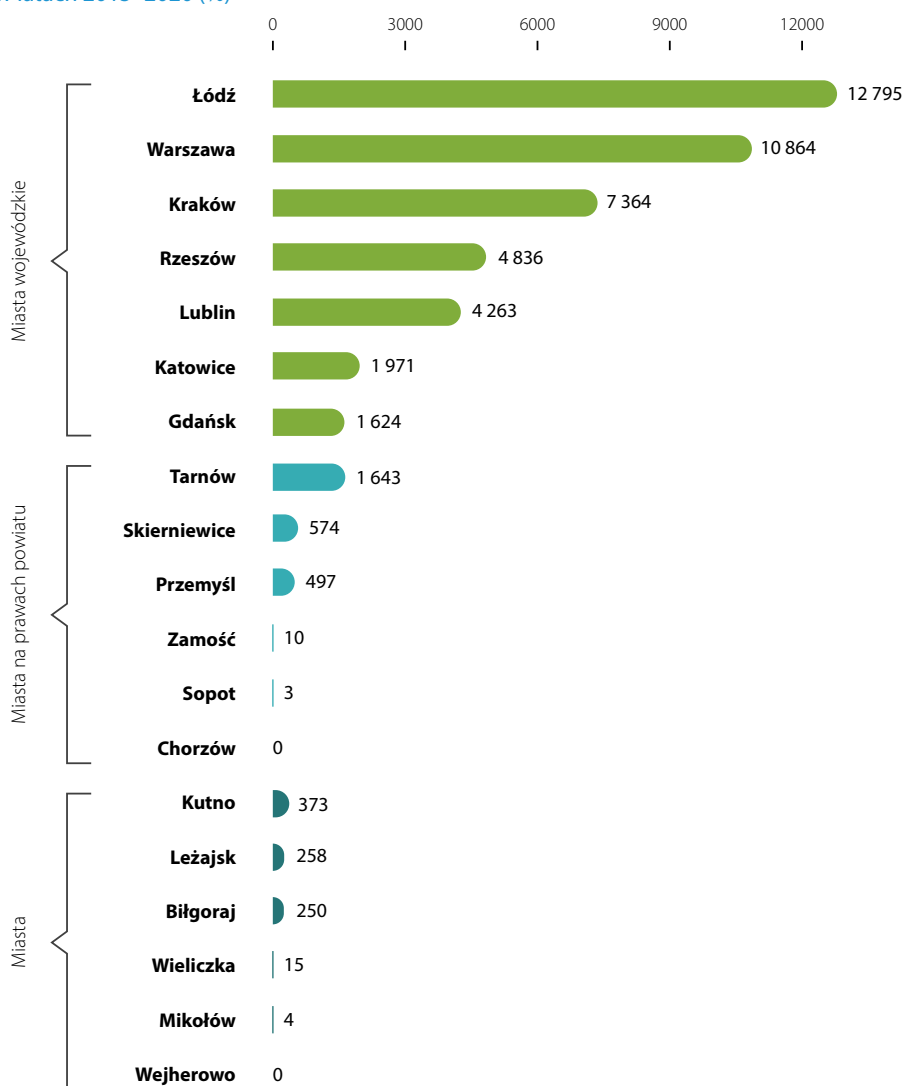
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydatki na zieleni w budżetach obywatelskich

W latach 2015–2020 mieszkańcy kontrolowanych miast w ramach budżetu obywatelskiego zgłosili ogółem 35 629 projektów, w tym 4222 dotyczących zieleni miejskiej. Zrealizowano ogółem 1188 projektów uwzględniających zieleni na łączną kwotę 147 240,8 tys. zł, co stanowiło 17,3% wartości wszystkich projektów zrealizowanych przez kontrolowane miasta w ramach budżetu obywatelskiego (849 190,47 tys. zł). Spośród miast wojewódzkich najwyższe wydatki na tego typu projekty poniesiono w Warszawie (80 753,9 tys. zł), a najniższe w Lublinie (1247,5 tys. zł), spośród miast na prawach powiatu najwyższe w Sopocie (5316 tys. zł), najniższe w Skierniewicach (572,7 tys. zł). Z kolei w pozostałych miastach, najwyższe wydatki na projekty uwzględniające zieleni poniesiono w Wejherowie (1252,9 tys. zł), a najniższe w Wieliczce (29 tys. zł). W czterech miastach, tj. w: Biłgoraju, Zamościu, Przemyślu i Leżajsku nie realizowano w ramach budżetu obywatelskiego projektów uwzględniających zieleni pomimo wniosków składanych przez mieszkańców tych miast.

Wykres nr 10

Udział wydatków na projekty uwzględniające zieleni w budżetach obywatelskich miast w latach 2015–2020 (%)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie ustaleń kontroli.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jako podstawowe bariery w utrzymaniu i tworzeniu nowych terenów zieleni, identyfikowane przez prezydentów i burmistrzów miast objętych kontrolą, jak i prezydentów siedmiu miast wojewódzkich nieobjętych kontrolą NIK, należały w szczególności:

- niskie stawki za usunięcie drzew oraz opłaty karne za usunięcie drzew bez zezwolenia, które nie sprzyjają poszukiwaniu rozwiązań projektowych pozwalających na zachowanie jak największej liczby drzew w procesie inwestycyjnym;
- brak wystarczających środków finansowych na wykup gruntów, jak i na późniejsze utrzymanie nowopowstałych terenów zieleni;
- brak całościowej inwentaryzacji zieleni, wysokie koszty i ograniczenia techniczne jej przeprowadzenia.

Podstawowe bariery dotyczące zarządzania, utrzymania i tworzenia zieleni miejskiej

5.3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

W skontrolowanych miastach, w istniejących ramach prawnych, na ogół prawidłowo i rzetelnie uwzględniano w postępowaniach administracyjnych kwestie związane z ochroną zieleni. Niemniej jednak ponad połowa zbadanych decyzji WZ umożliwiała zabudowę terenów, którym organy stanowiące miast przypisywały w studiach funkcje przyrodnicze. Wynikało to z braku prawnego wymogu zgodności tych decyzji z polityką przestrzenną miasta wyrażoną w studium. Organy miast nie miały więc faktycznej kontroli nad zagospodarowaniem terenów zielonych nieobjętych mpzp. Organy miast wojewódzkich nie dysponowały przy tym rzetelnym rozeznaniem na temat liczby decyzji WZ dotyczących terenów zielonych. Kontrola wykazała przy tym niespójności w przepisach prawa dotyczące podstaw prawnych do określania w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, w szczególności w zakresie urządzania i kształtowania terenów zieleni. Przepisy prawa nie dawały także wyraźnych podstaw prawnych do ustalania w decyzjach minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co prowadziło do niejednorodnych praktyk w zakresie jego ustalania w decyzjach WZ.

W latach 2015–2020 burmistrzowie i prezydenci miast objętych kontrolą NIK wydali łącznie 47,3 tys. decyzji WZ. Spośród:

- miast wojewódzkich najwięcej decyzji WZ wydano w Łodzi i w Warszawie (odpowiednio 12,8 tys. i 10,9 tys.), zaś najmniej w Katowicach i w Gdańsku (odpowiednio 2 tys. i 1,6 tys.);
- miast na prawach powiatu najwięcej decyzji WZ wydano w Tarnowie i w Skierniewicach (odpowiednio 1,6 tys. i 0,6 tys.), a najmniej w Zamościu i w Sopocie (odpowiednio 10 i trzy). Z kolei w Chorzowie nie wydano w ww. okresie ani jednej decyzji WZ (powierzchnia miasta była pokryta w 100% mpzp);
- pozostałych miast najwięcej decyzji WZ wydano w Kutnie i w Leżajsku (odpowiednio 0,4 tys. i 0,3 tys.), a najmniej w Wieliczce i w Mikołowie (15 i cztery). Z kolei w Wejherowie nie wydano ani jednej decyzji WZ.

Liczba decyzji WZ wydanych przez kontrolowane organy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W tym samym okresie w całym kraju wydano 843,7 tys. decyzji WZ, z tego najwięcej dla zabudowy jednorodzinnej (540,2 tys.).

Miasta nie monitorowały presji inwestycyjnej na tereny zielone wynikającej z decyzji WZ

W skontrolowanych urzędach miast nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji WZ oraz decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych przez organ dla terenów, które według studium podlegają ochronie przed zabudową (tzw. nieinwestycyjnych) i posiadających funkcje przyrodnicze. Tym samym organy wykonawcze miast nie dysponowały usystematyzowaną i bieżącą wiedzą na temat presji inwestycyjnej dotyczącej terenów, które rada miasta wyłączyła z zabudowy. W Lublinie, Biłgoraju i Katowicach analizowano decyzje WZ, jednak tylko na etapie sporządzania projektów mpzp. W Krakowie, Leżajsku i w Skierniewicach przyjmowano, że przepisy prawa nie nakładały obowiązku prowadzenia analiz dotyczących presji inwestycyjnej na tereny wyłączone z zabudowy, a studium wiąże jedynie przy sporządzaniu projektów mpzp. W Tarnowie wyjaśniano, iż nie było prawnego wymogu prowadzenia rejestru decyzji wydawanych dla terenów wyłączonych z zabudowy, a w Warszawie, Łodzi i w Rzeszowie brak analiz w ww. zakresie tłumaczono brakiem podstawy prawnej do uwzględniania ustaleń studium w decyzjach WZ.

Urzędy nie dysponowały również usystematyzowaną wiedzą na temat liczby decyzji WZ wydanych dla terenów zielonych, wyłączonych według studium z zabudowy ze względu na ich walory lub funkcje przyrodnicze, tj.:

- w Lublinie, choć nie prowadzono ewidencji pozwalającej na wyodrębnienie decyzji WZ wydanych dla przedsięwzięć na terenach zielonych, w trakcie kontroli NIK Urząd podał, iż w latach 2015–2020 wydano 924 takie decyzje (21,5% wydanych decyzji WZ ogółem). Najwięcej (661) decyzji dotyczyło zamierzeń inwestycyjnych polegających na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 90 usługowych, 28 – wielorodzinnych, a 145 innej zabudowy;
- w Warszawie, Urząd poinformował, iż wydano 52 decyzje WZ i 16 pozwoleń na budowę dla przedsięwzięć na terenach wyłączonych w studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, jednak dane te były niekompletne i pochodziły tylko z połowy dzielnic. Pozostałe poinformowały, iż nie wydawały takich decyzji, nie posiadały terenów wyłączonych z zabudowy, bądź nie prowadziły rejestrów pozwalających na ustalenie skali wydawania takich decyzji;
- w Katowicach, Krakowie, Łodzi i Rzeszowie Urzędy nie posiadały danych w ww. zakresie;

W mniejszych miastach niewielka była skala wydawanych decyzji WZ dla przedsięwzięć na terenach o funkcjach przyrodniczych. W latach 2015–2020 najwięcej takich decyzji wydano w Leżajsku (46) i w Biłgoraju (34). W Zamościu, Wejherowie i Chorzowie nie wydano żadnej takiej decyzji, w Tarnowie nie dysponowano usystematyzowaną wiedzą w ww. zakresie, a w pozostałych miastach ich liczba wynosiła od trzech do 15.

NIK zauważa, że bieżąca wiedza o presji inwestycyjnej na terenach o funkcjach przyrodniczych ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia podejmowania działań zmierzających do opracowania (według przyjętych priorytetów) i uchwalenia mpzp, które konkretyzują zapisy studium i muszą być z nimi zgodne.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Rzeszowie, w latach 2020–2021 podjęto próbę ograniczenia presji inwestycyjnej na terenach zielonych polegającą na zawieszeniu postępowań o wydanie decyzji WZ. Prezydent, a następnie pełniący funkcję Prezydenta, na podstawie art. 62 ust. 2 upzp wydali kilkanaście postanowień wstrzymujących postępowania w sprawie wydania decyzji WZ dotyczących terenów uznanych przez nich za obszary przestrzeni publicznej (nieokreślonych w ten sposób w studium) – do czasu uchwalenia mpzp dla tych terenów. W uzasadnieniach postanowień w tych sprawach wskazano m.in. na to, że wnioskowane do zabudowy działki zgodnie z ustaleniami studium położone są na terenie oznaczonym, jako: „usługi publiczne lub komercyjne: rekreacja, turystyka, sport w zieleni urządzonej” lub też „zielenie urządzona/uzupełniająco parkingi: ciągi pieszo-rowerowe, parki dzielnicowe”, „co spełnia przesłanki przestrzeni publicznej”. Powołano się przy tym na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi sygn. akt II SA/Łd 717/19 z dnia 10 grudnia 2019 r., zgodnie z którym w tej sytuacji zastosowanie znajduje art. 62 ust. 2 ww. ustawy.

NIK stwierdziła jednak, że w studium Rzeszowa nie określono wprost obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 6 upzp. Za obszar przestrzeni publicznej może być uznany teren, który spełnia łącznie dwójakiego rodzaju przesłanki: materialne (związane z jego znaczeniem, położeniem i cechami) oraz formalne (łącznie się z określeniem obszaru w studium). W konsekwencji, jeżeli dany teren nie zostanie określony w studium, jako obszar przestrzeni publicznej, to takiego obszaru nie stanowi, choćby odznaczał się właściwościami, które by to uzasadniały. Oznacza to zarazem brak obowiązku sporządzenia mpzp dla tego terenu²⁹.

Kontrolą objęto 180 decyzji WZ wydanych w latach 2015–2020, z tego 96 (53,3%) zostało wydanych dla obszarów wyłączonych według studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Były to tereny położone według studiów z reguły w obrębie systemów przyrodniczych miast, tj. m.in. w: strefie zieleni pomiędzy obszarami zurbanizowanymi, suchych dolinach, dolinach rzecznych, w strefie zieleni, w strefie produkcji rolnej bez prawa zabudowy, na terenach lasów, zieleni urządzonej i usług rekreacji, w ciągach korytaryzacji ekologicznych (związanych z otwartymi fragmentami dolin rzecznych, które należy chronić przed zabudową), oraz na terenach zieleni urządzonej i zieleni nieurządzonej.

