



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.02.2021

Pan
Krzysztof Jażdżyk
Prezydent Miasta Skierniewice
ul. Rynek 1
96-100 Skierniewice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Skierniewice ¹ , ul. Rynek 1, 96-100 Skierniewice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Jażdżyk, Prezydent Miasta Skierniewice ² , od 5 grudnia 2014 r. (akta kontroli str. 5)
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
Kontrolerzy	Mateusz Fajst - Świącicki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/32/2021 z 3 lutego 2021 r. Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/33/2021 z 3 lutego 2021 r. (akta kontroli str.1-4)

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 Skierniewice (dalej: Miasto) opracowało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony i utrzymania terenów zielonych. Urząd nie dysponował jednak diagnozą stanu przyrody i inwentaryzacją zieleni, które w ocenie NIK sprzyjałyby 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 podlegających 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 przestrzennego*⁶. Niemniej jednak, zmiana pierwotnego przeznaczenia terenów zielonych na tereny zabudowane w przypadku sześciu z dziesięciu badanych mpzp – jakkolwiek dokonana zgodnie ze Studium w celu dostosowania do faktycznego stanu zagospodarowania – uniemożliwiła trwałą ochronę takich terenów przed zabudową.

Łączna powierzchnia terenów zielonych w Skierniewicach zmniejszyła się w latach 2015 - 2020 z 203 ha w 2015 r. do 195,6 ha w 2020 r., lecz był to wynik zmiany klasyfikacji przez GUS terenów rolnych. W Mieście nie został opracowany plan inwestycji w zakresie tworzenia nowych bądź rewitalizacji już istniejących terenów zielonych, a najważniejsze inwestycje w powyższym zakresie realizowane były w oparciu o *Strategię rozwoju Miasta Skierniewice do roku 2020*⁷ oraz *Program rewitalizacji Miasta Skierniewice na lata 2016 - 2022*⁸. Działania Urzędu koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu terenów zielonych, a wydatki ponoszone na ten cel w poszczególnych latach objętych kontrolą wahały się od 1 827,0 tys. zł do 2 575,0 tys. zł kształtując się na poziomie między 0,8% a 1% wszystkich wydatków Miasta.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niewylączenie się Prezydent Miasta w pięciu badanych postępowaniach administracyjnych, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych zezwalających Miastu na wycinkę drzew i niewystąpienie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego⁹ z wnioskiem o wyznaczenie innego organu do wydania decyzji w trybie art. 24-26 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, że zarówno usuwając drzewa i krzewy z terenów miejskich, jak i wydając zezwolenia na wycinkę z terenów prywatnych, Urząd Miasta nie zapewnił kompensacji przyrodniczej, a liczba drzew usuniętych z terenów miejskich była niemal dwukrotnie wyższa od posadzonych. Działanie takie nie wpisywało się w zasadę odnawiania zasobów zieleni w miastach określoną w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹.

W Urzędzie monitorowano presję inwestycyjną na terenach o funkcji przyrodniczej, wyłączonych w studium z zabudowy. Decyzje o warunkach zabudowy¹² Prezydent wydawał zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu

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

⁵ Dalej: mpzp.

⁶ Dalej: Studium.

⁷ Dalej: Strategia.

⁸ Dalej: Program rewitalizacji.

⁹ Dalej: SKO.

¹⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 256 ze zm., dalej: Kpa.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm., dalej: ustawa o ochronie przyrody.

¹² Dalej: dowz.

i zagospodarowaniu przestrzennym¹³. Jednak brak planu miejscowego umożliwił w ośmiu przypadkach wydanie przez Prezydenta dowz na budowę budynków mieszkalnych/gospodarczych na obszarach obejmujących również tereny zielone chronione wg Studium przed zabudową, ponieważ Miasto traktowało priorytetowo inne obszary, dla których sporządzało mpzp. Prezydent rzetelnie analizował procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej przy wydawaniu pozwoleń na budowę, które w tym zakresie były zgodne ze Studium i mpzp.

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych, obejmujących *Remont i adaptację budynku na potrzeby Muzeum Historycznego w Skierniewicach* oraz *Budowę zatok parkingowych, chodników, ciągu pieszo – jezdni, kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia ulicznego*, uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. Jednak w wyniku realizacji pierwszego z nich, powierzchnia biologicznie czynna uległa zmniejszeniu z 77,73% do 68,99%. Z kolei po realizacji drugiego przedsięwzięcia wyniosła ona 84,9%¹⁴, a liczba posadzonych roślin przewyższała liczbę usuniętych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. 21 kwietnia 2016 r. Rada Miasta Skierniewice¹⁶ przyjęła *Strategię*. Dokument opracowany został przez podmiot zewnętrzny i w okresie objętym kontrolą nie podlegał aktualizacji.

(akta kontroli str. 145-300)

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych nie zgłoszono uwag i wniosków odnoszących się do zwiększania terenów zielonych.

(akta kontroli str. Dokumentacja dotycząca konsultacji społecznych)

W *Strategii* w sposób ogólny scharakteryzowano lasy i obszary prawnie chronione¹⁷ na terenie Miasta jak i wskazano zadania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych. W celu operacyjnym 5.1 *Rewitalizacja obszaru miejskiego i terenów zdegradowanych, w tym o znaczeniu historycznym dla Miasta Skierniewice*, jako proponowane zadania wskazano:

- a) rewitalizację przyrodniczą i krajobrazową bulwarów nadrzecznych,
- b) rewitalizację nadwodną i zbiorników wodnych znajdujących się na terenie miasta.

(akta kontroli str. strategia str. 15, 198-199)

Dla powyższych zadań nie ustalono konkretnego wskaźnika realizacji, wskazując jako jeden z mierników *Uruchomienie nowych zrewitalizowanych przyrodniczo i społecznie terenów w Skierniewicach* i określając jego wartość docelową w 2020 r. na trzy. Wartość docelowa ww. wskaźnika osiągnięta została poprzez realizację następujących projektów:

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 293, ze zm., dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.

¹⁴ Brak danych co do wielkości wskaźnika przed realizacją inwestycji.

¹⁵ 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.

¹⁶ Uchwała Nr XXIV/74/2016 Rady Miasta Skierniewice z dnia 21 kwietnia 2016 r. w sprawie przyjęcia *Strategii Rozwoju Miasta Skierniewice do roku 2020*

¹⁷ W stanowiącej załącznik do *Strategii Diagnozie uwarunkowań rozwoju Miasta Skierniewice*.

- „Budowa budynku rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych w Skierniewicach” (aspekt przyrodniczy: zagospodarowanie terenu zielonego wokół budynku)¹⁸;
- „Remont i adaptacja budynku na potrzeby Muzeum Historycznego w Skierniewicach” (aspekt przyrodniczy: zagospodarowanie terenu zielonego wokół budynku)¹⁹;
- „Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice” (aspekt przyrodniczy: zagospodarowanie terenów Zielonych wokół Zalewu)²⁰.

Strategia nie zawierała wskazań w zakresie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową terenów zielonych.

(akta kontroli str. 11, 46-47, 228)

1.2 W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta obowiązywały dwa gminne programy ochrony środowiska: *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Skierniewice na lata 2013 – 2016 z uwzględnieniem lat 2017-2020*²¹ oraz *Program Ochrony Środowiska Miasta Skierniewice na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024*²².

W Programie obowiązującym w latach 2013 – 2016 nie wskazano barier dotyczących ochrony i rozwoju terenów zielonych, dokonując jedynie analizy stanu zasobów przyrody na terenie Miasta.

W dokumencie określono jako cel zachowanie i rozwój terenów zielonych, konieczność uwzględniania uwarunkowań środowiskowych w realizacji strategicznych planów rozwoju, zachowanie, wzmocnienie i właściwe wykorzystanie obecnych walorów krajobrazowych i przyrodniczych m.in. poprzez:

- zwiększenie skuteczności planowania przestrzennego,
- zachowanie terenów leśnych oraz innych terenów zielonych,
- właściwe zagospodarowanie terenów nadrzecznych i zbiornika wodnego,
- przestrzeganie zasad i obowiązujących przepisów na terenach objętych ochroną.

Jako kluczowe zadanie inwestycyjne wymieniono: rewaloryzację zabytkowego parku (w latach 2013 – 2020), które zostało zrealizowane w 2014 r.

W Programie obowiązującym w latach 2017 – 2020 jako zagrożenia dla zasobów przyrodniczych Miasta wskazano dewastację obszarów cennych przyrodniczo oraz negatywny wpływ antropogeniczny (bez szczegółowego sprecyzowania jego przyczyn).

(akta kontroli str. 1457)

W obszarze zasobów przyrodniczych jako cel realizacji Programu wskazano: utrzymanie dobrego stanu oraz poprawę bioróżnorodności na terenie Miasta m.in. poprzez utrzymanie terenów rekreacyjnych oraz zieleni urządzonej (bez określenia terminu realizacji), inwentaryzację przyrodniczą terenu Miasta oraz obszarów cennych przyrodniczo (nie określono terminu realizacji), ochronę, pielęgnację oraz utrzymanie terenów leśnych (zadanie realizowane w trybie ciągłym), a także konserwację istniejących i rozbudowę nowych szlaków turystycznych (zadanie realizowane w trybie ciągłym).

Zapisy Programu w powyższym zakresie były spójne z ustaleniami zawartymi w Strategii oraz w Studium.

(akta kontroli str. 152-300, 1456-1457)

¹⁸ Termin zakończenia zadania: grudzień 2017 r., całkowity koszt zadania: 3 977,15 tys. zł.

¹⁹ Termin zakończenia zadania: sierpień 2018 r., całkowity koszt zadania: 7 043,94 tys. zł.

²⁰ Termin zakończenia zadania: sierpień 2018 r., całkowity koszt zadania: 8 828,25 tys. zł.

²¹ Przyjęty Uchwałą nr XXXIX/67/2013 Rady Miasta Skierniewice z dnia 21 czerwca 2013 r. Dalej: Program.

