



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.004.01.2021

Pani
Aleksandra Dulciewicz
Prezydent Miasta Gdańska
ul. Nowe Ogrody 8-12
80-803 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8-12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Aleksandra Dulkiewicz – Prezydent Miasta Gdańska (dalej: „Prezydent”), od 7 marca 2019 r. (wcześniej pełniąca funkcję Prezydenta Miasta Gdańska, od 17 stycznia do 6 marca 2019 r.¹)

W okresie objętym kontrolą Prezydentem Miasta Gdańska był poprzednio, tj. do 14 stycznia 2019 r., Paweł Adamowicz

(akta kontroli str. 6-14)

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.
2. Zarządzanie terenami zielonymi.
3. Uwzględnienie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.
4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.

Okres objęty kontrolą

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

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Agnieszka Andraszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LGD/44/2021 z 9 marca 2021 r. i nr LGD/89/2021 z 10 czerwca 2021 r.
2. Agnieszka Zamorska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/53/2021 z 14 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-4, 1632-1633)

¹ Do 16 stycznia 2019 r. pierwszy zastępca Prezydenta Miasta Gdańska.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Gdańsk (dalej: „Miasto”) w latach 2015-2020 posiadało spójne dokumenty strategiczne i planistyczne, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”), miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”), strategię rozwoju, gminny program ochrony środowiska oraz gminny program rewitalizacji, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Sukcesywnie opracowywano mpzp, w tym dla obszarów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej.

W dokumentach strategicznych przyjęte zostały cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych oraz monitorowano ich realizację. Działania Miasta przyczyniły się do zwiększenia powierzchni terenów zieleni i wód ujętych w mpzp z 3 681 ha w 2015 r. do 3 714 ha w 2020 r., ich udziału w powierzchni całej gminy odpowiednio z 14,0% do 14,1% oraz wzrostu powierzchni ogólnodostępnych terenów zieleni urządzonej przypadającej na mieszkańca z 17,5 m² do 20,9 m², co było wynikiem m.in. powstawania nowych terenów zieleni, jako wypełnienia realizacji zamierzeń inwestycyjnych określonych w dokumentach strategicznych. W Mieście zapewniono również wystarczające środki finansowe na utrzymanie i tworzenie nowych terenów zielonych zwiększając ich poziom trzykrotnie z 24 415,2 tys. zł w 2015 r. do 75 159,6 tys. zł w 2020 r., co spowodowało wzrost udziału w wydatkach Miasta ogółem z 1% w 2015 r. do 1,9% w 2020 r. Sprawozdania SG-01 składane były terminowo, a zadania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych realizowano w sposób umożliwiający ich zachowanie i zwiększanie, pomimo niewyznaczenia w Mieście stanowiska, bądź jednostki organizacyjnej ds. koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zielonymi.

Badanie pięciu inwestycji przeprowadzonych w latach 2015-2020 wykazało, że wywiązywano się z obowiązków nałożonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów poprzez dokonanie nasadzeń zastępczych.

Miasto podejmowało działania zmierzające do opracowania mpzp dla wszystkich obszarów położonych w swoich granicach, uzyskując pokrycie planami na poziomie 65%. Szczegółowym badaniem objęto przeznaczenie terenów w 10 mpzp, które wykazało zgodność z dyspozycjami zawartymi w obowiązującym studium. W ramach procedury planistycznej przeprowadzanej w Mieście zasięgano opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej: „MKUA”) oraz zapewniono udział społeczeństwa.

W procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę uwzględniano kwestie dotyczące gospodarowania przez inwestorów zielenią, a wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określany był w decyzjach zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę.

W zrealizowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, co skutkowało rzeczywistym zwiększeniem ich powierzchni.

W kontrolowanym okresie Miasto nie dysponowało kompleksową diagnozą stanu i rozmieszczenia zieleni, stanowiącą odrębny dokument. Tego rodzaju diagnoza każdorazowo poprzedzała opracowanie mpzp w ramach przeprowadzanej prognozy o oddziaływaniu na środowisko, która zawierała m.in. ustalenia dotyczące wpływu realizacji ustaleń projektu planu na obszary i obiekty podlegające ochronie, florę, faunę oraz różnorodność biologiczną, a także inwentaryzację drzewostanu.

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

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła przekazywania w latach 2015-2019 nierzetelnych danych o ilości obowiązujących mpzp według stanu na 31 grudnia roku sprawozdawczego do Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „GUS”).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało dokument pn. „Gdańsk 2030 Plus Strategia Rozwoju Miasta” (dalej: „Strategia Gdańsk 2030”) przyjęty Uchwałą Rady Miasta Gdańska Nr LVII/1327/14 w dniu 25 września 2014 r. Dokument ten został opracowany przez Prezydenta Miasta i nie był dotychczas aktualizowany.

(akta kontroli str. 240-268)

1.2. Strategia Gdańsk 2030 posiadała charakter ramowy, definiujący generalne wartości oraz obszary kluczowe, którym przyporządkowano cele strategiczne. Na wyznaczone obszary składały się pola działania: Edukacja i aktywność społeczna, Innowacyjna gospodarka i transport, Przyjazna przestrzeń, Kultura i tożsamość oraz Zdrowie i sport. Uszczegółowienie Strategii Gdańsk 2030 stanowiła uchwała nr XVII/514/15 Rady Miasta Gdańska z 17 grudnia 2015 r. w sprawie przyjęcia dokumentu pn. „Gdańskie Programy Operacyjne 2023”, jako instrument wdrażania Strategii. W Programie Operacyjnym (dalej: „PO”) nr IX, sformułowano cele operacyjne oraz wynikające z nich zadania, m.in.: IX.2 Większe uwzględnienie terenów zielonych i obszarów cennych przyrodniczo w kształtowaniu przestrzeni publicznej, zadania: IX.2.1 Zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie dostępności do terenów zieleni publicznej, działania: IX.2.1.1 Realizację nowych parków, skwerów i zieleńców, IX.2.1.2 Rewaloryzację istniejącej zieleni w parkach i zieleńcach, X. 2.1.3. Zagospodarowanie pasa nadmorskiego poprzez rozbudowę infrastruktury i rewaloryzację plaż. Działanie IX.2.2.2 Zrównoważone wykorzystywanie zasobów przyrodniczych, w tym: udostępnianie mieszkańcom obszarów przyrodniczo cennych z zachowaniem zasad ich ochrony. Działania: IX.2.2.1 Zwiększanie dostępności do terenów zielonych, IX.2.2.2. Zagospodarowanie sportowo-rekreacyjne wybranych terenów leśnych i ich sąsiedztwa z zachowaniem walorów przyrodniczych, IX.2.2.3 Realizacja infrastruktury sportowo-rekreacyjnej przy zbiornikach retencyjnych.

W toku prac nad Strategią Gdańsk 2030 zgłaszano uwagi, postulaty i wnioski⁵, jednakże nie odnosiły się one do zwiększania terenów zielonych. Przyjęto system stałego monitoringu realizacji Strategii oraz badanie postępu prac w ramach poszczególnych PO. Określono wskaźniki monitorujące, takie jak: poprawa jakości i dostępności terenów rekreacyjnych, wzrost liczby mieszkańców zadowolonych z przestrzeni publicznej⁶. Ponadto sporządzano roczne raporty z realizacji PO oraz

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Uwagi zgłaszały: osoby fizyczne, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, wydziały Urzędu Miejskiego w Gdańsku oraz Zarząd Morskiego Portu Gdańsk S.A.

⁶ IX.1.b. Estetyka przestrzeni publicznej w okolicy miejsca zamieszkania w ocenie mieszkańców, IX.1.c. Liczba nowych przestrzeni publicznych, IX.1.d. Liczba nowych przestrzeni publicznych w obszarach zdegradowanych, IX.2.a. Dostępność miejsc spacerowo – wypoczynkowych w ocenie mieszkańców, IX.2.b. Jakość miejsc spacerowo – wypoczynkowych (parki, zieleńce) w ocenie mieszkańców, IX.2.c. Udział urządzonych terenów zielonych w całkowitej powierzchni Miasta, X.2.d. Dostępność terenów zielonych w ocenie mieszkańców, IX.2.e. Czystość i estetyka terenów zielonych w ocenie mieszkańców.

przeprowadzano badanie jakości życia w Gdańsku. W Strategii Gdańsk 2030 nie wystąpiły zapisy dotyczące działań Miasta związanych ze zmniejszaniem terenów zielonych oraz przeznaczeniem ich pod zabudowę mieszkaniową.

(akta kontroli str. 240-268, 269-405, 406)

1.3. Gminny program ochrony środowiska został opracowany i przyjęty do realizacji Uchwałą Nr XXX/842/16 Rady Miasta Gdańska z dnia 27 października 2016 r. w sprawie przyjęcia programu ochrony środowiska dla miasta Gdańska na lata 2015-2018 z perspektywą do roku 2020 (dalej: „POŚ”). Konieczność zapewnienia spójności POŚ z dokumentami strategicznymi spowodowała przesunięcie terminu opracowywania nowego dokumentu⁷. Uwzględniono w nim zagadnienia dotyczące zachowania terenów zielonych, poprzez następujące kierunki interwencji: ochronę różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów⁸, trwale zrównoważoną gospodarkę leśną, ochronę gatunkową, stworzenie warunków ochrony korytarzy ekologicznych i przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej, utrzymanie i odtwarzania ekosystemów i ich funkcji, ochronę krajobrazu, utrzymanie i tworzenie zielonej infrastruktury.

W ww. dokumencie nie dokonano identyfikacji problemów i barier dotyczących ochrony i rozwoju terenów zielonych, określono natomiast cele i działania do realizacji dotyczące zachowania i rozwoju terenów zielonych, takie jak m.in.: umieszczanie zapisów w mpzp dotyczących tworzenia spójnego systemu obszarów chronionych i przeciwdziałaniu fragmentacji przestrzeni przyrodniczej (zachowanie korytarzy ekologicznych oraz ochrona różnorodności biologicznej i krajobrazowej)⁹, inwentaryzacja i weryfikacja wszystkich pomników przyrody na terenie Miasta (ożywionej i nieożywionej)¹⁰, zagospodarowanie terenów zieleni w mieście oraz rewaloryzacja zabytków sztuki ogrodowej¹¹, tworzenie przestrzeni miejskich, w których realizowane będą funkcje sportowe i rekreacyjne¹², rekreacyjne zagospodarowanie terenów przy zbiornikach retencyjnych¹³, podejmowanie wspólnych inicjatyw na rzecz obszarowej ochrony przyrody oraz ochrony ponadlokalnych korytarzy ekologicznych z gminami aglomeracji trójmiejskiej¹⁴,

⁷ W związku z wejściem w życie w lipcu 2014 roku nowelizacji ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.), nastąpiła zmiana sposobu realizacji krajowej polityki ochrony środowiska, która miała być prowadzona na podstawie m. in. strategii rozwoju, programów i dokumentów programowych. Konieczność zapewnienia spójności POŚ z dokumentami strategicznymi spowodowała przesunięcie terminu opracowywania nowego dokumentu. Uchwałą z dnia 25 września 2014 r. przyjęto Strategię Gdańsk 2030 plus, PO do Strategii oraz Plan gospodarki niskoemisyjnej dla Miasta Gdańska przyjęto natomiast uchwałami Rady Miasta Gdańska w dniu 17 grudnia 2015 r. Ponadto we wrześniu 2015 roku ukazały się nowe wytyczne do opracowywania programów ochrony środowiska. Uchwalenie ww. dokumentów strategicznych pozwoliło na opracowanie aktualnego Programu ochrony środowiska dla miasta Gdańska, który stanowił kontynuację poprzednio obowiązującego.

⁸ W tym m.in. przywrócenie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk przyrodniczych i gatunków fauny i flory w ramach sieci Natura 2000, ochronę form ochrony przyrody i innych obszarów cennych przyrodniczo.

⁹ Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańska, wprowadzony miernik – liczba dokumentów, w których zamieszczono odpowiednie zapisy. Termin realizacji: zadanie ciągłe.

¹⁰ Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańska oraz WFOŚiGW, wprowadzony miernik – przeprowadzenie pełnej inwentaryzacji. Termin realizacji: zadanie ciągłe.

¹¹ Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańsk, Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska oraz RPO (8.3), wprowadzony miernik – liczba rewaloryzowanych zabytków sztuki ogrodowej, powierzchnia zagospodarowanych terenów zieleni [m²]. Termin realizacji zadania: lata 2015-2020.

¹² Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańsk, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji, wprowadzony miernik – powierzchnia zagospodarowanych przestrzeni [m²], liczba zasadzonych drzew/krzewów. Termin realizacji zadania: lata 2015-2020.

¹³ Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańsk, Dyrekcja Rozbudowy Miasta Gdańska, wprowadzony miernik – powierzchnia zagospodarowanych przestrzeni [m²], liczba zasadzonych drzew/krzewów. Termin realizacji zadania: lata 2015-2018.

¹⁴ Zadanie własne jednostki realizującej - Gminy Miasta Gdańsk, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Gdańsku, administracja rządowa, RPO (11.4), wprowadzony miernik – liczba podjętych inicjatyw, powierzchnia obszarów objętych ochroną [m²]. Termin realizacji zadania: zadanie ciągłe.

utrzymanie, pielęgnacja i zwiększanie ilości oraz powierzchni obiektów objętych prawną ochroną przyrody – użytki ekologiczne, pomniki przyrody (dalej: „PP”)¹⁵, czy ochrona zagrożonych wyginięciem rodzimych gatunków na terenie Miasta¹⁶.

Ponadto w POŚ uwzględnione zostały zadania monitorowane, takie jak: Pielęgnacja i utrzymanie zieleni miejskiej (parki, zieleńce, lasy komunalne, zieleń w pasach dróg powiatowych, gminnych, wewnętrznych), czy ochrona istniejącej powierzchni lasów. POŚ był spójny zarówno ze Strategią Gdańsk 2030, jak i studium.

(akta kontroli str. 407-601)

Organ wykonawczy Miasta sporządził i przedstawił radzie gminy raporty z wykonania POŚ za lata 2015-2016 oraz za 2017-2018. Z ich treści wynikało m.in., że w latach 2015-2018 zrealizowano następujące zadania:

- wprowadzono w 64 mpzp zapisy dot. tworzenia spójnego systemu obszarów chronionych i przeciwdziałaniu fragmentacji przestrzeni przyrodniczej,
- prowadzono inwentaryzację i weryfikację wszystkich pomników przyrody,
- zagospodarowano 83 228 m² terenów zieleni¹⁷,
- zagospodarowano: 25 295,15 m² terenów, liczba zasadzonych drzew/krzewów – b.d.,
- podjęto trzy inicjatywy na rzecz obszarowej ochrony przyrody oraz ochrony ponadlokalnych korytarzy ekologicznych, ponadto w 2016 r. powierzchnia obszarów objętych ochroną przez Miasto wyniosła 1 ha,
- ustanowiono jedną nową formę ochrony przyrody (PP),
- ochronie poddano 30 siedlisk.