Objęte badaniem decyzje WZ dla przedsięwzięć na terenach wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze dotyczyły w większości budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych.

53,3% zbadanych przez NIK decyzji WZ przewidywało zabudowę terenów wyłączonych w studium z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze

Przykłady

Warszawa

Decyzja WZ dotycząca budowy 38 budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej oraz 76 szamb szczelnych. Planowana inwestycja była sprzeczna ze studium w zakresie funkcji określonej dla obszaru ZP1 stanowiącego tereny zieleni urządzonej związanej z przebiegiem cieku wodnego w ukła-

²⁹ Zob. wyrok NSA z 12 marca 2020 r. sygn. akt II OSK 3979/19 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 10 września 2019 r. sygn. akt SA/Bk 12/19.

dzie hydrograficznym Warszawy (objętym w studium ochroną), który spełniał istotną rolę retencji i odprowadzania wód. Teren znajdował się w obszarze głównych powiązań przyrodniczych pomiędzy obszarami systemu przyrodniczego. Inwestycja była sprzeczna ze studium także w zakresie niedotrzymania standardów urbanistycznych dotyczących infrastruktury społecznej obszaru. Dla tego terenu nie była prowadzona żadna procedura planistyczna.

Decyzja WZ dotycząca budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami, infrastrukturą techniczną i zjazdem. Planowana inwestycja była sprzeczna z ustaleniami studium w zakresie funkcji określonej dla obszaru ZL – tereny zieleni leśnej, gdzie obowiązywał zakaz zabudowy z dopuszczeniem jedynie możliwości rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych (teren położony w obszarze podstawowym Systemu Przyrodniczego Warszawy). Biuro Architektury i Zagospodarowania Przestrzennego m.st. Warszawy (dalej: BAIPP) zarekomendowało zarządowi dzielnicy wydanie decyzji odmawiającej ustalenia WZ. Zarząd dzielnicy trzykrotnie wydawał decyzje odmowne, które były uchylane przez organ odwoławczy wraz z przekazaniem sprawy do ponownego rozpatrzenia. W jednej z decyzji odmownych argumentowano m.in., że teren objęty wnioskiem to niemal wyłącznie teren leśny, położony w Mazowieckim Parku Krajobrazowym. Wprowadzenie intensywnej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na terenie leśnym, stanowiącym park, doprowadziłoby do rozlania się jej na nowe obszary i zniszczenie ich walorów przyrodniczych. Do zakończenia kontroli NIK sprawa nie została ostatecznie rozstrzygnięta.

Decyzja WZ dotycząca budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego na terenie oznaczonym w studium ZP2 – tereny zieleni urządzonej z udziałem terenów sportu i rekreacji, związane z lokalizacją Glinianek Jelonki stanowiących jeden z podstawowych elementów sieci hydrograficznej Warszawy. W projekcie mpzp (pozostającym w opracowaniu od 2011 r.) działka położona była na terenach zieleni publicznej z wodami powierzchniowymi. BAIPP opiniując zgodność zamierzenia ze studium stwierdziło sprzeczność z tym dokumentem oraz zwróciło uwagę, iż na części terenu oznaczonego jako ZP2 istniała już zabudowa mieszkaniowa wielorodzinną, w część zbiorników wodnych została zasypana i nie istnieje. Wskazało również, iż w celu zachowania pozostałego fragmentu terenu zieleni urządzonej, wolnego od zabudowy, należałoby sporządzić jego wycenę oraz prowadzić działania w kierunku jego wykupienia na rzecz miasta. Po pięciu miesiącach BAIPP zarekomendowało wydanie decyzji WZ, która miała być uwzględniona w zmianie studium. Burmistrz Bemowa wyjaśnił, że nie stwierdzono jakichkolwiek elementów zieleni urządzonej na działce, a w sąsiedztwie istniała już zabudowa, która uniemożliwiała realizację ogólnodostępnego, zwartej terenu zieleni parkowej.

Katowice

Budynki mieszkalne jednorodzinne na działkach położonych w ciągu korytarza ekologicznego rzeki i jej dopływów, objętych ochroną przed przekształceniami oraz zakazem lokalizacji zabudowy. Teren był klasyfikowany, jako zagrożony powodzią lub podtopieniami. Do opracowania mpzp przystąpiono w 2011 r. W projekcie mpzp przewidziano zakaz zabudowy w ww. lokalizacji.

Pawilon handlowo-usługowy o pow. blisko 5 tys. m² położony na działce przeznaczonej w studium na obszary zieleni urządzonej i usługi rekreacji (wymagające ukształtowania w tym kierunku).

Kraków

Budynek mieszkalny jednorodzinny z wbudowanym garażem. Działka położona na terenie, który według studium znajduje się w strefie kształtowania systemu przyrodniczego, korytarza przewietrzania miasta oraz obszaru wymiany powietrza. Działki znajdowały się w obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi od rzeki Wisły.

Łódź

Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Łodzi odmówił uzgodnienia projektu decyzji dla przedmiotowej inwestycji, jednak uczynił to po terminie, stąd organ prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ uznał, że zgodnie z art. 53 ust. 5c upzp projekt uzgodnił się z mocy prawa.

Budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami i wbudowanymi garażami na nieruchomości zaliczanej w studium do terenów zieleni urządzonej o powierzchni minimum 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej. Inwestycja nie była zgodna ze studium, w którym teren inwestycji został wskazany jako obszar wyłączony spod zabudowy, leżący w znacznej części w obrębie korytarza ekologicznego wyznaczonego wzdłuż doliny rzeki Łódki i zagrożony podtopieniem i zalewaniem. Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa UM wskazywał, iż dolina Łódki powinna być chroniona przed zabudową, a realizacja inwestycji będzie sprzeczna z potrzebą ochrony dolin rzecznych, jako elementów regulacji ekohydrologicznej. Ochrona dolin rzecznych jest jednym z warunków zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego – przeciwdziałania zaburzeniom hydrologicznym, szczególnie wyraźnym na obszarach zurbanizowanych w wyniku nasilających się zmian klimatycznych. Inwestycyjne wykorzystanie dolin rzecznych jest sprzeczne z zasadami kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, o którym jest mowa w Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020 i związanej z nią Polityce komunalnej i ochrony środowiska miasta Łodzi 2020+. Wydział podsumował, iż pomimo szeregu uwag opinia nie wskazuje przepisów obowiązującego prawa, na podstawie których organ mógłby stwierdzić niezgodność decyzji z przepisami odrębnymi i odmówić ustalenia warunków zabudowy.

Kutno

Decyzja WZ dla inwestycji polegającej na budowie czterech budynków zamieszkania zbiorowego na działce położonej w obszarze, dla którego w 2019 r. Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp. Według studium działka położona jest na terenach przeznaczonych pod tereny zieleni parkowej i zieleni urządzonej oraz terenach łąk. Mając na uwadze art. 20 ust. 1 upzp, stanowiący, że ustalenia mpzp nie mogą naruszać ustaleń studium uznano, że zapisy w planie miejscowym dotyczące przeznaczenia terenu objętego wnioskiem mogą być odmienne od wnioskowanego sposobu zagospodarowania terenu, wobec czego konieczne było zawieszenie postępowania w celu zapobieżenia wydania decyzji WZ niezgodnej z opracowywanym mpzp. W związku z tym postępowanie zostało zawieszone, a następnie po dziewięciu miesiącach podjęte i wobec spełnienia wymogów określonych w art. 61 ust. 1 upzp wydano decyzję WZ.

Rzeszów

Decyzja WZ dotycząca budynku mieszkalnego wielorodzinnego (prawie 300 lokali mieszkalnych o wysokości od 10 do 16 kondygnacji) z częścią handlowo-usługową i urządzeniami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym. Inwestycja miała być położona w obszarze, którego funkcję określono jako centrum, wskazanym w studium jako jeden z obszarów strategicznych dla realizacji głównych celów polityki społeczno-gospodarczej i przestrzennej miasta, polegającym na rekreacyjnym zagospodarowaniu doliny Wisłoka³⁰ oraz reali-

³⁰ W analizie spełniania warunków określonych w art. 61 ust. 1 upzp stwierdzono m.in., że dolina Wisłoka tworzy zasadniczy trzon systemu przyrodniczego miasta, jako fragment korytarza ekologicznego o znaczeniu ponadregionalnym. Dla właściwego funkcjonowania i zachowania równowagi środowiska dolina jest wspomagana przez zielenią parkową, cmentarną, ogrody działkowe, boczne doliny dopływów Wisłoka. Cały ten układ spełnia ważną rolę w systemie przewietrzania miasta (...).

zacji innych działań mających na celu stworzenie z niej osi kompozycyjnej miasta przy zachowaniu głównej funkcji w systemie przewietrzania miasta. Część terenu inwestycji znajdowała się w obszarze zagrożonym zalewaniem wodami powodziowymi. Obszar planowanej inwestycji położony był w terenach doliny Wisłoka w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki (minimum 20 m od góry skarpy rzeki). Uznano, iż planowane zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z funkcją otoczenia, gdyż w analizowanym obszarze znajduje się zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i jednorodzinna, zabudowa o funkcji usługowej oraz tereny niezabudowane.

Decyzja WZ dotycząca zespołu budynków o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej (o wysokości od 10 do 55 m) z częścią usługowo-handlową, garażem wielopoziomowym, zespołami miejsc postojowych wraz z infrastrukturą techniczną i urządzeniami budowlanymi. Funkcja terenu według studium to rekreacja, turystyka, sport w zieleni urządzonej. Teren był położony w dolinie koryta rzeki Wisłok, stanowiącej naturalny korytarz umożliwiający przepływ mas powietrza. Planowana inwestycja znajdowała się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią od rzeki Wisłok.

Prace nad mpzp dla terenów z wydanymi WZ

Zróznicowany był stan prac nad planami miejscowymi obejmującymi działki, dla których wydano decyzje WZ poddane kontroli NIK. W przypadku 87 badanych spraw, rady miast nie przystąpiły do opracowania mpzp, natomiast w przypadku pozostałych 93, procedury planistyczne były w toku na dzień wydania decyzji WZ. Przystąpienie do opracowania planu miało w tych przypadkach miejsce w latach wcześniejszych (w zależności od jednostki w latach 2003–2019).

Brak mpzp dla terenów, dla których wydano decyzje WZ objęte kontrolą NIK tłumaczono długotrwałością prac planistycznych, trudnością z oszacowaniem czasu niezbędnego do opracowania mpzp, potrzebą ponawiania procedury, obciążeniem toczącymi się procedurami dotyczącymi projektów przewidzianych do uchwalenia we wcześniejszych terminach, działaniem na podstawie wieloletniego programu, dużą liczbą rozpoczętych i niezakończonych prac planistycznych w innych rejonach miasta, bądź brakiem obowiązku podjęcia prac planistycznych i brakiem takiej potrzeby.

Analizy poprzedzające wydanie decyzji WZ

Wydanie każdej z decyzji WZ objętej kontrolą NIK było poprzedzone sporządzeniem analizy, o której mowa w art. 53 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp.

W **Warszawie**, wydawanie decyzji WZ i pozwoleń na budowę należało do kompetencji burmistrzów dzielnic z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla BAiPP. W 2009 r. Zastępca Prezydenta Miasta zwrócił się do burmistrzów dzielnic z prośbą o kierowanie do analizy przez Prezydenta m.st. Warszawy wniosków o wydawanie decyzji WZ, które są sprzeczne ze studium, podkreślając, że w toku wydawania takich decyzji, choć prawo tego nie wymaga, należy brać pod uwagę kierunki polityki przestrzennej zapisane w studium. Uznał również za celowe zawieszenie wydawania decyzji WZ w okresie od rozpoczęcia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu do uchwalenia mpzp. W 2017 r. w związku z dużą liczbą wniosków w sprawach wydania WZ sprzecznych ze studium lub z projektami mpzp Zastępca Prezydenta ustalił tryb opiniowania wniosków przez BAiPP. Ponowiono zalecenie zawieszania postępowań do czasu uchwalenia planu. W 2020 r. uzupełniono powyższy tryb o zalecenie kierowania spraw trudnych i konfliktowych na Kolegium Prezydenta. Ponowiono

zalecenie zawieszania postępowań do czasu uchwalenia planu. W latach 2015–2020 do BAIPP wpłynęło 789 zapytań co do zgodności inwestycji objętej wnioskiem o wydanie WZ z ustaleniami studium lub z projektami mpzp, z czego 130 dotyczyło terenów zieleni. W UM nie posiadano wiedzy dotyczącej uwzględnienia bądź nieuwzględnienia opinii przez burmistrza dzielnicy. Wyjaśniono również, że wszystkie wnioski dotyczące inwestycji mieszkaniowych na terenach o funkcjach przyrodniczych opiniowane są negatywnie.

Zgodnie z art. 54 pkt 2 lit. b w związku z art. 64 ust. 1 upzp decyzja WZ określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych, a w szczególności w zakresie ochrony środowiska. Stosownie do § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa, ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zapisuje się poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 Poś oraz obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody. Z kolei art. 72 Poś odnosi się do wymagań w zakresie ochrony środowiska, jakie powinny spełniać studia i plany miejscowe, wskazując w ust. 1 pkt 3, iż warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska zapewnia się m.in. poprzez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni. Art. 73 ust. 1 pkt 1 Poś stanowi zaś, że w mpzp oraz w decyzji WZ uwzględnia się w szczególności ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie przepisów ustawy o ochronie przyrody parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru chronionego krajobrazu, obszaru Natura 2000, zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, użytku ekologicznego, stanowiska dokumentacyjnego, pomników przyrody oraz ich otulin.