²² Przyjęty Uchwałą nr XLIV/151/2017 z dnia 23 listopada 2017 r. Dalej: Program

Do czasu zakończenia kontroli Miasto nie przeprowadziło określonej w Programie inwentaryzacji przyrodniczej terenu miasta oraz badania obszarów cennych przyrodniczo. Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: WGKiOŚ) wyjaśnił, że Miasto nie odstąpiło od realizacji zadania dotyczącego przeprowadzenia inwentaryzacji przyrodniczej, lecz zdecydowano o przesunięciu czasu jej realizacji z uwagi na fakt, iż zadanie to określone zostało w sposób szeroki i nieadekwatny do realnych potrzeb Miasta, co mogłoby skutkować koniecznością poniesienia wysokich kosztów, które byłyby nieadekwatne do realnych efektów. Zgodnie z wyjaśnieniami, realizacja zadania objęta zostanie zapisami opracowywanego *Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Skierniewice na lata 2021 – 2024*.

(akta kontroli str. 22, 59, 1457)

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska²³ sporządzono dwa raporty z wykonania Programów²⁴.

W odniesieniu do terenów zieleni miejskiej w raportach z wykonania Programów wykazano:

- dla Programu obowiązującego w latach 2013 – 2016 wskazano na zrealizowanie w 2014 r. zadania inwestycyjnego polegającego na rewaloryzacji zabytkowego parku.
- dla Programu obowiązującego w latach 2017 – 2020 w *Obszarze interwencji: Zasoby przyrodnicze* wskazano na realizację działań polegających na bieżącym utrzymaniu i pielęgnacji terenów zielonych oraz zabytkowych cmentarzy. Ponadto zwarto informację o rozpoczęciu działań w celu realizacji projektu dotyczącego modernizacji infrastruktury, przeciwdziałającemu ograniczeniu degradacji środowiska w miejscach wypoczynku w Skierniewicach wraz z odnowieniem odcinka szlaku turystycznego (patrz. pkt 2.6. wystąpienia).

(akta kontroli str. 979-984, 1457)

1.3. W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywało Studium przyjęte uchwałą Rady Miasta Skierniewice nr L/42/2014 z dnia 25 kwietnia 2014 r. i zaktualizowane uchwałą nr XXIII/42/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r.

(akta kontroli str. 1154, 1456)

Studium zawierało informacje o uwarunkowaniach zagospodarowania przestrzennego Miasta, uwzględniające analizę stanu środowiska. Rozwój zieleni miejskiej oraz kierunki rozwoju przestrzennego terenów zieleni podporządkowano następującym najważniejszym działaniom²⁵:

- utrzymaniu funkcji ekologicznych i walorów krajobrazowych dolin rzecznych rzeki Łupii, rzeki Rawki i rzeki Pisi – Zwierzyniec poprzez wykluczenie lub ograniczenie zabudowy tych obszarów, a także ustanowienie w planach miejscowych nakazów wprowadzenia określonych form zieleni,
- otwarciu dla mieszkańców miasta nabrzeża rzeki Łupii na odcinkach zabudowy śródmiejskiej (w formie ciągów pieszych i ścieżki rowerowej),

²³ Dz. U. z 2020 poz. 1219 ze zm., dalej: Prawo ochrony środowiska.

²⁴ Raport z wykonania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Skierniewice za lata 2015 – 2016, zaprezentowany na posiedzeniu XLIV Rady Miasta Skierniewice w dniu 23 listopada 2017 r. oraz Raport z wykonania „Programu Ochrony Środowiska Miasta Skierniewice na lata 2017 – 2020 z perspektywą na lata 2021 – 2024” za lata 2017 – 2018, zaprezentowany na posiedzeniu XIV Rady Miasta Skierniewice w dniu 28 listopada 2019 r.

²⁵ Zapisy wprowadzone w Studium przyjętym uchwałą z 25 kwietnia 2014 r. nie podlegały aktualizacjom wprowadzonym uchwałą z dnia 7 kwietnia 2016 r.

- utrzymaniu i podnoszeniu wartości estetycznej i rekreacyjnej miejskich ogólnodostępnych terenów zieleni (teren parku miejskiego, zieleńce osiedlowe, tereny nadbrzeżne zalewu „Zadębie” i zalewu w rejonie ulicy Lipowej.

Powyższe zapisy były zgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy o planowaniu przestrzennym²⁶, a także z art. 72 ust. 1 pkt 3 Prawa ochrony środowiska.

Zgodnie z zapisami Studium udział terenów wg przeznaczenia²⁷ wynosił:

- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna – 4,2%,
- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna – 29,5%,
- tereny usługowe – 14,1%,
- tereny produkcyjne – 8,3%,
- tereny związane z komunikacją – 15,9%
- infrastruktura techniczna – 0,5%,
- tereny użytkowane rolniczo – 16,1%,
- zieleń i wody – 11,2%,
- pozostałe – 0,2%.

Udział terenów zielonych na terenie Miasta wynosił 225,38 ha, co stanowiło 6,54% jego powierzchni²⁸.

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 dla wyznaczania ogólnodostępnych terenów przeznaczonych na zieleń miejską.

W strukturze funkcjonalno-przestrzennej Miasta wyróżniono 16 typów obszarów funkcjonalnych. Dla poszczególnych obszarów określone zostały minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej (niezdefiniowanej w studium²⁹), które wynosiły³⁰:

- dla obszarów o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej (M) - 5% - 25%,
- dla obszarów o przewadze zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (MW) – 20% - 25%,
- dla obszarów o przewadze zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) – 20% - 65%,
- dla obszarów o dominującej funkcji zabudowy usługowej (U) – 10% - 40%,
- dla obszarów o dominującej funkcji zabudowy technicznoprodukcyjnej (P) – 10% - 20%³¹.

W przypadku dopuszczenia lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²) minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej kształtowały się w przedziale 5%³² - 10%.

Wytyczne dotyczące środowiska przyrodniczego, w tym ochrony zieleni, obejmowały zapisy dotyczące obszarów o dominującej funkcji zieleni oznaczonych symbolami Z (23 obszary), ogrodów działkowych ZD (cztery obszary), obszarów cmentarzy ZC (trzy obszary) oraz symbolami łączonymi Z,U (cztery obszary), Z,R (dwa

²⁶ Dz.U.2021.741, dalej: ustawa o planowaniu przestrzennym.

²⁷ Zgodnie ze sprawozdaniami PZP-1 za lata 2015 – 2020.

²⁸ W szczególności: park, powierzchnia 42 ha, 1,22% powierzchni miasta, zieleńce – 8,19 ha, 0,23% powierzchni, cmentarze 22,35 ha, 0,65% powierzchni, ogrody działkowe, 71,45 ha, 2,08% powierzchni, obiekty sportowe 5,3 ha, 0,15% powierzchni, zieleń przyuliczna 6,1 ha, 0,17% powierzchni, zieleń osiedli mieszkaniowych 34 ha, 0,99% powierzchni, tereny turystyczno – wypoczynkowe i rekreacyjne 94 ha, 2,74% powierzchni Miasta.

²⁹ Wyjaśnienia w tym zakresie przedstawiono w kolejnym punkcie wystąpienia.

³⁰ w zależności od lokalizacji obszaru

³¹ Tylko w przypadku obszarów oznaczonych symbolami 22PU oraz 53PU.

³² Obszar funkcjonalny oznaczony w Studium symbolem 130 M,U.

obszary) i Z,KL (jeden obszar), zakładając realizację polityki przestrzennej ukierunkowanej, przede wszystkim na utrzymanie i rozwój zieleni.

W ww. obszarach dopuszczono co do zasady utrzymanie istniejącej zabudowy, zezwolono na realizację obiektów służących rekreacji i wypoczynkowi, obiektów wykorzystywanych bezpośrednio dla upraw ogrodnich oraz urządzeń infrastruktury technicznej.

W Studium założono bezwzględną ochronę użytków leśnych położonych na obszarach funkcjonalnych oznaczonych symbolem ZL dopuszczając realizację zabudowy dla przypadków:

- zabudowy związanej z gospodarką leśną,
- zabudowy związanej z utrzymaniem na tym obszarze siedlisk zabudowy zagrodowej i zabudowy mieszkaniowej, a także innej zabudowy o funkcji określonej dotychczasowym sposobem wykorzystania terenu,
- zabudowy obiektami infrastruktury technicznej,
- zabudowy niezbędnych dojazdów.

Jako tereny co do zasady wyłączone z zabudowy w *Studium* określono obszary opisane symbolami ZL, a także obszary 25Z, 81Z, 82Z,R, 87Z,R, 192Z oraz 208Z.

Dla obszarów funkcjonalnych obejmujących tereny oznaczone w *Studium* symbolami: 191Z, 213ZU, 162Z,U ustalono wskaźnik udziału terenów zieleni na poziomie 65%. Dla pozostałych obszarów nie ustalono ww. wskaźnika.

Naczelnik Biura Planowania Przestrzennego i Planowania Inwestycji wyjaśnił, że wskaźnik udziału terenów zieleni ustalono wyłącznie na obszarach, na których zakładano powstanie nowej zabudowy. W pozostałych przypadkach nie ustalano ww. wskaźnika z uwagi na fakt, iż pozostałe tereny co do zasady w całości lub w części stanowią teren biologicznie czynny.

(akta kontroli str. 15-16, 45, 120, 1546)

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych³³ dla projektowanych zmian Studium w 2016 r., nie zgłoszono żadnych uwag dotyczących zachowania bądź zwiększania terenów zielonych.

(akta kontroli str. 301-475)

W Studium wyznaczone zostały obszary przestrzeni publicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu przestrzennym, nie obejmowały one jednakże terenów o funkcjach przyrodniczych.

(akta kontroli str.1452)

1.4. W mpzp uwzględnione były zagadnienia dotyczące terenów zieleni. Do końca okresu objętego kontrolą sporządzonych zostało 191 mpzp, spośród których 37 mpzp zostało zastąpionych nowymi planami. Wg stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. na terenie Miasta obowiązywały 154 mpzp obejmujące swoim zakresem ok. 2 211,0 ha, co stanowiło 63,9% powierzchni całkowitej Miasta.