(akta kontroli str. 602-629)

1.4. W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁸ przyjęte uchwałą Rady Miasta Nr LI/1506/18 w dniu 23 kwietnia 2018 r.¹⁹. Poprzednio obowiązywało studium przyjęte uchwałą Rady Miasta w dniu 20 grudnia 2007 r.²⁰. Zarówno w zapisach studium z 2007 r., jak i z 2018 r. uwzględniono zagadnienia dotyczące zachowania i zwiększania terenów zielonych w Mieście. Przesłanką podjęcia zmiany studium była weryfikacja dotychczasowych kierunków rozwoju Miasta oraz wyznaczenie nowych w związku ze zmianami uwarunkowań przestrzennych, prawnych, ekonomicznych i społecznych, przy zachowaniu aktualności strategicznych elementów polityki przestrzennej (celów, wizji, zasad zrównoważonego rozwoju i głównych kierunków zagospodarowania przestrzennego) wynikających:

- ze zmiany granic Miasta w dwóch miejscach,

¹⁵ Zadanie własne jednostki realizującej – Gminy Miasta Gdańsk, Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska w Gdańsku, wprowadzony miernik – liczba lub powierzchnia [m²] nowych form ochrony przyrody. Termin realizacji zadania: zadanie ciągłe.

¹⁶ Zadanie własne jednostki realizującej – Gminy Miasta Gdańsk, organizacje pozarządowe, RPO (11.4), wprowadzony miernik – liczba lub powierzchnia [m²] poddanych ochronie siedlisk, liczba lub powierzchnia [m²] odtworzonych siedlisk. Termin realizacji zadania: zadanie ciągłe.

¹⁷ W tym zagospodarowanie parkowe w Jarze Wilanowskim oraz w Parku na Zboczach (pomiędzy ul. Maryli a Struga).

¹⁸ Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2021 r., poz. 741, ze zm., dalej: „upzp”), studium nie jest aktem prawa miejscowego.

¹⁹ Uchwała w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańsk, zmienione uchwałą nr XII/218/19 Rady Miasta Gdańsk z dnia 27 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańsk w części.

²⁰ Uchwałą nr XVIII/431/07 Rady Miasta Gdańsk z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Gdańsk. Obowiązywało do 22 kwietnia 2018 r.

- wprowadzenia ustawowego limitowania planowanych przestrzeni rozwojowych w zależności od wyników analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych, prognoz demograficznych oraz możliwości finansowych gminy, a także obowiązku sporządzenia takich analiz,
- wprowadzenia obowiązku sporządzania prognozy oddziaływania na środowisko,
- wprowadzenie dyrektywy europejskiej INSPIRE²¹,
- zmiany uwarunkowań wynikających z trendów krajowych i światowych oraz dynamicznego rozwoju w ostatnich latach: zmiana modelu oświaty, repriwatyzacja gruntów przeznaczonych pod lokalizację ośrodka usługowego dzielnicy urbanistycznej Południe, wypełnianie się i przekształcanie Centralnego Pasma Usługowego i Zachodnie Pasma Handlowo Usługowe, wzrost znaczenia przestrzeni publicznych, realizacja i funkcjonowanie Ogólnomiejskiego Systemu Terenów Aktywnych Biologicznie (dalej: „OSTAB”)²², realizacja Pomorskiej Kolei Metropolitalnej, dynamiczna rozbudowa układu transportowego i związane z nią kontrowersje, wyzwania związane z ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi,
- z licznych wniosków o zmianę studium.

W studium z 2018 r. określono elementy wyszczególnione w art. 10 ust. 2 upzp, w tym m.in.:

- kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz wyłączone z zainwestowania miejskiego²³, do których należały: Lasy Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, Lasy Otomińskie i mniejsze enklawy leśne głównie w dzielnicy Zachód, akweny rzeczne i jeziorne, tereny rolnicze na Żuławach Gdańskich i na Wyspie Sobieszewskiej, ogrody działkowe przewidziane do zachowania;
- zdefiniowano obszary przestrzeni publicznej²⁴ obejmujące również tereny zieleni/tereny o funkcjach przyrodniczych, wskazując ich lokalizację w trzech grupach: w Centralnym Paśmie Usługowym, w paśmie wodnym i w historycznym centrum Miasta – tzw. zworniku metropolitalnym.

Spośród ww. grup obszarów przestrzeni publicznej wyłącznie dwa, o łącznej powierzchni 25,8 ha²⁵ nie posiadały mpzp, z czego 0,1737 ha to fragment stanowiącego własność Miasta skweru im. Anny Walentynowicz²⁶.

W zworniku metropolitalnym wystąpił jeden przypadek wydania dla inwestycji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej: „WZ”)²⁷,

²¹ Dyrektywa 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 marca 2007 r. ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE) Dz.U. UE.L. z 25 kwietnia 2007, nr 108 str.1, ze zm.

²² OSTAB - tereny i obiekty objęte ochroną, obszary proponowane do objęcia ochroną oraz inne obszary cenne przyrodniczo oraz ciągi łączących ze sobą najbardziej wartościowe różnorodne tereny zieleni i fragmenty terenów otwartych (w tym wód powierzchniowych), zapewniających ich powiązanie z regionalnym systemem obszarów cennych przyrodniczo oraz terenami otwartymi poza Miastem. System przyrodniczy Miasta (OSTAB) ma ścisłe powiązania z proponowanymi obszarami „Natura 2000”. Ochrona obszarów OSTAB polega na ustalaniu w mpzp specjalnych zasad zagospodarowania.

²³ Według stanu na dzień uchwalenia studium z 2018 r. ok. 34,5%, tj. 91,6 km² powierzchni Miasta, w tym 19%, czyli 51,7 km², nie objęto planami miejscowymi.

²⁴ Zgodnie z definicją przyjętą w studium z 2018 r. przestrzenie publiczne Gdańska to miejsca o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych, to wybrane ulice, ciągi piesze i rowerowe, plaże, parki, skwery, place, wody z frontami wodnymi i tereny rekreacyjne.

²⁵ Obszar w Śródmieściu -21,1 ha i we Wrzeszczu – 4,7 ha.

²⁶ Oznaczony w ewidencji gruntów i budynków, jako Bz – tereny rekreacyjno – wypoczynkowe.

²⁷ Decyzja z 15 września 2009 r. znak WUAiOZ-I-7331/554/2009/4/LW.

a następnie decyzji o pozwoleniu na budowę²⁸. Zgodnie ze studium z 2007 r. teren ten nie stanowił obszaru przestrzeni publicznej, jako obszar przestrzeni publicznej został objęty w studium z 2018 r.

(akta kontroli str. 632-639, 640-651, 652-653, 654, 655, 656, 1137-1138, 1100-1101, 1642, 1643-1653, 1654-1656)

Dyrektor WUiA²⁹ wyjaśniła, że w studium z 2018 r. nie użyto sformułowania tereny wyłączone z zabudowy, jednakże dokument ten zawiera takie tereny, określając je obszarami wyłączonymi z zainwestowania miejskiego. W dokumencie tym zdefiniowano również obszary przestrzeni publicznej, do których zaliczono m.in. obszar rejonu dworca kolejowego między ulicami 3 Maja i Rajską a kanałem Raduni i wiaduktem Błędnik w Śródmieściu. Teren ten od 2005 r. objęty był procedurą przystąpienia do sporządzenia mpzp Starego Miasta – rejon ulicy Rajskiej w mieście Gdańsku³⁰. Długoletni proces negocjacyjny pomiędzy właścicielami nieruchomości, przedstawicielami Miasta oraz Pomorskim Konserwatorem Zabytków spowodował, że inwestor wybrał drogę uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, wobec czego dalsze procedowanie mpzp stało się niecelowe³¹. W pozostałym obszarze zlokalizowane były tereny kolejowe wraz z dworcem Gdańsk Główny oraz istniejąca zabudowa mieszkaniowo-usługowa. Obszar był w pełni zabudowany i wpisany do rejestru zabytków, jako historyczny układ urbanistyczny Miasta oraz podlegał ścisłej ochronie konserwatorskiej również w przypadku inwestycji realizowanych w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy. Drugi obszar przestrzeni publicznej nieposiadający mpzp stanowił natomiast rejon Alei Grunwaldzkiej we Wrzeszczu³² - teren ten to główna oś kompozycyjna i komunikacyjna Wrzeszcza, tj. Aleja Grunwaldzka, której jezdnie, chodniki i drogi rowerowe obudowane były budynkami o funkcji mieszkaniowo-usługowej oraz niewielkimi placami (przed Centrum Handlowym Manhattan i skwerem im. Anny Walentynowicz). Pierzeje usługowe wzdłuż obu stron ulicy stanowiły krawędzie przestrzeni publicznej. W celu zabezpieczenia funkcji i sposobu zagospodarowania po złożeniu wniosku o decyzję WZ w rejonie przestrzeni publicznej, kolejne fragmenty tej przestrzeni obejmowane były mpzp. W ww. przypadkach zapisy mpzp opisywałyby wyłącznie stany istniejące, gdyż tereny były zagospodarowane. Dyrektor podkreśliła również, że podjęcie procedury planistycznej dla ww. rejonów wyłącznie w celu wypełnienia wymogu ustawowego naraziłoby budżet Miasta na niepotrzebny wydatek, który w żadnym stopniu nie wpłynąłby na poprawę jakości przestrzeni Miasta, ani komfortu życia mieszkańców, a także wskazała, że procedura sporządzenia mpzp była bardzo kosztowna, skomplikowana i długotrwała, dlatego też w pierwszej kolejności sporządzano mpzp umożliwiające realizację celów publicznych oraz inwestycji np. mieszkaniowych na terenach, gdzie nie było możliwości ich realizacji bez mpzp.

(akta kontroli str. 1100-1001, 1636-1641, 1642, 1705)

Elementem lokalnej polityki ochronnej Miasta w stosunku do istniejących na jego terenie struktur przyrodniczych było wyznaczenie w studium³³ OSTAB. Powierzchnia terenów o szczególnych walorach przyrodniczych chronionych³⁴ wynosiła 9 832 ha³⁵. W granicach Miasta występowały liczne, szczególne formy ochrony przyrody,

²⁸ Decyzja z 20 lipca 2016 r. znak WUiA-I-6740.606-4.2016.4-PE.103954.

²⁹ Wyjaśnienia z 16 czerwca 2021 r. złożone z upoważnienia Prezydent Miasta Gdańska.

³⁰ Uchwała Nr XLVII/1600/05 Rady Miasta Gdańska z dnia 22 grudnia 2005 r.

³¹ Uchwała Nr VIII/112/19 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 marca 2019 r. o odstąpieniu od sporządzenia mpzp.

³² Od ulicy Klonowej i Parku de Gaulla do skrzyżowania z ulicą Miszewskiego i Do Studzienki.

³³ W roku 2001.

³⁴ Na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 poz. 55, ze zm.).

³⁵ Według stanu na dzień uchwalenia studium z 2007 r.

m.in.: fragment Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego z otuliną, trzy obszary chronionego krajobrazu (w tym dwa częściowo poza granicami Miasta), cztery rezerваты przyrody, pięć użytków ekologicznych, dwa zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, 148 pomników przyrody, fragmenty trzech obszarów specjalnej ochrony ptaków (OSO) oraz specjalny obszar ochrony siedlisk (dalej. "SOO") Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000”. Na części terenów różne formy ochrony nakładały się na siebie. Prawna ochrona terenów o szczególnych walorach przyrodniczych nie obejmowała części z nich, zasługujących na taką ochronę. Uzgadniania była lista specjalnych obszarów ochrony siedlisk (SOO) Europejskiej Sieci Ekologicznej „Natura 2000”, na której w granicach Gdańska wskazano obszar Bunkier w Oliwie. Ostateczne włączenie obszaru do sieci nastąpiło w ramach negocjacji rządu z Komisją Europejską. Do kompetencji wojewody należało ustanowienie postulowanych przez podległe mu służby ochrony przyrody trzech nowych rezerwatów przyrody – Dolina Radości, lasy w Dolinie Bystrzyca oraz Dolina Samborowo i Dolina Zielona, a także powiększenie trzech istniejących (Wąwóz Huzarów, Ptasi Raj i Mewia Łacha).

- powierzchnia terenów zielonych i wód wynosiła odpowiednio w studium z 2018 r.: 96 ha – lasy, 18 parków miejskich o pow. ok. 300 ha, Rodzinnych Ogrodów Działkowych (dalej: „ROD”) 890 ha, udział wód – brak danych, 13 użytków ekologicznych – 88 ha, dwa zespoły przyrodniczo – krajobrazowe o pow. 426 ha, natomiast w studium z 2007 r. odpowiednio: 13% i 28%, w tym terenów zielonych o szczególnych walorach przyrodniczych³⁶ wynosiła odpowiednio: 9 832 ha, rolniczych: 17,5%³⁷, lasów ok. 18%, udział wód: powierzchni Miasta – brak danych, natomiast udział terenów zielonych określono na 24%;
- podział przeznaczenia powierzchni terenów gminy pod funkcje kształtował się następująco:
 - w latach 2015-2017 mieszkaniowa wielorodzinna – 8%, mieszkaniowa jednorodzinna – 9%, usługowa – 15%, produkcyjna – 15%, komunikacyjna – 20%, infrastruktury technicznej – 10%, użytkowania rolniczego – ogółem 10%, zieleni i wód – 13%, inne – 0%.
 - w 2018 r. mieszkaniowa wielorodzinna – 0%, jednorodzinna – 0%, usługowa – 4,4%, techniczno-produkcyjna – 15,3%, komunikacyjna – 8,2%, infrastruktury technicznej – 0,7%, użytkowania rolniczego – ogółem 10,4%, zieleni i wód – 28%, inne – 2,9%.
 - w 2019 r. mieszkaniowa wielorodzinna – 0%, jednorodzinna – 0%, usługowa – 4,4%, techniczno-produkcyjna – 15,3%, komunikacyjna – 8,2%, infrastruktury technicznej – 0,7%, użytkowania rolniczego – ogółem 10,4%, zieleni i wód – 28%, inne – 2,9%.
 - w 2020 r. mieszkaniowa wielorodzinna – 0%, jednorodzinna – 0%, usługowa – 4,4%, techniczno-produkcyjna – 15,3%, komunikacyjna – 8,2%, infrastruktury technicznej – 0,7%, użytkowania rolniczego – ogółem 10,4%, zieleni i wód – 28%, inne – 2,9%.
- powierzchnia terenów zieleni przypadającą na mieszkańca, określona w studium z 2007 r. wynosiła - 144,5 m²/, czas dojścia pieszego od skraju lasu w paśmie penetracji wynosił 10 min., a w studium z 2018 r. – wskaźników tych nie określono. Zarówno w studium z 2007 r., jak i w studium z 2018 r. nie określono docelowych zapisów ilościowych dot. dostępności terenów zieleni. W studium zdiagnozowano natomiast nierównomierny rozkład zieleni - nie

³⁶ Chronionych na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

³⁷ W tym ogrody działkowe o łącznej powierzchni 957,7 ha.

wszyscy mieszkańcy mieli do niej komfortowy pieszy dostęp. Poza strefą dostępności znajdowało się ok. 27% terenów zabudowy mieszkaniowej i mieszkaniowo-usługowej. Wskazano jednak na stały wzrost dostępności do lasu lub zieleni urządzonej. W studium zdefiniowano strefę dostępności do zieleni, jako obszar w zasięgu ekwidystanty 500 metrów od terenów zieleni urządzonej lub lasów o powierzchni ponad 2 ha, co średnio przelicza się na 15 minut spaceru oraz w zasięgu ekwidystanty 300 metrów od terenów zieleni o powierzchni poniżej 2 ha.