Zapisy decyzji WZ wydanych w kontrolowanych urzędach zawierały część dotyczącą określenia warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, w której zamieszczano w różnym stopniu szczegółowości zapisy związane z zielenią, dotyczące np.: konieczności uzyskania zezwolenia na wycinkę drzew kolidujących z inwestycją, wytyczenia inwestycji w miarę możliwości poza rzutem koron drzew oraz bez kolizji z krzewami, zachowania cennego drzewostanu, projektowania tras uzbrojenia w sposób jak najmniej naruszający urządzonej zieleni, odsunięcia inwestycji od granicy sąsiadującego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, uzgodnienia z komórką urzędu właściwą w sprawach ochrony środowiska kolizji inwestycji z istniejącą zielenią, zabezpieczenia na czas budowy drzew i krzewów, dążenia do zachowania jak największej liczby drzew i krzewów, zachowania odległości zabudowy od konturu lasu zgodnie z obowiązującymi przepisami, zapewnienia zgodności inwestycji z przepisami Poś, uwzględnienia ochrony środowiska

Zapisy decyzji WZ dotyczące ochrony środowiska

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na obszarze prowadzenia prac, wykorzystania i przekształcenia elementów przyrodniczych wyłącznie w takim zakresie, w jakim jest to konieczne, czy też ochrony wartościowej zieleni.

W Warszawie wypracowano m.in. zapisy decyzji WZ wskazujące konieczność realizacji nasadzeń drzew z zalecanym towarzyszeniem roślinności średniej i niskiej – projektowanie zieleni, w tym dobór gatunków do nasadzeń, powinno się odbywać w oparciu o Standardy kształtowania zieleni Warszawy (załącznik nr 7 do POŚ m.st. Warszawy na lata 2017–2020 z perspektywą do 2023 r.). Powyższe NIK uznaje za dobrą praktykę.

W decyzjach WZ objętych kontrolą nie ujmowano nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś w części dotyczącej urządzania i kształtowania terenów zieleni. Powyższe z reguły wyjaśniano brakiem podstawy prawnej do zapisów polegających np. na zakazie wycinki drzew bądź nakazie dokonania nowych nasadzeń, jak również tym, że art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś odnosi się do studium i mpzp, a nie do decyzji WZ.

Uzgodnienia z innymi organami

W przypadku objęcia obszaru ochroną na podstawie przepisów uop, wydanie decyzji WZ było poprzedzane uzgodnieniem z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska. W Biłgoraju, wystąpiły przypadki występowania o opinię do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, również gdy teren podlegający wnioskowi o ustalenia WZ położony był w korytarzu ekologicznym miasta, dolinie rzeki, a nie był objęty ochroną prawną. W odpowiedzi RDOŚ wskazywał, że działka położona jest poza obszarami chronionymi, a korytarze ekologiczne nie są obszarami chronionymi określonymi w art. 6 ust. 1 uop i w związku z tym decyzje WZ na tych terenach nie wymagają uzgodnienia z RDOŚ.

Niejednolite praktyki w zakresie ustalania minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej

W stanie prawnym obowiązującym w latach 2015–2020 nie było jednoznacznej podstawy prawnej do ustalania w decyzjach WZ minimalnego wskaźnika PBC. Nie wymagały tego przepisy upzp, ani rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Pojęcie PBC, choć nigdzie niezdefiniowane, używane było zaś w rozporządzeniu w sprawie nazewnictwa.

Kontrola NIK wykazała, iż niejednolita była praktyka urzędów w zakresie ustalania w decyzjach WZ minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. W 13 spośród 19 urzędów³¹ ustalano ten parametr wskazując jako podstawę przepisy rozporządzenia w sprawie nazewnictwa, przy czym znaczenie PBC nie było definiowane w tych rozstrzygnięciach. W urzędach wyjaśniano, że nieposiadające definicji legalnej pojęcie PBC utożsamiano z terenem biologicznie czynnym, zdefiniowanym w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dla budynków. Z kolei w sześciu urzędach³² minimalny wskaźnik PBC nie był w ogóle ustalany w decyzjach (bądź był ustalany w niektórych sprawach), co tłumaczono brakiem takiego obowiązku, bądź brakiem ku temu podstawy prawnej.

³¹ Miasta: Lublin, Biłgoraj, Zamość, Sopot, Mikołów, Kraków, Wieliczka, Tarnów, Rzeszów, Przemyśl, Warszawa oraz dzielnice m.st. Warszawy: Bemowo, Bielany.

³² Gdańsk, Katowice, Łódź, Skierniewice, Kutno, Leżajsk.

Przykłady

W **Katowicach** minimalny wskaźnik PBC nie był ustalany dla domów jednorodzinnych – jak wyjaśniano – ze względu na brak podstawy prawnej.

W **Lublinie** w decyzjach WZ ustalano minimalny wskaźnik PBC. Wskazywano jednocześnie, iż upzp nie reguluje sposobu ustalania PBC. Także przepisy rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy nie zawierają definicji oraz sposobu ustalania tego parametru. Wskaźniki PBC dostosowywane były każdorazowo do warunków wynikających z zasady tzw. „dobrego sąsiedztwa”. Przyjmowano, iż na konieczność ustalania tego parametru wskazuje rozporządzenie w sprawie nazewnictwa.

W **Tarnowie** wyjaśniano, iż wskaźnik PBC był ustalany w decyzjach WZ na podstawie rozporządzenia w sprawie nazewnictwa. Wyznaczany był na podstawie analizy zagospodarowania działek zlokalizowanych w obszarze analizowanym.

W **Łodzi** wskaźnik PBC nie był ustalany w decyzjach WZ, gdyż przyjmowano, że przepisy rozporządzenia z 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy nie regulują wymagań dotyczących jego określenia. Nie regulują również sposobu wykonania analizy terenów sąsiednich pod kątem powierzchni zielonych.

W **Skierniewicach** wskaźnik PBC nie był ustalany, gdyż – jak wyjaśniano – nie dają ku temu podstawy prawnej przepisy upzp. Przyjmowano jednak, iż w przypadku decyzji WZ na terenach położonych w strefach ochrony uzdrowiskowej obowiązek ustalania PBC wynika z ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych.

W **Kutnie** wskaźnik PBC nie był ustalany w decyzjach WZ. Wskazywano, iż zgodnie z przepisami upzp przy określeniu wskaźnika powierzchni zabudowy ustalana była powierzchnia, która mogła być zabudowana i utwardzona, a pozostała powierzchnia działki powinna być przeznaczona pod zieleń.

W **Rzeszowie** ustalano wskaźnik PBC w decyzjach WZ. Wyjaśniano jednak, że zarówno w upzp, jak i w rozporządzeniu z 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy brak jest jakichkolwiek regulacji, które upoważniałyby organy wydające decyzje WZ do określania procentu PBC na obszarze inwestycji. Regulacja odnosi się jedynie do intensywności wykorzystania terenu, a nie tego, jaka jego część ma pozostawać biologicznie czynna. W przypadku braku mpzp brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących sposobu ustalenia takiego parametru zagospodarowania działki, jakim jest procent PBC.

W **Przemysłu** ustalano wskaźnik PBC w decyzjach WZ. Przy jego określaniu brano pod uwagę warunki ukształtowania terenu, udział terenów zielonych, charakter istniejącej zabudowy, jak i parametry oraz przeznaczenie wnioskowanej zabudowy.

W **Urzędzie Dzielnicy Bemowo** ustalano wskaźnik PBC w decyzjach WZ przyjmując, że rozporządzenie z 2003 r. w sprawie nazewnictwa WZ daje podstawę do ustalania w WZ minimalnego wskaźnika PBC. Rozporządzenie nie stoi w sprzeczności z treścią upzp, która obliuguje do zawarcia w WZ wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu. Wskaźnik PBC jest jednym z parametrów, które – w świetle powyższego powinny być zbadane w przedmiotowej analizie urbanistycznej i określone dla nowej inwestycji.

Oceny środowiskowe w postępowaniach w sprawie wydania decyzji WZ

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 55 lit. b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³³ oraz analogicznego przepisu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. o tym samym tytule³⁴, do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się zabudowę mieszkaniową wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą nieobjętą ustaleniami mpzp albo miejscowego planu odbudowy, o powierzchni zabudowy nie mniejszej niż: 0,5 ha na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, lub otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–3 tej ustawy; 2 ha na obszarach innych niż wyżej wymienione³⁵. Z kolei, zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia z 2019 r. do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zalicza się również przedsięwzięcia nieosiągające progów określonych w ust. 1, jeżeli po zsumowaniu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami planowanego, realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju znajdującego się na terenie jednego zakładu lub obiektu osiągną progi określone w ust. 1.

Kontrola NIK wykazała, iż wskazane powyżej przepisy nie zapewniały w sposób jednoznaczny prawnie skutecznego poddawania ocenom środowiskowym kolejnych przedsięwzięć polegających na zabudowie mieszkaniowej na terenach nieobjętych mpzp, w sytuacji gdy powstają one w swoim bezpośrednim sąsiedztwie prowadząc ostatecznie do powstania osiedli mieszkaniowych zajmujących powierzchnię zabudowy przekraczającą 2 ha. Powyższa uwaga odnosi się zarówno do sytuacji, w której decyzję WZ uzyskuje ten sam wnioskodawca, jak również do sytuacji, w której decyzje WZ dotyczące sąsiednich działek uzyskują różni wnioskodawcy.

Przykłady

W **Lublinie** w postępowaniach o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przeprowadzano analizę oddziaływań skumulowanych dla przedsięwzięć realizowanych i zrealizowanych, znajdujących się na terenie, na którym planuje się realizację przedsięwzięcia oraz w obszarze oddziaływania przedsięwzięcia.

UM m.st. **Warszawy** stwierdził próby obejścia przez wnioskodawców konieczności uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W latach 2015–2020 było złożonych kilka wniosków o wydanie decyzji WZ dla pojedynczych budynków mieszkaniowych wielorodzinnych, które sąsiadowały ze sobą tworząc faktycznie zespół/osiedle zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (posiadały wspólny układ komunikacyjny oraz powiązania techniczne i gospodarcze).

W jednej ze spraw w **Łodzi**, Wojewoda Łódzki zwrócił się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi o rozważenie możliwości weryfikacji w trybie nadzoru wydanych decyzji o WZ. Wątpliwości Wojewody budził fakt wydania czterech decyzji WZ dla jednej nieruchomości, przy czym decyzje te były wydawane dla różnych podmiotów, które reprezentował jeden pełnomocnik, co mogło wskazywać, iż chodziło o jedną inwestycję, która została sztucznie

³³ Dz. U. poz. 1839.

³⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

³⁵ W rozporządzeniu z 2010 r. odpowiedni przepis to § 3 ust. 1 pkt 53 lit. b.

podzielona w celu ominięcia konieczności uzyskania decyzji środowiskowej dla planowanego zamierzenia. Zdaniem SKO, wydanie na rzecz różnych wnioskodawców, decyzji WZ dla zbliżonych przedmiotowo inwestycji, planowanych do realizacji na kilku różnych fragmentach tej samej działki, nie jest obejściem prawa, bowiem nie jest znany SKO przepis, który zabraniałby takiego postępowania. Na ostateczną decyzję SKO skargę do sądu administracyjnego złożył Prokurator Prokuratury Okręgowej w Łodzi zarzucając m.in. zaakceptowanie przez SKO fikcyjnego podziału jednej inwestycji na rzekomo cztery niezależne z pozoru inwestycje w celu uzyskania przez inwestora warunków zabudowy. Prokurator podkreślił, iż doszło do złożenia wniosków przez rzekomo różne podmioty, niepowiązane z głównym inwestorem. Ostatecznie, po wydaniu fizycznie czterech decyzji o pozwoleniu na budowę doszło do scedowania inwestycji na jeden podmiot. W ocenie Prokuratora, każdy złożony przez rzekomych różnych inwestorów oddzielny wniosek o wydanie WZ nie odzwierciedlał faktycznego zamierzenia inwestycyjnego (powierzchnia ponad 6 ha). Wskazana sytuacja, z pozoru jest zgodna z prawem, a faktycznie rażąco je narusza. Wystarczy bowiem podzielić jedną inwestycję na szereg mniejszych, rzekomo niepowiązanych ze sobą w celu obejścia uregulowań, nakładających na inwestora dodatkowe obowiązki. WSA w Łodzi oddalił skargę Prokuratora wskazując m.in, że naruszać prawo mogą jedynie konkretne rozstrzygnięcia organów, niezależnie od intencji stron postępowania. Orzeczenie organu, sankcjonujące obejście prawa, narusza prawo, jednakże owo obejście odnosić się musi do konkretnych przepisów prawa, nie zaś jedynie do intencji stron.

NIK zwróciła się do Ministra Klimatu i Środowiska o udzielenie informacji i wyjaśnień w kwestii ewaluacji przepisu § 3 ust. 1 pkt 55 rozporządzenia z 2019 r. oraz analogicznego przepisu rozporządzenia z 2010 r., pod kątem osiągnięcia celów regulacji, skutków tych przepisów (w tym niepożądanych), jak również możliwości ich omijania. Działająca z upoważnienia Ministra, Sekretarz Stanu poinformowała, że aktualnie najskuteczniejszym narzędziem gospodarowania przestrzenią jest mpzp, a kwestia obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, bądź jej braku pozostaje bez wpływu na możliwość zurbanizowania obszarów stanowiących system przyrodniczy miasta, w sytuacji gdy obszary te nie są objęte mpzp i stosownymi zakazami. Wskazała, iż w kwestii omijania procedur nie można zgodzić się ze stwierdzeniem, że przepisy ww. rozporządzenia nie przewidują wyraźnej podstawy prawnej do sumowania powierzchni zabudowy sąsiednich działek, co do których ten sam wnioskodawca uzyskał decyzję WZ na zamierzenie inwestycyjne o tym samym charakterze, bowiem sytuacje te reguluje § 3 ust. 2 pkt 2 i 3 ww. rozporządzenia. Sekretarz Stanu potwierdziła jednak, że przepisy jednoznacznie nie normują obowiązku uwzględnienia powierzchni zabudowy sąsiednich działek, co do których inna osoba uzyskała decyzję WZ. Wskazała, że z obowiązujących uwarunkowań prawnych wynika, że zaistnienie powiązania technologicznego determinuje konieczność uznania planowanych inwestycji za jedno przedsięwzięcie. Z drugiej strony w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej nie może być mowy o powiązaniu technologicznym, gdyż nie mamy do czynienia z ciągiem technologicznym. Niemniej z uwagi na praktykę wydzielania inwestycji celem uniknięcia postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska w rozpowszechnianych stanowiskach, rozszerza interpretację tego przepisu zwracając szczególną uwagę na potrzebę weryfikacji powiąza-

nia personalnego między inwestorami. Uznaje więc, że fakt zaistnienia korelacji między podmiotami gospodarczymi, np. poprzez tych samych członków, stanowi bowiem przesłankę wskazującą, że mamy do czynienia z jednym obiektem, a w konsekwencji z uznaniem, że podmioty planują realizację jednego przedsięwzięcia, a nie kilku mniejszych – często podprogowych – inwestycji. Kluczowe w tym zakresie są postanowienia § 3 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzenia. W takich przypadkach właściwym do weryfikacji zasadności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowania byłby organ architektoniczno-budowlany prowadzący postępowanie w sprawie wydania decyzji WZ.

Nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych i związanej z nimi sprawozdawczości

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie:

- a) prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczyły:
- **w Lublinie** – wystąpienia niespójności pomiędzy załącznikami dwóch decyzji WZ, niezapewnienia w dwóch postępowaniach uzgodnienia z właściwym organem bądź niezamieszczenia w decyzji warunku wynikającego z uzgodnienia, niedokonania w jednym przypadku oceny prawidłowości decyzji WZ po przedstawieniu przez inwestora decyzji środowiskowej dopiero na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, wznowienia jednego postępowania w sprawie wydania decyzji WZ pomimo braku przesłanek określonych w art. 145 § 1 Kpa, wydania na wniosek dyrektora Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu trzech decyzji ULICP i trzech decyzji WZ na podstawie wniosków niespełniających wymogów art. 52 ust. 2 pkt 2 upzp, tj. zawierających jedynie fragmentaryczne dane dotyczące charakterystyki zamierzeń inwestycyjnych,
 - **w Katowicach** – nieskierowania do uzgodnienia przez organ właściwy w sprawach melioracji wodnych projektu decyzji WZ dotyczącej terenu określonego w studium i wykorzystywanego ma cele rolne (łąka) oraz znajdującego się w otwartej dolinie rzecznej, w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zalewowych,
 - **w Mikołowie** – sporządzenia dwóch projektów decyzji WZ przez osobę nieposiadającą uprawnień, o których mowa w art. 5 upzp,
 - **w Rzeszowie** – nieposiadaniu przez osoby, w których zakresach czynności wpisano m.in. sporządzanie analiz urbanistycznych oraz projektów decyzji WZ, wykształcenia oraz uprawnień wymaganych art. 60 ust. 4 upzp. Osoby te faktycznie przygotowywały treść analiz urbanistycznych oraz projektów decyzji, a dokumenty te podpisywali pracownicy posiadający odpowiednie kwalifikacje. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły m.in. w sześciu przypadkach nierzetelnego dokonania w analizach urbanistycznych określenia obszaru, na którym zlokalizowana miała być inwestycja;
- b) prowadzenia rejestrów decyzji WZ dotyczyły:
- **w Zamościu** – nieprowadzenia do czasu kontroli NIK rejestru decyzji WZ wymaganego art. 67 ust. 1 upzp, w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego³⁶,

³⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w **Rzeszowie** – nierzetelnego prowadzenia rejestru decyzji WZ, w którym zawarto dane różniące się od danych faktycznych w poszczególnych latach od 32 do 107 postępowań (od 3,6% do 13,6%);
- c) sprawozdawczości wystąpiły w **Zamościu, Lublinie, Skierniewicach, Kutnie** i w **Rzeszowie** i dotyczyły wykazania w sprawozdaniach GUS PZP-1 danych niezgodnych z rzeczywistą liczbą wydanych decyzji WZ.

Przykład

W **Lublinie**, na podstawie niespełniających wymogów upzp wniosków dyrektora Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu, zawierających fragmentaryczne dane odnośnie charakterystyki zamierzeń inwestycyjnych, zostały wydane:

- trzy decyzje WZ dla inwestycji deweloperskich³⁷, a następnie wskazane w nich działki zostały zbyte osobom fizycznym lub prawnym w trybie przetargowym. Wydanie tych decyzji służyło ustaleniu możliwości inwestycyjnych zbywanych nieruchomości. Wszystkie z tych działek znalazły się w uchwalonym następnie w 2019 r. studium w granicach Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych z wykluczeniem zabudowy kubaturowej. W odniesieniu do działek objętych dwiema WZ z 2018 r., Rada Miasta oraz Prezydent, rozstrzygając już po zbyciu nieruchomości jedną z uwag do projektu studium stwierdzili, że ze względu na położenie tych działek w dolinie rzecznej chronionej przed urbanizacją (tereny zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi), ich zabudowa nie ma żadnego uzasadnienia. W przypadku trzeciej decyzji WZ, działka od początku prac nad studium uchwalonym w 2019 r. znajdowała się w ESOCH, jak również w obrębie terenu zieleni parkowej według koncepcji rewitalizacji i zagospodarowania doliny rzecznej;
- trzy decyzje ULICP dla zamierzeń (archiwum, centrum krwiodawstwa i dom pomocy społecznej) na działkach położonych w głównym korytarzu ekologicznym miasta i zarazem korytarzu o znaczeniu regionalnym. NIK oceniła jako nierzetelne określenie w tych decyzjach minimalnego udziału PBC na poziomie 10%, w sytuacji, gdy działki położone były wg studium z 2019 r. na terenach „usług w zieleni” z zalecanym wskaźnikiem PBC min. 40%. Przyjęty w decyzjach wskaźnik PBC był również znacznie niższy od zakładanego w projekcie planu miejscowego wyłożonego w 2016 r. do publicznego wglądu (min. 50%), a jedną z głównych przesłanek podjęcia prac nad tym planem była ochrona przed przypadkową zabudową powstającą na podstawie decyzji WZ. Ocena NIK wynikała również z dopuszczenia zabudowy kubaturowej terenów planowanych inwestycji, położonych w ESOCH, podczas gdy planowane inwestycje nie były zgodne z założeniami polityki przestrzennej wyrażonymi w studium z 2019 r., w szczególności z „zasadą integralności, ciągłości, ochrony przed zabudową oraz wzmocnienia funkcji przyrodniczych ESOCH”, ustaleniami pkt 1.2.3 „Tereny wyłączone z zabudowy” (odnoszącymi się do podstawowych założeń ESOCH, jego funkcji, planistycznej ochrony jego obszaru, drożności przestrzennej), ustaleniami pkt 2.1 „Zasady służące wzmocnieniu i ochronie ESOCH, zasady zagospodarowania obszarów objętych ochroną prawną oraz obszarów wyznaczonych do objęcia ochroną”, zakazem lokalizacji w obrębie ESOCH zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu oraz założeniem, iż „w ramach ESOCH, w zależności od lokalnych uwarunkowań, dopuszcza się realizację terenów i obiektów rekreacyjnych, przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczej.

³⁷ Zespół budynków mieszkalnych wielorodzinnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Występowanie o ww. decyzje ULICP i WZ nie było poprzedzone żadnymi udokumentowanymi analizami, co do spójności zamierzeń z obowiązującymi i opracowywanymi dokumentami planistycznymi (w tym wykładanymi do publicznego wglądu przez Prezydenta). Żadne z tych zamierzeń nie było przedmiotem konsultacji z komórką organizacyjną właściwą w sprawach planowania przestrzennego. NIK oceniła te działania jako nierzetelne, w pełni podzielając dyspozycję zawartą w studium z 2019 r., według której studium nie stanowi podstawy podejmowania decyzji administracyjnych związanych z realizacją inwestycji w mieście, jednak jako dokument uchwalony przez Radę Miasta, obliguje gminę do realizowania określonej w nim polityki przestrzennej.

Liczba pozwoleń na budowę w miastach objętych kontrolą NIK

W latach 2015–2020 w skontrolowanych 13 miastach na prawach powiatu wydano 135,7 tys. pozwoleń na budowę. W ramach kontroli NIK analizie poddano 151 postępowań w sprawie wydania tego rodzaju rozstrzygnięć, z tego 56 na podstawie mpzp i 95 na podstawie decyzji WZ. Wykazała ona, że organy prawidłowo weryfikowały zgodność przedłożonej przez inwestorów dokumentacji z ustaleniami mpzp albo decyzji WZ w części dotyczącej dotrzymania minimalnego wskaźnika PBC.

W urzędach weryfikowano dotrzymanie wskaźnika PBC, jeżeli był określony w decyzji WZ lub mpzp

Wskaźnik PBC wynikający z dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestorów był w większości przypadków tożsamy bądź też wyższy niż wskaźnik określony w decyzji WZ albo w mpzp. W przypadku dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych w Urzędzie Dzielnicy Bielany dla terenów sklasyfikowanych w studium jako tereny zieleni urządzonej z udziałem terenów sportu i rekreacji i tereny zieleni leśnej, na których obowiązuje zakaz zabudowy, nie żądano od wnioskodawców spełnienia wymogu dotrzymania minimalnego wskaźnika PBC, gdyż nie był on określony w decyzjach WZ wydanych w latach 2013–2014. W Gdańsku nie weryfikowano zgodności wskaźnika PBC z ustaleniami decyzji WZ, gdyż rozstrzygnięcia te nie zawierały tego wskaźnika. Powyższe wyjaśniano brakiem możliwości skutecznego ustalania wskaźnika PBC w decyzjach WZ.

Nieprawidłowości stwierdzane przez PINB

W latach 2015–2020 organy nadzoru budowlanego z miast objętych kontrolą NIK stwierdzały sporadycznie nieprawidłowości związane z zagospodarowaniem działki dotyczące dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Stwierdziło je sześciu z 19 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Pojedyncze przypadki (łącznie 38) stwierdzili inspektorzy z Warszawy, Katowic, Sopotu, Chorzowa, Krakowa i Tarnowa, a dotyczyły one niezachowania przez inwestora PBC, wykonania utwardzeń w miejscach wskazanych w projekcie, jako PBC, braku wykonania terenów zielonych w ramach wyznaczonej PBC, likwidacji części trawnika i utwardzenie go kostką brukową, likwidacji części terenu biologicznie czynnego poprzez utwardzenie nawierzchni i wykonanie dodatkowych miejsc postojowych dla samochodów osobowych.

Pięć z 19 organów nadzoru budowlanego (w Warszawie, Krakowie, Lublinie, Wieliczce i Kutnie) stwierdziło również nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania działek, w tym zachowania odpowiedniej powierzchni biologicznie czynnej w wyniku 164 kontroli przeprowadzonych na eta-

pie użytkowania obiektów budowlanych³⁸. Nieprawidłowości polegały w szczególności na wykonaniu parkingów zmniejszających PBC, realizacji dodatkowych garaży, tarasów, wiat bądź rozbudowie budynków.

W okresie od 8 marca do 5 września 2020 r. obowiązywał art. 12 ustawy COVID-19, który wyłączał stosowanie przepisów Prawa budowlanego oraz upzp do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Prowadzenie tego rodzaju robót budowlanych wymagało jedynie poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej. Powyższy przepis umożliwił więc realizację zamierzeń inwestycyjnych z pominięciem rygorów wynikających z Prawa budowlanego oraz ich lokalizowanie wbrew zasadom wynikającym z upzp, tj. wbrew mpzp, a w przypadku jego braku – bez konieczności uzyskiwania decyzji WZ.

Ustawa COVID-19 dopuszczała zabudowę terenów (w tym zielonych) z pominięciem Prawa budowlanego i przepisów upzp

Kontrola NIK wykazała, że na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy COVID-19:

- do UM Krakowa wpłynęło 21 informacji dotyczących zamierzeń na terenach, które w studium określone zostały, jako tereny zielone. Zamierzenia te polegały na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków zamieszkania zbiorowego, hal magazynowo-produkcyjnych i budynków biurowo-mieszkalnych;
- do UM Tarnowa wpłynęły informacje o przystąpieniu przez inwestora do prac budowlanych polegających na budowie 48 budynków mieszkalnych jednorodzinnych na 45 działkach o powierzchni 3,1 ha. Działki te znajdowały się na terenach objętych mpzp, gdzie sklasyfikowane zostały, jako tereny zielone wyłączone spod zabudowy;
- do UM m.st. Warszawy wpłynęła informacja dotycząca budowy izolatorium dla osób zakażonych koronawirusem na terenach zieleni leśnej, w obszarze Systemu Przyrodniczego Warszawy.

Główna Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformowała NIK, iż po uzyskaniu od wojewodów danych dotyczących informacji przekazanych do właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej wystąpiła do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego o weryfikację ww. danych pod kątem możliwego nadużycia regulacji wynikającej z przepisów ustawy COVID-19, a w przypadku inwestycji budzących wątpliwości co do celu ich realizacji, o podjęcie działań w ramach kompetencji organów nadzoru budowlanego. Z danych przekazanych przez Główną Inspektor wynikało, że organy nadzoru budowlanego były w posiadaniu informacji o 585 inwestycjach. Roboty budowlane zostały rozpoczęte w 327 przypadkach. W 276 przypadkach organy nadzoru budowlanego stwierdziły, że inwestycje nie są zgodne z celami ustawy, z czego w 108 przypadkach zostały rozpoczęte. Zważywszy, że ustawodawca, w przypadku inwestycji związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, wyłączył stosowanie przepisów upzp oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego nie analizował posiadanych danych pod kątem sprzeczności lokalizacji zamierzeń np. z zapisami mpzp. Główna Inspek-

³⁸ W Warszawie 127 przypadków, w Krakowie 18, w Lublinie dwa, w Wieliczce 16, w Kutnie jeden.

tor Nadzoru Budowlanego wskazała jednak, że w przypadkach, w których terenowe organy nadzoru budowlanego stwierdziły, że inwestycje nie są zgodne z celami ustawy COVID-19 w trakcie prowadzonego postępowania, powinny brać ten aspekt pod uwagę.