(akta kontroli str. 28-32, 118, 120)

Powierzchnia terenów przeznaczonych w mpzp pod zielen i wody wynosiła łącznie 245,4 ha³⁴ (tj. ok. 64% powierzchni takich terenów ujętych w Studium).

Utrzymanie i rozwój zieleni założono w 37 obszarach funkcjonalnych opisanych w Studium.³⁵ W latach 2015 – 2020 mpzp opracowano dla 11 obszarów

³³ Projekty Studium i jego zmian zostały wyłożone do publicznego wglądu od 28 stycznia 2016 r. do 25 lutego 2016 r.

³⁴ Wg stanu na koniec 2020r.

³⁵ Obszary funkcjonalne oznaczone w Studium symbolami Z (23 obszary), ZD (4 obszary), ZC (3 obszary), Z,U (4 obszary), Z,R (2 obszary), Z,KL (1 obszar).

funkcjonalnych³⁶ oraz dla dwóch fragmentów obszarów funkcjonalnych³⁷. Jak wyjaśnił Naczelnik Biura Planowania Przestrzennego i Planowania Inwestycji (dalej: BPPiPI) przystąpiono ponadto do opracowania dwóch mpzp obejmujących obszary 143 Z i 194 ZC. Przed rokiem 2015 opracowano mpzp dla 10 obszarów funkcjonalnych³⁸ oraz dla pięciu fragmentów obszarów funkcjonalnych³⁹.

Naczelnik BPPiPI wyjaśnił, że opracowanie mpzp, w tym obejmujących tereny, na których założono rozwój i utrzymanie zieleni, odbywało się wg aktualizowanych co pół roku harmonogramów uwzględniających obszary wskazane w Studium do opracowania mpzp, obszary objęte mpzp, które utraciły swoją aktualność oraz uwzględniających wnioski mieszkańców.

(akta kontroli str. 41-45, 75-98, 1047-1049)

Dominującym przeznaczeniem terenów objętych mpzp była zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (stanowiąca od 20% całkowitej powierzchni Miasta w 2015 r. do 22,8% w 2020 r.) oraz tereny użytkowane rolniczo (od 8% całkowitej powierzchni w 2015 r. do 7,4% w 2020 r.). Udział terenów zielonych i wód utrzymywał się na zbliżonym poziomie ok. 7% i przewyższał o niemal 0,5% wskaźnik zawarty w studium. Dane te wynikały ze sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*⁴⁰.

W przypadku dziesięciu mpzp⁴¹ objętych szczegółowym badaniem:

- w pięciu mpzp dokonano zmiany przeznaczenia z terenu zieleni na teren zabudowy mieszkaniowej⁴² oraz w jednym na tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej⁴³.

Jak wyjaśnił Naczelnik BPPiPI wprowadzone zmiany wynikały m.in. z istniejącego stanu zagospodarowania terenów, a zakres wprowadzonych zmian był zgodny z ustaleniami zawartymi w Studium, które dopuszczało odstępstwa przy określaniu w mpzp przeznaczenia terenu od wyznaczonej podstawowej funkcji zabudowy jeśli dotyczyły one terenu, w którego zabudowie występowały już obiekty o przeznaczeniu innym niż zakładane w Studium.

- w przypadku czterech mpzp⁴⁴ zmniejszono wskaźnik udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do wskaźnika zawartego w zmieniających mpzp.

Naczelnik BPPiPI wyjaśnił, że ustalenie niższego minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do zmieniających mpzp wynikało z konieczności jego dostosowania do aktualnego stanu zagospodarowania i zmian w tym zakresie jakie dokonały się na przestrzeni obowiązywania poprzednich mpzp.

- badane plany obejmowały głównie tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej, usługowej, siedem mpzp⁴⁵ obejmowało również tereny zielone.

³⁶ Obszary funkcjonalne oznaczone w *Studium* symbolami 81 Z, 105 Z, 112 Z, 113 Z, 167 Z, 176 Z, 135 ZD, 239 ZD, 138 Z,U, 120 Z,KL, 170 ZC.

³⁷ Obszary funkcjonalne oznaczone w *Studium* symbolami 91 Z, 102 Z.

³⁸ Obszary funkcjonalne oznaczone w *Studium* symbolami 35 Z, 36 Z, 37 Z, 149 Z, 213 Z 162 Z,U, 51ZD, 72 ZC, 87 Z,R, 82 Z,R.

³⁹ Obszary funkcjonalne oznaczone w *Studium* symbolami 25 Z, 26 Z, 102 Z, 192 Z, 194 Z.

⁴⁰ Dalej: sprawozdanie PZP-1.

⁴¹ Planu miejscowe/zmiany planów przyjęte w latach 2015 - 2020 następującymi uchwałami Rady Miasta Skierniewice: XV/198/2019 – mpzp nr 176, XVI/6/2020 – mpzp nr 180, XX/14/2016 – mpzp nr 120, XXXV/33/2017 – mpzp nr 134, XXXIII/13/2017 – mpzp nr 131, XLVI/13/2018 – mpzp nr 150, XLVIII/32/2018 – mpzp nr 152, XIII/126/2019 – mpzp nr 172, XIII/125/2019 – mpzp nr 173, XX/47/2020 – mpzp 184.

⁴² Mpzp nr 120, 131, 172, 173, 180.

⁴³ Mpzp nr 150.

⁴⁴ Mpzp. nr 134, 152, 172, 176.

⁴⁵ Mpzp oznaczone nr.: 176, 120, 180, 134, 152, 173, 184.

- trzy mpzp⁴⁶ obejmowały w części również tereny istotne z punktu widzenia ciągłości struktur ekologicznych, bądź ze względu na inne istotne funkcje w systemie przyrodniczym, do których należały tereny położone w sąsiedztwie rzeki Łupii w centrum miasta wraz z zabytkowym parkiem, pełniącym funkcje parku miejskiego oraz tereny położone w sąsiedztwie rzeki Rawki.

Na wyznaczonych w mpzp terenach zieleni nie dopuszczono zabudowy mieszkaniowej. Jako przeznaczenie uzupełniające wskazano głównie możliwość lokowania urządzeń służących wypoczynkowi i rekreacji. Jedynie w mpzp nr 184 na terenie oznaczonym symbolem 3 Z, dopuszczono również m.in. usługi z zakresu turystyki, hotelarstwa i gastronomii, kultury i oświaty oraz administracji, co wynikało m.in. z istniejącej już na tym terenie historycznej zabudowy.

(akta kontroli str. 7, 33-34, 41-45, 75-98, 476-723, 1047-1049)

- w każdym z mpzp określono minimalną i maksymalną intensywność zabudowy oraz minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej; co do zasady dla terenów zieleni minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej kształtował się w przedziale od 80% (dotyczyło to jednego przypadku terenu ogródków działkowych) do 90% (fragmentach terenu paku miejskiego, na których dopuszczono, jako uzupełniającą, działalność usługową).

W mpzp nie podano definicji „powierzchni biologicznie czynnej”. Naczelnik BPPiPI wyjaśnił, że w okresie sporządzania mpzp objętych badaniem obowiązywały przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W art. 15 ustawy wskazano obligatoryjny zakres planu miejscowego. Przepis ten nie przewiduje możliwości ustalania w planie miejscowym powierzchni biologicznie czynnej. Zgodnie z ust. 2 pkt 6 w planie miejscowym należy ustalić - „udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. We wszystkich planach (...) wprowadzono definicję wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej rozumianego, jako „udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej”. Rozwiązanie takie jest zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy. Natomiast w planie nr 120 wprowadzono definicję „udziału powierzchni biologicznie czynnej”. Definicja ta brzmi: „udział powierzchni biologicznie czynnej — wskaźnik urbanistyczny (wyrażony w procentach) ustalony niniejszym planem dla działki budowlanej, a uzyskany z podzielenia powierzchni gruntu rodzimego wraz z wodą powierzchniową na działce, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² urządzonych, jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym im naturalną wegetację, przez powierzchnię całej działki budowlanej”. Definicja ta została opracowana przed rokiem 2003 tj. w okresie obowiązywania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennych z 1994 r. i z wykorzystaniem przepisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wraz z późniejszymi zmianami.

- przeznaczenie terenów we wszystkich mpzp było zgodne z ich przeznaczeniem wskazanym w Studium;
- tereny przeznaczone pod zielen (wraz z wodami) w łącznej powierzchni ok. 45,8 ha uwzględniło siedem mpzp⁴⁷. Pozostałe mpzp obejmowały głównie tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej, usługowej bądź mieszanej;
- zasady ochrony przyrody i zieleni w mpzp ograniczały się w szczególności do wskazania minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej i ogólnego

⁴⁶ Mpzp oznaczone nr.: 176, 180, 184.

⁴⁷ Mpzp nr 120, 134, 152, 173, 176, 180, 184.

zapisu dotyczącego nakazu stosowania gatunków drzew i krzewów odpornych na niekorzystne warunki miejskie oraz nakaz zachowania jednego gatunku roślin w obrębie szpalery;

- w sześciu mpzp⁴⁸ minimalny wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej dla części terenów określony został na poziomie niższym niż zalecany w Studium. Naczelnik BPPIPI wyjaśnił, że działanie takie jest zgodne z treścią Studium, w którym dopuszcza się zastosowanie w mpzp odstępstwa od ustaleń w zakresie wymaganych parametrów i wskaźników urbanistycznych w sytuacjach uzasadnionych istniejącym stanem zabudowy;
- żaden z mpzp nie zawierał wskazań dot. alternatywnych form zwiększania terenów zielonych w mieście;
- w mpzp 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 Miejskiej⁴⁹;
- projekty mpzp, a także ich zmian, zostały poddane konsultacjom społecznym, jedynie do jednego projektu mpzp⁵⁰ zgłoszono jedną uwagę w zakresie powierzchni biologicznie czynnej: wniosek o zmniejszenie wskaźnika powierzchni biologicznej terenu z 20% na 10%. Uwaga ta nie została uwzględniona.

Wszystkie objęte badaniem mpzp zaopiniowane zostały pozytywnie przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną w Skierniewicach.