- w studium zawarto również wytyczne dla mpzp dot. środowiska przyrodniczego; punktem wyjścia do kształtowania przestrzeni Miasta był system terenów zielonych i otwartych wynikający z analizy struktury przyrodniczej Miasta i stanowiący rodzaj szkieletu struktury funkcjonalno-przestrzennej. OSTAB³⁸ obejmował struktury przyrodnicze o randze krajowej, regionalnej i lokalnej, wybrane tereny mieszkaniowe i usługowe z dużymi powierzchniami zieleni towarzyszącej oraz wybrane tereny jeszcze niezagospodarowane. Głównym kierunkiem zagospodarowania przestrzennego było wypełnienie wolnych przestrzeni w istniejących strukturach urbanistycznych, ochrona i tworzenie w miarę możliwości nowych powiązań ekologicznych dla wzbogacenia OSTAB-u. Do zachowania przewidziano ogrody działkowe pełniące istotną funkcję w OSTAB, a także zlokalizowane na terenach niebudowlanych lub w dzielnicach peryferyjnych. Trwale wyłączono z zainwestowania miejskiego lasy, wody otwarte i część Żuław Gdańskich zaliczoną do rolniczej przestrzeni produkcyjnej, na wschód i południe od linii zasięgu zainwestowania miejskiego wyznaczonej na terenie³⁹ Oruni Dolnik, Olszynki, Rudnik, Błoni i Wyspy Sobieszewskiej. Na tych terenach dopuszczono budowę dróg oraz sieci i urządzeń sieciowych infrastruktury technicznej. Niektóre inwestycje na drugorzędnych elementach OSTAB doprowadziły do nieodwracalnego w wielu miejscach przerwania ciągłości tego systemu lub pogorszenia jego funkcjonowania w wyniku nieprawidłowego kształtowania zabudowy, np.: zawężenie korytarza ekologicznego łączącego Lasy Otomińskie z lasami Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, czy obudowa użytku ekologicznego Migowska Bielawa. Skutkowało to tym, że system OSTAB na wielu terenach przestał pełnić przypisaną mu podstawową funkcję przyrodniczą. Wyznaczenie płątów strukturalnych OSTAB na terenach produkcyjno-usługowych czy portowo-przemysłowych znacząco ograniczało możliwość ich kompleksowego zagospodarowania, a zachowane płąty zieleni były zagrożone utratą swoich wartości przyrodniczych. W całym systemie OSTAB nastąpiło zmniejszenie jego powierzchni i wartości przyrodniczych, a miejscami doszło nawet do ich utraty. Równocześnie zabudowa terenów przyległych do granic Miasta wpłynęła na miejscowe osłabienie powiązań przyrodniczych systemu OSTAB z obszarami cennymi przyrodniczo położonymi poza jego granicami. OSTAB powinien pełnić niezwykle ważne dla mieszkańców Miasta funkcje rekreacyjno-wypoczynkowe i sportowe. Zbyt słabe zaakcentowanie tych funkcji doprowadziło do częstego utożsamiania przez inwestorów płątów strukturalnych OSTAB z terenami biologicznie czynnymi, których minimalny udział

³⁸ Do płątów strukturalnych OSTAB, obok cennych komponentów środowiska, takich jak: rezerваты przyrody, park krajobrazowy, użytki ekologiczne, parki czy cmentarze, włączono również różnej wielkości obszary zieleni przydomowej na terenach ekstensywnej zabudowy mieszkaniowej czy zieleni przyobiektovej. Płąty strukturalne OSTAB wyznaczono m.in. na terenach produkcyjno-usługowych oraz na terenach przeznaczonych pod intensywną zabudowę mieszkaniową pomimo przyjętej zasady wykluczającej możliwość lokalizowania w granicach OSTAB źródeł silnego oddziaływania na środowisko, tj.: przemysłu, intensywnej zabudowy mieszkaniowej i wysoko wydajnego rolnictwa.

³⁹ Z wyjątkiem jednej działki przy ul. Zawodzie.

w powierzchni terenu inwestycyjnego dla wybranych funkcji jest ściśle określony. Powszechna praktyka rozczłonkowania powierzchni biologicznie czynnej skutkowałą eliminacją rekreacyjnego korzystania z tych terenów. Dlatego wśród ustaleń planów znalazły się zapisy o konieczności wydzielenia przydomowej zieleni rekreacyjnej. Żuławska część Miasta, mimo że była intensywnie wykorzystywana rolniczo lub ogrodniczo, pełniła ważną funkcję w strukturze przyrodniczej Miasta, zapewniając jej powiązanie z pozostałą częścią Żuław Gdańskich (Wiślanych) i dalej z ponadregionalnymi korytarzami ekologicznymi nadzalewowo-mierzejowym i Doliny Wisły. Podstawowym elementem wiążącym i zapewniającym zachowanie ciągłości systemu przyrodniczego Żuław były rowy i kanały melioracyjne. Powiązania te były nie tylko trwałe, ale nie były też zagrożone przerwaniem lub likwidacją, gdyż poza funkcją przyrodniczą odgrywały istotną rolę w utrzymaniu stosunków wodnych w tych rejonach;

- zawarto wytyczne dla mpzp⁴⁰ dotyczące środowiska przyrodniczego, poprzez określenie terenów wyłączonych z zabudowy⁴¹, przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej oraz wskazanych do ochrony prawnej;
- określono minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej w przedziale 20–30% dla funkcji: mieszkaniowej, mieszanej, usługowej, produkcyjno-usługowej oraz usługowo-mieszkaniowej na terenach bez specjalnych ograniczeń⁴². W studium stwierdzono, że bezwzględny charakter ww. wskaźnika w odniesieniu do powierzchni działki powoduje, że nie jest on wystarczającym regulatorem dla zabudowy o funkcjach mieszanych mieszkaniowo-usługowych, gdyż wymagania obu tych funkcji, co do udziału zieleni (powierzchni biologicznie czynnej) są zdecydowanie różne. Wobec powyższego, dla wszystkich terenów zawierających funkcję mieszkaniową wielorodzinną powyżej czterech mieszkań wprowadzono dodatkowy wskaźnik – zieleni rekreacyjnej, zapewniający mieszkańcom odpowiednie warunki wypoczynku zabudowy w wymiarze minimum 0,3 m²/1m² powierzchni użytkowej (dalej: „pow. u.”) mieszkań lub 0,15 m²/1m² pow. u. mieszkań dla szczególnych uwarunkowań (np. zabudowa uzupełniająca w strefie zabudowy śródmiejskiej);
- dokonując zmian studium, m.in. w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych, przeprowadzono konsultacje społeczne, mieszkańcy brali udział w warsztatach, dniach otwartych, seminariach. OSTAB, jako odrębny przedmiot wniosku stanowił największą grupę w tej kategorii (15%). Postulaty dotyczyły korekty jego granic⁴³, ograniczenia, a nawet wprowadzenia zakazu zabudowy na jego terenie, a także ogólnych zasad kształtowania. Pojedyncze wnioski wskazywały na wymagane gatunki roślin, udziału powierzchni biologicznie czynnej, wprowadzenia różnych form zieleni urządzonej (w tym założeń parkowych, głównie utrzymania istniejących lub przeznaczenia nowych terenów pod parki miejskie). Powołano Radę Studium⁴⁴, przeprowadzano spotkania informacyjne i konsultacyjne⁴⁵, w których udział wzięło ok. 3 tys. osób. Wpłynęło ok 1 tys. wniosków, z których uwzględniono ponad 60%, ponadto

⁴⁰ W studium z 2018 r. – aneks nr 6 i 10.

⁴¹ Np. Uchwała NR XLII/1160/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 31 sierpnia 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Strzyża – strefa buforowa lasów Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego (nr ew. 0856).

⁴² Zwłaszcza położonych w CPU.

⁴³ Trzykrotnie więcej dotyczyło ich poszerzenia.

⁴⁴ Interdyscyplinarny zespół ekspertów oraz przedstawicieli kluczowych partnerów społecznych, celem merytorycznego wsparcia zespołu autorskiego oraz podczas dialogu społecznego.

⁴⁵ Odbyło się ok. 100 spotkań.

przeprowadzono dyskusje publiczne. O procedurze informowano publicznie na stronach podmiotowych: Urzędu Miejskiego oraz Biura Rozwoju Gdańska.

- wśród najistotniejszych aktualnych problemów i zagrożeń ładu przestrzennego dotyczących całego obszaru Miasta w studium wymieniono m.in. niedostateczne powierzchnie zieleni urządzonej i nasadzeń zieleni wysokiej w nowych osiedlach, ignorowanie powiązań ekologicznych i zachowanych naturalnych terenów zielonych.

(akta kontroli str. 632-639, 640-653, 654-655, 656)

1.5. W Mieście, według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. obowiązywało 711 mpzp, które obejmowały 65% całkowitej powierzchni Miasta. W stosunku do 1 stycznia 2015 r. pokrycie powierzchni Miasta mpzp zwiększyło się o 1%.

(akta kontroli str. 708, 728)

Dane sprawozdawcze w PZP-1 za lata 2015-2019 przekazywane do GUS, w zakresie ilości obowiązujących mpzp, były nierzetelne, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 708, 657-707, 1095-1096)

Tereny wskazane w studium, jako tereny przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych (zieleni⁴⁶) obejmowały 6 643 ha, a stan prac nad mpzp kształtował się następująco: dla ww. obszaru obejmującego pow. 3 191 ha opracowano mpzp, natomiast dla obszaru 156 ha przystąpiono do opracowania. W studium wskazano, że docelowo mpzp zostanie objęty cały obszar zainwestowania miejskiego Gdańska.

(akta kontroli str. 654-656)

Dyrektor Biura Rozwoju Gdańska⁴⁷ (dalej: „BRG”) wyjaśniła, że w pierwszej kolejności sporządzano plany miejscowe dla terenów, wobec których był obowiązek ich opracowania. Kolejność przystąpień do nowych planów wynikała również z potrzeb interesu publicznego⁴⁸, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów rewitalizowanych i zdegradowanych. Potrzeby te obejmowały rezerwację gruntów pod zamierzenia realizujące interes publiczny w sposób bezpośredni (priorytetowe)⁴⁹, w dalszej kolejności cele komercyjne, z pierwszeństwem obszarów z możliwością szybkiego zainwestowania (3-5 lat) oraz koncentrujące kilka celów możliwych do realizacji w ramach jednej procedury. Na terenach nieobjętych planami miejscowymi, dla obszarów ukształtowanych, pozbawionych większych możliwości inwestycyjnych⁵⁰, plany sporządzane będą w ostatniej kolejności.

(akta kontroli str. 853)

Wg sprawozdań PZP-1⁵¹ podział powierzchni przeznaczenia terenów pod funkcje kształtował się następująco: zabudowa mieszkaniowa ogółem od 22% do 22,1%, w tym wielorodzinna od 9% do 9,2 %, usługowa od 13,8% do 14 %, techniczno-produkcyjna od 18% do 18,5%, tereny pod komunikację od 13% do 13,5%, infrastrukturę techniczną od 0,9% do 1%, użytki rolnicze od 9,8% do 10%, zieleni

⁴⁶ Zieleni do pełnienia funkcji przyrodniczych w studium stanowią: tereny zieleni, zieleni ekologiczno-krajobrazowa, lasy i parki leśne, ogrody działkowe oraz ogród zoologiczny.

⁴⁷ Wyjaśnienia z upoważnienia Prezydent Miasta Gdańska.

⁴⁸ Na cele publiczne, cele ochronne, ochrona walorów przyrodniczych, kulturowych i krajobrazowych.

⁴⁹ Np. ustalenie rezerw terenowych na inwestycje publiczne, zniesienie niepotrzebnych rezerw w celu uniknięcia skutków odszkodowawczych.

⁵⁰ Należą do nich wybrane istniejące tereny zainwestowania miejskiego: cmentarze, parki, plaże, wydmy, których utrzymanie i funkcjonowanie nie wymaga w zasadzie planu miejscowego.

⁵¹ Lokalne planowanie i zagospodarowania przestrzenne.

i wody od 21,3% do 22% w łącznej powierzchni objętej mpzp.