Bariery w procesie wydawania decyzji WZ i pozwoleń na budowę w części dotyczącej terenów zieleni

Przeprowadzona przez NIK analiza postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji WZ oraz decyzji o pozwoleniu na budowę w świetle obowiązujących przepisów prawa³⁹, jak również informacji i wyjaśnień uzyskanych od 28 jednostek samorządu terytorialnego⁴⁰ pozwoliła na zidentyfikowanie barier dotyczących uwzględniania w tych rozstrzygnięciach kwestii związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, jak również zachowania i kształtowania zieleni na obszarach planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dotyczyły one w szczególności:

- braku podstaw prawnych do odmowy wydania decyzji WZ ze względu na niezgodność zamierzenia inwestycyjnego z przeznaczeniem terenu określonym w studium (w tym w szczególności zamierzenia polegającego na zabudowie terenu o funkcji przyrodniczej). Przepisy prawa nie wymagały zgodności decyzji WZ z zapisami studium;
- braku możliwości ustalenia w decyzji WZ w prawnie skuteczny sposób (w przeciwieństwie do mpzp⁴¹) nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni, o których mowa w § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie nazewnictwa w związku z art. 72 ust. 1 pkt 3 Poś. Pomimo brzmienia ww. przepisu, podstaw do zawierania ustaleń w ww. zakresie w decyzjach WZ nie dają przepisy upzp oraz rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy. Nie ma przy tym podstaw prawnych dla uwzględniania w decyzji WZ kwestii związanych z zachowaniem drzew, czy wprowadzania nasadzeń drzew;
- braku możliwości ustalenia w decyzji WZ w prawnie skuteczny sposób minimalnego wskaźnika PBC. Przepisy upzp oraz nienowelizowanego od ponad 18 lat rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy nie definiują PBC oraz nie określają sposobu i trybu jej ustalania. Pojęcie PBC wymienione zostało natomiast w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa, jako jeden z elementów zapisu sposobu ustaleń dotyczących warunków i kształtowania ładu przestrzennego, podczas gdy w przepisach prawa brak jest podstaw do dokonywania w decyzjach WZ ustaleń w części dotyczącej PBC. Wskaźnik ten jest natomiast obligatoryjnym elementem mpzp. Tym samym, na terenie nieobjętym planem miejscowym nie ma możliwości skutecznego ustalenia minimalnego wskaźnika PBC na poziomie adekwatnym do prawidłowego spełniania funkcji przyrodniczej przez dany teren zgodnie z założeniami polityki przestrzennej miasta wyrażonej w studium (w przypadku terenu wyłączonego z zabudowy). Nie ma także możliwości ustalenia takiego wskaźnika dla zabudowy mieszkani-

³⁹ Poś oraz upzp wraz z rozporządzeniami Ministra Infrastruktury z 2003 r. wydanymi na podstawie art. 61 ust. 6 oraz art. 67 ust. 3 tej ustawy.

⁴⁰ W tym od 19 burmistrzów lub prezydentów miast oraz burmistrzów dwóch dzielnic m.st. Warszawy, a także siedmiu prezydentów miast wojewódzkich nieobjętych kontrolą NIK.

⁴¹ Zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp w związku z art. 15 ust. 2 pkt 3 upzp.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- wej, głównie wielorodzinnej, nawet w przypadku, gdy zabudowa ta jest zgodna ze studium. Jednocześnie nie ma wymogów prawnych w zakresie zapewnienia odpowiedniej powierzchni terenów rekreacji i wypoczynku dla zabudowy wielorodzinnej realizowanej na podstawie decyzji WZ;
- coraz bardziej „liberalnej” definicji terenu biologicznie czynnego określonej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla budynków, która umożliwia urządzenie takiego terenu poza gruntem rodzimym (np. na stropie garażu podziemnego), co nie pozwala na zachowanie pełnej wartości hydrologicznej, przyrodniczej i klimatycznej powierzchni. Ponadto zważywszy na utożsamianie przez JST niezdefiniowanego w przepisach prawa pojęcia powierzchni biologicznie czynnej ze zdefiniowanym w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych pojęciem terenu biologicznie czynnego, faktyczna powierzchnia biologicznie czynna była uzależniona od przepisów stanowiących w rozporządzeniu wykonawczym do Prawa budowlanego;
 - zbyt krótkiego, dziewięciomiesięcznego okres zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ.

W toku kontroli NIK uzyskała informacje i wyjaśnienia od Ministra Rozwoju i Technologii (dalej: MRiT), w których odnosząc się do zapytań NIK o:

- brak spójnego zdefiniowania w upzp i rozporządzeniach wykonawczych powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego, wskazano, że kwestia zdefiniowania PBC podlega analizom w MRiT oraz w Ministerstwie Infrastruktury;
- brak wyraźnej podstawy prawnej do skutecznego ustalania w decyzji WZ minimalnego wskaźnika PBC, wskazano, że projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy zakłada ustalenie minimalnego wskaźnika PBC, jaki należy zapewnić na działce budowlanej;
- brak wyraźnej podstawy prawnej do określania w decyzji WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni, wskazano, że powyższe zostanie przeanalizowane w MRiT w przypadku zmiany rozporządzenia z 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i rozporządzenia z 2003 r. w sprawie nazewnictwa. Zauważono jednak, że decyzja WZ dotyczy konkretnej inwestycji, realizowanej w terenie ograniczonym liniami rozgraniczającymi, a ewentualne ustalenia dotyczące terenów zieleni mogą więc dotyczyć jedynie zakresu danej inwestycji;
- ograniczenie możliwości projektowania terenu biologicznie czynnego, jako powierzchni utwardzonej np. geokratami lub płytami ażurowymi służącymi, jako dojazdy czy miejsca postojowe, które w użytkowaniu nie spełniają swoich funkcji biologicznych, wskazano, że projekt ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy zakłada uszczegółowienie, jaka część ustalonej na działce budowlanej minimalnej PBC powinna stanowić glebę w rozumieniu Poś;
- wprowadzenia jasnych wymogów dotyczących zapewnienia odpowiedniej powierzchni terenów rekreacji i wypoczynku dla inwestycji realizowanych na podstawie decyzji WZ, wskazano, że powyższe nie jest analizowane w MRiT z uwagi na ograniczenie terenu inwestycji

liniami rozgraniczającymi do granic konkretnej działki. Wprowadzenie ww. wymogów mogłoby się – zdaniem MRiT – odbyć jedynie w odniesieniu do wszystkich inwestycji, nie tylko realizowanych na podstawie decyzji WZ. Zdecydowano więc o przeanalizowaniu takiego rozwiązania w ramach kompleksowej reformy systemu planowania przestrzennego.

5.4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Pięć z 19 miast objętych kontrolą posiadało gminne programy rewitalizacji, o których mowa w ustawie o rewitalizacji. W żadnym z tych miast nie wykorzystano możliwości przyjęcia miejscowego programu rewitalizacji, którego elementem są m.in. regulacje dotyczące urządzania i sytuowania zieleni. Pozostałe miasta posiadały programy rewitalizacji przyjęte na podstawie ustawy o samorządzie gminnym. W większości programów uwzględniano zagadnienia związane z zielenią miejską. Kontrola przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykazała, że w większości nie przyczyniły się one do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej.

Zieleń w programach rewitalizacji

Gminne programy rewitalizacji, o których mowa w ustawie o rewitalizacji posiadało pięć z 19 miast objętych kontrolą, tj. Gdańsk, Tarnów, Wieliczka, Łódź, Leżajsk. Pozostałe miasta prowadziły działania rewitalizacyjne na podstawie programów przyjętych na podstawie przepisów ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji.

Uwzględnianie w programach rewitalizacji kwestii związanych z zielenią miejską

W programach rewitalizacji co do zasady uwzględniano zagadnienia związane z zielenią miejską na obszarach rewitalizacji, zarówno w zakresie jej oceny, jak i zakładanych działań, tj. na przykład:

- w Lublinie oceniono, że obszar rewitalizacji to intensywnie zurbanizowany fragment miasta, w którym brakuje terenów zielonych i otwartych, a stan i dostępność istniejącej zieleni jest niesatysfakcjonujący, tereny zielone nie tworzą ciągłego układu, a zieleń przyuliczna jest zniszczona. Zieleń nie może więc spełniać swoich funkcji: przestrzeni rekreacji i relaksu, poprawy estetyki miejskiej i funkcji środowiskowych. Jeden z celów odnosił się do niesatysfakcjonującego stanu i dostępności zieleni miejskiej;
- w Biłgoraju zwrócono uwagę na zaniedbane i źle zagospodarowane tereny zielone, skwery i parki miejskie, jak również na problemy wynikające ze złego stanu drzewostanu, nieprawidłowego zagospodarowania i uporządkowania terenów zielonych;
- w Zamościu, w ramach konsultacji społecznych wskazano, iż najpoważniejszym problemem związanym ze środowiskiem naturalnym w mieście jest brak lub zły stan terenów zielonych. Jeden z planowanych projektów dotyczył zwiększenia dostępności zalewu miejskiego;
- w Gdańsku na etapie tworzenia gminnego programu rewitalizacji przebadano wskaźnik dostępności do terenów zielonych i na każdym z podobszarów zaplanowano przynajmniej po jednej istniejącej przestrzeni zielonej do rewaloryzacji. W ramach celów operacyjnych przewidziano poprawę jakości przestrzeni publicznej, w tym rewaloryzacja terenów zieleni publicznej i tworzenie nowych miejsc rekreacji i integracji oraz poprawę dostępności do terenów zieleni urządzonej;

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w Wejherowie przewidziano do realizacji przedsięwzięcia obejmujące zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, w tym m.in. budowę placów zabaw z uporządkowaniem zieleni i nowymi nasadzeniami, utworzenie nowego parku miejskiego, wykonanie zieleni w ramach budowy ścieżek rowerowych oraz odnowę parku;
- w Krakowie zakładano dbałość o wysoki standard wprowadzanej zieleni, zarówno pod względem jakości materiału stosowanego do nasadzeń, jak i proponowanych rozwiązań projektowych, przypisywano duże znaczenie dla przestrzeni publicznej nasadzeń zieleni wysokiej wzdłuż ulic w oparciu o gatunki dostosowane do warunków miejskich oraz przy zachowaniu jednorodności gatunkowej. Wskazano na bardzo intensywną zabudowę z niewielką powierzchnią zieleni w nowobudowanych kompleksach mieszkaniowych oraz na potrzebę rewaloryzacji zieleni osiedlowej;
- w Wieliczce wskazano m.in. na dużo dobrze utrzymanej zieleni miejskiej, zwrócono jednak uwagę na potrzebę poprawy estetyki obszarów zielonych. Zieleni uwzględniono m.in. w zadaniach dotyczących zielonych osiedli (ożywienie skwerów oraz przestrzeni publicznych) oraz zagospodarowania dotychczas niewykorzystanych terenów zielonych;
- w Przemyślu w ramach oceny stanu zieleni miejskiej wskazano na miejscowe niedobory zieleni i konieczność jej rewitalizacji i odnowy. Działania powinny dotyczyć tworzenia w ścisłej zabudowie mniejszych skwerów zieleni, parków kieszonkowych (niewielkich publicznie dostępnych parków) oraz odnowy roślinności parków miejskich. Planowane zadania nie obejmowały rewitalizacji terenów zielonych;
- w Warszawie przewidziano m.in. zagospodarowanie skweru, modernizację parków, jak również inne projekty dotyczące urządzania w mieście terenów zielonych.

Do urzędów miast objętych kontrolą nie wpływały protesty, zastrzeżenia, czy uwagi do realizacji programów rewitalizacji, które dotyczyłyby zmniejszenia powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów w związku z działaniami rewitalizacyjnymi.

W żadnym z pięciu miast posiadających gminny program rewitalizacji uchwalony na podstawie przepisów ustawy o rewitalizacji nie przyjęto miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 upzp, stanowiącego szczególną formę planu miejscowego, a zarazem instrumentu realizacji gminnego programu rewitalizacji. Zgodnie z tym przepisem uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest obligatoryjne. Niemniej jednak w przypadku uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji, w zakresie szczegółowych ustaleń dotyczących zagospodarowania i wyposażenia terenów przestrzeni publicznych, powinien on obejmować regulacje dotyczące urządzania i sytuowania zieleni, w tym: struktury przestrzennej nasadzeń, dopuszczalnych lub zakazanych gatunków roślin, wysokości zieleni, pełnionej funkcji oraz powiązań funkcjonalnych terenów zieleni z: otaczającą zabudową, infrastrukturą transportową, innymi terenami zieleni. Powyższe elementy miejscowego planu rewitalizacji zostały określone w § 3 pkt 3 lit. c i d rozporządzenia Ministra

Ani jedno miasto posiadające GPR nie posiadało uchwalonego miejscowego planu rewitalizacji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji⁴².

Nieuchwalenie miejscowego planu rewitalizacji wyjaśniano brakiem takiego obowiązku w świetle art. 37f ust. 1 upzp, bądź brakiem stwierdzenia takiej potrzeby.

Kontrolą objęto 37 przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2015–2020. W dokumentacji dotyczących przedsięwzięć uwzględniano kwestie związane z zielenią. W wyniku realizacji 11 z nich nastąpiło zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej, w 11 – zmniejszenie, w 13 powierzchnia ta pozostała bez zmian, a w dwóch (w Lublinie) nie dysponowano danymi pozwalającymi na stwierdzenie zmian w powierzchni biologicznie czynnej.

⁴² Dz. U. poz. 1032.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem główny kontroli była ocena prawidłowości i rzetelności realizowania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych.

Cele szczegółowe dotyczyły oceny:

- 1) rzetelności przeprowadzenia diagnozy stanu przyrody i terenów zielonych w mieście oraz uwzględnienia jej wyników w dokumentach strategicznych i planistycznych,
- 2) działalności gmin w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych,
- 3) prawidłowości i rzetelności uwzględniania w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni,
- 4) prowadzenia działań rewitalizacyjnych w sposób przyczyniający się do utrzymania i zwiększania terenów zielonych.

Kontrola została przeprowadzona w 19 miastach (po trzy z terenu województw: lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, podkarpackiego, pomorskiego i śląskiego oraz m.st. Warszawa), a także w dwóch urzędach dzielnicowych m.st. Warszawa.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³. Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK (legalności, gospodarności i rzetelności).