(akta kontroli str. 21-23, 28-32, 41-45, 60-74, 117, 476-673, 1047-1049)

1.5. W Programie rewitalizacji⁵¹ uwzględniono zadania dotyczące terenów zielonych, a także kwestie dotyczące zachowania bądź odtworzenia zieleni przy realizacji planowanych przedsięwzięć. Zadania te nie dotyczyły jednak wprost rewitalizacji tych terenów, a także nie uwzględniały regulacji dotyczących urządzania i sytuowania zieleni. W trakcie opracowywania Programu przeprowadzono konsultacje społeczne z mieszkańcami, którzy nie wskazywali na zagadnienia związane z koniecznością zwiększenia terenów zielonych. Całkowita powierzchnia wyznaczonych obszarów rewitalizacji wynosiła 234,1 ha, co stanowiło ok. 6,8% powierzchni Skierniewic. Obszary te dotyczyły głównie ścisłego centrum miasta.

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

(akta kontroli str. 21-23, 724-770, 1459)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Mieście nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni w Skierniewicach. Nie została przeprowadzona również inwentaryzacja terenów zieleni oraz nie zlecono badań i opracowań eksperckich w tym zakresie. Jak wyjaśnił Naczelnik WGKiOŚ, w ramach zakończonej w 2014 r. rewitalizacji Parku Miejskiego wykonana została dokumentacja powykonawcza, w skład której wchodziła inwentaryzacja składników zieleni, a informacja o zasobach zieleni była na bieżąco uaktualniana na podstawie dokumentacji projektowej realizowanej przez poszczególne wydziały Urzędu Miasta.

(akta kontroli str. 21-23, 59, 111, 152-300, 1308-1311)

⁴⁸ Mpzp nr 120, 131, 134, 176, 180, 184.

⁴⁹ M.P. z 2015 r. poz. 1235.

⁵⁰ Mpzp nr 134.

⁵¹ Przyjętą uchwałą Rady Miasta Skierniewice nr XXIX/148/2016 z dnia 22 września 2016 r., zmienioną uchwałą nr XXXII/189/2016 z dnia 21 grudnia 2016 r. oraz uchwałą nr XX/56/2020 z dnia 25 czerwca 2020 r.

1.7. Urząd nie zawierał w innych dokumentach zapisów dotyczących zagadnień związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych.

(akta kontroli str. 12-14, 1308-1311)

1.8. Zgodnie z art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu przestrzennym Prezydent powołał⁵² Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej: Komisja) oraz ustalił – w drodze regulaminu – jej organizację i tryb działania. Komisja nie formułowała opinii, uwag i propozycji w sprawie zachowania i zwiększania terenów zielonych w Mieście.

(akta kontroli str. 21-23, 28-32, 60-74)

1.9. Główną barierą w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium, wskazaną przez Naczelnika BPPiPI, była niezgodność istniejącego stanu zagospodarowania obszarów z kierunkiem jego zagospodarowania określonym w Studium. Podstawową przyczyną takiego stanu rzeczy było dopuszczenie przez przepisy prawa realizacji zabudowy na terenach nieposiadających planów miejscowych. Istniejąca zabudowa realizowana była w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, a jej powstanie eliminowało możliwość wprowadzania, poprzez treść planu miejscowego, innego przeznaczenia terenu.

(akta kontroli str. 60-61, 1044-1046)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Miasto uwzględniło konieczność ochrony, utrzymania i rewitalizacji terenów zieleni w uchwalonych dokumentach strategicznych. W ocenie NIK objęte badaniem mpzp sporządzano na podstawie Studium w sposób prawidłowy i rzetelny, jednak zmiana przeznaczenia terenów zielonych na tereny zabudowane w sześciu z dziesięciu badanych mpzp – jakkolwiek dokonana zgodnie z ustaleniami zawartymi w Studium – uniemożliwiała trwałą ochronę takich terenów przed zabudową, dostosowując ją do powstałych na tych terenach obiektów o przeznaczeniu innym niż pierwotnie założone. Z analogicznych powodów dokonano zmiany w sześciu z dziesięciu badanych mpzp – w zakresie ustalenia dla części terenów minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie poniżej zalecanej w Studium wartości. Zdaniem NIK, niesporządzenie diagnozy przyrody oraz inwentaryzacji zieleni terenu miasta oraz obszarów cennych przyrodniczo, może utrudnić Miastu określenie priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych.

OBSZAR

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto nie dysponowało aktualną inwentaryzacją zieleni. Wyjaśnienia Naczelnika WGKiOŚ w tym zakresie przytoczono w pkt. 1.2 i 1.6 wystąpienia.

(akta kontroli str. 21-23, 28-32, 59, 111, 152-300, 1308-1311)

2.2. Strategia nie wskazywała konkretnych rozwiązań organizacyjnych w zakresie utworzenia i funkcjonowania systemu zarządzania zielenią w Mieście. Zadania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych realizowane były przez Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, Biuro Planowania Przestrzennego i Planowania Inwestycji, Wydział Architektury i Budownictwa oraz Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa oraz spółkę komunalną – Zakład Utrzymania Miasta Sp. z o.o. w Skierniewicach.

Zagadnienia związane z wydawaniem decyzji zezwalających na wycinkę drzew i krzewów, naliczanie opłat i kar z tym związanych przypisano Wydziałowi Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska. Wydział ten oraz odpowiedzialne za

⁵² Zarządzeniem nr 3/2004 Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 17 lutego 2004 r.

planowanie przestrzenne Biuro Planowania Przestrzennego i Planowania Inwestycji podlegały bezpośrednio wiceprezydentom miasta. Struktura powyższa była zgodna ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁵³.

Jak wyjaśnił Naczelnik WGKiOŚ w Urzędzie nie został wyznaczony zespół/komórka organizacyjna/stanowisko do spraw koordynacji zadań związanych z terenami zielonymi w mieście, a wszystkie sprawy w ww. zakresie były na bieżąco analizowane i uzgadniane pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu.

(akta kontroli str. 28-32, 110, 1455)

2.3. W latach 2015 – 2020 kwoty wydatków na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w Skierniewicach były zgodne z przyjętymi planami i wyniosły odpowiednio: 1 827,0 tys. zł, 1 959,0 tys. zł, 1 967,0 tys. zł, 2 241,0 tys. zł, 2 535,0 tys. zł i 2 575,0 tys. zł. kształtując się na poziomie między 0,8% a 1% 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 terenów zielonych. Źródłem finansowania powyższych zadań były środki własne Miasta. Urząd nie pozyskiwał środków od podmiotów zewnętrznych na realizację powyższych zadań oraz nie uzyskał wpływów z kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów.

(akta kontroli str. 28-32, 111)

2.4. W Mieście nie został opracowany plan inwestycji w zakresie tworzenia nowych bądź rewitalizacji już istniejących terenów zielonych. Strategia oraz Program rewitalizacji – nie zawierały wykazu konkretnych przedsięwzięć w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Cel operacyjny 5.1 *Rewitalizacja obszaru miejskiego i terenów zdegradowanych, w tym o znaczeniu historycznym dla Miasta Skierniewice*, zawierał katalog proponowanych działań o ogólnym charakterze.

(akta kontroli str. 12-14, 46-47, 152-300)

W oparciu o zapisy Programu rewitalizacji zrealizowano następujące inwestycje obejmujące również zakresem przekształcenie szaty roślinnej w otoczeniu rewitalizowanych obiektów (szczegółowy opis zawarto w pkt. 4.2 wystąpienia):

- Remont i adaptacja budynku na potrzeby Muzeum Historycznego w Skierniewicach,
- Budowa zatok parkingowych, chodników, ciągu pieszo – jezdni, kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia ulicznego.

(akta kontroli str. 12-14, 37-40, 1304-1311, 1459)

2.5. W okresie objętym kontrolą Miasto Skierniewice nie sprzedawało działek, które w dokumentach planistycznych Miasta były przewidziane pod tereny zielone. Miasto nabyło natomiast od Instytutu Ogrodnictwa z siedzibą w Skierniewicach⁵⁴, za kwotę 285,9 tys. zł brutto, prawo użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości oznaczonej numerem działki 258/7 o pow. 1,9690 ha poł. w Skierniewicach, przy ul. Waryńskiego 14. Działka ta zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego przeznaczona była pod zielen parkową - (symbol ZP p) i zgodnie wypisem z rejestru gruntów i budynków prowadzonym w Urzędzie Miasta oznaczona była symbolem Bz - tereny rekreacyjno-wypoczynkowe.

⁵³ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych - Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

⁵⁴ Na podstawie umowy sprzedaży z dnia 29.09.2017 r. akt not. Rep A nr 1705/2017,

Miasto nabyło ww. prawo użytkowania wieczystego z przeznaczeniem na realizację zadania pod nazwą *Modernizacja Infrastruktury w celu ograniczenia degradacji środowiska w miejscach wypoczynku w Skierniewicach wraz z odnowieniem odcinka szlaku turystycznego*. Z uwagi na fakt nieuzyskania dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, inwestycja ta nie została zrealizowana. Jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Rolnictwa, Miasto w przyszłości będzie składało wniosek o dofinansowanie inwestycji.

(akta kontroli str. 28-32, 35, 115-116, 1453)

2.6. Podział funkcjonalno-przestrzenny Miasta opisany został w pkt. 1.3 wystąpienia. W okresie objętym kontrolą łączna powierzchnia wszystkich terenów zieleni⁵⁵ w Mieście uległa zmniejszeniu z 203 ha w 2015 r. do 195,6 ha w 2020 r. Powierzchnia wszystkich terenów zielonych Miasta w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowała się w przedziale od 419,6 m² w 2015 r. do 408 m² w 2020 r. Powierzchnia zieleni ogólnodostępnej urządzonej natomiast od 31,6 m² w 2015 r. do 32,75 m² w 2020 r.

Jak wyjaśnił Naczelnik BPPiPI zmiany powierzchni wszystkich terenów w mieście wynikają z różnicy powierzchni użytków rolnych i leśnych raportowanych przez GUS w okresie poddanym kontroli. Ogółem zmiana ta dotyczy zmniejszenia powierzchni użytków rolnych o ok. 74 ha. Należy przypuszczać, iż różnice te odnotowane przez GUS związane są ze zmianą klasyfikacji użytków rolnych np. na grunty zabudowane i zurbanizowane. Automatycznie powierzchnia terenów zieleni przypadająca na jednego mieszkańca w mieście uległa zmniejszeniu. Ponadto wzrost powyższego wskaźnika zieleni ogólnodostępnej urządzonej wynikał wyłącznie ze zmniejszenia liczby mieszkańców Miasta.

(akta kontroli str. 9, 21-23, 28-32, 36, 60-61, 119)

2.7. W latach 2015 – 2020 Miasto uzyskało łącznie 213 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów (odpowiednio: 30, 34, 46, 35, 44 i 21), zgodnie z którymi liczba drzew przewidzianych do usunięcia wyniosła łącznie 1 401 sztuk (odpowiednio: 286, 267, 382, 210, 158 i 98), a krzewów: 10 m², 77 m², 0 m² w latach 2017 - 2020. W okresie objętym kontrolą z terenów nieruchomości miejskich usunięto łącznie 1 343 drzewa (odpowiednio: 250, 265, 382, 208, 144 i 94). Liczba nasadzeń drzew w analogicznym okresie wyniosła łącznie 696 sztuk (odpowiednio: 61, 118, 212, 160, 108 i 37). Nasadzenia drzew stanowiły 52% liczby drzew usuniętych.

Ilość usuniętych krzewów wyniosła łącznie 87 m² (odpowiednio: 10 m², 77 m², 0 m² w latach 2017 - 2020), a ilość nasadzonych – 207 m² (odpowiednio: 61 m², 152 m², 31 m², 10 m², 9 m² oraz 0 m²).

Dane w zakresie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów Miasto wykazywało w sprawozdaniach SG-01, przekazywanych w wymaganych terminach do GUS. Sporządzano je na podstawie faktycznej realizacji wycinki i nasadzeń drzew w danym roku kalendarzowym.

Pięć decyzji, w oparciu o które usunięto największą liczbę drzew, obejmowało:

- usunięcie 47 drzew (w szczególności z rodzaju jarzab, sosna) z terenów komunalnych Miasta⁵⁶,
- usunięcie 53 drzew (w tym 36 brzoź brodawkowatych) rosnących w pasach drogowych ulic: Skrzypka i Spokojnej, na terenach będących we władaniu Miasta Skierniewice⁵⁷,
- usunięcie 74 drzew (w szczególności z rodzaju wiąz oraz brzoza brodawkowata) w pasie drogowym ul. Jasnej, Nowobielańskiej, i Wyszyńskiego na działkach

⁵⁵ Lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleni urządzone i nieurządzona, itd.

⁵⁶ Decyzja Prezydenta Miasta Skierniewice GK.6131.150.2015 z dnia 26 czerwca 2015 r.

⁵⁷ Decyzja Prezydenta Miasta Skierniewice GK.6131.154.2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r.

stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie Prezydenta Miasta Skierniewice⁵⁸,

- usunięcie 39 drzew (36 sosen pospolitych i 3 brzoź brodawkowatych) na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa⁵⁹,

- usunięcie 56 drzew (w szczególności wierzb białych) w strefie przylegającej do zbiornika Zalew na działkach stanowiących własność Skarbu Państwa⁶⁰.

Wszystkie objęte badaniem decyzje wydane zostały przez Prezydenta Miasta Skierniewice, co było sprzeczne z art. 24-26 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kpa (szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W dwóch decyzjach⁶¹ zawarto zobowiązanie do dokonania nasadzeń zastępczych (odpowiednio 24 oraz 56 sztuk drzew) oraz ustalono opłatę za usunięcie drzew w łącznej wysokości 539,6 tys. zł. Jednocześnie odroczone termin uiszczenia opłat za usunięcie drzew na okres trzech lat od dnia wykonania nasadzeń zastępczych.

Miasto wywiązało się z obowiązku wykonania nasadzeń zastępczych. W przypadku decyzji dotyczących pasa drogowego ul. Jasnej, Nowobielańskiej i Wyszyńskiego posadzono 25 lip drobnolistnych. W przypadku decyzji dotyczących terenów przylegających do zbiornika Zalew dokonano nasadzeń 56 drzew różnych gatunków rodzimych oraz dodatkowo cztery klony pospolite.

Informacja o nasadzeniach zastępczych została przekazana w wymaganym terminie organowi wydającemu decyzje, tj. Prezydentowi Miasta Skierniewice⁶².

(akta kontroli str. 8, 17-18, 21-23, 28-32, 46, 104-109, 111-114, 771-978, 1458)

2.8. W okresie objętym kontrolą Urząd wydał łącznie 930 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości miejskie (odpowiednio: 325, 331, 51, 62, 81 i 80), zgodnie z którymi usunięto łącznie 7 339 drzew (odpowiednio: 3441, 2836, 219, 422, 218 i 203) i 23 954 m² krzewów⁶³. Liczba drzew posadzonych wyniosła łącznie 970 szt. (odpowiednio: 215, 109, 188, 169, 95, 194), a powierzchnia krzewów – 155 m² (odpowiednio: 50 m², 10 m², 22 m², 40 m², 0 m² i 33 m²). Nasadzenia drzew stanowiły 13% liczby drzew usuniętych. W przypadku krzewów, nasadzenia zastępcze wyniosły 0,6% powierzchni krzewów usuniętych.

(akta kontroli str. 28-32, 100-103)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015 – 2020 mieszkańcy zgłosili łącznie 4 projekty (m.in. dotyczące stworzenia placu zabaw, szkolnego ogrodu i nasadzenia żywopłotu wzdłuż ulicy) uwzględniające zieleni spośród wszystkich 114 zgłoszonych. Miasto zrealizowało wszystkie projekty uwzględniające zieleni na łączną kwotę 572,7 tys. zł, co stanowiło 8% wartości wszystkich zrealizowanych projektów.

(akta kontroli str. 21-23, 28-32, 110, 1304)

2.10. Głównymi barierami w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi w Mieście wskazanymi przez Naczelnika WGKiOŚ były:

- brak wystarczających środków finansowych na realizację pełnej obsługi zarządzanymi terenami zieleni,
- brak jednoznacznego określenia w aktualnych przepisach prawa organu odpowiedzialnego za wydawanie decyzji na usunięcie drzew z terenów

⁵⁸ Decyzja Prezydenta Miasta Skierniewice GK.6240.1.2016 z dnia 21 marca 2016 r.

⁵⁹ Decyzja Prezydenta Miasta Skierniewice GK.6131.8.2017 z dnia 8 marca 2017 r.

⁶⁰ Decyzja Prezydenta Miasta Skierniewice ROŚ.6131.103.2017 z dnia 20 października 2017 r.

⁶¹ Z dnia 21 marca 2016 r., oraz z dnia 20 października 2017 r.

⁶² Zgłoszenia w powyższym zakresie przyjmował WGKiOŚ Urzędu.

⁶³ Liczba drzew i powierzchnia krzewów usuniętych były tożsame z wartościami wynikającymi z udzielonych zezwoleń.

stanowiących własność Skarbu Państwa w powiatach grodzkich tj. w miastach na prawach powiatu.

Jak wyjaśnił Naczelnik dzisiejsze przepisy i ich interpretacje sytuują tę kompetencję u Prezydenta Miasta, który jest jednocześnie starostą grodzkim zarządzającym terenami Skarbu Państwa w obrębie tego powiatu.

- brak możliwości dokonywania nasadzeń drzew i krzewów w miejscach intensywnie zurbanizowanych (w tym w obrębie trawników w pasach drogowych) z uwagi na infrastrukturę podziemnego uzbrojenia technicznego (sieci kanalizacyjne, wodociągowe, gazu ziemnego i inne) ulokowaną w obrębie terenów przeznaczonych na zieleni.

(akta kontroli str. 99, 1044-1046)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

1. Prezydent Miasta Skierniewice nie wyłączył się z postępowań administracyjnych i nie wystąpił do SKO z wnioskiem o wyznaczenie innego organu do wydania decyzji w trybie art. 24-26 Kpa w następujących sprawach:
 - 1) zakończonych decyzjami administracyjnymi znak: GK.6131.154.2015 z dnia 18 sierpnia 2015 r., GK.6131.150.2015 z dnia 26 czerwca 2015 r., dotyczących wydania zezwoleń dla Miasta Skierniewice na usunięcie łącznie 100 szt. drzew rosnących na nieruchomościach należących do Miasta Skierniewice.
 - 2) zakończonych decyzjami administracyjnymi znak: GK.6240.1.2016 z dnia 21 marca 2016 r., GK.6131.8.2017 z dnia 8 marca 2017 r., ROŚ.6131.103.2017 z dnia 20 października 2017 r., dotyczących wydania zezwoleń dla Miasta Skierniewice na usunięcie łącznie 169 szt. drzew rosnących na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym było Miasto Skierniewice.

Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że:

Ad. 1) W 2015 r. przepis art. 90 ustawy o ochronie przyrody nie dawał podstaw do występowania do SKO o wyznaczenie innego organu do załatwiania spraw dotyczących wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości będących własnością gminy w przypadku gdy miasto jest jednocześnie powiatem grodzkim. W związku z tym Prezydent Miasta uznał, że jest uprawniony jako starosta powiatu grodzkiego do wykonywania działań organu wydającego decyzję dla gminy Miasto Skierniewice. Naczelnik wskazał, że zasadność takiego działania potwierdza fakt, że dopiero od 1 stycznia 2016 r. ustawodawca wprowadził zmianę art. 90 ustawy o ochronie przyrody polegającą na wyznaczeniu marszałka województwa jako organu właściwego do wydawania decyzji na usunięcie drzew z terenu stanowiącego własność gminy będącej jednocześnie miastem na prawach powiatu – gdyby uznać, że wydanie przez Prezydenta Miasta działającego jako starosta ww. decyzji było błędne, to działanie ustawodawcy dokonującego w 2015 r. zmiany art. 90 ustawy o ochronie przyrody należałoby uznać za niezasadne i zbędne.