(akta kontroli str. 657-707)

Udział terenów zielonych na terenach objętych mpzp w całkowitej powierzchni gminy⁵² kształtował się natomiast na poziomie od 13,96% do 14,10%; co w stosunku do powierzchni wyznaczonej w studium stanowiło 50%. Szczegółowym badaniem objęto 10 losowo wybranych mpzp uchwalonych w okresie objętym kontrolą lub zmian planów miejscowych, w których dokonywano zmian w zakresie terenów zielonych. Stwierdzono m.in. że:

- udział zieleni w stosunku do obszarów objętych mpzp wynosił od 20% do 89%;
- jako zasady ochrony przyrody i terenów zielonych ustalono: przekształcenie istniejącej zieleni nieurządzonej w teren zieleni publicznej, przekształcenie użytku leśnego w park publiczny, włączenie części terenów w OSTAB, zachowanie cennych przyrodniczo drzew;
- w ww. planach, jako działania związane z zielenią, terenami zielonymi, wodami i zadrzewieniami wskazano m.in.: wprowadzenie zapisów o zieleni obowiązkowej, zachowanie istniejącego drzewostanu, wprowadzenie nowej zieleni, zagospodarowanie wód opadowych na terenie lub do układu odwadniającego, zachowanie odkrytych cieków wodnych, czy utrzymanie zbiornika retencyjnego-przeciwpożarowego.
- przeznaczenie ww. terenów było zgodne z ich przeznaczeniem określonym w studium;
- określono:
 - maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, które wahały się od 0 do 3,4, w zależności od obszaru objętego danym planem, a w przypadku jednego planu ww. wskaźników nie określono⁵³,
 - minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, który wahał się od 10% do 90% w zależności od obszaru objętego danym planem. Przyjęto definicję powierzchni biologicznie czynnej określoną w §3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁴ (dalej: „rozporządzenie ws. warunków technicznych”),
- w latach 2015-2020 dokonując zmian mpzp i ustalając nowe zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu Miasto zwiększyło udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej, poprawiało dostępność mieszkańców do terenów zieleni urządzonej oraz warunki retencjonowania wód opadowych;
- w dwóch spośród 10 zbadanych mpzp zawarto zapisy dotyczące dokonania wskazanej ilości nowych nasadzeń w zw. z dokonaniem wycinki drzew oraz zapisy obligujące do wprowadzono na parkingach terenowych jednego drzewa na pięć miejsc postojowych.

Ponadto w mpzp objętych szczegółowym badaniem uwzględnione zostały zapisy wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2023 dotyczące:

⁵² Całkowita powierzchnia Gminy 26 344 ha.

⁵³ Mpzp nr ew. 0856. Teren położony w otulinie TPK. Dopuszczalne funkcje w planie: zieleni urządzona, ciągi piesze, pieszo-jezdne i rowerowe, maksymalne zachowanie istniejącego drzewostanu, zakaz zabudowy, uporządkowanie terenów przylegających do TPK.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 poz. 1065, ze zm.

- nakazu zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu – w pięciu planach;
- nakazu wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej – w dwóch planach;
- ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój – w jednym planie,
- preferowania przy nasadzeniach roślinności zgodnej z lokalnymi warunkami siedliskowymi – w dziewięciu planach;

nie uwzględniono natomiast zapisów dotyczących nakazu utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych.

(akta kontroli str. 708, 709-717, 718-727, 728)

Dyrektor BRG wyjaśniła⁵⁵, że BRG zostało powołane 24 czerwca 1999 r. jako jednostka organizacyjna Miasta, którego zadaniem było m.in. sporządzanie mpzp oraz opracowywanie innych dokumentów planistycznych, tj. studia, strategie, analizy oraz całokształtu prac związanych z rewitalizacją. Prace planistyczne wykonywane były przez 100 osobowy zespół z zakresu architektury, urbanistyki – inżynierii Miasta, transportu, ochrony środowiska (przyrodniczego i kulturowego) oraz ekonomii i prawa. Żaden element procedury sporządzania zarówno studium, jak i mpzp nie był zlecany na zewnątrz, zatem nie sposób określić koszty wykonania pojedynczych dokumentów. Średni czas sporządzenia jednego dokumentu spośród zbadanych 10 mpzp wynosił 18 miesięcy i uzależniony był od wielu czynników, np. uwarunkowań środowiskowych, lokalizacyjnych, ustawowych uzgodnień, zwłaszcza z Pomorskim Konserwatorem Zabytków oraz procesem partycypacji społecznej. Na dzień trwania kontroli, średni czas sporządzenia mpzp wynosił 26 miesięcy.

(akta kontroli str. 1701-1702)

Opracowując ww. mpzp przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące m.in. terenów zielonych. Wpłynęło 167 uwag, z tego część z uwzględnionych 32 dotyczyło terenów zielonych⁵⁶.

(akta kontroli str. 718-727)

1.6. Uchwałą nr XXXVIII/1012/17 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 kwietnia 2017 r. przyjęto Gminny Program Rewitalizacji (dalej: „GPR”)⁵⁷. GPR opracowano dla czterech obszarów rewitalizacji. Konsultacje społeczne dla całego GPR, przeprowadzono w trzech formach: punkty konsultacyjne, spacerowe badania mieszkańców z Prezydentem i urzędnikami oraz otwarte warsztaty tematyczne. Program zakładał w pierwszej kolejności zainicjowanie zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej obszarów i przyjął m.in. następujące cele operacyjne:

- poprawa jakości przestrzeni publicznej, w ramach, którego przewidziano rewaloryzację terenów zieleni publicznej i tworzenie nowych miejsc rekreacji i integracji, poprawa dostępności do terenów zieleni urządzonej, w ramach którego przyjęto następujące kierunki działań:
- stworzenie nowych, atrakcyjnych miejsc rekreacji dla mieszkańców jak najbliżej miejsca zamieszkania,

⁵⁵ Wyjaśnienia z upoważnienia Prezydent Miasta Gdańska.

⁵⁶ Plan mpzp nr 2347 wykładany był dwukrotnie. Na pierwszą dyskusję przybyło 23 osoby i złożono 76 uwag, z których uwzględniono 32 dot. m.in. zachowania pasów zieleni między osiedlami, zwiększenia procentu powierzchni biologicznie czynnej, zawężenia ciągów pieszo-rowerowych i wprowadzenia zakazu lokalizacji nośników reklam. Na drugą dyskusję przybyło 7 osób, wniesiono 42 uwagi, z których wszystkie zostały odrzucone.

⁵⁷ Zmieniony uchwałą nr XIV/304/19 z 26 września 2019 r. w sprawie zmiany Gminnego Programu Rewitalizacji miasta Gdańska na lata 2017-2023.

- rozszerzenie oferty i wyposażenia terenów rekreacyjnych dla różnych odbiorców,
- rewitalizację terenów zgodnie z zasadą projektowana uniwersalnego.

(akta kontroli str. 729-735)

Zastępca Prezydent wyjaśnił⁵⁸, że opracowując GPR przebadano wskaźnik dostępności do terenów zielonych i na każdym z podobszarów zaplanowano przynajmniej po jednej istniejącej przestrzeni zielonej do rewitalizacji, do której przeznaczono powierzchnię ok. 22,82 ha⁵⁹ w ramach siedmiu zadań. Studium uchwalono w 2018 r. wraz ze zmianą dwóch rejonów dzielnicy Stogi⁶⁰ zapewniając zgodność z ustaleniami GPR. Działania w ramach GPR nie przewidywały zmniejszania terenów zielonych.

(akta kontroli str. 1025-1029)

1.7. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie został uchwalony miejscowy plan rewitalizacji.

Zastępca Prezydent wyjaśnił⁶¹, że dokonano analiz związanych z korzyściami płynącymi z uchwalenia miejscowego planu rewitalizacji i zdecydowano, że w przypadku Gdańska nie ma konieczności jego zastosowania, bowiem Miasto pokryte było w 64% planami miejscowymi.

(akta kontroli str. 1025-1029)

1.8. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie sporządzono kompleksowej diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni identyfikującej podstawowe problemy dotyczące zieleni miejskiej, równomierności rozmieszczenia terenów zielonych w poszczególnych częściach Miasta, w tym ich dostępności dla mieszkańców. W ramach procedury planistycznej sporządzane były prognozy oddziaływania na środowisko, które zawierały m.in.:

a) ustalenia dotyczące wpływu realizacji ustaleń projektu planu na:

- obszary i obiekty podlegające ochronie na podstawie ustawy o ochronie przyrody, w tym na obszary Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 oraz na elementy OSTAB;
- florę, faunę oraz różnorodność biologiczną,

b) inwentaryzację drzewostanu.

(akta kontroli str. 631, 1025-1029, 1699)

Zastępca Prezydent wyjaśnił⁶², że diagnozy⁶³ stanu przyrody i terenów zielonych z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia w jednostkach pomocniczych i dostępności dla mieszkańców były każdorazowo sporządzane na etapie prac planistycznych zgodnie z przepisami upzp oraz ustawy prawo ochrony środowiska.

(akta kontroli str. 631, 1025-1029, 1699)

1.9. Zastępca Prezydent wyjaśnił⁶⁴, że BRG było w trakcie opracowywania dwóch projektów dokumentów, których treść związana będzie ze zwiększaniem i zachowaniem terenów zielonych, celem podniesienia jakości życia mieszkańców, pt.: Gdańskie Przestrzenie Lokalne (dalej: „GPL”) oraz Gdańska Polityka Wodna (dalej: „GPW”). W GPL ustalono, że przestrzenie lokalne powinny tworzyć spójną

⁵⁸ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

⁵⁹ Bez Szańca Zachodniego 18,24 ha.

⁶⁰ Obszary zdegradowane.

⁶¹ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

⁶² Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

⁶³ Prognozy oddziaływania na środowisko.

⁶⁴ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

sieć powiązaną z terenami zieleni, centrami usługowymi i systemem komunikacji miejskiej, natomiast w GPW przeanalizowano uwarunkowania dotyczące jakości przestrzeni nawodnych i atrakcyjności zagospodarowania przestrzennego nabrzeży oraz wskazano kierunki ich urządzenia w celu zrównoważonego zagospodarowania tych terenów z poszanowaniem walorów przyrodniczych i ochrony przeciwpowodziowej.

(akta kontroli str. 1025-1029)

1.10. Prezydent Miasta powołał MKUA jako organ doradczy Prezydenta w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ustalił regulamin pracy, cele, organizację i zasady działania Komisji⁶⁵.

W toku kontroli stwierdzono, że MKUA zaopiniowała pozytywnie wszystkie mpzp objęte szczegółowym badaniem. W swojej treści opinie nie odnosiły się jednak szczegółowo do terenów zielonych.

(akta kontroli str. 736-748, 749)

1.11. Zastępca Prezydent⁶⁶ wyjaśnił, że kompleksowe prace projektowe związane z opracowaniem studium oraz procedurą planistyczną powierzone zostały jednostce organizacyjnej gminy – BRG⁶⁷, które rozszerzyło ustawową procedurę w zakresie konsultacji społecznych z mieszkańcami, radami dzielnic o dodatkowe elementy⁶⁸. Jednym z czynników wydłużenia czasu procedowania planu był przedłużający się okres uzyskania ustawowych uzgodnień np. od Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, bez których projekt planu nie może zostać wyłożony do publicznego wglądu i dalej procedowany. Kolejnym elementem wpływającym na czas sporządzania planu były uwagi mieszkańców składane do projektu planu. W związku z ich uwzględnianiem przez Prezydenta następowało ponowienie procedury w niezbędnym zakresie, co miało istotny wpływ na czas uchwalania planu. Ponadto ustalenie w mpzp terenów zieleni na gruntach prywatnych łączyło się ze skutkami finansowymi dla Gminy w postaci konieczności wykupu lub wypłacenia odszkodowania dla właściciela danego terenu⁶⁹. Każdorazowo informacja o możliwych roszczeniach w stosunku do Miasta, zawarta jest w prognozie skutków finansowych dla konkretnego planu miejscowego. Wstrzymywanie decyzji na okres 9 m-c (ustawowy termin) o wydanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 752-757)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Dane sprawozdawcze w PZP-1 za lata 2015-2019 przekazywane do GUS były nierzetelne w zakresie liczby mpzp obowiązujących według stanu na 31 grudnia roku sprawozdawczego. Dla potrzeb kontroli sporządzono bowiem zestawienie – powierzchnia gminy objęta mpzp w latach 2015-2020⁷⁰, w którym wykazano, że

⁶⁵ Zarządzenie Nr 383/15 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 23 marca 2015 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, zmienione Zarządzeniem Nr 1688/18 z dnia 3 października 2018 r. oraz Zarządzenie Nr 211/19 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 14 lutego 2019 r., zmienione Zarządzeniem nr 1808/19 z dnia 15 listopada 2019 r. i Zarządzeniem nr 466/20 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 16 kwietnia 2020 r.

⁶⁶ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

⁶⁷ Łączy specjalistów z dziedzin: architektury, urbanistyki, inżynierii, geografii, ochrony środowiska oraz ekonomii.

⁶⁸ Takie jak zapoznanie się ze stanowiskiem Rady Dzielnic do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planów miejscowych, studium, dodatkowo w ramach prac projektowych nad wybranymi planami organizowane są warsztaty z mieszkańcami w celu wypracowania najlepszych rozwiązań przestrzennych. Średni czas sporządzania planu miejscowego w Gdańsku to 22 miesiące.

⁶⁹ Zgodnie z art. 36 ustawy upzp.

⁷⁰ Tabela nr 3.

w okresie objętym kontrolą Miasto⁷¹ objęte było odpowiednio następującą liczbą mpzp: w 2015 r. – 597, w 2016 r. – 612, w 2017 r. – 642, w 2018 r. – 677, w 2019 r. – 697, mpzp, podczas gdy w sprawozdaniach PZP-1⁷², za analogiczne okresy wykazano następującą liczbę obowiązujących mpzp: 2015 – 603, w 2016 r. – 628, w 2017 r. – 656, w 2018 r. – 679, a w 2019 r. – 704. Wyłącznie dane za rok 2020 r. były ze sobą zbieżne⁷³.

(akta kontroli str. 708, 657-707, 1095-1096)

Dyrektor BRG wyjaśniła⁷⁴, że rozbieżności pomiędzy danymi wykazanymi dla potrzeb przeprowadzonej kontroli, a sprawozdaniami PZP-1 w kolumnie 2 odnosiły się do daty uchwalenia planu, natomiast dane jakie należy umieścić w raportach PZP-1 do GUS za lata 2015-2020 w dziale drugim odnosiły się do ogółu obowiązujących mpzp. Jeżeli mpzp został uchwalony w grudniu danego roku np. 2015, to w raporcie GUS za 2015 r. nie był wykazywany. Tym samym wielkości te nigdy nie będą tożsame.