2015–2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie mającym wpływ na kontrolowaną działalność). Czynności kontrolne prowadzono w okresie od 4 lutego do 20 lipca 2021 r.

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji od: Ministra Rozwoju i Technologii, Ministra Klimatu i Środowiska, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie, właściwych (dla kontrolowanych miast) powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, a także Prezydentów Miast: Białegostoku, Bydgoszczy, Kielc, Olsztyna, Opola, Poznania, Szczecina, Wrocławia i Zielonej Góry.

Kontrola *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach (P/21/074)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Do kontrolowanych jednostek skierowano 52 wnioski pokontrolne oraz trzy uwagi z czego, według stanu na dzień 15 grudnia 2021 r., 34 wnioski zostały zrealizowane, 16 było w trakcie realizacji, a dwóch nie zrealizowano. Sformułowane wnioski dotyczyły w szczególności:

- 1) zapewnienia aktualności studium tak, aby odpowiadało uwarunkowaniom prawnym, społecznym, terytorialnym i gospodarczym miasta;
- 2) określenia w studium terenów mających stanowić obszary przestrzeni publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem terenów zielonych;

Cel główny kontroli

Cele szczegółowe

Zakres podmiotowy

Kryteria kontroli

Okres objęty kontrolą

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Pozostałe informacje

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

⁴³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

ZAŁĄCZNIKI

- 1) podjęcia działań zmierzających do przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszarów nieobjętych mpzp, ani procedurami przystępieniowymi, a zdefiniowanymi w studium, jako obszary przestrzeni publicznej;
- 1) respektowania założeń dokumentów strategicznych i studium w zakresie ochrony przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych w toku podejmowanych prac planistycznych;
- 1) zapewniania radzie miasta kompleksowych i rzetelnych informacji na temat funkcji przyrodniczych nieruchomości proponowanych do zbycia przypisywanych im w obowiązujących i opracowanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych do publicznego wglądu) i skoordynowania pracy poszczególnych wydziałów urzędu miasta w tym zakresie;
- 1) opracowania przez organ wykonawczy gminy gminnego programu ochrony środowiska oraz przedkładania radzie miasta raportów z realizacji tego programu w terminie określonym w art. 18 ust. 2 Poś;
- 1) rzetelnego ustalania i wykazywania w sprawozdaniach statystycznych SG-01 danych o nasadzeniach i ubytkach drzew i krzewów oraz terminowego ich przekazywania do GUS;
- 1) rzetelnego ustalania lub weryfikowania w postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie w celu wyjaśnienia, czy zachodzi konieczność przedłożenia przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej.
- 1) zapewnienia rzetelności przekazywanych danych do GUS w ramach prowadzonej sprawozdawczości PZP-1.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego złożył Prezydent Miasta Lublin. Spośród 13 zastrzeżeń, dwa zostały uwzględnione w części, a pozostałe oddalono.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
1.	Delegatura NIK w Gdańsku	Urząd Miejski w Gdańsku ul. Nowe Ogrody 8–12 80-803 Gdańsk	Aleksandra Duliewicz Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Sopotu ul. Tadeusza Kościuszki 25/27 81-704 Sopot	Jacek Karnowski Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miejski w Wejherowie pl. Jakuba Wejhera 8 84-200 Wejherowo	Krzysztof Hildebrandt Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Urząd Miasta Katowice ul. Młyńska 4 40-098 Katowice	Marcin Krupa Prezydenta Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Chorzów ul. Rynek 1 41-500 Chorzów	Andrzej Kotala Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Mikołów Rynek 16 43-190 Mikołów	Stanisław Piechula Burmistrz Miasta	ocena w formie opisowej

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Urząd Miasta Krakowa pl. Wszystkich Świętych 3-4 31-004 Kraków	Jacek Majchrowski Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Tarnowa ul. Adama Mickiewicza 2 33-100 Tarnów	Roman Ciepela Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce ul. Powstania Warszawskiego 1 32-020 Wieliczka	Artur Kozioł Burmistrz Miasta i Gminy	ocena w formie opisowej
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Urząd Miasta Lublin pl. Króla Władysława Łokietka 1 20-109 Lublin	Krzysztof Żuk Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Zamość Rynek Wielki 13 22-400 Zamość	Andrzej Wnuk Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Biłgoraja pl. Wolności 16 23-400 Biłgoraj	Janusz Roslan Burmistrz Miasta	ocena w formie opisowej
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Urząd Miasta Łodzi ul. Piotrkowska 104 90-926 Łódź	Hanna Zdanowska Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Skierniewice ul. Rynek 1 96-100 Skierniewice	Krzysztof Jażdżyk Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miasta Kutno pl. Marszałka Józefa Piłsudskiego 18 99-300 Kutno	Zbigniew Burzyński Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
6.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Urząd Miasta Rzeszowa Rynek 1 35-064 Rzeszów	Konrad Fijołek Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miejski w Przemyślu ul. Rynek 1 37-700 Przemyśl	Wojciech Bakun Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Miejski w Leżajsku ul. Rynek 1 37-300 Leżajsk	Ireneusz Stefański Burmistrz Miasta	ocena w formie opisowej
7.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd m.st. Warszawy pl. Bankowy 3/5 00-950 Warszawa	Rafał Trzaskowski Prezydent Miasta	ocena w formie opisowej
		Urząd Dzielnicy Bemowo m.st. Warszawy ul. Powstańców Śląskich 70 01-381 Warszawa	Urszula Kierzkowska Burmistrz Dzielnicy	ocena w formie opisowej
		Urząd Dzielnicy Bielany m.st. Warszawy ul. Stefana Żeromskiego 29 01-882 Warszawa	Grzegorz Pietruczuk Burmistrz Dzielnicy	ocena w formie opisowej

*) pozytywna/negatywna/w formie opisowej.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa o samorządzie
gminnym

Zgodnie z art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty. W szczególności zadania własne obejmują m.in. sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (pkt 1), a także zieleni gminnej i zadrzewień (pkt 12). Obowiązki organów administracji publicznej w tym zakresie uregulowane zostały w rozdziale 4 ustawy o ochronie przyrody pod nazwą Ochrona terenów zieleni i zadrzewień. Z powyższych przepisów wynika, że jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) są odpowiedzialne na swoim terenie za ochronę przyrody w tym ochronę zieleni w miastach. Zgodnie bowiem z art. 2 ust. 1 pkt 8 i 9 ochrona przyrody, polega na zachowaniu, zrównoważonym użytkowaniu oraz odnawianiu zasobów, tworów i składników przyrody, a myśl art. 2 ust. 2 pkt 5, celem ochrony przyrody jest ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień. Podstawę prawną dla realizacji tego zadania stanowią przepisy ustaw: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o ochronie przyrody oraz Prawo ochrony środowiska.

Z art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wywieść można dwie fundamentalne zasady w planowaniu przestrzennym, tj. zasadę zachowania ładu przestrzennego oraz zasadę zrównoważonego rozwoju, przy czym zgodnie z art. 2 pkt 1 ww. ustawy, ład przestrzenny jest to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Pojęcie ładu przestrzennego (jakkolwiek niedookreślone i nieostre) stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organ w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Organ administracji, w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, zobowiązany jest dochować warunków określonych w art. 61 ust. 1 upzp, jako służących m.in. utrzymaniu ładu przestrzennego. Przy czym zawarta w art. 61 ust. 1 pkt 1 upzp „zasada dobrego sąsiedztwa”, uzależniająca zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiedniego, nie wymaga przy projektowaniu nowych inwestycji prostego powielania celu i charakterystyki zabudowy istniejącej na terenie sąsiednim. Warunek w zakresie kontynuacji funkcji należy rozumieć w taki sposób, że tylko wówczas nie jest spełniony, gdy projektowana inwestycja jest sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu i nie da się z nią w praktyce pogodzić. Nowo wprowadzana na dany teren funkcja musi być tego rodzaju, że można przyjąć, iż będzie ona mogła obiektywnie i bezkolidyjnie współistnieć z obecną już funkcją, a także że w przyszłości ta nowoprowadzana funkcja nie ograniczy obecnej. Kontynuacja funkcji to również uzupełnienie funkcji dotychczasowej⁴⁴.

⁴⁴ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 6 października 2011 r. Nr II SA/Go 499/11.

Zgodnie z art. 9 ust. 1 i 3 upzp, w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Organem sporządzającym Studium jest zgodnie z ust. 2 wójt, burmistrz lub prezydent miasta. Sporządzenie i uchwalenie Studium jest obowiązkowe i jest ono aktem wewnątrznie obowiązującym w gminie, chociaż liczne jego ustalenia pośrednio oddziałują na prawa i obowiązki podmiotów zewnętrznych w stosunku do administracji (przede wszystkim na użytkowników przestrzeni oraz właścicieli i władających nieruchomościami)⁴⁵.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 4 i 5 upzp). Przepis art. 10 ust. 1 i 2 ww. ustawy określa zakres zagadnień objętych studium. W szczególności według art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp w studium określa się obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 6 upzp, przez obszar przestrzeni publicznej należy rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalane (art. 27).

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia mpzp. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 1, 2, 7 i 8 upzp). Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem (art. 15 ust. 1 upzp). Przed przystąpieniem do sporządzenia miejscowego planu należy, zgodnie z art. 14 ust. 5 upzp, dokonać merytorycznej analizy dotyczącej zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, a także czynności technicznych przygotowania materiałów geodezyjnych do opracowania planu oraz ustalić niezbędny zakres prac planistycznych. Zakres zagadnień ujętych w mpzp określa art. 15 ww. ustawy, natomiast procedurę sporządzania art. 17, 18, 19 i 20. Dalsze postępowanie w zakresie uchwalania planu miejscowego zostało określone w przepisach art. 25 i 26. Zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany (art. 27).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

⁴⁵ Zob. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. Komentarz pod redakcją prof. Zygmunta Niewiadomskiego, Wydanie 8, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 92.

Planowanie miejscowe jest co do zasady fakultatywne, ponieważ ustawa nie przewiduje uchwalania miejscowego planu jako obowiązkowego zadania własnego gminy. Sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest natomiast obowiązkowe dla określonych w studium obszarów, wymienionych w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp. Stosownie do art. 10 ust. 3 upzp obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w tych przypadkach powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku.

Istotne naruszenie zasad sporządzenia studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (art. 28 ust. 1).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ww. ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.

W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzania lub zmiany planu miejscowego (art. 32 ust. 1 ww. ustawy).

W przypadku braku mpzp określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 ww. ustawy), przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 50 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, inwestycja celu publicznego jest zlokalizowana na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku – w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przepis art. 50 ust. 2 zawiera katalog wyłączeń w zakresie robót budowlanych, które nie wymagają uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. W art. 53 uregulowano sprawy proceduralne związane z wydawaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, natomiast w art. 54 określono elementy decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym.

Zgodnie z art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim – wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Art. 55 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę.

Zgodnie z art. 59 ust. 1 i 2 upzp zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis art. 50 ust. 2 stosuje się odpowiednio. Art. 59 ust. 1 stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. Decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (art. 60 ust. 1 ww. ustawy). Zgodnie z art. 67 ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Decyzja o warunkach
zabudowy

Wymogi, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzje o warunkach zabudowy, określa art. 61 upzp. Jak stwierdził NSA w wyroku z dnia 3 grudnia 2019 r. (II OSK 3417/18, LEX nr 2865137) przesłanki dopuszczalności wydania decyzji WZ są jednoznaczne. W sytuacji braku miejscowego planu, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy podlega krajowemu porządkowi planistycznemu opartemu o tzw. zasadę kontynuacji (zasadę dobrego sąsiedztwa). W ramach tego mechanizmu nie mają jakiegokolwiek znaczenia zapisy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, stanowiące podstawę do wprowadzenia lokalnego porządku planistycznego. Studium nie ma mocy prawnej aktu powszechnie obowiązującego i nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Okoliczność, że gmina w studium planuje przeznaczyć określony teren pod zabudowę nie ma jakiegokolwiek znaczenia dla dopuszczalności wydania warunków zabudowy. Natomiast w wyroku z 3 kwietnia 2008 r. (II OSK 1888/07, LEX nr 470928) NSA uznał, że studium nie ma charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, o czym wprost stanowi art. 9 ust. 5 upzp. Nie może tym samym stanowić materialnoprawnej podstawy odmowy dopuszczenia przedsięwzięć inwestycyjnych. Przepis art. 62 ust. 1 upzp dopuszcza jedynie możliwość zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o ustalenie warunków zabudowy w celu podjęcia prac planistycznych, ewentualnie ich zakończenia uchwaleniem miejscowego planu. Jednakże wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

- 1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego albo
- 2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Natomiast stosownie do art. 62 ust. 2 upzp, jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia miejscowego planu, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu. Stosownie do stanowiska prezentowanego przez WSA w Łodzi (wyroki z 18.12.2018 r. II SA/Łd 880/18, LEX nr 2611778 i z 10.12.2019 r., II SA/Łd 717/19, LEX nr 2763112) obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia planu miejscowego. Absolutnie konieczne jest wstrzymanie ustalenia warunków zabudowy dla terenów wyznaczonych w studium jako obszary przestrzeni publicznej, aby zapobiec dopuszczeniu zabudowy wykluczającej w przyszłości użytkowanie określonego terenu jako przestrzeni publicznej. Za obszar przestrzeni publicznej może być uznany teren, który spełnia łącznie dwojakiego rodzaju przesłanki: materialne (związane z jego znaczeniem, położeniem i cechami) oraz formalne (łącznie się z określeniem obszaru w studium). W konsekwencji jeżeli dany teren nie zostanie określony w studium, jako obszar przestrzeni publicznej, to takiego obszaru nie stanowi, choćby odznaczał się właściwościami, które by to uzasadniały. Oznacza to zarazem brak obowiązku sporządzenia mpzp dla tego terenu (wyrok NSA z 12.03.2020 r. II OSK 3979/19 oraz wyrok WSA z 10.09.2019 r. SA/Bk 12/19).