Ad. 2) Prowadząc ww. postępowania Prezydent Miasta każdorazowo dokonywał analizy w kontekście właściwości w zakresie prowadzenia ww. spraw oraz zasadności ewentualnego wystąpienia do SKO o wskazanie innego organu do prowadzenia tych spraw, jednak uznano, że w związku z tym, że właścicielem gruntu jest Skarb Państwa, nie zachodzi przesłanka z art. 90 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przyrody, a w konsekwencji organem właściwym do wydania zezwolenia na usunięcie drzew z nieruchomości stanowiącej własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie starosty powiatu grodzkiego, jest

prezydent miasta. Wg Prezydenta Miasta, gdyby ustawodawca chciał, aby w sprawach wycinki drzew rosnących w obrębie miast na prawach powiatu na terenach stanowiących własność Skarbu Państwa organ gminy podlegał wyłączeniu, oczywistym jest, że wówczas uzupełniłby treść art. 90 ustawy o ochronie przyrody o zapis wskazujący inny organ niż prezydent miasta, jako właściwy kompetencyjnie.

(akta kontroli str. 19-20, 48-57, 795-978)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że niedopuszczalne jest prowadzenie przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej w przypadku, gdy stroną tego postępowania, a więc adresatem decyzji, jest dany organ administracyjny lub jednostka samorządu terytorialnego, którą ów organ reprezentuje. Dlatego organ jednostki samorządu terytorialnego jest wyłączony od załatwienia sprawy, w której występuje w charakterze strony lub jej reprezentanta (por. uchwała Składu Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 maja 2003 r., sygn. akt OPS 1/03; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt VII SA/Wa 276/06; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2005 r., sygn. akt I SA 2685/03; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 października 2008 r., sygn. akt III SA/Łd 301/08).

Zarówno więc w przypadku wydania zezwolenia na usunięcie drzew znajdujących się na nieruchomościach należących do gminy, jak i nieruchomościach będących własnością Skarbu Państwa, a których Miasto Skierniewice było użytkownikiem wieczystym, Prezydent Miasta – działający jako starosta – winien wyłączyć się od udziału w postępowaniu i wystąpić do SKO o wyznaczenie innego organu do załatwienia sprawy.

OCENA CZĄSTKOWA

Łączna powierzchnia terenów zielonych w Skierniewicach zmniejszyła się z 203 ha w 2015 r. do 195,6 ha w 2020 r. wskutek zmiany klasyfikacji gruntów rolnych przez GUS. W Mieście nie został opracowany plan inwestycji w zakresie tworzenia nowych bądź rewitalizacji już istniejących terenów zielonych, a najważniejsze inwestycje w zakresie zagospodarowania tych terenów realizowane były w oparciu o: Strategię oraz Program rewitalizacji. Działania Urzędu koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu terenów zielonych, a wydatki ponoszone na ten cel w poszczególnych latach objętych kontrolą wahały się od 1 827,0 tys. zł do 2 575,0 tys. zł. kształtując się na poziomie między 0,8% a 1% wszystkich wydatków Miasta.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie fakt niewyłączenia się Prezydenta Miasta z postępowań administracyjnych i niewystąpienie do SKO z wnioskiem o wyznaczenie innego organu do wydania decyzji w trybie art. 24-26 Kpa w pięciu sprawach zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych zezwalających Miastu na wycinkę łącznie 269 szt. drzew. Usuwając drzewa i krzewy z terenów miejskich, jak i wydając zezwolenia na wycinkę z terenów prywatnych, Miasto nie zapewniło kompensacji przyrodniczej (z wyjątkiem krzewów usuniętych z terenów miejskich), ponieważ w pierwszym przypadku nasadzenia drzew stanowiły jedynie 52% liczby drzew usuniętych, w drugim – 13%. W przypadku krzewów usuniętych z terenów nieruchomości prywatnych nasadzenia wyniosły jedynie 0,6%. Działania takie nie wpisywały się w zasadę odnawiania zasobów zieleni w miastach, określoną w art. 2 ust. 1 pkt 8 ustawy o ochronie przyrody.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015 – 2020 Prezydent wydał łącznie 574 dowz⁶⁴ (odpowiednio: 87, 76, 108, 133, 85 i 85). Liczba decyzji odmownych wyniosła cztery (odpowiednio: 0, 0, 0, 2, 1 i 1).

Powierzchnia terenów objęta tymi decyzjami wyniosła łącznie 287,4 ha (odpowiednio: 44,7 ha, 30,7 ha, 57,8 ha, 46,4 ha, 64,5 ha i 43,3 ha).

Liczba decyzji wykazana w sprawozdaniach PZP-1 za rok 2015 i 2016 była niezgodna z liczbą wskazaną w rejestrze prowadzonych decyzji. Szczegółowy opis zawarto w sekcji *Stwierdzona nieprawidłowość*.

(akta kontroli str.12-14, 674-723, 985-1043)

3.2. W Urzędzie dysponowano danymi o presji inwestycyjnej na tereny, które zgodnie ze studium podlegały szczególnej ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze – w szczególności terenów zieleni urządzonej i nieurządzonej. W latach 2015 – 2020 Prezydent wydał łącznie 10 decyzji (tj. 1,7% wszystkich wydanych), które obejmowały tereny częściowo chronione w studium przed zabudową⁶⁵. Osiem z tych decyzji obejmowało inwestycje w zakresie budowy budynków mieszkalnych/gospodarczych, natomiast po jednej dotyczyło sieci wodociągowej/kanalizacji sanitarnej i deszczowej oraz sieci gazowej średniego ciśnienia PE63 do 0,5 MPa.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa (dalej: WaiB), w Urzędzie nie prowadzono udokumentowanych analiz w zakresie presji inwestycyjnej dla ww. terenów, ponieważ w przepisy powszechnie obowiązujące nie nakładały takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 1047-1057, 1060-1132, 1155)

3.3. W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury w zakresie realizacji wniosków o wydanie dowz, które uwzględniałyby prowadzenie analiz dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni.

Jak wyjaśnił Naczelnik WaiB w Urzędzie *nie obowiązywały pisemne procedury w ww. zakresie, gdyż przepisy tego nie wymagały*.

(akta kontroli str. 1047-1052, 1054)

3.4. Urząd prawidłowo prowadził postępowania zakończone wydaniem pozytywnych dowz⁶⁶:

- a) planowane inwestycje obejmowały w dwóch przypadkach tereny usługowo – handlowe, a w ośmiu – tereny wchodzące w skład zabudowy mieszanej: zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, usługowe, zieleni otoczenia zbiornika wodnego „Zadębie”, zieleni terenów otwartych lub ogrodów przydomowych, zieleni leśnej, parkowej i terenów otwartych, zieleni terenów

⁶⁴ Na podstawie sprawozdań PZP – 1 oraz Rejestru decyzji o warunkach zabudowy prowadzonym na podstawie Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130 poz. 1385).

⁶⁵ Każda z tych decyzji obejmowała zarówno tereny przeznaczone w studium do zabudowy oraz tereny chronione przed zabudową (w tym tereny zielone).

⁶⁶ Ustaleń dokonano w oparciu o celowo dobraną próbę 10 spraw zakończonych wydaniem dowz: w ośmiu przypadkach dla budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych: nr 47/2016 z 21 lipca 2016 r. (wolnostojące i szeregowe), 74/2016 z 12 grudnia 2017 r., 35/2018 z 6 kwietnia 2018 r. (w zabudowie wolnostojącej, szeregowej i bliźniaczej), 38/2019 z 15 maja 2019 r., 14/2020 z 13 marca 2020 r. (oraz budynek gospodarczy), 19/2020 z 14 kwietnia 2020 r. (rozbudowa z budynku gospodarczego), 50/2020 z 18 września 2020 r., 60/2020 z 12 października 2020 r., oraz w dwóch dla budowy budynków handlowo – usługowych: 62/2017 z 25 lipca 2017 r. i 41/2019 z 28 maja 2019 r.

otwartych lub zieleni urządzonej wraz z ciągami spacerowymi i rowerowymi na styku z Lasem Bolimowskim;

- b) dla terenu wszystkich badanych 10 dowz nie zostały uchwalone oraz nie wszczęto procedur zmierzających do uchwalenia mpzp (wyjaśnienia w tym zakresie zawarto w pkt. 1.4 na str. 9 wystąpienia);
- c) zapisy sześciu decyzji określały warunki i zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, przy czym nie dotyczyły one zieleni, a w czterech przypadkach – nie określono wymagań;
- d) 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 zagospodarowania przestrzennego⁶⁷, choć wyniki analizy nie odnosiły się do urządzania i kształtowania zieleni oraz nie ustalały powierzchni biologicznie czynnej;
- e) w ramach postępowania administracyjnego nie pozyskiwano opinii komórki organizacyjnej Urzędu właściwej ds. zieleni;
- f) w żadnej decyzji nie ustalono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określając – stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia – wyłącznie wskaźnik powierzchni zabudowy; naczelnik WAiB wyjaśnił, że nie ma takiego obowiązku prawnego, dlatego w przyjętej praktyce działania Urzędu nie uwzględniano wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, poza terenami położonymi w strefach ochrony uzdrowiskowej;
- g) decyzje nie obejmowały obszarów ani obiektów objętych ochroną przyrody;
- h) strony postępowania nie zgłaszały uwag i zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działek w zakresie zieleni;
- i) 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. 12-14, 1047-1155, 1298)

3.5. W okresie objętym kontrolą organy odwoławcze uchyliły łącznie 11 dowz (tj. 1,9%) wydanych przez Prezydenta Miasta. Wniesione odwołania nie dotyczyły kwestii związanych z ochroną terenów zielonych, drzew i krzewów oraz powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str. 12-14, 1047-1053, 1156)

3.6. Na podstawie wyjaśnień Naczelnika WAiB głównymi barierami w procesie wydawania dowz w części dotyczącej zachowania i zwiększania terenów zieleni w Mieście Skierniewice były:

- a) rozstrzygnięcia w dowz nie zawsze zgodne z ustaleniami Studium, gdyż żaden przepis nie wymagał, aby taka zgodność występowała;
- b) w dowz nie ustalano (za wyjątkiem terenów położonych w strefach ochrony uzdrowiskowej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach

⁶⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1588, dalej: rozporządzenie w sprawie ustalania wymagań.

uzdrowiskowych⁶⁸, gdyż ustawa o planowaniu przestrzennym nie daje ku temu podstawy prawnej;

- c) w dowz nie ustalano nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni⁶⁹; w ramach postępowań odwoławczych nie podnoszono braku w dowz ww. kwestii.