(akta kontroli str. 1095-1096)

NIK wskazuje, że powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać przyjęte. W zestawieniu sporządzonym dla potrzeb kontroli, analogicznie jak w sprawozdaniu PZP-1, należało przedstawić dane dotyczące ilości mpzp, według stanu na 31 grudnia każdego z lat objętych kontrolą. W zestawieniu PZP-1 należało wykazać liczbę obowiązujących mpzp według stanu na 31 grudnia okresu sprawozdawczego, przy czym sprawozdania składano w terminach do 29 kwietnia roku następnego. Gdyby w zestawieniu sporządzonym dla potrzeb kontroli ujęte zostały również plany uchwalone w roku sprawozdawczym, które weszły w życie dopiero w roku następnym, to wykazane liczby mpzp w roku ich uchwalenia byłyby większe, niż wykazane w sprawozdaniach PZP-1 za te lata, podczas gdy wystąpiła sytuacja odwrotna. Powyższe oznacza, że w sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015-2019, w zakresie liczby obowiązujących planów wskazywano wartości obowiązujące w dniu ich sporządzenia.

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą dokumenty strategiczne i planistyczne Miasta zachowywały spójność zapisów w zakresie zieleni miejskiej. Sukcesywnie opracowywano mpzp m.in. dla obszarów objętych ochroną i przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych. W dokumentach strategicznych przyjęto cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych oraz zapewniono monitoring ich realizacji. Przeznaczenie terenów zielonych w 10 szczegółowo zbadanych mpzp było zgodne z dyspozycjami zawartymi w studium, a w trakcie procedury planistycznej zasięgano opinii MKUA oraz zapewniono w niej udział społeczeństwa. Miasto nie opracowało dokumentu kompleksowej diagnozy stanu i rozmieszczenia zieleni w mieście, każdorazowo sporządzało natomiast tego rodzaju analizy w ramach prowadzonych prac planistycznych, pod nazwą prognoz oddziaływania na środowisko. Ww. dokumenty zawierały m.in. ustalenia dotyczące wpływu realizacji ustaleń projektu planu na obszary i obiekty podlegające ochronie, florę, faunę oraz różnorodność biologiczną, a także inwentaryzację drzewostanu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła przekazywania do GUS nierzetelnych danych, w zakresie liczby mpzp za lata 2015-2019, obowiązujących wg stanu na dzień 31 grudnia okresu sprawozdawczego.

⁷¹ Wg stanu na 31 grudnia danego roku.

⁷² W dziale „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”, wg stanu na 31 grudnia danego roku.

⁷³ Sprawozdanie za rok 2020 sporządzono toku kontroli.

⁷⁴ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

2. Zarządzanie terenami zielonymi.

2.1. Miasto nie przeprowadziło kompleksowej inwentaryzacji terenów zieleni. Gdański Zarząd Dróg i Zieleni (dalej: „GZDiZ”) dysponował inwentaryzacją zarządzaną przez siebie zielenią gminną, w zakresie potrzebnym do przygotowania zamówień, zawierania umów na jej utrzymanie, a także dla potrzeb realizacji usług utrzymaniowych. Inwentaryzacja bazowała na rejestrach i obmiarach sporządzonych w momencie przejścia danych terenów zieleni do utrzymania⁷⁵. W kolejnych latach była ona aktualizowana w miarę zmian, jakie zachodziły w ich zagospodarowaniu. Inwentaryzacja nie wiązała się z dodatkowymi kosztami dla Miasta, bowiem wykonywana była przez pracowników GZDiZ w ramach obowiązków służbowych.

Inwentaryzacje częściowe zieleni przeprowadzane były także m.in. w ramach realizacji inwestycji oraz przedsięwzięć rewitalizacyjnych i stanowiła część dokumentacji projektowej.

(akta kontroli str. 1392-1399, 1447-1460, 1490-1494)

2.2. Zadaniemi związanymi z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zajmowały się m.in. komórki organizacyjne Urzędu⁷⁶ tj.:

- Wydział Środowiska - w zakresie m.in. realizacji polityki ekologicznej Miasta, w tym POŚ oraz prowadzenia zadań z zakresu zieleni⁷⁷,
- Wydział Polityki Gospodarczej, do którego zadań należała m.in. organizacja i prowadzenie zadań związanych ze strategią rozwoju Miasta,
- Wydział Urbanistyki i Architektury zajmujący się m.in. realizacją polityki przestrzennej Miasta, oceną zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, współpracą z innymi jednostkami organizacyjnymi w zakresie zarządzania terenów zielonych w obrębie przestrzeni publicznej,
- Wydział Skarbu realizujący zadania m.in. gospodarowania nieruchomościami Miasta i Skarbu Państwa, w tym w zakresie nabycia lub zamiany nieruchomości na potrzeby tworzenia i zarządzania terenów zieleni,
- Wydział Programów Rozwojowych⁷⁸, który odpowiadał m.in. za programowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, monitorowanie i koordynowanie realizacji projektów inwestycyjnych.

Zarządzaniem drogami i terenami zielonymi⁷⁹ oraz aranżacją przestrzeni publicznej m.in. na podobszarach rewitalizacji zajmował się GZDiZ⁸⁰. Za przygotowanie m.in.

⁷⁵ Dane inwentaryzacyjne dla poszczególnych terenów zieleni obejmowały m.in. powierzchnię ogólną, powierzchnię do utrzymania czystości, powierzchnię trawników, powierzchnię krzewów w grupach i żywopłotów, powierzchnię kwiatników (rabat, różanek, kwiatników sezonowych), ilość ławek, powierzchnię alejek i placów, urządzenia terenowe tj. place zabaw, siłownie, place piknikowe oraz powierzchnię ciągów pieszych do utrzymania zimowego.

⁷⁶ Zgodnie z Zarządzeniem nr 2165/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zm.) oraz Zarządzeniem nr 2166/17 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie określenia szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku (ze zm.).

⁷⁷ W tym m.in.: wydawanie decyzji na usunięcie drzew i krzewów, przeprowadzanie kontroli realizacji nasadzeń zastępczych, prowadzenie spraw związanych z ustanawianiem, utrzymaniem oraz sprawowaniem nadzoru nad pomnikami przyrody.

⁷⁸ Obecnie Wydział Projektów Inwestycyjnych (dalej: „WPI”) – w brzmieniu ustalonym przez § 1 pkt 1 Zarządzenia Nr 245/20 Prezydenta Miasta Gdańska z 27 lutego 2020 r. – wejście w życie z dniem 1 kwietnia 2020 r.

⁷⁹ W tym m.in. cmentarzami komunalnymi, lasami komunalnymi, parkami, placami zabaw oraz zieleńcami i zadrzewieniem miejskim, zgodnie ze Statutem Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni, przyjętym uchwałą Nr XXXII/900/09 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 stycznia 2009 r. w sprawie uchwalenia statutu Gdańskiego Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku – jednostki budżetowej (ze zm.).

⁸⁰ Powołany Uchwałą NR XVI/505/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 listopada 1999 roku w sprawie likwidacji Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku, będącego zakładem budżetowym i utworzenia jednostki budżetowej (ze zm.).

dokumentów planistycznych oraz realizację, koordynację i monitoring GPR odpowiadało BRG⁸¹. Natomiast przygotowanie i realizacja inwestycji gminy m.in. w ramach GPR należały do zadań Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska (dalej: DRMG)⁸². W strukturze organizacyjnej Urzędu nie wyznaczono komórki do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zielonymi.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że spójność działań w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych podejmowanych przez różne komórki i jednostki organizacyjne zapewniono poprzez ich skoordynowane i celowe działania służące realizacji założeń strategicznych, w tym większego uwzględnienia terenów zielonych i obszarów cennych przyrodniczo w kształtowaniu przestrzeni publicznej. Dodatkowym mechanizmem było przyjęcie⁸³ procedury przygotowania i uchwalania Bazy Projektów Inwestycyjnych (dalej: „BPI”). Pozwalała ona na zebranie danych dotyczących potrzeb inwestycyjnych Miasta oraz wyłonienie z nich priorytetów realizowanych sukcesywnie w zależności od możliwości finansowych Miasta.

(akta kontroli str. 48-49, 1629-1631)

2.3. W latach 2015-2020 na utrzymanie, urządzenie i tworzenie nowych terenów zieleni w gminie zaplanowano ogółem 345 151,6 tys. zł⁸⁴, a wydatkowano 322 703,3 tys. zł⁸⁵, co stanowiło 1,7% wydatków Miasta ogółem w ww. okresie. W poszczególnych latach objętych kontrolą na zadania inwestycyjne w zakresie terenów zielonych zaplanowano następujące kwoty: w 2015 r. – 10 107,4 tys. zł, w 2016 r. – 20 389,3 tys. zł, w 2017 r. – 35 774,4 tys. zł, w 2018 r. – 57 007,6 tys. zł, w 2019 r. – 43 073,8 tys. zł, a w 2020 r. – 54 761,6 tys. zł. Wydatkowano natomiast odpowiednio: 9 656,0 tys. zł, 19 541,6 tys. zł, 34 252,4 tys. zł, 47 201,6 tys. zł, 41 163,8 tys. zł, 50 909,4 tys. zł., co stanowiło od 0,4 do 1,4%⁸⁶ wydatków Miasta ogółem.

Poniesione w latach 2015-2020 wydatki bieżące w kwotach odpowiednio: 14 759,2 tys. zł, 18 414,2 tys. zł, 19 284,0 tys. zł, 20 755,0 tys. zł, 22 515,9 tys. zł, 24 250,1 tys. zł, stanowiły od 0,6 do 0,7%⁸⁷ ogólnych wydatków Miasta.

Do głównych kierunków wydatkowania ww. środków należało m.in.: urządzenie terenów zieleni, pielęgnacja zieleni po zakończonych inwestycjach, utrzymanie zieleni miejskiej, drzewostanu, parków miejskich i zabytkowych, wycinka i nasadzenia zieleni, wydatki na budowę zbiorników retencyjnych i zagospodarowanie wokół nich terenu.

Źródła finansowania wydatków w zakresie zieleni stanowiły w latach 2015-2020 pozyskane środki zewnętrzne⁸⁸ w kwocie ogółem 78 764,9 tys. zł, wpływy z tytułu kar pieniężnych za uszkodzenie, zniszczenie drzewa lub krzewu oraz za usunięcie

⁸¹ Jednostka organizacyjna Miasta Gdańska powołana Uchwałą nr XI/347/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 24 czerwca 1999 r. w sprawie utworzenia Biura Rozwoju Gdańska (ze zm.), działająca w formie jednostki budżetowej.

⁸² Zgodnie ze Statutem DRMG, stanowiącym załącznik nr 1 do Uchwały nr XVII/539/99 Rady Miasta Gdańska z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie likwidacji Dyrekcji Rozbudowy Miasta Gdańska, będącej zakładem budżetowym i utworzenia jednostki budżetowej.

⁸³ Uchwała Nr XXV/515/12 Rady Miasta Gdańska z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie procedury przygotowania i uchwalania Bazy Priorytetów Inwestycyjnych, zgodnie z którą przedsięwzięcia ujęte w BPI, których inwestorem było Miasto, były w pierwszej kolejności brane pod uwagę przy aktualizacji wykazu przedsięwzięć Wieloletniej Prognozy Finansowej i opracowywaniu budżetu Miasta na kolejny rok.

⁸⁴ W 2015 r. – 24 927,3 tys. zł, w 2016 r. – 38 853,5 tys. zł, w 2017 r. – 55 249,4 tys. zł, w 2018 r. – 77 812,2 tys. zł, w 2019 r. – 66 604,0 tys. zł, a w 2020 r. – 81 705,3 tys. zł.

⁸⁵ W 2015 r. – 24 415,2 tys. zł, w 2016 r. – 37 955,8 tys. zł, w 2017 r. – 53 536,4 tys. zł, w 2018 r. – 67 956,6 tys. zł, w 2019 r. – 63 679,7 tys. zł, a w 2020 r. – 75 159,6 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 1,0%, 1,4%, 1,9%, 2,1%, 1,7%, 1,9% wydatków gminy ogółem w ww. latach.

⁸⁶ W 2015 – 0,4%, 2016 – 0,7%, 2017 – 1,2%, w 2018 r. – 1,4%, w 2019 r. – 1,1%, a w 2020 r. 1,3%.

⁸⁷ W latach 2015, 2018, 2019 i 2020 – 0,6%, a w 2016 i 2017 r. – 0,7%.

⁸⁸ W tym środki pozyskane m.in. z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

drzewa lub krzewu bez zezwolenia w wysokości 426,2 tys. zł oraz pozostałe środki własne w kwocie 243 512,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 1145-1168)

2.4. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie posiadano odrębnego dokumentu o charakterze planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zielonych i rewitalizacji już istniejących. Gmina realizowała inwestycje, w tym dotyczące terenów zieleni, w oparciu o uchwalaną corocznie przez Radę Miasta Wieloletnią Prognozę Finansową oraz budżet Miasta. Realizacją zaplanowanych inwestycji gminy, w tym również przedsięwzięć wynikających z GPR, zajmowała się DRMG.

Inwestycje dotyczyły m.in.: rewitalizacji o obszarach Biskupiej Górki i Starego Chelmu, Dolnego Miasta i Placu Wałowego, Oruni, rewaloryzacji Parku Oliwskiego, Parku Oruńskiego, parku im. Jana Pawła II w dzielnicy Zaspą, zagospodarowania międzydzielnicowego zespołu parkowo-rekreacyjnego – Jar Wilanowski położonego w dzielnicy Chelm-Ujeścisko, zagospodarowania terenów rekreacyjnych, przy zbiornikach wodnych, skwerów oraz terenów w różnych lokalizacjach wynikających z uchwalanych mpzp. Koszt realizacji inwestycji przez DRMG w zakresie terenów zielonych w latach 2015-2020 wyniósł 152 323,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 1479-1489)

2.5. W okresie objętym kontrolą Miasto nabyło 3,9107⁸⁹ ha gruntów na potrzeby tworzenia i urządzania nowych terenów zieleni. Nie wystąpiły przypadki zamiany gruntów na ww. potrzeby. Studium nie wskazywało terenów wyłączonych z zabudowy ze względu na ich funkcje przyrodnicze. Jedyny przypadek zbycia gruntu o powierzchni 0,0173 ha w strefie zieleni urządzonej nastąpił w 2016 r. w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej. W związku ze zbyciem nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę na przedmiotowej nieruchomości.