Zgodnie z art. 64 ust. 1 upzp, przepisy art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3–5a i 5d, art. 54, art. 55 i art. 56 stosuje się odpowiednio do decyzji o warunkach zabudowy. W przepisie tym ustawodawca określił, które przepisy zamieszczone w rozdziale 5, a bezpośrednio dotyczące decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, mają odpowiednie zastosowanie do decyzji o warunkach zabudowy.

Decyzja WZ powinna zawierać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych (art. 54 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp). Zgodnie z § 2 pkt 4 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy⁴⁶ ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zapisuje się poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy Prawo ochrony środowiska. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska⁴⁷ w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem (...) urządzania i kształtowania terenów zieleni. Przepis ten zawiera normę odnoszącą się wyłącznie do treści studium

⁴⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1589 (dalej: rozporządzenie w sprawie nazewnictwa).

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm. (dalej: Poś).

i miejscowego planu. W § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa ustalono jedynie sposób zapisywania ustaleń decyzji, nie może on stanowić podstawy prawnej do wprowadzenia zakazów/nakazów w decyzji WZ (powinny one być formułowane na podstawie przepisów ustawy).

W decyzjach o warunkach zabudowy przeważnie określany jest procent powierzchni biologicznie czynnej działki, pomimo że brak ku temu wyraźnej podstawy w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁸. Minister w art. 61 ust. 6 i 7 upzp nie został jednocześnie upoważniony do określenia w tym rozporządzeniu wymagań dotyczących wielkości powierzchni biologicznie czynnej. Niemniej jednak termin „powierzchnia biologicznie czynna” został użyty w § 2 pkt 3 rozporządzenia w sprawie nazewnictwa.

Z art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp wynika obowiązek określania w miejscowych planach minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Na konieczność ustalania tego parametru wskazuje dodatkowo rozporządzenie w sprawie nazewnictwa. Przepis § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia brzmi: „ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisuje się poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku od powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy, w tym szerokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu”. W przepisach prawa nie zostało jednak zdefiniowane pojęcie „powierzchnia biologicznie czynna”. Natomiast § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁹ zawiera definicję terenu biologicznie czynnego, tj. terenu o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. W okresie od 8 lipca 2009 r. do 31 grudnia 2017 r. przez teren biologicznie czynny należało rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie⁵⁰. Często w miejscowych planach traktuje się określenia „teren biologicznie czynny”

Powierzchnia biologicznie
czynna i teren
biologicznie czynny

⁴⁸ Dz. U. Nr 164, poz. 1588 (dalej: rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy).

⁴⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

⁵⁰ W okresie od 27 maja 2004 r. do 7 lipca 2009 r. – grunt rodzimy oraz wodę powierzchniową na terenie działki budowlanej, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym im naturalną vegetację.

i „powierzchnia biologicznie czynna” za tożsame. Dokonywane przez właściwego ministra zmiany definicji terenu biologicznie czynnego prowadzą w takich przypadkach do zmiany znaczenia powierzchni biologicznie czynnej w uchwalanych miejscowych planach.

Pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 ust. 1⁵¹ Prawa budowlanego roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 29–31 (przepisy te nie dotyczą obiektów i robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę). Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m.in. po uprzednim:

- przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 32 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego);
- uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1⁵² Prawa budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza: zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z: a) ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, b) wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

W art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego wskazano wymagania, jakie w razie potrzeby właściwy organ określa w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Ochrona przyrody

Zgodnie z art. 2 ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy o ochronie przyrody, celem ochrony przyrody jest m.in. ochrona walorów krajobrazowych, zieleni w miastach i wsiach oraz zadrzewień, kształtowanie właściwych postaw człowieka wobec przyrody poprzez edukację, informowanie i promocję w dziedzinie ochrony przyrody.

⁵¹ Art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego został zmieniony przez art. 1 pkt 6 lit. a ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 28 czerwca 2015 r. Do tego dnia brzmienie tego przepisu było następujące: „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31”.

⁵² Art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego został zmieniony przez art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471) zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 19 września 2020 r.

Cele ochrony przyrody są realizowane m.in. poprzez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, strategiach rozwoju ponadlokalnego, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej (art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody); prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 3 pkt 5 ww. ustawy). Obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych jest dbałość o przyrodę, będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym. Organy administracji publicznej są obowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony przyrody. Obowiązkiem organów administracji publicznej, instytucji naukowych i oświatowych, a także publicznych środków masowego przekazu, jest prowadzenie działalności edukacyjnej, informacyjnej i promocyjnej w dziedzinie ochrony przyrody (art. 4 ust. 1–3 ww. ustawy o ochronie przyrody).

Sprawy zieleni gminnej oraz zadrzewień należą do zadań własnych gminy (art. 7 ust. 1 pkt 12 ustawy o samorządzie gminnym). Rada gminy jest obowiązana zakładać i utrzymywać w należyтым stanie tereny zieleni i zadrzewienia (art. 78 ustawy o ochronie przyrody). Usunięcie drzew z terenu nieruchomości może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia (art. 83 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody). W odniesieniu do nieruchomości będących własnością gminy, czynności związane z wydawaniem zezwoleń na usunięcie drzew, w zakresie, w jakim wykonywane są one przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, wykonuje starosta. Jeżeli prezydent miasta na prawach powiatu sprawuje funkcję starosty, czynności te wykonuje marszałek województwa (art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody⁵³).

Zieleń gminna (miejska)

Zgodnie z postanowieniami ustawy Prawo ochrony środowiska w studium oraz w mpzp:

- zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez zapewnienie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni (art. 72 ust. 1 pkt 3);

⁵³ Art. 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody został dodany przez art. 29 pkt 11 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 1 stycznia 2016 r.

- 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 (art. 72 ust. 2).

Ustawa COVID-19 Przepis art. 12 ustawy COVID-19, który obowiązywał w okresie od 8 marca do 4 września 2020 r. stanowił, że do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu użytkowania, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293 i 471) oraz aktów planistycznych, o których mowa w tej ustawie, ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2020 r. poz. 282), a w przypadku konieczności poszerzenia bazy do udzielania świadczeń zdrowotnych, także przepisów wydanych na podstawie art. 22 ust. 3, 4 i 4a ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (ust. 1). Prowadzenie robót budowlanych oraz zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 wymagała niezwłocznego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej (ust. 2). Natomiast według art. 12b ust. 1 ustawy COVID-19 (w brzmieniu obowiązującym od 24 czerwca 2020 r. do 4 września 2020 r.), jeżeli do utrzymania ciągłości działania istotnych usług służących bezpośrednio przeciwdziałaniu i zwalczaniu COVID-19, w szczególności w zakresie telekomunikacji, łączności publicznej, transportu, świadczeń zdrowotnych, energetyki, handlu, gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej, oczyszczania ścieków, porządku publicznego, obronności, niezbędne jest projektowanie, budowa, przebudowa, zmiana sposobu użytkowania, remont, utrzymanie lub rozbiórka obiektów budowlanych, art. 12 stosuje się odpowiednio⁵⁴.

Celem tej czasowej regulacji było m.in. ułatwienie realizacji zamierzeń budowlanych podejmowanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Definicja przeciwdziałania COVID-19 zawarta w art. 2 ust. 2 ustawy COVID-19 (Ilekczoć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1.) jest dość ogólna, co pozwala na bardzo szeroką interpretację tego pojęcia. Należy jednak pamiętać, że w przypadku zainteresowania się daną inwestycją przez organy nadzoru budowlanego to właśnie one ocenią, czy inwestycja spełniała przesłanki do skorzystania z preferencji uregulowanych w art. 12 ustawy COVID-19. Jeśli organ dojdzie do wniosku, że inwestycja

⁵⁴ W okresie od 18 kwietnia do 23 czerwca 2020 r. przepis ten brzmiał: Do projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych dotyczących utrzymania ciągłości działania istotnych usług, w szczególności w zakresie telekomunikacji, łączności publicznej, transportu, świadczeń zdrowotnych, energii, handlu, gospodarki wodnej lub kanalizacyjnej, oczyszczania ścieków, porządku publicznego, obronności art. 12 stosuje się odpowiednio.

nie jest związana z przeciwdziałaniem COVID-19 to zastosuje w stosunku do niej regulacje Prawa budowlanego dotyczące realizacji inwestycji bez wymaganych zgód budowlanych⁵⁵.

W obecnym stanie prawnym art. 12 i 12b ustawy COVID-19 już nie obowiązują. Pozostały jednak inwestycje, które miały być, lub były realizowane na podstawie tych przepisów. W tej sprawie stanowisko zajął Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W piśmie z dnia 25 września 2020 r. skierowanym do wojewodów wskazał, że „inwestor, decydując się na podjęcie działań w trybie art. 12 albo art. 12b ustawy COVID-19, powinien mieć świadomość, mając na uwadze cel tej ustawy i ustaw następnich tworzonych w związku z sytuacją epidemiczną, a także czasowe obowiązywanie art. 12 i art. 12b ustawy, iż w trybie określonym tymi przepisami powinj3

ny być realizowane takie zamierzenia inwestycyjne, których realizacja zakończy się w krótkim czasie, by mogły zostać w ww. terminie wykorzystane do działań związanych ze zwalczaniem wirusa SARS-coV-2. W przypadku, gdy inwestor rozpoczął roboty budowlane w okresie obowiązywania art. 12, jednak nie zakończył ich przed utratą mocy ww. przepisu, z uwagi na brak przepisów przejściowych regulujących powyższą sytuację, przyjąć należy, że roboty budowlane rozpoczęte w okresie obowiązywania art. 12 są legalne, jednak by je kontynuować lub zakończyć należy spełnić wymagania, jakie aktualnie przepisy prawa przewidują dla danych robót budowlanych (np. ustanowić kierownika budowy, dokonać zawiadomienia o zakończeniu budowy czy uzyskać pozwolenie na użytkowanie – gdy przepisy tego wymagają). W razie wątpliwości organów administracji architektoniczno-budowlanej co do słuszności zastosowania trybu z art. 12 ustawy COVID-19, mogą się one zwrócić do nadzoru budowlanego, który pomimo wyłączenia stosowania ustawy – Prawo budowlane jest uprawniony do skontrolowania legalności prowadzonych robót budowlanych”⁵⁶.

Ramy prawne dla procesu rewitalizacji w Polsce zawarte zostały w ustawie o rewitalizacji (art. 1 ww. ustawy). Ustawa ta określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji. Jednym z istotniejszych elementów tej ustawy jest uregulowanie kwestii dotyczących gminnych programów rewitalizacji, które są podstawowym narzędziem nakierowanym na kompleksowe podejście do procesu oraz podejmowania działań w ścisłej współpracy ze społecznością lokalną.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, rewitalizacja stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy na podstawie gminnego programu rewitalizacji. Przygotowanie, koordynowanie i tworzenie warunków do prowadzenia rewitalizacji, a także jej prowadzenie w zakresie właściwości gminy, stanowią jej zadania własne (art. 3 ust. 1). Gminny program rewitalizacji

Rewitalizacja

⁵⁵ Zob. M. Bursztynowicz, *Negatywne skutki procedury informacji o robotach budowlanych w praktyce*, LEX/el. 2020, wyrok WSA w Białymstoku z 1.06.2021 r., II SA/Bk 367/21, LEX nr 3197508.

⁵⁶ Zob. M. Sługocka *Skutki specustawy ws. koronawirusa dla branży budowlanej*, LEX/el. 2020.

przyjmuje, w drodze uchwały, rada gminy (art. 14 ust. 1). Gminny program rewitalizacji nie stanowi aktu prawa miejscowego (art. 19). Podkreślić należy, że na etapie przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji konsultacje społeczne są obowiązkowe. W przypadku podejmowania uchwały w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji z inicjatywy rady gminy, musi ona powierzyć wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) przeprowadzenie konsultacji społecznych dotyczących projektu tej uchwały (art. 8 ust. 2 ustawy o rewitalizacji). Natomiast w przypadku, w którym uchwała w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji podejmowana jest na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu uchwały przed złożeniem o jej podjęcie przewiduje art. 11 ust. 3 ww. ustawy.

Art. 52 ust. 1 ustawy o rewitalizacji stanowi, że do dnia 31 grudnia 2023 r. dopuszcza się realizację przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru zdegradowanego ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji. W takim przypadku wyznaczenie w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, Strefy, a także uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji nie jest dopuszczalne.

Przepis ten określa warunki, w których przez okres przejściowy będzie możliwe prowadzenie działań rewitalizacyjnych na podstawie programu przyjętego uchwałą rady gminy, niebędącego jednak gminnym programem rewitalizacji w rozumieniu ustawy. Oznacza to, że gminy wraz z wejściem w życie ustawy nie muszą przerywać lub wstrzymywać dotychczas prowadzonych działań związanych z przygotowaniem rewitalizacji, czy też jej przeprowadzeniem. Przepis ten jednoznacznie rozstrzyga, że jeśli gmina prowadzi rewitalizację na podstawie programu niebędącego gminnym programem rewitalizacji w rozumieniu ustawy, to nie może korzystać z innych ustawowych narzędzi tworzących z gminnym programem rewitalizacji spójny system. Tym samym w takim przypadku nie jest możliwe ani wyznaczenie przez radę gminy w drodze uchwały obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, ani też ustanowienie Specjalnej Strefy Rewitalizacji czy uchwalenie miejscowego planu rewitalizacji.

W art. 37f upzp postanowiono, że rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy o rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy (ust. 1). Miejscowy plan rewitalizacji jest szczególną formą planu miejscowego (ust. 2). Jeżeli na całości albo części obszaru rewitalizacji obowiązuje plan miejscowy i został uchwalony gminny program rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji można również uchwalić w wyniku zmiany planu miejscowego (ust. 3). Zgodnie z art. 37g ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym rada gminy może uchwalić miejscowy plan rewitalizacji dla całości albo części obszaru rewitalizacji. W przypadku, gdy stan zagospodarowania nieruchomości położonych w zwartym obszarze projektowanego planu nie wskazuje na konieczność dokonania w tym zakresie zmian, gmina może wyłączyć te nieruchomości z obszaru objętego planem⁵⁷.