(akta kontroli str.1044-1046, 1053)

3.7. W latach 2015 – 2020 Prezydent wydał pozwolenia na budowę⁷⁰ dla następujących kategorii obiektów (w tym na podstawie mpzp):

- a) budynki mieszkalne jednorodzinne – 671(266) (odpowiednio: 137[47], 108[28], 213[56], 62[35], 74[51] i 77[49]);
- b) budynki mieszkalne o trzech i więcej mieszkaniach – 19(17) (odpowiednio cztery[trzy], siedem[siedem], trzy[trzy], jeden[0], dwa[dwa] i dwa[dwa]);
- c) hotele i budynki zakwaterowania turystycznego nie wydawano;
- d) budynki biurowe wydano jedną decyzję(0) w roku 2015;
- e) budynki handlowo – usługowe – 99(52) (odpowiednio: 31[14], 21[dziewięć], 26[10], siedem[6], osiem[osiem] i sześć[pieć]).

Łącznie w badanym okresie Prezydent wydał 790(335) decyzji pnb dla ww. kategorii obiektów (odpowiednio 173[64], 136[44], 242[69], 70[41], 84[61] i 85[56]).

(akta kontroli str. 1157-1204, 1209-1211)

3.8. Urząd prawidłowo prowadził postępowania zakończone wydaniem pozytywnych pnb⁷¹:

- a) planowane inwestycje obejmowały tereny o funkcjach: w czterech przypadkach – mieszkaniowo-usługową (w tym wielorodzinną), w trzech – mieszkaniową i użyteczności publicznej oraz po jednej – zabudowy mieszanej: mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, zabudowie techniczno – produkcyjnej oraz usługowej;
- b) dla terenu ośmiu wydanych pnb obowiązywały mpzp, a dla dwóch została wydana dowz⁷²;
- c) poprzez wydanie ww. decyzji pnb nie nastąpiła utrata lub zmiana istniejącej w mpzp i planowanej w studium funkcjonalności terenu;
- d) Urząd prawidłowo zweryfikował zawarty w dokumentacji projektowej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej z ustaleniami dowz/Studium lub mpzp;
- e) w ramach postępowania administracyjnego nie pozyskiwano opinii komórek organizacyjnych Urzędu ds. zieleni lub w sprawach ochrony środowiska;
- f) Urząd w ramach ww. postępowań administracyjnych przy analizie i porównaniu zgodności dokumentacji projektowej z dokumentami planistycznymi (w tym mpzp) oraz przy wydawaniu dowz jednolicie stosował

⁶⁸ Dz. U. 2020 poz. 1662 ze zm.

⁶⁹ W kontekście art. 72 ust. 1 pkt. 3 Prawa ochrony środowiska.

⁷⁰ Na podstawie sprawozdań B – 05 oraz zestawień Urzędu. Dalej: pnb.

⁷¹ Ustaleń dokonano w oparciu o celowo dobraną próbę 10 spraw zakończonych wydaniem pnb dla: jednego na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych – 17/2017 z 2 lutego 2017 r. (na podstawie dowz nr 47/2016); pięciu na budowę budynku wielorodzinnego (w tym dwa z lokalami usługowymi): 282/2019 z 2 sierpnia 2019 r., 133/2019 z 16 września 2019 r., 11/2017 z 26 stycznia 2017 r., 262/2015 z 23 października 2015 r. oraz 161/2017 z 28 czerwca 2017 r.; jeden budynek biurowy – 271/2015 z 3 listopada 2015 r. oraz trzy budynki usługowe (w tym jeden handlowo – usługowy): 3/2019 z 4 stycznia 2019 r., 349/2020 z 17 października 2020 r. oraz 343/2019 z 13 września 2019 r.

⁷² Dla pnb nr 17/2017 z 2 lutego 2017 r. na podstawie dowz nr 47/2016 z 21 lipca 2016 r. oraz PNB nr 271/2015 z 3 listopada 2015 r. na podstawie dowz nr 59/2015 z 31 sierpnia 2015 r.

definicję terenu biologicznie czynnego, tj. że stanowił on procent całkowitej powierzchni działki.

(akta kontroli str. 1205-1208, 1212, 1294-1297)

3.9. W okresie objętym kontrolą, Urząd nie przeprowadzał czynności kontrolnych, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁷³ w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni.

Jak wyjaśnił Naczelnik WAiB Kontrole wynikające z przepisu art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego są realizowane na bieżąco w toku postępowań administracyjnych związanych z udzielaniem pnb. Zakres tej kontroli wyznacza przepis art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Ocena zgodności prowadzonej inwestycji z pnb oraz przepisami leży w kompetencji organów nadzoru budowlanego. (...) W okresie objętym kontrolą nie było potrzeby dokonywania takich kontroli.

(akta kontroli str. 1047- 1052, 1054)

3.10. W latach 2015 – 2020 Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Skierniewicach⁷⁴ na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych przeprowadził łącznie 140 obowiązkowych kontroli, w tym 10 kontroli dotyczyło wykonanej kanalizacji sanitarnej, wodociągowej i gazowej.

W trakcie ww. kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zagospodarowania działki, a w szczególności niedotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określonego w zatwierdzonym projekcie budowlanym. PINB nie miał istotnych zastrzeżeń co do zgodności wykonanych robót, związanych z zaplanowanym i zrealizowanym zagospodarowaniem terenu oraz nie dokonywał kontroli po dokonaniu odbioru i udzieleniu pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych.

W ramach prowadzonych kontroli PINB w Skierniewicach nie identyfikował rozbieżności interpretacyjnej dotyczącej pojęć: powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego, a podczas kontroli pojęcia te traktowane były jako tożsame.

Zdaniem PINB w zakresie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i handlowo-usługowej zlokalizowanej w częściach miasta charakteryzujących się nasiloną presją inwestycyjną, Urząd posiadał narzędzia do prowadzenia sprawnej polityki gospodarowania swoją przestrzenią, poprzez miejską pracownię urbanistyczną.

Inspektor Powiatowy poinformował, że w chwili obecnej na utwardzenie terenu na działkach budowlanych nie potrzeba żadnych pozwoleń; istnieje przyzwolenie na ograniczanie powierzchni terenu biologicznie czynnego i ograniczanie retencji wód opadowych do gruntu. Widoczne jest to podczas ulewnego deszczu, gdyż coraz częściej zdarzają się podtopienia w piwnicach budynków. Mieszkańcy niezadowoleni z funkcjonowania kanalizacji deszczowej w ulicach, jednocześnie mają na terenie posesji utwardzone kostką brukową nieraz całe podwórka. Większość mieszkańców nie sprawdza przepisów prawa miejscowego, tylko pyta o przepisy Prawa budowlanego.

W zatwierdzonych do realizacji dokumentacjach często brak było precyzyjnego określenia nie tylko nawierzchni, ale także ukształtowania terenu. W opinii PINB istniał również trend polegający na dogęszczaniu istniejących osiedli.

(akta kontroli str. 24-27, 1279-1293)

⁷³ Dz. U z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

⁷⁴ Dalej: PINB.

3.11. Urząd w okresie objętym kontrolą nie zidentyfikował barier w procesie wydawania pozwoleń na budowę w części dotyczącej zachowania terenów zieleni, jak również w kontekście dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego w dowz lub mpzp.

(akta kontroli str. 1044-1046, 1053)

3.12. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta Skierniewice 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 towarzyszących⁷⁵.

(akta kontroli str. 21-23, 58)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015 i 2016 złożonych do GUS błędnie wskazano liczbę wydanych dowz jako 100 i 75, podczas gdy faktycznie wydano 87 i 76 decyzji. Naczelnik WAiB wyjaśnił, że błędy są wynikiem pomyłki pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie sprawozdania PZP-1 w powyższym zakresie.

Złożenie nierzetelnych sprawozdań skutkowało nieprawidłowymi danymi ujętymi w statystyce publicznej.

(akta kontroli str. 12-14, 38-40, 674-723, 1298-1299)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd monitorował presję inwestycyjną na terenach o funkcji przyrodniczej, wyłączonych w studium z zabudowy, jednak brak planu miejscowego umożliwił w ośmiu przypadkach wydanie przez Prezydenta dowz dla budynków mieszkalnych/gospodarczych obejmujących tereny częściowo chronione przed zabudową wg Studium. Przyczyną braku planów miejscowych dla tych terenów był fakt priorytetowego traktowania przez Miasto innych obszarów, dla których w pierwszej kolejności sporządzano plany miejscowe.

Samo postępowanie prowadzone przez Urząd w przypadku ww. ośmiu dowz dla budynków mieszkalnych/gospodarczych było prawidłowe, podobnie jak w przypadku pozostałych dwóch postępowań badanych przez NIK w powyższym zakresie. Urząd nie określił w 10 badanych dowz zagadnień dotyczących ochrony zieleni, co tłumaczono brakiem takich wymogów formalnych.

W decyzjach ustalano wskaźnik powierzchni zabudowy, bez uwzględnienia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej – ze względu na brak takiego wymogu w ustawie o planowaniu przestrzennym i rozporządzeniu wykonawczym. Ponadto Urząd rzetelnie weryfikował określenie minimalnego wskaźnika w postępowaniach o pnb dla planowanych inwestycji, stosując definicję tego wskaźnika spójną ze Studium i mpzp.

Dwa z sześciu przekazanych do GUS sprawozdań PZP-1 zawierały nierzetelne dane w zakresie liczby wydanych dowz.

⁷⁵ Dz.U. 2020 poz. 219, ze zm.

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. Program rewitalizacji zawierał dziewięć inwestycji podstawowych i dwie uzupełniające.