(akta kontroli str. 1141-1144, 1382-1383, 1537-1628)

2.6. W studium z 2018 r. nie określono procentowego udziału powierzchni Miasta wyznaczonej pod funkcje mieszkaniową (pod zabudowę jednorodzinną i wielorodzinną), usługową, techniczno-produkcyjną, komunikacyjną, infrastruktury technicznej, użytków rolnych oraz zieleni i wód⁹⁰. Wskazano natomiast, że do terenów zielonych należały m.in. 96 ha – lasów, 18 parków miejskich o powierzchni ok. 300 ha, ROD 890 ha, 13 użytków ekologicznych - 88 ha, dwa zespoły przyrodniczo-krajobrazowe o powierzchni 426 ha. Powierzchnia całkowita terenów zieleni urządzonej wynosiła zaś 448,2 ha.

Ustaleniami mpzp w latach 2015-2020 objęto odpowiednio 64,67%, 65,07%, 65,26%, 65,53%, 65,39% i 65,43% całkowitej powierzchni Miasta⁹¹.

W obszarach ujętych w mpzp w podziale na poszczególne rodzaje zabudowy, powierzchnia terenów zieleni i wód oraz udział (%) tych terenów w powierzchni całkowitej gminy przedstawiały się następująco: 3 681 ha (14%) w 2015 r., 3 680 ha (14%) w 2016 r., 3 684 ha (14%) w 2017 r., 3 678 ha (14%) w 2018 r. oraz 3 714 ha (14,1%) w latach 2019 i 2020.

Wskaźniki powierzchni terenów zielonych w gminie na jednego mieszkańca kształtowały się w następujący sposób:

- powierzchnia wszystkich terenów zieleni w gminie⁹²: 339,0 m² w 2014 r., 338,6 m² w 2015 i w 2016 r., 339,4 m² w 2017 r., 336,3 m² w 2018 r., 331,5 m² w 2019 r. i 332,1 m² w 2020 r.

⁸⁹ 0,1117 ha w 2015 r. i 3,7990 ha w 2018 r.

⁹⁰ Wg kategorii wyznaczonych w sprawozdaniu GUS PZP-1.

⁹¹ W latach 2015-2020 odpowiednio: 17 037 ha, 17 142 ha, 17 192 ha, 17 262 ha, 17 227 ha i 17 238 ha.

- powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej wyniosła: 17,5 m² w 2014 r., 17,6 m² w 2015 r., 19,5 m² w 2016 r., 19,6 m² w 2017 r., 19,5 m² w 2018 r., 20,7 m² w 2019 r. i 20,9 m² w 2020 r.

Na zmienność wskaźników obok tworzenia nowych zieleńców oraz zieleni w pasach drogowych wpłynęła malejąca liczba mieszkańców. Liczba mieszkańców zameldowanych w Gdańsku, pomiędzy 2014 r., a 2020 r., zmniejszyła się o 6 420 osób.

(akta kontroli str. 728, 1169-1171)

2.7. W latach 2015-2020 uzyskano łącznie 1 352 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, w tym 210 w 2015 r., 188 w 2016 r., 176 w 2017 r., 226 w 2018 r., 232 w 2019 r. i 320 w 2020 r. Uzyskane decyzje dotyczyły zezwoleń na usunięcie⁹³ łącznie 7 151 drzew i 21 757,8 m² krzewów, z tego: 1 113 drzew i 3 131,8 m² krzewów w 2015 r., 1 170 drzew i 6 708 m² krzewów w 2016 r., 2 293 drzew i 3 593 m² krzewów w 2017 r., 1 139 drzew i 1 811 m² krzewów w 2018 r., 972 drzew i 2 279 m² krzewów w 2019 r. oraz 464 drzew i 4 235 m² krzewów w 2020 r.

Miasto wykazało w sprawozdaniach SG-01 Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska za lata 2015-2020, na podstawie informacji uzyskanych z dokumentów źródłowych jednostki organizacyjnej GZDIZ, nasadzenia w ciągu roku 4 318 drzew i 42 862 szt. krzewów⁹⁴, zaś ubytki 1 504 drzew i 2 959 szt. krzewów⁹⁵. Ww. sprawozdania przekazywano do GUS w wymaganych terminach⁹⁶.

(akta kontroli str. 1172-1217, 1258-1260)

Badanie pięciu inwestycji prowadzonych w latach 2015-2020 wykazało, że:

- wszystkie wnioski o wydanie zezwolenia zostały złożone do właściwego organu (Marszałka Województwa Pomorskiego),
- podmioty, które otrzymały zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów, wywiązały się z nałożonych w nich obowiązków - dokonano nasadzeń w miejscach wskazanych w zezwoleniu,
- liczba nasadzonych drzew oraz powierzchnia nasadzonych krzewów, a także gatunek oraz odmiana nasadzonych drzew i krzewów były zgodne z wydanymi decyzjami,
- podmioty, które otrzymały zezwolenie, przekazały informacje o wykonaniu nasadzeń zastępczych do organu, który wydał zezwolenie.

W wyniku oględzin nasadzeń zastępczych wykonanych na podstawie wybranych dwóch decyzji⁹⁷ Marszałka Województwa Pomorskiego, stwierdzono ich zgodność z otrzymanymi zezwoleniami.

(akta kontroli str. 1261-1381)

⁹² Tj. lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleń urządzona i nieurządzona.

⁹³ Do usuniętych gatunków drzew należały m.in.: sosna pospolita, sosna czarna, świerk zwyczajny, świerk srebrzysty, jodła pospolita, jodła koreańska, modrzew europejski, dagleżja zielona, żywotnik zachodni, cyprysik Lawsona, brzoza brodawkowata, klon jawor, klon zwyczajny, klon jesionolistny, klon srebrzysty, klon czerwony, lipa drobnolistna, lipa szerokolistna, lipa krymska, dąb szypułkowy, wiąz górski, wiąz polny, jesion wyniosły, jesion pensylwański, głóg jednoszyjkowy, głóg dwuszyjkowy.

⁹⁴ W 2015 r. 2 000 drzew i 1 500 krzewów, w 2016 r. 247 drzew i 8 750 krzewów, w 2017 r. 60 drzew i 12 139 krzewów, w 2018 r. 1 295 drzew i 12 208 krzewów, w 2019 r. 540 drzew i 3 431 krzewów, a w 2020 r. 176 drzew i 4 834 krzewów.

⁹⁵ W 2015 r. nie wykazano ubytków, w 2016 r. 10 drzew i 260 krzewów, w 2017 r. 23 drzew i 791 krzewów, w 2018 r. 735 drzew i 1 517 krzewów, w 2019 r. 325 drzew i 204 krzewów, a w 2020 r. 411 drzew i 187 krzewów.

⁹⁶ Za lata 2015-2020 r. odpowiednio 22 lutego 2016 r., 21 lutego 2017 r., 21 lutego 2018 r., 21 lutego 2019 r., 24 lutego 2020 r. i 22 lutego 2021 r.

⁹⁷ DROŚ-PZ.7120.1.410.2016 z 6 października 2016 r. i DROŚ-PZ.7120.1.115.2018 z 24 sierpnia 2018 r.

2.8. W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 3 671 decyzji zawierających zezwolenie na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych, w tym w 2015 r. – 1 122, w 2016 r. – 929, w 2017 r. – 455, w 2018 r. – 474, w 2019 r. – 394 i w 2020 r. – 297. Ww. decyzje obejmowały zezwolenia na usunięcie 40 944 szt. drzew⁹⁸ i 102 411,6 m² krzewów, w tym w latach 2015-2020 odpowiednio 5 298 szt. drzew i 4 036,5 m² krzewów, 4 546 szt. drzew i 1 493,2 m² krzewów, 13 401 szt. drzew i 57 152 m² krzewów, 6 945 szt. drzew i 27 294 m² krzewów, 3 145 szt. drzew i 4 654,5 m² krzewów oraz 7 609 szt. drzew i 7 781,4 m² krzewów. Prezydent Miasta nie posiadał informacji o faktycznej liczbie drzew i powierzchni krzewów usuniętych z uwagi na brak informacji od wnioskodawców o wykonaniu decyzji⁹⁹.

(akta kontroli str. 1218-1257)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego zgłoszono do Prezydenta Miasta w okresie objętym kontrolą ogółem 2 665 projektów, w tym 281 w 2015 r., 335 w 2016 r., 412 w 2017 r., 455 w 2018 r., 563 w 2019 r. i 619 w 2020 r. Ze zgłoszonych projektów 267 (10%) dotyczyło terenów zieleni, odpowiednio w ww. latach 15, 25, 27, 28, 36 i 136 projektów. Realizacją objęto 83 (31%) z przedłożonych projektów uwzględniających zieleni, odpowiednio w latach 2015-2020: 6, 9, 6, 5, 4 i 53 projekty. Koszt zrealizowanych projektów dotyczących terenów zieleni w stosunku do kosztów¹⁰⁰ wszystkich projektów zrealizowanych w ramach budżetu obywatelskiego wyniósł w 2015 r. – 582,5 tys. zł (5,5%), w 2016 r. – 2 241,4 tys. zł (18,3%), w 2017 r. – 1 153,7 tys. zł (8,6%), w 2018 r. – 740,4 tys. zł (3,8%), w 2019 r. – 1 667,9 tys. zł (9,3%) i w 2020 r. – 4 315,6 tys. zł (25,4%).

(akta kontroli str. 1139-1140, 1498-1536)

2.10. W Urzędzie zidentyfikowano problemy w zakresie skutecznej ochrony drzew i krzewów, w tym zapobiegania nielegalnego ich usuwania z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych, m.in. tj.: zmniejszenie opłat¹⁰¹ za usunięcie drzew lub krzewów oraz kar za nielegalną wycinkę zieleni, zamknięty katalog przesłanek¹⁰² wniesienia sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej wobec zamiaru usunięcia drzewa oraz brak wskaźnika oceny jakości drzew ze względu np. na teren występowania, walory przyrodnicze, czy historyczne¹⁰³.

W zakresie zarządzania, utrzymania i tworzenia nowych terenów zielonych Zastępca Prezydenta ds. zrównoważonego rozwoju wskazał na bariery wynikające m.in. z ograniczeń formalnych dotyczących warunków technicznych usytuowania obiektów zagospodarowania rekreacyjnego, konieczności uzgadniania miejsc nasadzeń drzew z gestorami sieci uzbrojenia podziemnego, którzy nie godzą się na lokalizację drzew w bezpośredniej bliskości sieci, a także ograniczeń finansowych wynikających z braku środków na wykup terenów przeznaczonych na nowe tereny zielone, konieczność zapewnienia środków na utrzymanie powstałych obiektów w kolejnych latach, a także wykonywanie w szerszym zakresie inwentaryzacji i przeglądów zieleni miejskiej.

(akta kontroli str. 766, 771-772)

⁹⁸ Wśród gatunków usuniętych drzew wskazano m.in. klon, wierzbę oraz świerk, a odmian nasadzonych drzew m.in. klon, brzozę oraz lipę.

⁹⁹ Nie dysponowano także informacją o liczbie drzew i powierzchni krzewów nasadzonych w poszczególnych latach, w związku z tym, że decyzje, w których zezwolenie na usunięcie zieleni uzależnione było od nasadzeń zastępczych, były decyzjami z odroczonym odbiorem nasadzeń na okres trzech lat.

¹⁰⁰ W latach 2015-2020 wartość zrealizowanych projektów ogółem wyniosła odpowiednio: 10 527,4 tys. zł, 12 257,0 tys. zł, 13 480,0 tys. zł, 19 248,8 tys. zł, 18 000,0 tys. zł, 17 021,8 tys. zł.

¹⁰¹ Stawki opłat określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 3 lipca 2017 t. w sprawie wysokości stawek opłat za usunięcie drzew i krzewów (Dz. U. z 2017 r. poz. 1330).

¹⁰² Określony w art. 83f ust. 14, ust. 15 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.

¹⁰³ Miernikiem stawek opłat za wycinkę był obwód pnia drzewa, powierzchnia krzewów oraz ich gatunek.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Miasta przyczyniły się do zachowania i zwiększenia terenów zielonych. Powierzchnia terenów zieleni i wód ujętych w mpzp wzrosła z 3 681 ha w 2015 r. do 3 714 ha w 2020 r. Udział terenów zieleni i wód w powierzchni całej gminy wzrósł z 14,0% w 2015 r. do 14,1% w 2020 r. Na wzrost powierzchni zieleni przypadającej na mieszkańca główny wpływ miało zmniejszenie się liczby ludności. Miasto rzetelnie wywiązało się z obowiązków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów. Dokonało nasadzeń zastępczych drzew i krzewów usuniętych na podstawie otrzymanych zezwoleń. Wydatki na utrzymanie, urządzenie i tworzenie nowych terenów zieleni na terenie Miasta wzrosły z 24 415,2 tys. zł w 2015 r. do 75 159,6 tys. zł w 2020 r., co stanowiło wzrost z 0,96% do 1,9% ogółu wydatków Miasta.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą organ wydał łącznie 1 624 decyzje o warunkach zabudowy, w roku 2015 – 309, w 2016 – 222, w 2017 – 213, w 2018 – 209, w 2019 – 385, a w 2020 – 286, z czego łącznie zabudowy: wielorodzinnej dotyczyło 240 decyzji¹⁰⁴, jednorodzinnej – 753¹⁰⁵, usługowej – 174¹⁰⁶, innej – 457¹⁰⁷.

Decyzji odmownych, ww. okresie, wydano łącznie 264, w tym: w roku 2015 – 23, w 2016 – 49, w 2017 – 47, w 2018 – 47, w 2019 – 52, a w 2020 – 46.

(akta kontroli str. 773)

Dyrektor Wydziału Urbanistyki i Architektury (dalej: „WUiA”) wyjaśniła, że w sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015-2019 w pozycji łączna powierzchnia terenów (działek własnościowych lub innych powierzchni), dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wykazano 0,0 ha powierzchni z uwagi na brak norm prawnych obligujących organ do posiadania takiego rejestru zbioru. Ww. sprawozdania, w zakresie działu 7, sporządzane były w oparciu o przepisy rozporządzenia z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁰⁸ oraz prowadzone przez WUiA rejestry. W ww. rozporządzeniu brak było wyraźnego wskazania konieczności uwzględniania w rejestrze wielkości powierzchni¹⁰⁹, o której mowa w sprawozdaniu PZP-1, dlatego też tego rodzaju dane nie były gromadzone. Przepisy ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹¹⁰ obligowały natomiast do przekazywania danych gromadzonych w rejestrach urzędowych.

(akta kontroli str. 1113-1117)

3.2. Dyrektor WUiA wyjaśniła, że ustalenia studium, jako jeden z etapów poprzedzających uchwalenie planu, były wiążące dla organów Gminy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych¹¹¹. Studium stanowiło jeden z etapów poprzedzających uchwalanie planu i nie było podstawą do wydawania decyzji

¹⁰⁴ W roku 2015 – 22, w 2016 – 40, w 2017 – 24, w 2018 – 23, w 2019 – 68, a w 2020 – 63.

¹⁰⁵ W roku 2016 – 85, w 2016 – 101, w 2017 – 116, w 2018 – 97, w 2019 – 196, a w 2020 – 158.

¹⁰⁶ W roku 2015 – 30, w 2016 – 25, w 2017 – 31, w 2018 – 30, w 2019 – 36, a w 2020 – 22.

¹⁰⁷ W roku 2015 – 172, w 2016 – 56, w 2017 – 42, w 2018 – 59, w 2019 – 85, a w 2020 – 43.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 130 poz. 1385.

¹⁰⁹ Załącznik Nr 1 - Rejestr decyzji o warunkach zabudowy – kol. 5 „Oznaczenie nieruchomości (nr dz. ew.)”.

¹¹⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 955.

¹¹¹ Tak też art. 9 ust. 4 upzp.

o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Warunek ustalenia zgodności planu¹¹² z ustaleniami studium wprowadził art. 20 ust.1 upzp, natomiast art. 35 ust.1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹³ stanowił, że 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 ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu. Tym samym, organ administracji architektoniczno-budowlanej, przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę nie był zobowiązany do sprawdzania projektu budowlanego w zakresie zgodności ze studium. Jeżeli w studium teren nie został przeznaczony pod zabudowę (np. teren zieleni urządzonej) to uchwalony plan miejscowy winien być zgodny z tymi ustaleniami i tym samym nie przeznaczają się terenu pod zabudowę, więc nie jest możliwe wydanie pozwolenia na budowę inwestycji.

(akta kontroli str. 1113-1117)

3.3. W WUiA przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy stosowano wprowadzoną w Urzędzie procedurę ISO. Dla WUiA dedykowaną była WUiA.PG.PJ2 z 21 czerwca 2018 r. Opiniowanie /uzgadnianie w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy zostało sformalizowane w art. 53 ust. 4 upzp.

Dyrektor WUiA wyjaśniła, że niesformalizowana procedura postępowania stosowana przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy przewiduje wyłącznie wystąpienie o uwarunkowania (nie opinie) do gestorów sieci w zakresie możliwości zapewnienia przyłączenia planowanej inwestycji do sieci¹¹⁴.

(akta kontroli str. 1113-1117)

3.4. W studium z 2018 r. wymieniono tereny wyłączone z zainwestowania miejskiego, które obejmowały m.in. rolnicze tereny na Żuławach Gdańskich i Wyspie Sobieszewskiej. W okresie objętym kontrolą organ wydał dla ww. terenów 39 decyzji WZ. Wszystkie decyzje dotyczyły zamierzeń inwestycyjnych o charakterze zabudowy zagrodowej oraz rolniczej.

(akta kontroli str. 1705-1708)

Badaniu poddano 14 losowo wybranych postępowań administracyjnych zakończonych w okresie objętym kontrolą wydaniem ostatecznej decyzji WZ. Badanie wykazało, że inwestycje planowane były na terenach oznaczonych w studium, jako tereny mieszkaniowe lub mieszkaniowo – usługowe. Przeznaczone pod inwestycje działki posiadały następujące oznaczenia geodezyjne: B – dwie, Bi - 14, Ba - jedna, Bp - dwie, Bz – jedna, RIIIa, RIIIb i RIVa, RIVa i IVb, RV – trzy, dr - pięć, PsV- jedna. Dla 12 zbadanych terenów Miasto nie przystąpiło do opracowywania mpzp dla obszaru, na którym znajduje się działka, dla jednego mpzp obowiązywał od 13 kwietnia 2021 r., a uchwałę o przystąpieniu podjęto również dla jednego terenu. Zapisy decyzji uwzględniały określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, zawierały zapisy dot. zachowania cennego drzewostanu, wytyczenia projektowanej inwestycji w miarę możliwości poza rzutem koron drzew. Wydanie

¹¹² Przed jego uchwaleniem przez radę gminy.

¹¹³ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

¹¹⁴ Stosowana jest w przypadkach, gdy inwestor nie załączył warunków przyłączenia do wniosku o wydanie warunków zabudowy.

decyzji zostało poprzedzone analizą¹¹⁵, która nie zawierała wniosków w zakresie urządzania i kształtowania zieleni oraz ustalenia powierzchni biologicznie czynnej. W postępowaniach uzyskiwano opinię Wydziału Środowiska Urzędu w zakresie urządzania i kształtowania zieleni. Opinie dotyczyły zagadnień związanych z ewentualną kolizją istniejącej zieleni i jej wycinką oraz koniecznością zachowania istniejącego cennego drzewostanu. Treść opinii była przenoszona do ustaleń decyzji WZ w zakresie ochrony przyrody. Spośród zbadanych decyzji wyłącznie w jednej wskazano minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 25%, w oparciu o § 39 rozporządzenia ws. warunków technicznych¹¹⁶. Prezydent Miasta posługiwał się definicją z ww. rozporządzenia. Proces wydawania decyzji był zgodny z procedurą wewnętrzną obowiązującą w Urzędzie. W przypadku jednego obszaru objętego ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody uzyskano uzgodnienie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska¹¹⁷. W trzech postępowaniach strony postępowania niebędące inwestorem zgłaszały uwagi/zastrzeżenia do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni, wskazywano m.in. brak możliwości korzystania z terenu rekreacyjnego, ogródków przydomowych, konieczność wycinki 35-letnich drzew, podkreślano, że niższa, dwukondygnacyjna zabudowa z zielenią dookoła stanowić będzie właściwe uzupełnienie okolicznej zabudowy, w przypadku jednej z inwestycji wskazano, że Zbocza Parku Oruńskiego zakwalifikowane były do ochrony ekologicznej w studium, a ustalenia dot. ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu w projekcie decyzji nie zawierały obowiązku dokonania inwentaryzacji fauny i flory prawem chronionej, mimo że teren znajduje się w bezpośrednim sąsiedztwie użytku ekologicznego Murawy kserotermicznej, wskazywano na konieczność urządzenia rekreacyjnej zieleni przydomowej i określić parametr wyznaczenia wielkości jej powierzchni, podnoszono też zarzut braku prognozy oddziaływania na środowisko oraz konieczność ustalenia powierzchni biologicznie czynnej jako min. 0,3 pow. działki. Do uwag stron odnoszono się w uzasadnieniach decyzji.

We wszystkich zbadanych postępowaniach projekt decyzji został sporządzony przez osobę posiadającą właściwe uprawnienia zawodowe i wpisaną na listę izby samorządu zawodowego. W postępowaniach nie wystąpiły przypadki nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi¹¹⁸, a czynności podejmowano zgodnie z przyjętą procedurą.

(akta kontroli str. 775-850; 851-853, 854-859)

Zastępca Dyrektor WUiA¹¹⁹ wyjaśniła, że na pozostałych terenach, wskazanych w studium z 2018 r., jako wyłączone z zainwestowania miejskiego, decyzje WZ nie były wydawane.

(akta kontroli str. 1705 -1708)

3.5. W okresie objętym kontrolą zaskarżonych zostało ogółem 178 decyzji o warunkach zabudowy, tj.: w 2015 r. – dziewięć, 2016 r. – cztery, 2017 r. – 43, w 2018 r. – 43, 2019 r. – 46, w 2020 r. – 33, z czego ww. okresie Samorządowe Kolegium Odwoławcze (dalej: „SKO”) uchyliło łącznie 41 decyzji, tj.: w 2015 r. –

¹¹⁵ Analiza, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164 poz. 1588).

¹¹⁶ W studium dla przedmiotowego terenu przewidziano minimum 20-30% procent powierzchni biologicznie czynnej.

¹¹⁷ Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 w związku z art. 64 ust. 1 upzp.

¹¹⁸ Projekt decyzji sporządzał pracownik, a decyzję podpisywała inna osoba, posiadająca stosowne upoważnienie do wydawania decyzji w imieniu Prezydenta.

¹¹⁹ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

osiem, 2016 r. – jedną, 2017 r. – siedem, 2018 r. – 12, 2019 r. – osiem, 2020 r. – pięć, natomiast Wojewódzki Sąd Administracyjny (dalej: „WSA”) wydał w ww. sprawach dziewięć wyroków, w tym w 2015 r. – zero, w 2016 r. – jeden, w 2017 r. – dwa, w 2018 r. – jeden, w 2019 r. – trzy i w 2020 r. dwa. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: „NSA”) nie wydawał wyroków w ww. sprawach.

Przeprowadzone badanie pięciu postępowań wykazało, że kwestie związane z zielenią, w tym wskaźnikiem powierzchni biologicznie nie stanowiły przesłanek uchylania decyzji Prezydenta. Najczęstszą przyczynę zaskarżenia stanowiły zagadnienia dotyczące wyznaczenia obszaru analizowanego.

(akta kontroli str. 860-862)

3.6. Zastępca Prezydent wyjaśnił, że przy wydawaniu decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni barierę stanowiły kwestie związane z rozbieżnym i niejednorodnym orzecznictwem w zakresie obszaru analizowanego, wykładnią pojęć „powierzchni biologicznie czynnej” i „terenu biologicznie czynnego”, a także przepisów upzp, aktów do niej wykonawczych oraz ich spójnością. Po raz pierwszy termin „powierzchnia biologicznie czynna” pojawił się w pierwotnej wersji rozporządzenia ws. warunków technicznych. Definicję zmieniono w 2009 r. – wówczas ustawodawca zastosował pojęcie terenu biologicznie czynnego, zmieniając również jego definicję. Ponowna zmiana nastąpiła 1 stycznia 2018 r. wprowadzając nowe znaczenie terenu biologicznie czynnego.

Zastępca Prezydenta wskazał również na brak możliwości skutecznego ustalania w decyzjach WZ wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Pojęcie to zostało użyte w rozporządzeniu 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 (dalej: „rozporządzenie w sprawie oznaczeń”)¹²⁰ jednakże nie stanowiło ono parametru obowiązującego przy ustalaniu wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w decyzji o warunkach zabudowy¹²¹, bowiem z przepisu §2 pkt 3 rozporządzenia bowiem nie można wyprowadzić obowiązku umieszczania w decyzjach WZ władczych rozstrzygnięć w przedmiocie określania udziału powierzchni biologicznie czynnej. Rozporządzenie zapewnia wyłącznie spójność oznaczeń i nazewnictwa wykorzystywanego w decyzjach o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzjach o warunkach zabudowy, a tym samym jednoznaczność decyzji.

Zastępca Prezydenta stwierdził, że minister właściwy ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa upoważniony został do określenia¹²² sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, jednakże zakres ww. delegacji nie dotyczył wymogów określenia wielkości powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki albo terenu. Ponadto w przepisie art. 61 ust. 7 pkt 2 upzp nie zamieszczono jakiegokolwiek zapisu wskazującego, iż wielkość powierzchni biologicznie czynnej stanowić ma element wskaźnika w postaci wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu. Zarówno w przepisach upzp, jak i rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu

¹²⁰ Dz.U. Nr 164 poz. 1589.

¹²¹ W § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia wskazano m.in., że 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 do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy, w tym szerokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu.

¹²² Na podstawie art. 61 ust. 6 upzp, w drodze rozporządzenia.

zagospodarowania przestrzennego brak było regulacji, które upoważniałyby organy wydające decyzje WZ do określania w nich procentu powierzchni biologicznie czynnej na obszarze inwestycji, jak też regulacji, które odnosiłyby lub wiązały sposób ustalania wskaźnika¹²³ wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu ze wskaźnikiem wielkość powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki albo terenu. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W przypadku mpzp ustawodawca wprost przewidział obowiązek określenia minimalnego wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej. Elementy decyzji o warunkach zabudowy określa natomiast art. 54 upzp.

W zakresie natomiast ustalania w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania terenów zieleni Zastępca Prezydenta wskazał, że przepis art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska w zakresie urządzania i kształtowania terenów zieleni odnosi się do wymogów stawianych studium oraz mpzp.

(akta kontroli str. 767-770)

3.7. W okresie objętym kontrolą liczba budynków, dla których Prezydent wydał pozwolenie na budowę na podstawie mpzp oraz na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, kształtowała się następująco:

- budynki mieszkalne jednorodzinne – w 2015 r. – 791, w 2016 r. – 788, w 2017 r. – 697, w 2018 r. – 333, w 2019 r. – 280, a w 2020 r. – 339;
- budynków mieszkalnych o trzech i więcej mieszkaniach (w tym na podstawie mpzp) – w 2015 r. – 257, w 2016 r. – 294, w 2017 r. – 374, w 2018 r. – 168, w 2019 r. – 154, a w 2020 r. – 209;
- hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego – w 2015 r. – 59, w 2016 r. – 28, w 2017 r. – 98, w 2018 r. – 23, w 2019 r. – 24, a w 2020 r. – 10;
- budynków biurowych – w 2015 r. – 51, w 2016 r. – 24, w 2017 r. – 75, w 2018 r. – 18, w 2019 r. – 24, a w 2020 r. – 15;
- budynków handlowo-usługowych – w 2015 r. – 92, w 2016 r. – 94, w 2017 r. – 68, w 2018 r. – 24, w 2019 r. – 20, a w 2020 r. – 24.

(akta kontroli str. 863-910, 911)

3.8. Badaniu kontrolnemu poddano 16 decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę. Wydanie decyzji poprzedzone zostało sprawdzeniem przez Prezydenta zgodności projektu budowlanego z mpzp, a w sześciu przypadkach z decyzją WZ (lub mpzp). W przypadku dwóch postępowań wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej oraz zabudowy terenu wynikające z dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestora wymagały dostosowania do zapisów mpzp, co osiągnięto po zobowiązaniu inwestora przez organ do poprawy dokumentacji projektowej. Organ stosował definicję powierzchni terenu biologicznie czynnego określoną w § 3 pkt 22 rozporządzenia ws. warunków technicznych przyjmując, że stanowił on procent całkowitej powierzchni działki. Organ nie weryfikował zgodności wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (terenu biologicznie czynnego) z ustaleniami decyzji WZ, bowiem nie ustalano w nich tego wskaźnika.

¹²³ Tamże - § 5.

W 10 zbadanych postępowaniach uzyskano opinię/uzgodnienie w zakresie gospodarowania zielenią i przyjętych rozwiązań projektowych w ramach decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach lub konserwatora zabytków w zakresie zieleni.

(akta kontroli str. 912-1000, 1001-1002; 1003-1010, 1636-1700)

Dyrektor WUiA wyjaśniła¹²⁴, że organ administracji architektoniczno-budowlanej dokonywał weryfikacji projektów budowlanych w odniesieniu do powierzchni biologicznie czynnej, stosownie do wymogów § 39 rozporządzenia ws. warunków technicznych, o ile dotyczyły zabudowy wielorodzinnej, budynków opieki zdrowotnej (z wyjątkiem przychodni) oraz oświaty i wychowania.

(akta kontroli str. 1636-1640)

3.9. Pracownicy WUiA przeprowadzali kontrole w trybie art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego w zakresie dotyczącym zabudowy tymczasowej.

Dyrektor WUiA wyjaśniła, że w myśl art. 35 ustawy Prawo budowlane 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 sprawdzał zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu. Z kolei zgodnie z §14 rozporządzenia z dnia 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹²⁵ część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu powinna zawierać projektowane zagospodarowanie działki lub terenu, w tym między innymi zestawienie powierzchni zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, przy czym powierzchnię zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących. W razie stwierdzenia nieprawidłowości organ administracji architektoniczno-budowlanej nakładał postanowieniem obowiązek ich usunięcia, określając termin - art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Tym samym w postępowaniu prowadzonym w związku z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, nie przeprowadzało się kontroli i nie spisywało protokołu z tej kontroli, a wydawało stosowne postanowienie w trybie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, które stanowiło podstawę wydania stosownej decyzji (pozwolenie na budowę lub jego odmowę).

(akta kontroli str. 1113-1117)

3.10. W okresie objętym kontrolą organ nadzoru budowlanego przeprowadził 1 142 kontrole w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz projektem budowlanym, w tym w zakresie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu¹²⁶, w wyniku, których nie stwierdził nieprawidłowości dotyczących niedotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonych w zatwierdzonym projekcie budowlanym oraz nie odnotował przypadków, w których uzależniano by użytkowanie obiektu od wykonania określonych robót, nie wymierzano kary oraz nie odmówiono inwestorowi wydania pozwolenia na

¹²⁴ Wyjaśnienia złożone z upoważnienia Prezydent.

¹²⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1609.

¹²⁶ Kontrole przeprowadzono w trybie art. 59a ustawy Prawo budowlane w brzmieniu obowiązującym do 1 września 2020 r. Kontrole nie były prowadzone na etapie użytkowania obiektu budowlanego.

użytkowanie obiektu. Uprawnienia i obowiązki organu budowlanego regulowały wprost przepisy art. 83 ust. 1 oraz art. 84 ust. 1 pkt 1 – 4 ustawy prawo budowlane. Organ nadzoru budowlanego nie zidentyfikował barier ani problemów w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją projektową w sposób uniemożliwiający wypełnianie kompetencji wynikających z przepisów prawa.

(akta kontroli str. 1020-1021)

3.11. W procesie wydawania pozwoleń na budowę, w części dotyczącej zachowania terenów zieleni, jak również w kontekście dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego w decyzji o warunkach zabudowy lub mpzp Prezydent zidentyfikowała następujące problemy i bariery:

- ustalenia studium są wiążące dla organów gminy jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych studium, bowiem nie jest aktem prawa miejscowego i nie mogło stanowić podstawy prawnej do wydawania decyzji o ustaleniu warunków zabudowy¹²⁷. Studium, jako akt planistyczny określało jedynie politykę przestrzenną gminy i wiązało wewnętrznie organy gminy w ich planach przy sporządzaniu projektów mpzp, było jednym z etapów poprzedzających uchwalanie planu i nie mogło stanowić podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- rozbieżności interpretacyjne związane ze zmieniającymi się na przestrzeni lat¹²⁸ definicjami pojęć „powierzchni biologicznie czynnej” i „terenu biologicznie czynnego” – wiele zapisów dotyczących wymogów związanych z powierzchnią biologicznie czynną znajdowało się w zapisach mpzp¹²⁹, a zgodnie z orzecznictwem sądów mpzp nie mogły modyfikować definicji terenu biologicznie czynnego, zawartej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych. Definicja ta była wiążąca dla organu administracji architektoniczno-budowlanej. Termin ten pojawił się po raz pierwszy w pierwotnej treści rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, definiując go, jako grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wodę powierzchniową na działce budowlanej, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną wegetację, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m². Definicja ta została zmieniona w sposób zasadniczy przez rozporządzenie z dnia 12 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹³⁰, które weszło w życie z dniem 8 lipca 2009 r. Od tego momentu pojęcie „terenu biologicznie czynnego” (tutaj ustawodawca odszedł od nomenklatury „powierzchni terenu biologicznie czynnej”) zostało zdefiniowane jako „teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną wegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie”. Z dniem 01 stycznia 2018 r. § 3 pkt 22 rozporządzenia został zmieniony i zgodnie z aktualnym brzmieniem przez „teren biologicznie czynny należy rozumieć teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie.

¹²⁷ Art. 9 ust. 4 i 5 upzp.

¹²⁸ Opisano w pkt 3.6.

¹²⁹ Art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

¹³⁰ Dz. U. Nr 56 poz. 461.

- niejednolite (rozbieżne) orzecznictwo w odniesieniu do określania wielkości obszaru analizowanego zgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str 767-770)

3.12. W okresie objętym kontrolą Prezydent przygotowała jeden projekt uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wraz z inwestycjami towarzyszącymi¹³¹, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹³². Planowana inwestycja nie znajdowała się na obszarach parków kulturowych, obszarach podlegających ochronie przed lokalizowaniem lub zabudową na podstawie odrębnych przepisów oraz otuliny form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych i obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz gruntów leśnych. Projekt uchwały został przedstawiony Radzie Miasta¹³³, która opowiedziała się przeciw jej podjęciu. Inwestor wniósł skargę do WSA w Gdańsku, który 7 kwietnia 2021 r. wydał wyrok w sprawie o sygn. akt II SAB/Gd 124/20 zobowiązujący Radę Miasta Gdańska do dokonania czynności. Inwestor wycofał wniosek 12 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 1025-1094)

3.13. W okresie od 8 marca 2021 r. do 5 września 2020 r. w trybie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³⁴, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹³⁵, wpłynęło dziewięć zawiadomień. Żadna ze złożonych informacji nie dotyczyła inwestycji na terenach wyznaczonych w studium i mpzp pod tereny zielone, czy też o funkcjach przyrodniczych. Organ nie dysponował informacją, czy zamierzenia inwestycyjne zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 1100-1135, 1136)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto podejmowało działania zmierzające do opracowania mpzp dla wszystkich obszarów położonych w granicach Miasta, uzyskując w okresie objętym kontrolą pokrycie planami na poziomie 65%. Procesy wydawania decyzji WZ i o pozwoleniu na budowę prowadzone były rzetelnie oraz uwzględniały kwestie dotyczące gospodarowania zielenią przez inwestorów. Określano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę, zgodnie z jego ustalonym poziomem w mpzp. Ww. wskaźnika nie ustalano natomiast w decyzjach WZ (poza jednym przypadkiem), wobec braku takiego obowiązku nałożonego przepisami prawa oraz

¹³¹ Teren przy al. Jana Pawła II 20.

¹³² Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

¹³³ Na XXVI sesji, która odbyła się 27 sierpnia 2020 r.

¹³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

¹³⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

celem niepowielania zapisów wynikających wprost z rozporządzenia o warunkach technicznych.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W GPR, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji¹³⁶, zawarto m.in. cele, kierunki i opis przedsięwzięć rewitalizacyjnych podstawowych i uzupełniających w podziale na cztery podobszary tj.: Biskupia Górka/Stary Chelm, Dolne Miasto/ Plac Wałowy/ Stare Przedmieście, Nowy Port z Twierdzą Wisłoujście oraz Orunia¹³⁷.

W okresie objętym kontrolą w 2015 r. zakończono inwestycję realizowaną na podstawie Lokalnego Programu Rewitalizacji¹³⁸ pn. „Przebudowa dróg i infrastruktury podziemnej wraz z zagospodarowaniem terenu ulic Łakowa i Wróbla oraz ulic przyległych”.

Natomiast spośród zawartych w GPR podstawowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, zrealizowano przedsięwzięcie w obszarze Orunia pn. „Kompleksowe zagospodarowanie lokalnych przestrzeni publicznych - Rejon ul. Związkowej i ul. Gościnniej” oraz pierwszy z dwóch etapów zadania realizowanego w każdym obszarze pn. „Animacje społeczności lokalnej w przestrzeni dzielnicy w ramach integracji mieszkańców”. Na końcowym¹³⁹ etapie realizacji było zadanie w obszarze Biskupia Górka/Stary Chelm pn. „Zagospodarowanie terenów jako przestrzeni publicznej i zieleni urządzonej - teren w kwartale ulic Odrzańska, Styp-Rekowskiego i Wronki.

Z czterech uzupełniających przedsięwzięć rewitalizacyjnych zrealizowano natomiast zadanie w ramach Budżetu Obywatelskiego 2017 - Biskupia Górka – miejska przestrzeń rekreacyjna - Wzdłuż ulicy Salwator oraz w ramach Budżetu Obywatelskiego 2018 - Plac zabaw dla dzieci przy Parku Jordanowskim w Nowym Porcie.

Pozostałe zadania objęte GPR były na różnym etapie realizacyjnym ze względu na m.in. znaczne opóźnienia podczas etapu projektowania, długo trwające uzgodnienia z Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, brak wykonawców dokumentacji technicznej, oraz wycofywanie się wykonawców wylonionych w drodze konkursów architektoniczno - urbanistycznych – m.in. ze względów pandemicznych.

(akta kontroli str. 1384-1389)

4.2. Na podstawie dokumentacji dotyczącej dwóch wybranych przedsięwzięć rewitalizacyjnych zrealizowanych pn.: „Kompleksowe zagospodarowanie lokalnych przestrzeni publicznych – Skwer przy ul. Gościnniej i Skwer/Park przy ul. Związkowej”¹⁴⁰ oraz „Urządzenie przestrzeni publicznej i terenów zielonych przy ul. Jana Styp-Rekowskiego”¹⁴¹ ustalono, że oba przedsięwzięcia były objęte GPR. Dokumentacja projektowa uwzględniała, na podstawie przeprowadzonej inwentaryzacji zieleni uzgadnianej z GZDiZ¹⁴², zachowanie istniejącej zieleni,

¹³⁶ Tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

¹³⁷ Wskazane Uchwałą Rady Miasta Gdańska Nr XXII/607/16 z 28 kwietnia 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji w mieście Gdańsku.

¹³⁸ Uchwała Rady Miasta Gdańska Nr XLVII/1308/10 z dnia 25 marca 2010 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia Programu Rewitalizacji Obszarów Zdegradowanych w Gdańsku – Lokalnego Programu Rewitalizacji, która utraciła moc 25 kwietnia 2017 r. w związku z przyjęciem GPR.

¹³⁹ Oddanie do użytkowania zaplanowano na miesiąc maj 2021 r.

¹⁴⁰ W podobszarze Biskupia Górka/Stary Chelm.

¹⁴¹ W podobszarze Orunia.

¹⁴² Uzgodnienia o nr: 6336-262(3)-2019-PMaz-3395 z 9 września 2019 r. i 6304-186(5)-2019-MZ-540 z 26 marca 2019 r. w zakresie lokalizacji drzew i krzewów, zawierające uwagi m.in. dotyczące zachowania parametrów technicznych zawartych w projekcie i prac w obrębie drzew poza okresem wegetacyjnym roślin.

przeprowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych drzew i krzewów, bądź usunięcie¹⁴³ ich ze względów zdrowotnych lub kompozycyjnych. W dokumentacji zawarto także wykaz roślin sadzonych do gruntu i ich parametry jakościowe oraz określono zasady zabezpieczania drzew w czasie prowadzenia robót. W przypadku obu przedsięwzięć rewitalizacyjnych zweryfikowano prawidłowość sposobu zabezpieczenia drzew na czas budowy i oceniono go pozytywnie po zakończeniu prac. Z przeprowadzonych czynności sporządzono raporty¹⁴⁴. W wyniku realizacji przedsięwzięcia przy ul. Gościnniej i ul. Związkowej, zgodnie z dokumentacją projektową, wycięto 12 drzew i 2 m² krzewów, a nasadzono 64 drzewa i 1 668 szt. krzewów, natomiast przy ul. Jana Styp-Rekowskiego wycięto 29 drzew i 126 m² krzewów, a nasadzono 27 drzewa i 1 041 szt. krzewów, co wpłynęło na realne zwiększenie powierzchni terenów zielonych w stosunku do stanu sprzed rewitalizacji o łącznie nasadzonych 50 sztuk drzew oraz 2709 sztuk krzewów, przy usuniętych łącznie 128 m² krzewów. Zastosowano gatunki zgodne z lokalnymi warunkami siedliskowymi, o niskich lub średnich wymaganiach glebowych, znoszące nasłonecznienie oraz zanieczyszczenie powietrza.

(akta kontroli str. 1390-1478)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zarządzanie realizacją GPR Prezydent powierzył Zespołowi Rewitalizacji i Dziedzictwa Kulturowego¹⁴⁵, który w procesie zarządzania współpracował z wydziałami Urzędu oraz innymi jednostkami organizacyjnymi. Za przygotowanie i realizację inwestycji gminy w ramach GPR odpowiadała DRMG. Analizowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne przyczyniły się do rzeczywistego zwiększenia terenów zielonych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wniosek

Najwyższa Izba Kontroli wnosi o zapewnienie rzetelności przekazywanych danych do GUS w ramach prowadzonej sprawozdawczości PZP-1.

¹⁴³ W wyniku realizacji przedsięwzięcia przy ul. Gościnniej i ul. Związkowej usunięto 29 drzew i 126 m² krzewów, a przy ul. Jana Styp-Rekowskiego usunięto 12 drzew i 2 m² krzewów.

¹⁴⁴ Raporty z odbioru wykonania ochrony drzew na czas budowy z 22 lipca 2020 r. i 4 listopada 2020 r. oraz z zakończenia ochrony drzew podczas budowy z 4 grudnia 2020 r. i 23 kwietnia 2021 r.

¹⁴⁵ Wyłonionemu w strukturze BRD i podległemu nadzorowi zastępcy prezydenta ds. zrównoważonego rozwoju.

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

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

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

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

Gdańsk, 30 czerwca 2021 r.

CA. Chudranam
podpis

2 up.

WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

Ewa Duszka

.....

podpis

