



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.005.03.2021

Pani
Hanna Zdanowska
Prezydent Miasta Łodzi
ul. Piotrkowska 104
90-926 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Łodzi ¹ , ul. Piotrkowska 104, 90-926 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Zdanowska, Prezydent Miasta Łodzi ² , od 13 grudnia 2010 r. (akta kontroli str. 5-7, 32)
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	Marcin Kuzan, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/31/2021 z 3 lutego 2021 r. (akta kontroli str. 1-2) Michał Maćkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/63/2021 z dnia 22 kwietnia 2021 r. (akta kontroli str. 3-4)

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

W Urzędzie Miasta opracowano dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Miasto nie dysponowało jednak opracowaną spójnie w jednym dokumencie 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 przestrzennego (dalej: Studium). Wprawdzie pokrycie powierzchni gminy miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp) wzrosło w okresie objętym kontrolą z 8,18% do 25,60%, to jednak w dalszym ciągu było niewielkie, co uniemożliwiało skuteczną ochronę terenów zielonych przed zagospodarowaniem niezgodnym z polityką przestrzenną wyrażoną w Studium. W takim przypadku jedyne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów cennych przyrodniczo wynikały z faktu ustanowienia na nich lokalnych form ochrony przyrody, zdefiniowania terenu jako przestrzeni publicznej lub uchwalenia mpzp. Pozytywnie należy ocenić opracowanie mpzp dla wyznaczonych terenów przestrzeni publicznej posiadającej funkcje przyrodnicze oraz podjęcie prac nad sporządzeniem mpzp dla tych terenów. NIK zauważa, że realizacja polityki przestrzennej Miasta na podstawie decyzji o warunkach zabudowy umożliwiła wydanie takiej decyzji także dla nieruchomości zlokalizowanej w części Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, czego nie przewidywał plan ochrony tego Parku, ustanowiony rozporządzeniem Wojewody Łódzkiego⁶ oraz dla terenów zieleni w otoczeniu wód. W latach 2015 - 2020 Miasto sprzedało 5,62 ha terenów przeznaczonych w Studium jako tereny zieleni publicznej i lasów komunalnych, z których część została zagospodarowana pod zabudowę wielorodzinną bądź handlową. Zgodę na sprzedaż tych terenów wyraziła Rada Miejska, lub też sprzedane były w drodze przetargu (na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷ oraz uchwały Rady Miejskiej⁸ w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie), z zaznaczeniem w upublicznionym wykazie, że ewentualne kierunki zagospodarowania terenu, na wniosek inwestora, będą określone w indywidualnie wydanych warunkach zabudowy. Niemniej jednak zbywanie w latach 2015-2017 działek na terenach wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, a jednocześnie niechronionych przed zabudową na podstawie mpzp, pozostawało w sprzeczności z zapisami dokumentów strategicznych i planistycznych Miasta. Jednocześnie w trakcie kontroli NIK Miasto zrezygnowało ze sprzedaży 50,5 ha terenów zieleni.

W przypadku usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich, Miasto wywiązało się z obowiązków nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach administracyjnych, sadząc w szczególności drzewa rodzime, a także ozdobne odmiany gatunków

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

⁵ Dalej: plany miejscowe, plany lub mpzp.

⁶ Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z dnia 21 sierpnia 2003 Nr 231 poz. 2162, dalej: plan ochrony Parku.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).

⁸ § 2 pkt 2 uchwały Nr XXVII/547/08 Rady Miejskiej z dnia 27 lutego 2008 r. w sprawie zasad nabywania i zbywania nieruchomości, ich wydzierżawiania oraz oddawania w użytkowanie, zmienionej uchwałami Rady Miejskiej Nr XXXVII/720/08 z dnia 9 lipca 2008 r., Nr LI/985/09 z dnia 18 lutego 2009 r., Nr XCII/1655/10 z dnia 25 sierpnia 2010 r., Nr XXVI/407/11 z dnia 26 października 2011 r., Nr XLI/806/12 z dnia 6 czerwca 2012 r., Nr LIII/1109/12 z dnia 5 grudnia 2012 r.

liściastych. Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę na fakt, że liczba nasadzeń drzew była niższa niż liczba usuniętych o ponad dwa tysiące sztuk.