W latach 2015 – 2020 Miasto zrealizowało łącznie dwa przedsięwzięcia⁷⁶ rewitalizacyjne z dziewięciu zaplanowanych w Programie rewitalizacji. Częściowo zrealizowano dwa przedsięwzięcia⁷⁷ i były one w trakcie realizacji.

Pięć zadań⁷⁸ nie zostało zrealizowanych ze względu na brak środków finansowych. Urząd wystąpił o pozyskanie na ich realizację środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego, jednak ich nie otrzymał.

W Skierniewicach zrealizowano dodatkowo cztery przedsięwzięcia⁷⁹ rewitalizacyjne inne niż zaplanowane w Programie rewitalizacji, a związane z terenami zielonymi miasta.

(akta kontroli str. 1304-1311, 1459)

4.2. Szczegółowym badaniem objęto dwa przedsięwzięcia w ramach Programu Rewitalizacji, które w swoim zakresie obejmowały zielen w otoczeniu tych inwestycji, tj.:

- a) remont i adaptację budynku na potrzeby Muzeum Historycznego w Skierniewicach;
- b) budowę zatok parkingowych, chodników, ciągu pieszo – jezdni, kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia ulicznego.

Urząd uzyskał niezbędne zgody właściwych organów na realizację powyższych przedsięwzięć, w tym zezwolenia na wycinkę istniejących drzew i krzewów, wydane przez Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz Marszałka Województwa Łódzkiego⁸⁰.

W pierwszym przypadku przedmiotem inwestycji była adaptacja powojennego budynku koszar carskich pełniących funkcję lazaretu na potrzeby utworzenia Muzeum Historycznego Miasta Skierniewice. Projektowana w przedsięwzięciu zielen stanowiła wyeksponowanie bryły budynku Izby Chorych, uporządkowanie terenu oraz wykorzystanie i podkreślenie walorów istniejącego wartościowego drzewostanu, który został zachowany w ramach inwestycji.

W projekcie zagospodarowania terenu całej inwestycji przewidziano udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 68,99% powierzchni działki (w stosunku do pierwotnej – 77,73%), z zachowaniem 75 drzew i krzewów rosnących i jednoczesnym usunięciem części drzew i krzewów w liczbie 436 (397 dla obszaru Muzeum i 31 w obszarze budowy ulicy 26 Dywizji Piechoty).

Na terenie inwestycji w projekcie zagospodarowania terenu przewidziano:

⁷⁶ W latach 2017 – 2018 „Remont i adaptacja budynku na potrzeby Muzeum Historycznego w Skierniewicach” oraz w 2016 roku – „Budowa zatok parkingowych, chodników ciągu pieszo – jezdni, kanalizacji deszczowej oraz oświetlenia ulicznego.

⁷⁷ „Organizacja zajęć pozalekcyjnych dla dzieci i młodzieży w połączeniu ze wsparciem psychologicznym” oraz „Spotkania integracyjne dla osób starszych”. Oba zadania są cyklicznie realizowane co roku oraz nie są związane z terenami zielonymi Miasta.

⁷⁸ „Rewitalizacja tkanki mieszkaniowej na wyznaczonym obszarze rewitalizacji w Mieście Skierniewice”, „Adaptacja budynków służących aktywizacji społeczno – zawodowej, wsparciu oraz opiece nad osobami niepełnosprawnymi”, „Rewitalizacja budynku Towarzystwa Przyjaciół Skierniewic”, „Rewitalizacja zabytkowego neorenesansowego Ratusza w Skierniewicach”.

⁷⁹ „Podniesienie atrakcyjności infrastruktury turystycznej Miasta Skierniewice”, „Budowa Przedszkola nr 3 przy ul. Kopernika”, „Zagospodarowanie terenu i remont Przedszkola nr 1” oraz Budowa żłobka ISKIERKA przy ul. Rawskiej”.

⁸⁰ Dalej: organy.

- na terenie Muzeum nasadzenia 10 szt. drzew, 5108 szt. krzewów (w tym 5040 w formowanych żywopłotach oraz 68 o pokroju naturalnym), ogrody kwiatowe z bylin o łącznej pow. 473 m² oraz 15 147,7 m² trawników dywanowych;
- na terenie budowanej drogi 26 Dywizji Piechoty nasadzenia 25 szt. drzew, 1033 szt. krzewów, 21 szt. pnączy i 4108 cebulek kwiatów.

Łączna ilość drzew usuwanych na podstawie wydanych dla przedsięwzięcia decyzji⁸¹ wyniosła 257, w ramach których ostatecznie organy nakazały wykonanie nasadzeń zastępczych w liczbie 24 (14 dla obszaru Muzeum i 10 w obszarze budowy ulicy 26 Dywizji Piechoty). Zdaniem organów usuwane drzewa stanowiły przypadkowe nasadzenia niezwiązane z historycznym układem kompozycyjnym dawnych koszar carskich i rozrastały się w sposób chaotyczny i kolidowały z zagospodarowaniem terenu. W przypadku sześciu drzew istniała konieczność ich usunięcia ze względu na zły stan zdrowotny i zagrożenie bezpieczeństwa.

Nasadzenia zastępcze drzew zostały wykonane zgodnie z otrzymanymi decyzjami, a Urząd terminowo zawiadomił organy o ich dokonaniu.

W ramach drugiego przedsięwzięcia na fragmencie doliny rzeki Łupii pomiędzy ul. Podrzeczną a ul. Rzeczną na zachód od kościoła Św. Jakuba⁸², w projekcie zieleni z 2015 r. zaplanowano nasadzenia 20 szt. drzew liściastych o obwodzie pnia od 14 do 16 mm, 111 szt. krzewów i 200 szt. bylin. Nie przewidziano do usunięcia drzew, a wyłącznie 3 szt. krzewów. W ramach inwestycji wybudowano również parking dla pojazdów, ciąg pieszo – jezdny wzdłuż rzeki oraz ciąg infrastruktury rekreacyjnej, a kompozycję zieleni podporządkowano ukształtowaniu terenu doliny rzeki Łupii, roli ozdobnej i rekreacyjnej.

W projekcie zagospodarowania terenu całej inwestycji przewidziano udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 84,9% powierzchni działki (brak danych co do jej wartości dotychczasowej).

Zinwentaryzowano na terenie realizacji inwestycji łącznie 22 szt. drzew, z czego cztery przesadzono, a wszystkie poddano pracom pielęgnacyjno – sanitarnym. Ponadto usunięto cztery sztuki krzewów oraz pnącze na ogrodzeniu działki. Wszystkie nasadzenia i pielęgnacja zieleni została wykonana zgodnie z dokumentacją⁸³.

(akta kontroli str. 12-14, 37-40 1308-1451)

Na etapie planowania i projektowania powyższych przedsięwzięć nie wyrażali opinii pracownicy Urzędu właściwi w sprawach zarządzania zielenią miejską.

Kierownik Wydziału Organizacyjnego wyjaśnił, że w Urzędzie Miasta nie wprowadzono wewnętrznych zasad i procedur w zakresie ochrony przyrody przy prowadzeniu prac budowlanych, jednak w trakcie realizacji inwestycji miasto zobowiązało inspektorów nadzoru inwestorskiego do dopilnowania, aby wykonawcy zabezpieczali drzewa i krzewy w sposób gwarantujący ich skuteczną ochronę przed uszkodzeniami. Każdorazowo Miasto prowadząc postępowania związane z realizacją zadań inwestycyjnych lub remontowych zawiera w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia i/lub w załącznikach do ww. specyfikacji informacje, które obligują wykonawców do zachowywania wszelkich obowiązków nałożonych

⁸¹ Decyzje: WUOZ-AC.5146.84.2017.BS z 10 maja 2017 r., WUOZ-AC.5146.253.2017.LL z 7 września 2017 r., WUOZ-AC.5146.344.2017.BS z 17 października 2017 r. (wszystkie Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Łodzi) oraz RŚII.7120.3.432.2017.AK z 19 października 2017 r. Marszałka Województwa Łódzkiego.

⁸² Teren objęty mpzp zatwierdzony uchwałą Rady Miasta Skierniewice Nr LIV/150/02 z dnia 26 września 2002 r. (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 6 grudnia 2002 r. Nr 296, poz. 3522). W mpzp teren oznakowany był symbolem 9.65.MN, Z, U, Ksp, KDX, EE a udział terenów zieleni – minimum 20% powierzchni.

⁸³ Zbadano podczas oględzin terenu w dniu 5 maja 2021 r.

obowiązującymi przepisami⁸⁴ dot. ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody i jej elementów.

Ponadto WGKiOŚ był w posiadaniu zestawu zasad postępowania (w postaci tzw. „dobrych praktyk”) w zakresie ochrony drzew i krzewów na placu budowy, który był brany pod uwagę przy realizacji różnych zadań, w tym inwestycyjnych i remontowych, gdzie istniejące nasadzenia mogą być narażone na uszkodzenia. Stan zieleni istniejącej i nowej był uwzględniany przy odbiorze robót budowlanych.

(akta kontroli str. pismo 12-14, 38-40, 1298-1302, 1308-1311)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach realizowanych w ramach Programu rewitalizacji, uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. Inwestycje te zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi zezwoleniami. W pierwszej z nich powierzchnia biologicznie czynna uległa zmniejszeniu (z 77,73% do 68,99%), w drugiej udział powierzchni biologicznie czynnej wyniósł 84,9%, a dokonane nasadzenia przewyższyły ilość usuniętej roślinności.

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:

Uwagi

1. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność wyłączenia się Prezydenta z prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących wydania zezwoleń dla Miasta Skierniewice na usunięcie drzew rosnących na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym jest Miasto Skierniewice oraz na nieruchomościach będących własnością Miasta Skierniewice w celu zapewnienia bezstronności postępowania.
2. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na konieczność dochowania staranności przy sporządzaniu sprawozdań PZP-1 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.

⁸⁴ Dotyczy art. 87a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody oraz art. 22 ustawy Prawo budowlane.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 20 maja 2021 r.

Kontrolerzy

Mateusz Fajst - Świąćicki
Doradca ekonomiczny



Michał Maćkiewicz
Doradca ekonomiczny



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