⁵⁷ Art. 37f oraz art. 37g zostały dodane przez art. 41 pkt 6 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, zmieniającej niniejszą ustawę z dniem 18 listopada 2015 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).
6. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2021 r. poz. 1057, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1893, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. z 2021 r. poz. 1538), która weszła w życie z dniem 22 sierpnia 2018 r.
11. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118 poz. 1233).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164 poz. 1587).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164, poz. 1589).

ZAŁĄCZNIKI

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130 poz. 1385).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 lutego 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestru zgłoszeń dotyczących budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 10a ustawy – Prawo budowlane (Dz. U. poz. 306), które weszło w życie z dniem 18 marca 2016 r. i zostało uchylone z dniem 27 lipca 2021 r.
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.).
19. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1935, które zostało uchylone z dniem 19 września 2020 r.; od dnia 19 września 2020 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 1609).
20. Uchwała Nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. z 2015 r. poz. 1235) – weszła w życie z dniem 10 grudnia 2015 r.
21. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.).
22. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. poz. 1839), obowiązujące od 11 października 2019 r.
23. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), obowiązujące do 10 października 2019 r.
24. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 lipca 2016 r. w sprawie zakresu projektu miejscowego planu rewitalizacji w części tekstowej oraz zakresu i formy wizualizacji ustaleń miejscowego planu rewitalizacji (Dz. U. poz. 1032).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Senacka Komisja Środowiska
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Minister Infrastruktury
15. Minister Rozwoju i Technologii
16. Minister Klimatu i Środowiska

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Warszawa, dnia 15-02-2022 r.

Minister Klimatu i Środowiska

DOP-WOŚ.081.1.2022.II.2
1950975.6907520.5547553

**Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na pismo z dnia 28 stycznia 2022 r., znak: LLU.430.003.2021, przekazujące informację o wynikach kontroli P/21/074 *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*, poniżej przedstawiam stanowisko do przekazanej informacji.

Na wstępie warto wskazać, że w okresie objętym kontrolą tj. w latach 2017–2019 r., Ministerstwo Klimatu i Środowiska (wcześniej Ministerstwo Środowiska), dalej: MKiŚ, realizowało projekt pn. „*Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców*”. Projekt był realizowany na podstawie porozumienia Ministerstwa Środowiska z 44 miastami w Polsce, jako forma działania na szczeblu lokalnym i regionalnym, służąca rozwiązaniu w sposób zintegrowany kwestii przystosowania się miast do zmian klimatu oraz wypracowania kierunków i planów zwiększenia odporności infrastruktury miejskiej na zmiany klimatu m.in. w zakresie rozwoju zieleni miejskiej. W wyniku realizacji projektu miasta otrzymały dokumenty zawierające diagnozę zagrożeń klimatycznych, ocenę wrażliwości sektorów na zagrożenia klimatyczne i dokonały wyboru sektorów, które są najbardziej wrażliwe na czynniki klimatyczne. Oceniono również potencjał adaptacyjny miast, a więc zdolność miast do planowania i podejmowania działań dążących do zmniejszenia niekorzystnych skutków zmian klimatu oraz wykorzystania pojawiających się szans związanych z tymi zmianami. Miasta biorące udział w projekcie wskazały sektory: gospodarki wodnej, zdrowia i bezpieczeństwa mieszkańców, transportu oraz gospodarki przestrzennej jako najbardziej podatne na zagrożenia klimatyczne.

Odnosząc się do zastrzeżenia NIK o braku zdefiniowania pojęcia powierzchni biologicznie czynnej (PBC) informuję, co następuje. W 2020 roku MKiŚ zainicjowało realizację projektu *Miasto z klimatem* (MzK), w ramach którego przeprowadzono m.in. serię spotkań i konsultacji z interesariuszami (w tym jednostkami samorządu terytorialnego) na temat barier i potencjałów w zrównoważonym rozwoju miast. Jednym z dyskutowanych obszarów była zieleń miejska i adaptacja do zmian klimatu. Efektem tych konsultacji jest projekt ustawy *o zmianie niektórych ustaw w celu wzmocnienia klimatycznego wymiaru polityki miejskiej* (UD246), dalej: projekt ustawy MzK, której zapisy wprowadzą zmiany m.in. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („upzp”). Projekt ustawy MzK w art. 2 uPzp po pkt. 3 przewiduje dodanie pkt 3a w brzmieniu: „*3a. powierzchni biologicznie czynnej*” - należy przez to rozumieć teren zapewniający

naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty wodami powierzchniowymi, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m²;”.

Odnosząc się do zastrzeżenia NIK wskazującego, że w stanie prawnym obowiązującym w latach 2015–2020 nie było jednoznacznej podstawy prawnej do ustalania w decyzjach o warunkach zabudowy minimalnego wskaźnika PBC, należy wskazać, że w ramach projektu ustawy MzK, proponuje się dodanie ust. 5 w art. 1 upzp o następującym brzmieniu:

„5. W przypadku sytuowania nowego lub rozbudowy istniejącego obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, uwzględnienie wymagań ochrony środowiska w zakresie gospodarowania wodami opadowymi i roztopowymi następuje poprzez:

- 1) zagospodarowanie wód opadowych i roztopowych w obrębie działki budowlanej lub poprzez odprowadzenie do lokalnego systemu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych, chyba że nie jest to uzasadnione ekonomicznie; oraz*
- 2) zagospodarowanie działki budowlanej w sposób zapewniający udział powierzchni biologicznie czynnej wynoszący co najmniej 30% ogólnej powierzchni działki budowlanej, w tym stanowiącej glebę w rozumieniu ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, 2127 i 226), wynoszący co najmniej 15% ogólnej powierzchni działki budowlanej.”*

Ponadto zakłada się wprowadzenie zmian w art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. d oraz art. 54 pkt 4 i 5 upzp mających na celu uwzględnienie we wniosku i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego również sposobu zagospodarowania wód opadowych i roztopowych a także powierzchni biologicznie czynnych, jeżeli występuje obowiązek uwzględnienia wymogów w tym zakresie.

Nawiązując do zastrzeżenia NIK o braku aktualnej inwentaryzacji zasobów przyrodniczych oraz, że „Miasta nie posiadały odrębnych planów inwestycji dotyczących tworzenia nowych terenów zielonych bądź rewitalizacji już istniejących”, należy wskazać, że projekt ustawy MzK ma zobligować miasta powyżej 20 tys. mieszkańców do opracowania miejskich planów adaptacji (MPA) lub ponadlokalnych planów adaptacji (PPA). Częścią ww. planów będzie plan zazieleniania miasta/plan zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą. Szczegółowy zakres i części składowe planów zostaną określone w drodze rozporządzenia. Projekt rozporządzenia jest na etapie preuzgodnień wewnętrznych, ale będzie także przedmiotem konsultacji. Planowane jest uwzględnienie inwentaryzacji zieleni w miastach w ww. planach, natomiast konkretne informacje i ostateczny kształt rozporządzenia będą znane na późniejszym etapie prac. Do końca 2026 r. 217 miast polskich powyżej 20 tys. mieszkańców powinno mieć opracowany i przyjęty MPA lub PPA, w tym plan zazieleniania/plan zarządzania błękitno-zieloną infrastrukturą.

W informacji o wynikach kontroli NIK wskazano również, że miasta nie posiadają wystarczających środków finansowych na utrzymanie bądź zakładanie terenów zieleni. Warto wskazać, że projekt ustawy MzK przewiduje zmiany w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym dodając w art. 5a ust. 5a obligujący miasta na prawach powiatu, które ustawowo są zobowiązane do tworzenia budżetu obywatelskiego, do wyodrębnienia w ramach budżetu obywatelskiego puli środków dedykowanej realizacji projektów związanych z ochroną miejskiego środowiska przyrodniczego. Realizacja tych projektów ma prowadzić do zwiększania powierzchni biologicznie czynnej oraz retencji wód opadowych i roztopowych. Zwiększenie możliwości finansowania tych inwestycji, przy jednoczesnym zaangażowaniu mieszkańców, będzie miało

ogromny wpływ zarówno na tworzenie przyjaznej i zielonej przestrzeni miejskiej, adaptację miast do zmian klimatu, jak i również kształtowanie świadomości obywateli w zakresie zmian klimatycznych i ekologii.

Odnosząc się do zastrzeżenia NIK, że przepisy prawa regulujące planowanie przestrzenne nie zabezpieczyły terenów zielonych przed zabudową, wskazać należy, że oprócz ww. wskazanych, proponowanych zapisów dot. udziału powierzchni biologicznie czynnej, projekt ustawy MzK przewiduje, że wnioski i rekomendacje płynące z MPA i PPA będą uwzględniane w studiach i miejscowych planach. Ponadto w art. 61 ust. 1 upzp, w którym jest mowa o warunkach dopuszczających wydanie decyzji, projekt ustawy MzK przewiduje dodanie pkt 7 w brzmieniu:

"7) decyzja nie jest sprzeczna z celami wyznaczonymi w miejskim lub ponadlokalnym planie adaptacji do zmian klimatu, o którym mowa w art. 18a ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska, i nie wpływa negatywnie na wskaźniki realizacji celów określonych w tych planach."

Należy przy tym dodać, że rządowy projekt ustawy MzK jest na etapie uzgodnień międzyresortowych, planowany termin wejścia w życie ustawy to III/IV kwartał 2022 r.

W odpowiedzi na wskazane w raporcie NIK wyzwania związane z ochroną zieleni miejskiej, należy wskazać, że w ramach rządowego programu Polski Ład został zainicjowany w 2021 roku projekt pn.: „*Koniec z betonem w centrach miast*”, którego koordynatorem jest MKiŚ. Projekt *Koniec z betonem w centrach miast* został wpisany do Portfela Projektów Strategicznych Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i jest realizowany we współpracy z Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwem Infrastruktury, Ministerstwem Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej.

Celem inicjatywy *Koniec z betonem w centrach miast* jest ograniczenie nadmiernego używania betonu w przestrzeni publicznej i zjawiska miejskiej wyspy ciepła, zwiększenie poziomu mikro i małej retencji oraz zieleni w miastach a także tworzenie rozwiązań finansowych i prawnych wspierających realizację założonych celów. Działania te są odpowiedzią na nowe wyzwania polityki klimatyczno-przyrodniczej dotyczącej adaptacji do zmian klimatu w jednostkach samorządu terytorialnego. Realizacja zadań w projekcie odpowiada także na zdefiniowane wyzwania w strategicznych dokumentach europejskich i krajowych.

Realizacja projektu jest przewidziana w 2022 roku i w latach kolejnych. Kluczowym rezultatem projektu będzie przede wszystkim tworzenie i wdrażanie rozwiązań dotyczących ograniczenia betonu i asfaltu w centrach miast oraz zwiększenie terenów zielonych. W toku prac zostaną przeanalizowane i wykorzystane wnioski z omawianego raportu NIK, w szczególności w zakresie przepisów dot. planowania przestrzennego, ochrony przyrody i ocen oddziaływania inwestycji na środowisko.

Z poważaniem,

Z up. Ministra

Małgorzata Golińska

Sekretarz Stanu

Ministerstwo Klimatu i Środowiska

/ – podpisany cyfrowo/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

LLU.430.003.2021

Warszawa, 6 marca 2022 r.

**Opinia Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska do informacji o wynikach kontroli
P/21/074 Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach**

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Klimatu i Środowiska zawartego w piśmie z dnia 15 lutego 2022 r. nr DOP-WOŚ.081.1.2022.IL2.

Z zadowoleniem przyjmuję informację o działaniach ukierunkowanych na wprowadzenie definicji pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej” w akcie prawnym rangi ustawowej regulującym system planowania przestrzennego. Zważywszy, że decyzje lokalizacyjne² stanowią faktyczne instrumenty gospodarowania przestrzenią na znacznym obszarze kraju, zmiany legislacyjne powinny zmierzać do zapewnienia organom wydającym te rozstrzygnięcia jednoznacznej i zawartej w ustawie podstawy prawnej do ustalania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jak również uregulowania sposobu ustalania tego wskaźnika. Wobec wskazanej w Informacji niespójności pomiędzy aktami wykonawczymi do ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³, podtrzymuję także wniosek dotyczący zapewnienia podstawy prawnej do określenia w decyzjach o warunkach zabudowy nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴.

Przyjmuję do wiadomości zawartą w stanowisku informację dotyczącą zamiaru wprowadzenia wymogu zachowania niesprzeczności decyzji lokalizacyjnych z miejskimi lub ponadlokalnymi planami adaptacji do zmian klimatu. Nie kwestionując zasadności takiego wymogu, podtrzymuję stanowisko, iż niezbędne są przede wszystkim rozwiązania prawne eliminujące możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy terenów, którym studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przypisują funkcje przyrodnicze. Zabudowa takich obszarów powoduje negatywne następstwa polegające m.in. na przerywaniu ciągłości systemów przyrodniczych miast, fragmentacji korytarzy ekologicznych, jak również ograniczaniu możliwości przewietrzania obszarów miejskich.

Dostrzegając wskazane w stanowisku inicjatywy ukierunkowane na zwiększanie odporności miast na zmiany klimatu wyrażam przekonanie, iż realizacja wniosków skierowanych do Prezesa Rady Ministrów (który nie skorzystał z prawa do zajęcia stanowiska do Informacji) i Ministra Klimatu i Środowiska pozwoli na skuteczne zabezpieczenie przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych, zgodnie z polityką przestrzenną miast wyrażoną w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowych aktach planistycznych gmin. Zwracam również uwagę na potrzebę podjęcia działań zmierzających do realizacji wniosku o zainicjowanie zmian w przepisach prawa ukierunkowanych na eliminację możliwości unikania oceny oddziaływania na środowisko w przypadku podziału inwestycji budowlanych na mniejsze etapy i uzyskiwania dla nich odrębnych decyzji o warunkach zabudowy przez różne podmioty i osoby. Do powyższego wniosku nie odniósł się Minister Klimatu i Środowiska w stanowisku z dnia 15 lutego 2022 r.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.

² Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzje o warunkach zabudowy.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś