



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.01.2021

Pan
Zbigniew Burzyński
Prezydent Miasta Kutno
Plac Marszałka J. Piłsudskiego 18
99-300 Kutno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Kutno ¹ , Plac Marszałka. J. Piłsudskiego 18, 99-300 Kutno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Burzyński, Prezydent Miasta Kutno ² , od 12.11.2002 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych 2. Zarządzanie terenami zielonymi 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	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 Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Krzysztof Wójcik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/30/2021 z 03.02.2021 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Urząd Miasta lub Urząd.

² Dalej: Prezydent lub Prezydent Miasta.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto opracowało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Miasto nie dysponowało jednak diagnozą i inwentaryzacją zieleni, która w ocenie NIK sprzyjałaby trafnemu formułowaniu kierunków działań dotyczących zieleni miejskiej, zarówno w aspekcie inicjowania konkretnych zapisów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, jak również w kształtowaniu katalogu zadań inwestycyjnych podległych realizacji w określonej perspektywie czasowej. Przeznaczenie terenów zielonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁵ było zgodne z przeznaczeniem tych terenów określonym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁶, jednak niepełne pokrycie powierzchni gminy planami miejscowymi (43%) uniemożliwiało skuteczną ochronę terenów zielonych znajdujących się na obszarach nieobjętych planami. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zwiększenie w studium o 7,6 ha powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną kosztem terenów zieleni urządzonej, obejmujących pas przewietrzania miasta. Było to działanie sprzeczne z uchwałą Sejmiku Województwa Łódzkiego nr XXXV/690/13 z dnia 26 kwietnia 2013 roku w sprawie programu ochrony powietrza dla strefy w województwie łódzkim w celu osiągnięcia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego i poziomu docelowego benzo(a)pirenu zawartego w pyłe zawieszonym PM₁₀ oraz planu działań krótkoterminowych⁷. Prezydent nie opracował gminnego programu ochrony środowiska, tj. dokumentu, na podstawie którego powinna być prowadzona polityka ochrony środowiska w Mieście, co było działaniem niezgodnym z art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁸.

Powierzchnia terenów zielonych w Kutnie zmniejszyła się nieznacznie ze 107,7 ha do 105,7 ha w okresie objętym kontrolą, a działania Urzędu koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu tych terenów. Wydatki na utrzymanie, urządzenie i tworzenie terenów zielonych wyniosły łącznie 7 775,2 tys. zł i stanowiły ok. 0,6% wszystkich wydatków Miasta. Pozytywnie NIK ocenia, że liczba nasadzeń drzew na terenach miejskich dwukrotnie przewyższyła liczbę ubytków, a także fakt dokonywania przez Urząd nasadzeń rodzimych gatunków drzew liściastych, dobrze przystosowanych do klimatu miejskiego. Miasto co do zasady wywiązało się z obowiązków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów – z wyjątkiem nieterminowego poinformowania właściwych organów o dokonaniu nasadzeń zastępczych. NIK negatywnie ocenia przekazanie do GUS nierzetelnych sprawozdań SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*⁹ za wszystkie lata okresu objętego kontrolą.

W Urzędzie monitorowano presję inwestycyjną na terenach o funkcji przyrodniczej, wyłączonych w studium z zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy Prezydent wydawał zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Jednak brak planu miejscowego umożliwił w jednym przypadku wydanie decyzji dla czterech budynków zamieszkania zbiorowego na terenach przeznaczonych w studium na zieleni parkową i urządzonej.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: plany miejscowe lub plany.

⁶ Przyjętym uchwałą Rady Miasta Kutno Nr XXVII/258/12 z dnia 18 grudnia 2012 r., ze zm., dalej: studium.

⁷ Dz. U. woj. łódzkiego z 2 lipca 2013 r. poz. 3471, ze zm., dalej: uchwała w sprawie programu ochrony powietrza lub program ochrony powietrza.

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska.

⁹ Dalej: sprawozdania SG-01.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm., dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych w śródmieściu, obejmujących modernizację Willi dr Troczewskiego oraz Placu Wolności wraz z Rynkiem Zduńskim, uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. W pierwszym przedsięwzięciu utrzymano dotychczasowy udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 29% oraz posadzono dziesięć drzew w miejsce dziesięciu usuniętych. Z kolei przy realizacji drugiego przedsięwzięcia posadzono łącznie 96 drzew w miejsce 84 usuniętych, a liczba nasadzeń krzewów i bylin (3 964 szt.) przewyższyła zaplanowaną początkowo liczbę 1 192 szt. Jednak w ocenie NIK młode drzewa, posadzone w ramach drugiego przedsięwzięcia, spełnią podobną funkcję biologiczną jak egzemplarze usunięte dopiero za kilkanaście lat.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. *Strategia Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020*¹² została przyjęta przez Radę Miasta w dniu 17 czerwca 2014 r.¹³ Projekt *Strategii* został opracowany przez podmiot zewnętrzny i nie był aktualizowany w okresie objętym kontrolą.

W *Strategii* w ogólny sposób odniesiono się do działań związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych w mieście, wskazując w obszarze II celu strategicznego *Rozwój infrastruktury* cel szczegółowy *Zrównoważony rozwój środowiska naturalnego*, któremu przypisano zadanie: *Rewaloryzacja terenów zielonych*. Jako najważniejsze działania wskazano rewaloryzację Parku im. Wiosny Ludów oraz modernizację Parku Traugutta wraz z utworzeniem w nim rożarium. Zadania te korespondowały z postulatami społecznymi zidentyfikowanymi na etapie opracowania *Strategii*¹⁴, wśród których mieszkańcy wskazali w szczególności dbałość o tereny zielone oraz zwiększenie nasadzeń róż¹⁵. W trakcie konsultacji społecznych projektu *Strategii* żadna ze zgłoszonych uwag nie odnosiła się bezpośrednio do zakresu dot. zieleni.

Dla powyższych zadań nie ustalono konkretnych wskaźników realizacji, wpisując je w załączony *Wieloletni plan zadań inwestycyjnych*, z określeniem terminu ich wykonania odpowiednio w 2015 i 2016 r.

Strategia nie zawierała wskazań w zakresie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową terenów zielonych – w ramach celu szczegółowego nr 3 *Poprawa infrastruktury mieszkaniowej* sformułowano natomiast zadanie: *Tworzenie warunków do rozwoju wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, w tym utworzenie lokalnego programu „Mieszkania dla młodych kutnian”*; nie wskazano jednak jakie tereny miałyby zostać przeznaczone na to zadanie.

(akta kontroli str. 3, 319-337)

¹¹ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: *Strategia* lub *Strategia rozwoju*.

¹³ Uchwała Nr L/473/14 – w sprawie uchwalenia dokumentu *Strategia Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020*.

¹⁴ Raport z badań socjologicznych. *Strategia Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020*. Wyniki badań ilościowych oraz Raport z badań socjologicznych. *Strategia Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020*. Wyniki badań jakościowych.

¹⁵ Miasto od wielu lat realizuje strategię marki: *Kutno – miasto róż*.

1.2. Prezydent Miasta nie sporządził aktualnego programu ochrony środowiska¹⁶, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6)

1.3. W okresie objętym kontrolą Miasto posiadało studium przyjęte uchwałą Rady Miasta Kutno Nr XXVII/258/12 z dnia 18 grudnia 2012 r., zmienione dwukrotnie: w 2015 i 2017 r.¹⁷

Od początku, jako wiodące działania, które uwzględniały zachowanie terenów zielonych, w studium wskazano:

- przyjęcie doliny rzeki Ochni – jako równoleżnikowej osi funkcjonalno-przestrzennej miasta (*zielona oś miasta*), traktując ją za tworzący element struktury miasta i lokalny system przyrodniczy, a także postulując w szczególności wydobycie jej atrakcyjnych walorów krajobrazowych i zabezpieczenie roli kanału wentylacyjnego miasta;
- uatrakcyjnienie i urządzenie otwartych terenów zielonych wzdłuż rzeki Ochni.

Ponadto zaplanowano, według ustaleń zawartych w *Aktualizacji Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego* (z 2010 r.), powstanie Obszaru Chronionego Krajobrazu *Ochni – Głogowianki*, na terenie którego wprowadzono m.in. zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, jeżeli nie wynikały one z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej i zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, odbudowy, utrzymania, remontów lub naprawy urządzeń wodnych.

Powyższe zapisy były zgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o planowaniu przestrzennym, a także z art. 72 ust. 1 pkt 3 Prawa ochrony środowiska.

Wielkość terenów zainwestowania miejskiego ogółem, zapisana w kierunkach zagospodarowania przestrzennego, nie uległa zmianie i wynosiła 3 067,6 ha, co stanowiło ponad 91% powierzchni miasta¹⁸. Według studium udział terenów zieleni urządzonej, ogrodów działkowych i cmentarzy objętej studium wynosił 123,3 ha¹⁹, co stanowiło 4% powierzchni Kutna²⁰. Zmianą dokonaną w 2017 r. zwiększono powierzchnię:

- terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w miejsce terenów zieleni urządzonej - o 7,6 ha;
- terenów zabudowy przemysłowej w miejsce terenów lasów i zadrzewień – o 11,7 ha.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zmiany te w pierwszym przypadku wynikały z wniosku mieszkańców miasta o wprowadzenie zmian do studium i przeznaczenie działek położonych w Kutnie w rejonie ul. Toruńskiej i Wygoda na cele budownictwa mieszkaniowego jednorodzinnego kosztem zmniejszenia pasa przewietrzania miasta do granicy obszaru narażonego na niebezpieczeństwo powodzi. Było to jednak sprzeczne z uchwałą w sprawie programu ochrony powietrza (szczegółowy

¹⁶ Ostatni program ochrony środowiska dla Miasta Kutno obowiązywał w latach 2004 – 2011.

¹⁷ Uchwałami: nr XIV/136/15 z dnia 29 września 2015 r. oraz nr XXXVI/358/17 z dnia 28 marca 2017 r.

¹⁸ Całkowita powierzchnia Kutna wynosiła 3 359 ha. Pozostała powierzchnia nieobjęta studium zachowała użytkowanie jako teren specjalny, tereny komunikacji i kolejowe, leśne oraz zieleni dolinnej o charakterze naturalnym.

¹⁹ Zgodnie ze zmianą studium z 2017 r., brak analogicznych danych w uchwałach wcześniejszych.

²⁰ Danych w tym zakresie nie można porównać z danymi zawartymi w sprawozdaniach PZP-1 ze względu na fakt ujęcia w nich jako osobną kategorię wszystkich terenów zielonych wraz z wodami.

opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Natomiast w drugim przypadku dokonane zmiany dotyczyły dzielnicy przemysłowej Skłęczki i miały na celu aktywizację terenów będących własnością miasta i zainteresowania terenami inwestycyjnymi zarówno nowych inwestorów, ale również zabezpieczenie terenu pod planowaną ekspansję już funkcjonujących firm, co sprzyjałoby tworzeniu nowych miejsc pracy.

Udział terenów wg przeznaczenia²¹ wynosił:

- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna – 7,4%,
- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna – 25,3%,
- tereny usługowe – 6,9%,
- tereny produkcyjne – 20,5%,
- infrastruktura techniczna – 1,3%,
- tereny użytkowane rolniczo – 0%,
- zieleń i wody – 12,0%,
- pozostałe – 0,9%.

Studium nie zawierało zapisów ilościowych, obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca lub czas dojścia pieszego do zieleni urządzonej. Nie określono w nim również odrębnych wytycznych do planów miejscowych do wyznaczania ogólnodostępnych terenów przeznaczonych na zieleń miejską. Zalecane minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej (niezdefiniowanej w studium) wynosiły²²:

- dla terenów o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW) – 20%
- dla terenów o przewadze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) – 40%,
- dla terenów usługowych (U) – 10%²³,
- dla terenów zabudowy produkcyjno-przemysłowej (P) – 10 %,

przy czym wskaźniki powyższe dla terenów MW i U określono dopiero w zmianie studium z 2017 r. Dla pozostałych terenów, w tym terenów zieleni urządzonej i ogrodów działkowych, studium nie określało minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że w studium nie określono minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zieleni urządzonej i ogrodów działkowych, ponieważ tereny te nie powinny być przeznaczone do zabudowy, natomiast wskaźnik ten był określany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na poziomie 80-90%. Jednocześnie wg Zastępcy Prezydenta pojęcie „powierzchni biologicznie czynnej” zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁴, zatem nie było potrzeby jej przytaczania w studium.

²¹ Zgodnie ze sprawozdaniami PZP-1 za 2017, 2018 i 2019 rok, w sprawozdaniach za lata 2015-2016 nie wykazywano takich danych wskazując, że studium było w trakcie zmiany.

²² W odniesieniu do powierzchni działki.

²³ W studium nie określono odrębnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych wielkopowierzchniowych.

²⁴ Dz. U. z 2019 r, poz. 1056, ze zm.

Wytyczne dotyczące środowiska przyrodniczego, w tym ochrony zieleni, obejmowały zapisy dotyczące terenów zieleni urządzonej (ZP), ogrodów działkowych (ZD), lasów i zadrzewień (ZL) oraz łąk (RŁ), w szczególności:

- utrzymanie istniejącej zieleni wysokiej i krzewów ozdobnych,
- utrzymanie dotychczasowej formy użytkowania terenu w formie ogródków działkowych,
- trwałe zachowanie lasów,
- zakaz zabudowy, z wyłączeniem urządzeń obsługi tych terenów oraz linii i urządzeń infrastruktury technicznej, na terenach łąk.

Jako dopuszczalne zagospodarowanie terenów zieleni urządzonej (ZP), ogrodów działkowych (ZD), lasów i zadrzewień (ZL) wskazano:

- możliwość urządzenia placów zabaw, lokalizowania obiektów małej architektury i sanitariatów oraz lokalizowania funkcji usługowej (gastronomii, handlu) jako funkcji towarzyszącej (ZP),
- możliwość lokalizowania obiektów małej architektury oraz urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz możliwość przekształcenia w tereny ogólnodostępnej zieleni urządzonej (ZD),
- funkcje uzupełniające drobnych obiektów służących gospodarce leśnej oraz rekreacji (ZL).

Jako tereny wyłączone wprost z zabudowy w studium określono wyłącznie tereny chronione przepisami odrębnymi.

Powyższe zapisy studium były zgodne z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b i pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym oraz art. 72 ust. 2 Prawa ochrony środowiska.

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych²⁵ do projektowanych zmian studium w 2015 i 2017 r. nie zgłoszono żadnych uwag.

(akta kontroli str. 4-5, 8-9, 18, 30-71, 313-315)

1.4. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uwzględnione były zagadnienia dotyczące terenów zieleni. W okresie objętym kontrolą w Kutnie obowiązywało od 33 (rok 2015) do 37 (rok 2020) planów miejscowych obejmujących powierzchnię od 1 361 ha do 1 446 ha, co stanowiło od 40,5% do 43% całkowitej powierzchni miasta. Powierzchnia terenów przeznaczonych w planach pod zieleni i wody wynosiła łącznie 209 ha²⁶ (tj. 57% powierzchni takich terenów ujętych w studium). W trakcie opracowania było sześć planów – trzy z nich obejmowały tereny przeznaczone pod zieleni i wody o łącznej powierzchni 42 ha, w przypadku pozostałych trzech – wstępny etap prac nad poszczególnymi planami uniemożliwiał ustalenie takich danych²⁷. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że opracowanie planów, poza długotrwałą procedurą, pociągało za sobą koszty ich sporządzenia, co było obciążeniem dla budżetu miasta. W związku z problemami finansowymi z jakimi borykał się samorząd w ostatnich latach, trudno było zapewnić środki finansowe na sporządzenie kolejnych planów miejscowych – w pierwszej kolejności opracowywane były plany dla terenów, które zostały wyznaczone w studium.

²⁵ Projekty zmian studium zostały wyłożone do publicznego wglądu w siedzibie urzędu i na jego stronie internetowej 25 czerwca 2015 r. oraz 25 sierpnia 2016 r. pod adresem <https://um.kutno.pl>, zakładka: *Administracja - Komunikaty i Ogłoszenia*.

²⁶ Wg stanu na koniec 2020 r.

²⁷ W jednym przypadku opracowywano projekt zmiany planu dla obszaru pomiędzy ul. Skłęczkowską, torami PKP i granicą Kutna.

Dominującym przeznaczeniem terenów objętych planami miejscowymi była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (stanowiąca od 12,7% całkowitej powierzchni Kutna w 2015 r. do 15,2% w 2020 r.) i techniczno-produkcyjna (od 12,4% w 2015 r. do 12,6% w 2020 r.). Udział terenów zielonych i wód utrzymywał się na zbliżonym poziomie ok. 6%. Dane te wynikały ze sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*²⁸, jednak w sprawozdaniu za 2015 r. – w dziale 2, kolumnie nr 8 tabeli, błędnie wpisano wskaźnik procentowego udziału powierzchni przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę wielorodzinną (szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W przypadku dziesięciu planów miejscowych²⁹ objętych szczegółowym badaniem:

- przeznaczenie terenów we wszystkich planach było zgodne z ich przeznaczeniem wskazanym w studium;
- tereny przeznaczone pod zieleni (wraz z wodami) w łącznej powierzchni ok. 84 ha uwzględniały 4 plany³⁰; pozostałe plany obejmowały głównie tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej, usługowej i przemysłowej bądź mieszanej;
- zasady ochrony przyrody i zieleni w planach ograniczały się w szczególności do wskazania minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej i ogólnego zapisu dotyczącego utrzymania istniejących grup drzew oraz wzbogacenia o nowe nasadzenia;
- jeden plan³¹ obejmował tereny zieleni systemu ekologicznego miasta (ZSE), na których dopuszczono realizację wyłącznie urządzeń wodnych, terenowych urządzeń i obiektów sportowo-rekreacyjnych, ciągów pieszych i ścieżek rowerowych, toalet automatycznych, sezonowych obiektów gastronomicznych; dla terenów tych wskaźnik zabudowy określono na 0,01 – 0,1, natomiast minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 80% (2ZSE) do 90% (1ZSE, 3ZSE); z kolei na terenach wód powierzchniowych rzeki Ochni i Głogowianki (WSO i WSG, przeznaczenie podstawowe) jako przeznaczenie dopuszczalne wskazano wyłącznie realizację urządzeń wodnych i infrastruktury technicznej;
- część obszaru objętego jednym planem³² znajdowała się w zasięgu projektowanego obszaru chronionego krajobrazu Ochni – Głogowianki; obejmował on głównie obszar ZN – terenów zieleni naturalnej, dla których dopuszczono możliwość zagospodarowania terenów w sposób umożliwiający ich funkcjonowanie jako tereny o charakterze rekreacyjnym poprzez realizację ścieżek spacerowych, dróg rowerowych, terenowych urządzeń sportowych;
- w każdym z planów określono minimalną i maksymalną intensywność zabudowy oraz minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie

²⁸ Dalej: sprawozdanie PZP-1.

²⁹ Plany miejscowe/zmiany planów przyjęte w latach 2015 - 2020 następującymi uchwałami Rady Miasta Kutno: XXII/236/16, XXXIX/378/17, XLVII/448/17, XLI/407/17, LVI/547/18, LI/479/18, VIII/90/19, XVII/158/19, VIII/89/19 i XLVII/449/17.

³⁰ Przyjęte uchwałami Rady Miasta Kutno nr XLVII/449/17 z dnia 14 listopada 2017 r., nr XLVII/448/17 z dnia 14 listopada 2017 r., LVI/547/18 z dnia 26 czerwca 2018 r., VIII/89/19 z dnia 14 maja 2019 r.

³¹ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Kutno nr XLVII/448/17 z dnia z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ulicami: Toruńską, Jesienną, Głogową, Łąkową, Żimową, Raszewską, Rzeczną i Stanisława Barei.

³² Przyjęty uchwałą Rady Miasta Kutno nr XLVII/449/17 z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Skłęczkowską, ul. Metalową, ul. Wschodnią i rzeką Ochnią

czynnej (niezdefiniowanej w żadnym z planów³³); dla terenów zieleni minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej kształtował się w przedziale od 50% (dotyczyło to jedyne go przypadku terenu zieleni urządzonej przy rondzie Dmowskiego, wskutek zmiany z wcześniejszej funkcji usługowej) do 80-90% (tereny zieleni systemu ekologicznego miasta i zieleni naturalnej);

- ustalone wskaźniki dla poszczególnych rodzajów terenu zostały określone na poziomie minimalnym zalecanym w studium, bądź go przewyższały, z wyjątkiem dwóch planów, w których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla części terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) określono na poziomie 30%, tj. poniżej przyjętej w studium zalecanej minimalnej wartości 40%³⁴; Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w studium wartość tę określono jako zalecaną, a nie obowiązującą; jednocześnie wskazał, że wskazane tereny objęte planami stanowiły niewielkie skupiska działek, na obszarze jednego planu w większości już zabudowane, a ustalony minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej 30% umożliwił zagospodarowanie właścicielom nieruchomości, których powierzchnia była niewielka (200 m² – 800 m²);
- w przypadku dwóch zmienianych planów miejscowych³⁵ zmniejszono udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – w pierwszym przypadku na terenach ZN (zielen naturalna) z 95% do 90%³⁶, w drugim - zmniejszono dla terenów zabudowy usługowo-mieszkaniowej jednorodzinnej z 50% do 40%, a także dla terenów zabudowy usługowej z 20% do 10%, jednak zmiany w tym zakresie nie naruszały ustaleń przyjętych w studium;
- żaden z planów nie zawierał wskazań dot. alternatywnych form zwiększania terenów zielonych w mieście;
- w planach zasadniczo nie uwzględniano zapisów wynikających z Krajowej Polityki Miejskiej 2023 określonych w załączniku do uchwały Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej³⁷ dotyczących zieleni, z wyjątkiem ochrony terenów zieleni systemu ekologicznego miasta³⁸, kształtowania zieleni urządzonej: drzew i krzewów zgodnie z uwarunkowaniami siedliskowymi i geograficznymi (dominujący udział drzew liściastych) oraz stosowania gatunków odpornych na zanieczyszczenia³⁹;
- projekty planów zostały poddane konsultacjom społecznym; tylko do jednego projektu planu⁴⁰ zgłoszono trzy uwagi w zakresie powierzchni

³³ Wyjaśnienia Prezydenta w tym zakresie przedstawiono w punkcie 1.3 wystąpienia.

³⁴ Dotyczyło to uchwał:

- XXII/236/16 z dnia 26 kwietnia 2016 r. – terenów oznaczonych jako 6.MN, 7.MN, 11.MN, 14.MN i 15.MN;

- XLI/407/17 z dnia 20 czerwca 2017 r. – terenów oznaczonych jako 3.MN, 6.MN, 9.MN, 10.MN, 12.MN, 5MN, 8MN, 7.MN, 11.MN i 14.MN.

³⁵ Objętych uchwałami Rady Miasta Kutno: nr XLVII/449/17 z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Skłęczkowską, ul. Metalową, ul. Wschodnią i rzeką Ochnią oraz nr VIII/89/19 z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Grunwaldzką i torami PKP.

³⁶ W studium nie wskazano powyższego wskaźnika dla terenów zielonych.

³⁷ M.P. z 2015 r. poz. 1235.

³⁸ Uchwała nr XLVII/448/17 Rady Miasta Kutno z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ulicami: Toruńską, Jesienną, Głogową, Łąkową, Zimową, Raszewską, Rzeczną i Stanisława Barei.

³⁹ Uchwała nr VIII/89/19 Rady Miasta Kutno z dnia 14 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w Kutnie pomiędzy ul. Grunwaldzką i torami PKP.

⁴⁰ Dla terenu położonego w Kutnie pomiędzy ulicami: Różaną, Północną, Kościuszki i granicą miasta Kutno.

biologicznie czynnej: wnioski o zmianę wskaźników na zgodne z przepisami, ewentualnie zachowanie obecnych wskaźników w zakresie zasad zagospodarowania terenów, tj. utrzymanie udziału terenu biologicznie czynnego na poziomie co najmniej 20% dla wszystkich terenów UC; Rada Miasta Kutno w głosowaniu nie uwzględniła tych uwag uzasadniając, że wnioskowane wskaźniki przyjęto dla terenu 1.UC, natomiast wskaźnik 10% dla terenów 2.UC i 3.UC był uwzględnieniem wniosku inwestora.

(akta kontroli str. 19-27, 338-339, 342, 366-367, 388-395)

1.5. W *Programie rewitalizacji miasta Kutna na lata 2015 – 2023*⁴¹ uwzględniono zadania dotyczące terenów zielonych, a także kwestie dotyczące zachowania bądź odtworzenia zieleni przy realizacji planowanych przedsięwzięć. W trakcie opracowywania *Programu* przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami (m.in. poprzez ankietowanie), którzy wskazywali – obok szeregu innych propozycji – na konieczność zwiększenia terenów zielonych i dokonanie nowych nasadzeń. W powyższym zakresie zaplanowano rewaloryzację Parku im. Romualda Traugutta (przedsięwzięcie wskazane do realizacji w latach 2014 – 2017) obejmującego powierzchnię 3,24 ha – m.in. przywrócenie i poprawianie szaty roślinnej i drzewostanu⁴². Po zmianie *Programu* w 2017 r., do rewitalizacji przeznaczono w mieście trzy obszary, wybrane w oparciu o analizę pięciu wskaźników⁴³: *Centrum*, *Centrum-PKP* oraz *Zachód*. Całkowita powierzchnia wyznaczonych 3 obszarów rewitalizacji wynosiła 194,93 ha, co stanowiło ok. 5,80 % powierzchni Kutna. Obszary te dotyczyły głównie ścisłego centrum miasta i terenów z gęstą zabudową wielorodzinną, w *Programie* nie przewidziano zadań w zakresie rewitalizacji terenów zielonych. Zagadnienia dotyczące zieleni uwzględniono jednak w następujących planowanych przedsięwzięciach:

- rewaloryzacja Placu Wolności i Rynku Zduńskiego (przedsięwzięcie podstawowe, przewidziane do realizacji w latach 2017 - 2019): nasadzenia zieleni, w tym otaczającego Plac Wolności szpaleru formowanych drzew, a także przekształcenie zieleńców na Rynku Zduńskim, wraz z wykonaniem wycinki i nasadzeń drzew i innych roślin;
- Ośrodek Konsultacji Społecznych – Willa Troczewskiego (przedsięwzięcie uzupełniające, przewidziane do realizacji w latach 2017 - 2018): zagospodarowanie otoczenia budynku – nasadzenia zieleni;
- budowa ciągu pieszo – rowerowego oraz miejsc parkingowych wzdłuż ulicy 3 Maja (przedsięwzięcie uzupełniające, przewidziane do realizacji w latach 2018 – 2019): zrealizowanie (przy uwzględnieniu istniejącego drzewostanu) nowej koncepcji zieleni;
- Zespół Browaru Lwowskiego Towarzystwa Akcyjnego Browarów (przedsięwzięcie podstawowe, przewidziane do realizacji w latach 2020 – 2022): ochrona przed czynnikami szkodliwymi (np. hałas, zanieczyszczenia) m.in. poprzez wprowadzanie zieleni w przestrzeń publiczną.

Program rewitalizacji był zgodny ze studium, zgodnie z którym za jeden z celów wiodących uznano rozwój centralnego ośrodka usługowego miasta w obszarze staromiejskim wraz z rewitalizacją zabudowy zabytkowej i humanizacją osiedli

⁴¹ Przyjętym uchwałą Rady Miasta Kutno nr XVII/191/15 z dnia 17 listopada 2015 r., zmienionym uchwałą nr XXXIV/343/17 z dnia 16 lutego 2017 r., dalej: *Program lub Program rewitalizacji*.

⁴² W *Programie rewitalizacji* uwzględniono również zadanie dot. rewaloryzacji Parku Wiosny Ludów, tj. terenu zieleni publicznie dostępnej o powierzchni 16,95 ha, które zostało zrealizowane przez Miasto w latach 2013 – 2014.

⁴³ Poziom bezrobocia, ubóstwa, uzależnień, przestępczości i wskaźnik degradacji zabytków.

mieszkaniowych. Do Urzędu Miasta nie wpłynęły protesty, zastrzeżenia i uwagi dotyczące *Programu* w zakresie zmniejszania powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów. Rada Miasta nie podejmowała uchwał w sprawie miejscowych planów rewitalizacji⁴⁴.

(akta kontroli str. 7, 14, 316)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie Miasta nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni w Kutnie. Nie przeprowadzono również inwentaryzacji terenów zieleni, a także nie zlecano badań i opracowań eksperckich w tym zakresie. Jedynym opracowaniem, które uwzględniało powyższe zagadnienia było opracowanie ekofizjograficzne z sierpnia 2011 r. sporządzone przed uchwaleniem studium. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że jakkolwiek sporządzenie diagnozy stanu przyrody nie wynikało z przepisów prawa, w Urzędzie dostrzeżono potrzebę opracowania takiego dokumentu jako źródła wiedzy o stanie zielonej infrastruktury oraz kierunkach działań jakie Miasto musi podejmować w tym zakresie. Wskazał również, że dla Kutna jako miasta o dość zwartej zabudowie, trudno znaleźć obszary, które mogłyby pozostać zielonymi azylami zwiększającymi komfort życia w mieście. Priorytety i niezbędne działania w zakresie terenów zielonych określano w oparciu o bieżące nakreślanie celów w tym zakresie, w tym podejmowanych w trakcie wewnętrznych narad, a także w oparciu o informację docierającą od mieszkańców. Ponadto dostrzegając potrzeby w zakresie zielonej infrastruktury, Miasto poszukiwało obszarów, które mogły zostać zagospodarowane (nieużytki miejskie, tereny niedostępne), biorąc udział w konkursach na opracowanie koncepcji terenów miejskich – obszarów przy ul. Barei oraz terenu między ul. 1 Maja a ul. Mickiewicza. Zdaniem Zastępcy Prezydenta, mimo braku diagnozy Urząd Miasta na bieżąco dostrzegał problemy i starał się realizować wszelkie potrzeby w zakresie zieleni miejskiej.

(akta kontroli str. 8-9, 313-318)

1.7. W *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kutna na lata 2016-2022*⁴⁵ w ramach celu szczegółowego III.1. *Poprawa infrastruktury społecznej*, wskazano zadanie III.1.8. *Budowa infrastruktury sprzyjającej rekreacji i wypoczynkowi (np. zagospodarowanie parków w zieleni i ławki, zagospodarowanie rzeki Ochni, budowa rożarium, nasadzenia różane)*. Dokument powyższy był spójny w tym zakresie ze Strategią rozwoju, jednak nie określono w nim wskaźnika monitorującego realizację ww. zadania. W Urzędzie Miasta nie sporządzano innych dokumentów dotyczących zagadnień związanych ze zwiększaniem i zachowaniem terenów zielonych.

(akta kontroli str. 15)

1.8. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym, Prezydent powołał⁴⁶ Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej: Komisja) oraz ustalił – w drodze regulaminu – jej organizację i tryb działania. W okresie objętym kontrolą Komisja odbyła 14 posiedzeń poświęconych omówieniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w tym omówionych w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia) oraz planowanych zmian studium. Jedno posiedzenie

⁴⁴ W związku z faktem przyjęcia pierwszej uchwały o uchwaleniu *Programu rewitalizacji miasta Kutna na lata 2015 – 2023* przed wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z Dz.U. 2020 poz. 802, ze zm.), działania rewitalizacyjne w mieście prowadzono w trybie okresu przejściowego zgodnie z art. 52 ust. 1 tej ustawy.

⁴⁵ Przyjętej uchwałą Rady Miasta Kutno XXVIII/313/16 z dnia 3 listopada 2016 r.

⁴⁶ Zarządzeniem nr 4/07 z 11 stycznia 2007 r. oraz nr 171/2018 z 8 listopada 2018 r.

dotyczyło omówienia *Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta Kutno w latach 2014 – 2018*.

Uwagi i wnioski dotyczące terenów zielonych Komisja przedstawiła w trakcie pięciu posiedzeń⁴⁷, dotyczyły one:

- propozycji zmniejszenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na terenach ogrodów działkowych (ZD) do 80% dla obszaru pomiędzy ulicami Toruńską, Jesienną, Głogową, Łąkową, Zimową, Raszewską, Rzeczną i Barej,
- propozycji zmiany terenów usługowych (U) na ZP (50% terenów zielonych, 50% parkingów) dla obszaru pomiędzy ul. Grunwaldzką i torami PKP,
- rozważenia zmiany docelowego przeznaczenia terenu zalesionego (ZL) pod zabudowę mieszkaniową dla obszaru położonego przy ul. Raszewskiej i Paderewskiego,
- propozycji zmiany przeznaczenia terenu 1U (usługowego) na teren zielony dla obszaru położonego pomiędzy ul. Skłęczkowską, torami PKP i granicą Kutna.

Dwa pierwsze wnioski⁴⁸ zostały uwzględnione w planach miejscowych uchwalonych przez Radę Miasta Kutno⁴⁹.

(akta kontroli str. 78-136)

1.9. Głównymi barierami w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów studium, wskazanymi przez Zastępcę Prezydenta były w szczególności wysoki koszt sporządzenia planów i konieczność ich uzgadniania z dużą liczbą organów.

(akta kontroli str. 388-395)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Prezydent nie sporządził programu ochrony środowiska, co było niezgodne z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Zgodnie z powyższym przepisem, organ wykonawczy gminy, w celu realizacji polityki ochrony środowiska, sporządza gminne programy ochrony środowiska, uwzględniając cele zawarte w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 cytowanej ustawy. Działający z up. Prezydenta Zastępca Prezydenta Miasta wyjaśnił, że główną przyczyną braku aktualnego programu było późne przyjęcie uchwały Rady Powiatu Kutnowskiego nr 77/XVI/19 z 30 października 2019 r. w sprawie *Programu Ochrony Środowiska dla Powiatu Kutnowskiego na lata 2019 – 2020 z perspektywą do 2024 r.* - przedłużająca się procedura przyjęcia programu powiatowego uniemożliwiła określenie w dokumencie gminnym celów i zadań, które powinny być zgodne z celami i zadaniami wskazanymi w programie ochrony środowiska na szczeblu powiatowym. Jednocześnie Zastępca Prezydenta wskazał, że obecnie przystapiono do opracowania Strategii Rozwoju Miasta Kutno na lata 2021 – 2030, a program ochrony środowiska dla Kutna zostanie opracowany po określeniu celów i kierunków działań wyznaczonych w Strategii z uwzględnieniem celów i zadań wskazanych w *Programie Ochrony Środowiska dla Powiatu Kutnowskiego*.

⁴⁷ 2 marca 2017 r., 23 sierpnia 2017 r., 22 października 2019 r. (dwa posiedzenia), i 18 września 2020 r.

⁴⁸ W przypadku pozostałych wniosków, plany miejscowe nie zostały uchwalone w okresie objętym kontrolą.

⁴⁹ Uchwały nr XLVII/448/17 z 14 listopada 2017 r., VIII/89/19 z 14 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 6, 8-9, 313-318)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że przepisy działu III Prawa ochrony środowiska nie przewidują uchwalenia programu gminnego dopiero po przyjęciu powiatowego programu ochrony środowiska, natomiast zgodnie z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska, programy gminne powinny uwzględniać cele określone w strategii rozwoju, programach i dokumentach programowych, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵⁰. Dlatego zdaniem NIK nie było przeszkód co do możliwości sporządzenia przez Prezydenta programu ochrony środowiska dla Kutna, po przyjęciu przez Radę Miasta *Strategii Rozwoju Miasta Kutna na lata 2014-2020*.

2. Na wniosek mieszkańców Prezydent przedłożył, a Rada Miasta Kutna przyjęła uchwałą nr XXXVII/358/17 z dnia 28 marca 2017 r., projekt dotyczący zmiany studium, polegającej m.in. na przeznaczeniu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną 7,6 ha terenów zieleni urządzonej w rejonie ul. Toruńskiej i Wygodnej, znajdujących się w pasie przewietrzania miasta. Było to sprzeczne z uchwałą w sprawie programu ochrony powietrza. Jako jedno z działań naprawczych (kierunek 8) Sejmik wskazał bowiem konieczność uwzględniania przez gminy w dokumentach planistycznych, wynikających z ustawy o planowaniu przestrzennym, działań polegających na kształtowaniu korytarzy ekologicznych celem lepszego przewietrzania miast. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że projekt studium został pozytywnie zaopiniowany m.in. przez organy takie jak m.in. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska, Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w Łodzi, Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie i Wojewoda Łódzki; ponadto w trakcie prac nad studium zostały wnikliwie rozpatrzone zagadnienia z zakresu ochrony powietrza jak i ochrony środowiska naturalnego.

(akta kontroli str. 21-27, 338-339, 388-395)

Fakt uzyskania pozytywnych opinii od powyższych organów nie zmienia oceny NIK co do naruszenia uchwały sprawie programu ochrony powietrza.

3. W sprawozdaniu PZP-1 za 2015 r. złożonym do GUS w dziale 2 *Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego* błędnie wskazano udział terenów zabudowy jednorodzinnej – 0,2%, podczas gdy faktycznie wynosił on 2,2%. Pracownik Wydziału Gospodarki Przestrzennej odpowiedzialny za wypełnienie tej części sprawozdania wyjaśnił, że przyczyną była omyłka pisarska.

(akta kontroli str. 31, 77)

Złożenie nierzetelnego sprawozdania skutkowało nieprawidłowymi danymi ujętymi w statystyce publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto uwzględniło konieczność ochrony, utrzymania i rewitalizacji terenów zieleni w uchwalonych dokumentach strategicznych. Prezydent nie opracował jednak programu ochrony środowiska dla Kutna, co było działaniem sprzecznym z art. 17 ust. 1 Prawa ochrony środowiska. Wbrew programowi ochrony powietrza pod zabudowę mieszkaniową przeznaczono 7,6 ha terenów zieleni urządzonej, znajdujących się w pasie przewietrzania miasta. W ocenie NIK plany miejscowe sporządzano na podstawie studium w sposób prawidłowy i rzetelny, umożliwiający ochronę terenów zielonych przed zabudową. W dwóch z dziesięciu badanych planów dla części terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej minimalny

⁵⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1295, ze zm.

wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalono na poziomie 30%, tj. poniżej zalecanej w studium wartości 40%, jednak w ocenie Izby było to uzasadnione niewielką powierzchnią działek i zwartą zabudową na tych terenach. Zdaniem NIK niesporządzenie diagnozy przyrody oraz inwentaryzacji zieleni, jakkolwiek niewymaganych przez prawo, może utrudnić miastu pełne określenie priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zarządzanie terenami zielonymi

2.1. Miasto nie dysponowało aktualną inwentaryzacją zieleni. Konieczność jej sporządzenia nie została przypisana żadnej komórce organizacyjnej Urzędu Miasta. Wyjaśnienia Zastępcy Prezydenta (tożsame z wyjaśnieniami w zakresie niesporządzenia diagnozy stanu przyrody w mieście) opisano w pkt. 1.6 wystąpienia.

(akta kontroli str. 8-9, 313-318)

2.2. *Strategia rozwoju* nie wskazywała konkretnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie organizacji systemu zarządzania zielenią w mieście. Zadania dotyczące terenów zielonych (w szczególności utrzymanie zieleni na terenie miasta) przypisane były do końca maja 2017 r. Wydziałowi Obsługi Miasta. Począwszy od czerwca 2017 r. zadania te przejęło – utworzone w strukturze Urzędu Miasta – Biuro Zieleni Miejskiej. Natomiast zagadnienia obejmujące wydawanie decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów, naliczanie opłat i kar z tym związanych oraz wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia terenów, na których znajdował się starodrzew przypisano Wydziałowi Ochrony Środowiska. Komórki te, a także odpowiedzialny za zagadnienia planowania przestrzennego Wydział Gospodarki Przestrzennej, były podległe bezpośrednio jednemu z wiceprezydentów. Struktura powyższa była zgodna ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵¹.

(akta kontroli str. 16)

2.3. W latach 2015 – 2020 kwoty wydatków zaplanowanych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w Kutnie wyniosły odpowiednio: 1 066,5 tys. zł, 1 215,0 tys. zł, 1 244,0 tys. zł, 1 478,3 tys. zł, 1 745,0 tys. zł i 1 627,5 tys. zł. Wydatki w żadnym roku nie przekroczyły planu i wynosiły odpowiednio: 990,1 tys. zł, 1 160,8 tys. zł, 1 165,7 tys. zł, 1 356,6 tys. zł, 1 593,7 tys. zł i 1 508,3 tys. zł, kształtując się na poziomie między 0,6% a 0,7% wszystkich wydatków. Miasto nie wydatkowało środków na zadania inwestycyjne w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych, a główne kierunki wydatków bieżących obejmowały w szczególności: utrzymanie bieżące parków i zieleńców, koszenie terenów zielonych, usuwanie i nasadzenia drzew i krzewów, zabiegi pielęgnacyjne, urządzanie rabat, zadania w zakresie zieleni realizowane w ramach budżetu obywatelskiego, np. Róże w Alei Róż w 2018 r., Parkowe Osiedle Rejtana-Tarnowskiego w 2019. Źródłem finansowania powyższych zadań były środki własne Miasta. Urząd Miasta nie pozyskiwał środków od podmiotów zewnętrznych na realizację powyższych zadań, natomiast wpływy z kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów dotyczyły tylko roku 2019 i 2020 r., wynosząc około: 0,3 tys. zł i 0,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 29)

2.4 W okresie objętym kontrolą Miasto zaplanowało realizację przedsięwzięcia *Zielona oś miasta – rozwój gospodarki turystycznej poprzez zagospodarowanie*

⁵¹ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Doliny Rzeki Ochni, na dofinansowanie którego 7 grudnia 2016 r. zawarło umowę w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. Łączna kwota zaplanowana na realizację przedsięwzięcia wynosiła 8 887,5 tys. zł⁵². Powyższa inwestycja obejmowała budowę ścieżki turystyczno-rowerowej oraz wykonanie oznakowania szlaków turystycznych, a także zagospodarowanie terenów turystyczno-rekreacyjnych nad rzeką Ochnią wraz z rozarium. W ramach zadania przewidziano m.in. utworzenie rozarium na terenie Parku Alei ZHP obejmującego rabaty różane oraz rabatę z roślinami miododajnymi, a także urządzenie terenów zieleni towarzyszącej rozarium – w tym mini ogrodu botanicznego, ogrodu skalnego, wiejskiego, rabaty z roślinami atrakcyjnymi dla motyli. Przedsięwzięcie powyższe nie zostało jednak zrealizowane z powodu pięciokrotnego unieważnienia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane obejmujące realizację zadania – przyczynami były w szczególności: otrzymanie ofert, których najniższa cena przewyższała kwotę zaplanowaną na realizację przedsięwzięcia bądź brak zainteresowania ze strony potencjalnych wykonawców. Działania inwestycyjne w zakresie zaplanowanej w *Programie rewitalizacji* rewaloryzacji położonego w centrum Kutna Parku im. Romualda Traugutta zrealizowano – z powodu braku środków finansowych – częściowo w 2016 r. na kwotę 338,4 tys. zł⁵³ (zakres rzeczowy obejmował modernizację alejek w różnych miejscach parku).

(akta kontroli str. 341, 355)

2.5. W latach 2015 – 2020 Miasto Kutno nie sprzedawało działek przeznaczonych na tereny zielone. 12 stycznia 2016 r. Miasto sprzedało grunty leśne o powierzchni 2,5354 ha (działki nr 200/3 i 838/1) w obrębie Skłęczki inwestorowi prywatnemu za kwotę (z VAT) 1 987,7 tys. zł. Działki te zostały jednak uprzednio wyłączone z produkcji leśnej⁵⁴ w celu realizacji m.in. zabudowy produkcyjnej – zgodnie z ustaleniami zawartymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego⁵⁵. Ubytek lasu został jednak wykazany dopiero w sprawozdaniu SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*⁵⁶ za 2017 rok (szczegółowy opis zawarto w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości). W latach 2016-2017 Miasto zakupiło nieruchomości przeznaczone na tereny zieleni urządzonej (ZP) bez prawa zabudowy obiektów kubaturowych (pas izolacyjny wzdłuż ulicy Objazdowej)⁵⁷ o łącznej powierzchni 0,4445 ha i wartości 130,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 17)

2.6. Podział funkcjonalno-przestrzenny Kutna⁵⁸ opisano w pkt 1.3 wystąpienia. Z wyjątkiem ubytku fragmentu terenu leśnego, opisanego w poprzednim punkcie, powierzchnia pozostałych terenów zieleni w mieście zasadniczo nie uległa zmianom w okresie objętym kontrolą – dotyczyło to parków spacerowo-wypoczynkowych (25,4 ha), terenów zieleni osiedlowej (23 ha), ulicznej (25 ha) i cmentarzy (9,28 ha). Nieznacznie wzrosła natomiast powierzchnia zielenców (z 7 ha do 7,6 ha) wskutek zagospodarowania wybranych terenów miejskich na łąkę kwietną i skwery. Łączna powierzchnia ww. terenów zielonych zmniejszyła się nieznacznie w latach 2015 - 2020 ze 107,7 ha do 105,7 ha, co stanowiło ok. 3% powierzchni Kutna⁵⁹. Powierzchnia wszystkich terenów zielonych w Kutnie w przeliczeniu na jednego

⁵² Zgodnie z kosztorysem szacunkowym z 14.12.2017 r.

⁵³ Zgodnie z zamieszczonym w BIP Sprawozdaniem z wykonania budżetu Miasta Kutno za 2016 r.

⁵⁴ Decyzją Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Łodzi z dnia 17.11.2015 r., znak: ZS.224.2.177.2015.

⁵⁵ Przyjętym uchwałą Rady Miasta Kutno nr IX/99/11 z 28 czerwca 2011 r.

⁵⁶ Dalej: sprawozdanie SG-01.

⁵⁷ Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁸ Wg zmiany studium z 2017 r.

⁵⁹ Zgodnie ze studium łączna powierzchnia terenów zieleni urządzonej, cmentarzy oraz nieujętych w powyższych obliczeniach terenów ogrodów działkowych obejmowały 123,3 ha, tj. ok. 4% powierzchni miasta.

mieszkańca kształtowała się w przedziale od 408,4 m² w 2015 r. do 426,3 m² w 2020 r., natomiast powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej – od 18,1 m² w 2015 r. do 19,1 m² w 2020 r. Wzrost tych wskaźników wynikał jednak ze spadku liczby mieszkańców Kutna w okresie objętym kontrolą. W przyjętych dokumentach strategicznych Miasto nie określiło powierzchni terenów zieleni urządzonej w stosunku do liczby mieszkańców.

(akta kontroli str. 3-5, 242-261, 311)

2.7. W latach 2015 – 2020 Miasto uzyskało łącznie 236 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (odpowiednio: 23, 58, 56, 35, 34 i 30), zgodnie z którymi liczba drzew przewidzianych do usunięcia wyniosła łącznie 1 048 sztuk (odpowiednio: 109, 308, 228, 92, 69 i 242), a krzewów: 5 m², 73 m², 150 m², 57 m², 15 m² i 420 m². W okresie objętym kontrolą z terenów nieruchomości miejskich usunięto łącznie 1 027 drzew (odpowiednio: 95, 310, 225, 104, 51 i 242). Liczba nasadzeń drzew w analogicznym okresie wyniosła łącznie 2 085 sztuk (odpowiednio: 105, 481, 456, 431, 315 i 297).

Ilość usuniętych krzewów wyniosła łącznie 720 m² (odpowiednio: 5 m², 73 m², 150 m², 57 m², 15 m² i 420 m²), a liczba nasadzonych – 24 787 sztuk⁶⁰ (odpowiednio: 6 565, 4 355, 4 688, 5 560, 2 350, 1 269).

Dane w zakresie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów Miasto wykazywało w sprawozdaniach SG-01, przekazywanych do GUS. Sporządzano je na podstawie zleceń i faktur na wycinkę i zakup nowego materiału roślinnego. W sprawozdaniach nie uwzględniano ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów z terenów zieleni innych niż miejskie, a sprawozdania za 2017 i 2019 r. zostały przekazane do GUS z cztero- i dwudniowym opóźnieniem (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Pięć przedsięwzięć, w trakcie których usunięto największą liczbę drzew, obejmowało:

- usunięcie 84 drzew (rodzimych liściastych, w szczególności z rodzaju: lipa, klon i jesion) i ok. 425 m² krzewów w 2019 i 2020 r. w ramach rewitalizacji Placu Wolności i Rynku Zduńskiego,
- usunięcie 77 drzew (w tym 70 sosen zwyczajnych) w strefie przemysłowej w dzielnicy Skłęczki na terenie między ulicami Stalową, Południową i Wschodnią w 2016 r.,
- usunięcie 32 sztuk drzew (topole nierodzące) na działce stanowiącej pas drogowy ul. Bohaterów Walk nad Bzurą w 2016 r.,
- usunięcie 18 drzew (18 jesionów i jednego klona) przy ul. Wilczej w Kutnie w 2017 r.,
- usunięcie 16 drzew (13 jarzębów i trzech lip) na jednej z działek w Śródmieściu.

Na realizację pierwszego przedsięwzięcia Miasto uzyskało trzy zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów od Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, na pozostałe cztery zezwolenia wydał Starosta Kutnowski.

Miasto co do zasady wywiązało się z obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych określonych w otrzymanych zezwoleniach. W przypadku rewitalizacji Placu Wolności i Rynku Zduńskiego posadzono łącznie 96 drzew (w tym 10 klonów

⁶⁰ Dane w zakresie krzewów usuniętych wykazywano w m², natomiast nasadzenia – w sztukach, zgodnie ze sprawozdaniem SG-01.

polnych, 64 lipy drobnolistne oraz 22 głogi pośrednie), a także łącznie ponad 250 m² krzewów, zgodnie z otrzymanymi zezwoleniami. Nasadzeń tych dokonano w rewitalizowanym miejscu. W przypadku pozostałych inwestycji posadzono łącznie 185 rodzimych drzew liściastych (klonów – polnych, zwyczajnych i jaworów, lip drobnolistnych, jarzębów, jesionów wyniosłych i brzoź). W jedynym przypadku – nasadzeń zastępczych przy ul. Bohaterów Walk nad Bzurą, część nasadzeń zastępczych (łącznie 16 drzew liściastych) dokonano jednak na innych terenach niż przy ww. ulicy wskazanej w zezwoleniu, wynikało to jednak z niewystarczającej powierzchni pod nasadzenia przy tej ulicy. Usunięte i nasadzone drzewa i krzewy zostały wykazane w sprawozdaniach SG-01 składanych do GUS. Informacja o nasadzeniach zastępczych została przekazana Staroście Kutnowskiemu i Łódzkiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków, jednak w przypadku pięciu zezwoleń – z przekroczeniem obowiązującego terminu (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 240-310, 312, 363-364)

2.8. W okresie objętym kontrolą Urząd wydał łącznie 642 decyzje na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości miejskie (odpowiednio: 135, 203, 95, 77, 66 i 66), zgodnie z którymi usunięto łącznie 3 776 drzew (odpowiednio: 752, 1 358, 400, 384, 323 i 559) i 4 355,7 m² krzewów⁶¹. Liczba drzew posadzonych wyniosła łącznie 3 333 szt.⁶² (odpowiednio: 641, 1 112, 371, 427, 318, 464), a powierzchnia krzewów – 3 536 m² (odpowiednio: 136 m², 3 100 m², 0 m², 0 m², 300 m² i 0 m²).

(akta kontroli str. 370-382)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015 - 2019⁶³ mieszkańcy zgłosili łącznie 26 projektów uwzględniających zieleni spośród wszystkich 232 zgłoszonych. Miasto zrealizowało łącznie 12 projektów dotyczących zieleni na łączną kwotę 507,5 tys. zł, co stanowiło 10% wartości wszystkich wykonanych projektów.

(akta kontroli str. 28)

2.10. Głównymi barierami w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi w Kutnie, wskazanymi przez Zastępcę Prezydenta były w szczególności:

- zwarta zabudowa miasta i trudność w znalezieniu obszarów, które mogłyby się stać terenami zielonymi,
- problemy z poszukiwaniem nowych miejsc na nasadzenia – szczególnie w przypadku roślinności wysokiej sadzonej wzdłuż ulic ze względu na kolizję z infrastrukturą podziemną i naziemną,
- dewastacja zieleni przez mieszkańców,
- zmiany klimatyczne (suche wiosny i lata), powodujące m.in. niepowodzenia w nasadzeniach,
- uwzględnienie prawa własności w procedurze wycinki drzew i krzewów (w przypadkach osób fizycznych), co powodowało, że Miasto posiadało ograniczone podstawy do wyrażenia sprzeciwu wobec takich działań, a jego rola ograniczała się do funkcji rejestratora.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

⁶¹ Liczba drzew i powierzchnia krzewów usuniętych były tożsame z wartościami wynikającymi z udzielonych zezwoleń.

⁶² W tym 2 094 sztuk drzew Urząd potwierdził przeprowadzonymi oględzinami.

⁶³ W 2020 r. ze względu na epidemię Covid-19 nie realizowano budżetu obywatelskiego.

1. Sprawozdania SG-01, przekazane przez Miasto do GUS za lata 2015 – 2020 zawierały nierzetelne dane. W dziale 3. *Tereny Zieleni w miastach i wsiach*, nie zostały uwzględnione ubytki i nasadzenia drzew i krzewów z terenów zieleni innych niż miejskie. Zgodnie z *Objaśnieniami do formularza SG - 01 w części „leśnictwo i ochrona środowiska”* w wierszach od 10 do 13 należało wykazać liczbę wszystkich ubytków, które doprowadziły do zubożenia w ciągu roku terenów zieleni – w tym innych niż te należące do gminy, gdzie usunięcie drzew i krzewów wymagało zezwolenia. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wynikało to z nieprzekazania takich danych przez Wydział Ochrony Środowiska do Biura Zieleni Miejskiej. Z kolei w pięciu sprawozdaniach za lata 2015 – 2019 wykazywano trzy cmentarze o łącznej powierzchni 21 ha, podczas gdy na terenie Kutna znajdowały się dwa cmentarze o powierzchni 9,28 ha, natomiast trzeci cmentarz miejski znajdował się faktycznie na terenie gminy Kutno. Z oświadczenia Zastępcy Prezydenta wynikało, że nastąpiło to wskutek przeoczenia, a błąd powyższy został naprawiony po rozmowie z pracownikiem Urzędu Gminy w Kutnie, który wyjaśnił, że teren ten był wykazywany w tożsamym sprawozdaniu składanym przez Gminę Kutno. W sprawozdaniu za rok 2016 nie wykazano ubytku 2,54 ha lasu sprzedanego przez Miasto w styczniu 2016 r., który został wykazany dopiero w sprawozdaniu za 2017 rok w zaniżonej wielkości 2,00 ha (jednocześnie wykazano całkowitą powierzchnię lasów gminnych jako 16,00 ha zamiast 15,46 ha, co zostało powielone również w sprawozdaniach za lata 2018 - 2020). Jako prawdopodobną przyczynę Zastępca Prezydenta wskazał niedopatrzenie pracownika. Jednocześnie Urząd przekazał GUS skorygowane w powyższym zakresie sprawozdanie za 2020 rok.

(akta kontroli str. 240-261, 338-339, 356-358, 388, 391, 396-398)

Złożenie nierzetelnych sprawozdań skutkowało nieprawidłowymi danymi ujętymi w statystyce publicznej.

2. Sprawozdanie SG-01 za 2017 r. zostało przekazane do GUS 26 lutego 2018 r., podczas gdy termin jego przekazania określony był na 22 lutego 2018 r.⁶⁴ Z kolei sprawozdanie za 2019 r. przekazano 26 lutego 2020 r., a termin jego przekazania określony był na 24 lutego 2020 r. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia terminu.

(akta kontroli str. 262, 267, 338-339, 356-358)

Zdaniem NIK dwu- i czterodniowe opóźnienie w złożeniu sprawozdań nie niosło negatywnych następstw dla statystyki publicznej.

3. Informacje o nasadzeniach zastępczych, których termin przekazania ustalono trzema decyzjami Starosty Kutnowskiego: na dzień: 15.12.2016 r.⁶⁵ i 15.06.2018 r.⁶⁶ Urząd Miasta przekazał dopiero 12.05.2017 r. i 05.02.2019 r. Z kolei w przypadku nasadzeń zastępczych dokonanych na podstawie dwóch decyzji Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, w których termin przekazania informacji określono na dzień 14.01.2020 r.⁶⁷ oraz 14 dni od daty wykonania nasadzeń zastępczych⁶⁸, Urząd przekazał dopiero 27.01.2021 r. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że było to związane z przeoczeniem dat zawartych w decyzjach.

(akta kontroli str. 269-310, 338-339, 356-358)

⁶⁴ Zgodnie z Programem Badań Statystycznych Statystyki Publicznej.

⁶⁵ Decyzja z dnia 23.03.2016 r., znak: RŚ.613.40.2016 oraz z dnia 22.06.2016 r., znak: RŚ.613.2013.2016.

⁶⁶ Decyzja z dnia 04.09.2017 r., znak: RŚ.613.92.2017.

⁶⁷ Decyzja z dnia 10.04.2019 r., znak: WUOZ-ZN.5146.9.2018.BS.

⁶⁸ Decyzja z dnia 01.04.2020 r., znak: WUOZ-ZZ.5146.32.2020.BS.

Ze względu na wykonanie nasadzeń określonych ww. decyzjami, zdaniem NIK powyższa nieprawidłowość natury formalnej nie spowodowała negatywnych skutków.

OCENA CZĄSTKOWA

Łączna powierzchnia terenów zielonych w Kutnie zmniejszyła się nieznacznie w latach 2015 - 2020 ze 107,7 ha do 105,7 ha, głównie ze względu na sprzedaż przez Miasto ok. 2,5 ha gruntów leśnych na terenie uprzednio wyłączonym z produkcji leśnej. Urząd zaplanował przedsięwzięcie w zakresie zagospodarowania nowych terenów rekreacyjnych nad rzeką Ochnią, obejmujących urządzenie m.in. rożarium i mini ogrodu botanicznego, jednak z powodu pięciokrotnego unieważnienia postępowań przetargowych nie zostało ono zrealizowane. Działania Urzędu koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu terenów zielonych, a wydatki ponoszone na ten cel w poszczególnych latach objętych kontrolą wahały się od 990,1 tys. zł do 1 593,7 tys. zł, stanowiąc od 0,6% do 0,7% ogółu wydatków Miasta w danym roku. Pozytywnie NIK ocenia fakt, że liczba nasadzeń drzew na terenach miejskich dwukrotnie przewyższyła liczbę ubytków, a także fakt dokonywania przez Urząd nasadzeń rodzimych gatunków drzew liściastych, dobrze przystosowanych do klimatu miejskiego. Z wyjątkiem nieterminowego informowania właściwych organów o dokonaniu nasadzeń zastępczych, Urząd wywiązał się z pozostałych obowiązków określonych w zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów. Najwyższa Izba Kontroli ocenia natomiast negatywnie przekazanie przez Urząd do GUS nierzetelnych sprawozdań SG-01 za lata 2015 - 2020.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015 – 2020 Prezydent wydał łącznie 373 decyzje o warunkach zabudowy (odpowiednio: 78, 59, 61, 54, 72 i 49). Liczba decyzji odmownych wyniosła łącznie 12 (odpowiednio: 2, 3, 2, 3, 1 i 1). Powierzchnia terenów objęta tymi decyzjami wyniosła łącznie 627,4 ha (odpowiednio: 106,2 ha, 288,9 ha, 55,2 ha, 62,0 ha, 66,9 ha i 48,2 ha). Liczba decyzji wykazana w sprawozdaniach PZP-1 za rok 2016 i 2018 była niezgodna z rejestrem prowadzonych decyzji. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

(akta kontroli str. 72-76)

3.2. W Urzędzie dysponowano danymi o presji inwestycyjnej na tereny, które zgodnie ze studium podlegały szczególnej ochronie przez zabudowę i posiadały funkcje przyrodnicze – w szczególności terenów zieleni urządzonej i nieurządzonej, w tym stanowiących zieloną oś miasta. W latach 2015 – 2020 Prezydent wydał łącznie 11 decyzji (tj. niecałe 3% wszystkich wydanych), które obejmowały takie tereny. Jedynie pięć z tych decyzji obejmowało inwestycje w zakresie budowy budynków mieszkalnych/gospodarczych, natomiast sześć dotyczyło głównie inwestycji publicznych (np. budowy infrastruktury turystycznej, pomnika 37 Łęczyskiego Pułku Piechoty, oświetlenia ciągu pieszego). Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że działki objęte planowanymi inwestycjami w przeważającej części miały łącznie przeznaczenie w studium, tj. część działki objętej planowaną inwestycją położona od strony drogi publicznej przeznaczona była pod zabudowę i na tej części zwykle planowana była zabudowa, natomiast w głębi działki przeznaczenie terenu określone w studium obejmowało tereny zieleni urządzonej i nieurządzonej (np. łąki). W związku z powyższym w Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz w zakresie presji inwestycyjnej dla ww. terenów, ponieważ w opinii Zastępcy Prezydenta nie było takiej potrzeby.

(akta kontroli str. 356-359)

3.3. W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie realizacji wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, które uwzględniałyby prowadzenie analiz dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni. Postępowania prowadził Wydział Gospodarki Przestrzennej, w którym pracowało pięć osób (wraz z naczelnikiem). Naczelnik posiadał uprawnienia do sporządzania analiz architektoniczno-urbanistycznych i projektów decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z art. 5 pkt 3 ustawy o planowaniu przestrzennym. Dodatkowo Miasto posiadało umowę na sporządzanie analiz architektoniczno-urbanistycznych i projektów decyzji o warunkach zabudowy z osobami wpisanymi na listę samorządu zawodowego architektów. Projekty decyzji o warunkach zabudowy były uzgadniane z organami zewnętrznymi zgodnie z art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym oraz z właściwymi wydziałami Urzędu.

(akta kontroli str. 8-9, 318)

3.4. Urząd prawidłowo prowadził postępowania zakończone wydaniem pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy⁶⁹:

- planowane inwestycje obejmowały w dziewięciu przypadkach tereny przeznaczone w studium do zabudowy jednorodzinnej, wielorodzinnej, śródmiejskiej, w jednym – usług, w jednym (inwestycja miejska - budowa budynku informacji turystycznej i urzędzeń rekreacyjnych) – tereny wchodzące w skład zielonej osi miasta, usługowe, zieleni parkowej i urządzonej, wód powierzchniowych i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej), w jednym (budowa czterech budynków zamieszkania zbiorowego – hosteli) – tereny zieleni parkowej i zieleni urządzonej;
- dla terenu zieleni parkowej i urządzonej, na którym zaplanowana została inwestycja obejmująca budowę czterech budynków zamieszkania zbiorowego, w Urzędzie Miasta w 2019 r. przystąpiono do opracowania planu miejscowego⁷⁰, a samo postępowanie zostało zawieszone na okres dziewięciu miesięcy; z uwagi na fakt nieuchwalenia planu miejscowego w tym terminie, w konsekwencji postępowanie podjęto i zakończono w dniu 30.06.2020 r. wydaniem pozytywnej dla inwestora decyzji; nie przystąpiono natomiast do opracowania planu dla pozostałych terenów⁷¹;
- zapisy decyzji określały warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, przy czym ograniczały się one do ogólnych obowiązków uwzględniania ochrony środowiska na obszarze prowadzenia prac – w tym zieleni, a także dopuszczenie wykorzystania i przekształcenia elementów przyrodniczych wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji;
- wydanie decyzji zostało poprzedzone analizą urbanistyczną funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu, 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

⁶⁹ Ustaleń dokonano w oparciu o celowo dobraną próbę 12 spraw zakończonych wydaniem decyzji: nr 53/2018 z 19.12.2018 r. (budowa budynku mieszkalno-usługowego), 28/2016 z 06.07.2016 r. (budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego), 25/2020 z 30.06.2020 (budowa czterech budynków zamieszkania zbiorowego – hosteli), 59/2016 z 30.12.2016 r., 15/2017 z 11.04.2017 r., 8/2018 z 07.02.2018 r., 44/2019 z 05.08.2019 r., 68/2019 z 15.11.2019 r., 39/2020 z 05.10.2020 r. (budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych), 10/2017 z 20.07.2017 r., 17/2020 z 22.04.2020 r. (budowa obiektów usługowych), 40/2017 z 14.09.2017 r. (budowa budynku informacji turystycznej i urzędzeń rekreacyjnych).

⁷⁰ Na podstawie uchwały nr V/43/19 Rady Miasta Kutno z dnia 5 lutego 2019r. o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla obszaru położonego w Kutnie przy ulicy Lotniczej.

⁷¹ Wyjaśnienia w tym zakresie przytoczono w pkt. 1.4 wystąpienia.

zagospodarowania przestrzennego⁷², choć wyniki analizy nie odnosiły się do urządzania i kształtowania zieleni oraz nie ustalały powierzchni biologicznie czynnej;

- w ramach postępowania administracyjnego nie pozyskiwano opinii komórki organizacyjnej Urzędu ds. zieleni;
- w żadnej decyzji nie ustalono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określając – stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia – wyłącznie wskaźnik powierzchni zabudowy; Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że zgodnie z przytoczonym przepisem, przy określeniu wskaźnika powierzchni zabudowy ustalana była powierzchnia, która mogła być zabudowana i utwardzona, a pozostała powierzchnia działki powinna być przeznaczona pod zieleni – dlatego w przyjętej praktyce działania Urzędu nie uwzględniano wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej;
- decyzje nie obejmowały obszarów ani obiektów objętych ochroną przyrody;
- strony postępowania nie zgłaszały uwag i zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działek w zakresie zieleni;
- projekty decyzji zostały sporządzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym.

W proces wydania każdej decyzji zaangażowanych było kilka osób, nie wystąpiły przypadki przypisania kompetencji wyłącznie jednemu urzędnikowi, a wydane decyzje były zgodne z wynikami przeprowadzonych analiz urbanistycznych funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 139-239, 356-359)

3.5. W okresie objętym kontrolą organy odwoławcze uchyliły łącznie 12 decyzji o warunkach zabudowy (tj. 3,2%) wydanych przez Prezydenta Miasta. Wniesione odwołania nie dotyczyły kwestii związanych z ochroną terenów zielonych, drzew i krzewów oraz powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str.137-138)

3.6. Główną barierą w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy był brak przepisów w zakresie zgodności takich decyzji ze studium, a tym samym brak podstaw do wprowadzania nakazów, zakazów i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu w zakresie urządzania i kształtowania terenów zieleni.

(akta kontroli str. 388-395)

3.7. W latach 2015 – 2020 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego⁷³ w Kutnie przeprowadził 293 kontrole na etapie udzielania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych. W żadnej z tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania terenu. W jedynym przypadku PINB wszczął postępowanie (związane ze skargą) w zakresie samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu i naruszenia zapisów planu miejscowego w zakresie znacznego utwardzenia terenu działki. W ramach prowadzonych kontroli PINB w Kutnie nie identyfikował rozbieżności interpretacyjnej dotyczącej pojęć: powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego. W działalności PINB trudności sprawiało natomiast określenie powierzchni biologicznie czynnej w przypadku zastosowania ażurowych płyt betonowych czy żwiru ogrodowego, co było spowodowane spornymi interpretacjami przepisów. PINB wskazał również, że

⁷² Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1589, dalej: rozporządzenie.

⁷³ Dalej: PINB.

zwolnienie przez ustawodawcę inwestorów z obowiązku zgłoszenia robót budowlanych polegających na utwardzeniu powierzchni gruntu, umożliwiło dużą swobodę w zagospodarowaniu terenu, ponadto inwestorzy nie mieli często świadomości, że takie postępowanie naruszało przepisy planu miejscowego.

(akta kontroli str. 386-387)

3.8. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Kutno nie podjęła uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących lub odmowie ustalenia lokalizacji takich inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁷⁴.

(akta kontroli str. 7)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. W sprawozdaniach PZP-1 za lata 2016 i 2018 złożonych do GUS błędnie wskazano liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy: 58 i 55, podczas gdy faktycznie wydano 59 i 54 decyzji. Pracownik Wydziału Gospodarki Przestrzennej odpowiedzialny za przygotowanie sprawozdania w powyższym zakresie wyjaśnił, że spowodowane to było pomyłkami.

(akta kontroli str. 51-57, 65-72, 75)

Złożenie nierzetelnych sprawozdań skutkowało nieprawidłowymi danymi ujętymi w statystyce publicznej.

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd monitorował presję inwestycyjną na terenach o funkcji przyrodniczej, wyłączonych w studium z zabudowy, jednak brak planu miejscowego umożliwił w jednym przypadku wydanie przez Prezydenta decyzji o warunkach zabudowy dla czterech budynków zamieszkania zbiorowego na terenach zieleni parkowej i urządzonej, dla których plan był dopiero w trakcie opracowywania. Samo postępowanie prowadzone przez Urząd w przypadku tej inwestycji było prawidłowe, podobnie jak w przypadku pozostałych jedenastu postępowań badanych przez NIK w powyższym zakresie. W wydanych decyzjach o warunkach zabudowy uwzględniane były – w sposób ogólny – zagadnienia dotyczące ochrony zieleni, poprzez dopuszczenie wykorzystania i przekształcenia elementów przyrodniczych wyłącznie w zakresie niezbędnym do realizacji inwestycji. Biorąc pod uwagę, że decyzje o warunkach zabudowy nie określały szczegółowej lokalizacji inwestycji, w tym ewentualnych kolizji z elementami przyrodniczymi, w ocenie NIK było to postępowanie rzetelne. W decyzjach określano wskaźnik powierzchni zabudowy, bez uwzględnienia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej – ze względu na brak takiego wymogu w ustawie o planowaniu przestrzennym i rozporządzeniu wykonawczym. Dwa z pięciu przekazanych do GUS sprawozdań PZP-1 zawierały nierzetelne dane w zakresie liczby wydanych decyzji o warunkach zabudowy.

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W latach 2015 – 2020 Miasto zrealizowało łącznie sześć przedsięwzięć rewitalizacyjnych z czternastu zaplanowanych w *Programie rewitalizacji*. Częściowo zrealizowano cztery przedsięwzięcia, dwa były w trakcie realizacji. Jedno zadanie

⁷⁴ Dz.U. 2020 poz. 219, ze zm.

nie zostało zrealizowane: dotyczyło to zaplanowanej modernizacji budynku Klubu Kolejjarza, stanowiącego własność PKP S.A., a Miasto nie nabyło tytułu prawnego do wskazanego budynku, ze względu na fakt wstrzymania decyzji PKP S.A. co do przekazania obiektu. Z kolei rewitalizacja Browaru Lwowskiego Towarzystwa Akcyjnego Browarów została zaplanowana na lata 2020 – 2022, a Urząd wystąpił o pozyskanie środków na to przedsięwzięcie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego. W Kutnie nie realizowano przedsięwzięć rewitalizacyjnych innych niż zaplanowanych w *Programie rewitalizacji*.

(akta kontroli str. 360-362)

4.2. Miasto zrealizowało dwa objęte kontrolą przedsięwzięcia, zawarte w *Programie rewitalizacji*, które obejmowały następujące obiekty zlokalizowane w śródmieściu:

- Willę dr Troczewskiego (obecnie Urząd Stanu Cywilnego) wraz z otoczeniem,
- Plac Wolności wraz z Rynkiem Zduńskim.

Urząd uzyskał niezbędne zgody właściwych organów na realizację powyższych przedsięwzięć, w tym zezwolenia na wycinkę istniejących drzew i krzewów.

W pierwszym przypadku w projekcie zagospodarowania terenu przewidziano utrzymanie powierzchni biologicznie czynnej na poziomie istniejącym – ok. 784 m² terenu (tj. 29% powierzchni działki), z jednoczesnym usunięciem części drzew i krzewów (łącznie 18 drzew i krzewów – w tym czterech drzew przed wejściem do budynku w miejscu planowanego parkingu) oraz nasadzeniem pięciu drzew liściastych i przesadzeniem jednego drzewa iglastego, a także zaprojektowano trawnik i rabaty różane. Ostatecznie Miasto uzyskało zezwolenie na usunięcie dziesięciu drzew, z jednoczesnym obowiązkiem wykonania nasadzeń zastępczych – dziesięciu drzew (pięciu liściastych i pięciu iglastych) oraz 60 m² róż. Nasadzenia zastępcze zostały wykonane zgodnie z otrzymanym zezwoleniem, a powierzchnia biologicznie czynna pozostała utrzymana na dotychczasowym poziomie.

W ramach drugiego przedsięwzięcia, w projekcie zieleni z 2016 r.⁷⁵ zinwentaryzowano łącznie 240 drzew, krzewów i pnączy na terenie realizacji inwestycji, do usunięcia wskazano 100 drzew i 68 krzewów – głównie ze względu na kolizję z projektem zagospodarowania terenu. Miasto zwiększyło jednak liczbę nasadzeń w stosunku do projektu: posadzono łącznie 96 drzew w miejsce 80 pierwotnie planowanych, a liczba nasadzeń krzewów i bylin (3 964 sztuk) przewyższyła zaplanowaną liczbę 1 192 sztuk. Usunięto również mniej drzew niż planowano pierwotnie (łącznie 84 sztuki). Jednak usuwane drzewa były drzewami dojrzałymi, o obwodach pni nawet powyżej 100 cm, natomiast w przypadku nowych nasadzeń grubość pni⁷⁶ określono na minimum powyżej 10 cm (otoczenie Placu Wolności) i 15 cm (Rynek Zduński).

Na etapie planowania i projektowania powyższych przedsięwzięć nie wyrażali opinii pracownicy Urzędu właściwi w sprawach zarządzania zielenią miejską. W Urzędzie Miasta nie wprowadzono wewnętrznych zasad i procedur w zakresie ochrony przyrody przy prowadzeniu prac budowlanych, jednak w trakcie realizacji inwestycji odbywały się cotygodniowe narady, w trakcie których – w razie potrzeby – poruszano kwestie dotyczące drzewostanu i zieleni. Stan zieleni istniejącej i nowej był uwzględniany przy odbiorze robót budowlanych.

(akta kontroli str. 368-369, 399)

⁷⁵ Projekt zagospodarowania terenu stanowiący załącznik do pozwolenia na budowę na zawierał wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten nie był również uwzględniony w decyzji Prezydenta Miasta Kutno o warunkach zabudowy nr 41/2016 z dnia 24.08.2016 r.

⁷⁶ Zgodnie z zezwoleniami wydanymi przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach realizowanych w śródmieściu uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. Inwestycje te zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi zezwoleniami, w pierwszej z nich utrzymano na dotychczasowym poziomie udział powierzchni biologicznie czynnej, natomiast w drugim liczba nasadzeń przekroczyła pierwotnie planowaną. Jednak w ocenie NIK młode drzewa, posadzone w ramach nasadzeń zastępczych w otoczeniu Placu Wolności i na Rynku Zduńskim, zastępują usuniętą roślinność – pod kątem funkcji biologicznych – dopiero za kilkanaście lat.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wniosek

1. Opracowanie gminnego programu ochrony środowiska.

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność przestrzegania – przy opracowywaniu dokumentów planistycznych gminy – obowiązujących programów ochrony powietrza w celu zapobieżenia sytuacjom przeznaczenia pod zabudowę terenów pełniących funkcję kanałów wentylacyjnych miasta.
2. NIK wskazuje na konieczność dochowania należytej staranności przy sporządzaniu sprawozdań PZP-1 i SG-01, przekazywanych do GUS.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosku

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

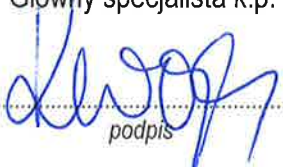
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, 10 maja 2021 r.

Kontroler

Krzysztof Wójcik

Główny specjalista k.p.



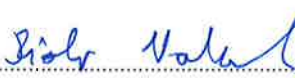
podpis

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Łodzi

p.o. Dyrektora

Piotr Walczak



podpis