Pozytywnie NIK ocenia fakt, że w latach 2015-2020 łączna powierzchnia terenów zielonych w Łodzi wzrosła o 224,6 ha (w tym powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych o 67,7 ha), a także nabycie przez Miasto 13,25 ha terenów zielonych. W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych realizowanych w śródmieściu, uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. Inwestycje te zostały zrealizowane zgodnie z obowiązującymi zezwoleniami, pod nadzorem Łódzkiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (dalej: Konserwator zabytków). Jednak w związku z wymogami ochrony konserwatorskiej, w pierwszym przypadku usunięto więcej drzew niż posadzono, natomiast po realizacji drugiego powierzchnia biologicznie czynna wzrosła o 76 m².

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Rada Miasta Łodzi w dniu 25 czerwca 2012 r. przyjęła uchwałę Nr XLIII/824/12 w sprawie Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+ (dalej: Strategia). Strategia oparta była na trzech filarach¹⁰, a jeden z nich to: przestrzeń i środowisko¹¹, który dotyczył poprawy jakości życia mieszkańców m.in. dzięki rewitalizacji kluczowych obszarów Miasta i wykorzystania potencjału środowiska przyrodniczego. Projekt Strategii 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. W ramach filaru: przestrzeń i środowisko wyznaczono m.in. cel strategiczny: Zielona, uporządkowana Łódź – poprawa jakości życia łodzian i zwiększenie atrakcyjności Miasta dzięki wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego, zachowaniu i porządkowaniu przestrzeni aktywnej biologicznie i obszarów służących rekreacji i budowaniu zdrowego stylu życia.

Cele Strategii miały być realizowane przez polityki sektorowe, w tym m.in. politykę przestrzenną, kształtującą przestrzeń Miasta na miarę współczesnych wyzwań demograficznych, gospodarczych i środowiskowych. Zadania do realizacji zostały określone w politykach sektorowych. Strategia nie zawierała wskazań w zakresie przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową terenów zielonych. W trakcie konsultacji społecznych projektu Strategii żadna ze zgłoszonych uwag nie odnosiła się bezpośrednio do zakresu dot. zieleni.

Zgodnie z uchwałą w sprawie przyjęcia Strategii¹² Prezydent Miasta Łodzi przedkładała Radzie Miejskiej informacje o stanie jej realizacji w formie raportu o stanie Miasta za lata 2015-2019¹³.

(akta kontroli str.202-205)

1.2. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa programy ochrony środowiska: Program ochrony środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011-2014 z perspektywą na

⁹ 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.

¹⁰ Filar: gospodarka i infrastruktura, Filar: społeczeństwo i kultura, Filar: przestrzeń i środowisko.

¹¹ Filar: Przestrzeń i środowisko – Łódź atrakcyjna, bezpieczna i zdrowa - poprawa jakości życia mieszkańców dzięki zwiększeniu atrakcyjności przestrzeni publicznej, rewitalizacji kluczowych obszarów Miasta, wykorzystaniu potencjału środowiska przyrodniczego i rozwoju zrównoważonego transportu miejskiego.

¹² Nr XLIII/824/12 z dnia 25 czerwca 2012 r.

¹³ Raport za 2020 r. na dzień zakończenia kontroli był w opracowaniu.

lata 2015-2018¹⁴ (dalej: Poś 2015-2018) oraz Program ochrony środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025¹⁵ (dalej Poś 2018-2021). Pierwszy z programów opracował podmiot zewnętrzny. Kolejny program został przygotowany przez pracowników Urzędu Miasta oraz Zarządu Zieleni Miejskiej¹⁶ (dalej: ZZM). Poś 2011-2014 zawierał zapisy dotyczące problemów i barier dotyczących ochrony i rozwoju terenów zielonych. Zapisy te wskazywały, że pozostałości przyrody naturalnej na terenie Łodzi wymagały skutecznej ochrony przez zniszczeniem. Czynnikiem szczególnie niszczącym była chaotyczna zabudowa prowadzona bez mpzp, kreowana przez inwestorów w oparciu o indywidualne decyzje o warunkach zabudowy.

W Poś 2015-2018 jako istotne z punktu widzenia naprawy środowiska w Łodzi wybrano 10 priorytetów¹⁷, w tym priorytet III – Ochrona przyrody i rozbudowa terenów zieleni miejskiej. W ramach tego priorytetu wydzielono dwa działania, z których następnie wyodrębniono dwa zadania: Ochrona różnorodności biologicznej i rozbudowa sieci obszarów chronionych oraz Rozbudowa terenów zieleni miejskiej. Dla realizacji powyższego priorytetu niezbędne było wykonanie m.in. następującego zakresu: tworzenie nowych terenów zieleni ogólnodostępnej (szczególnie w strefie zurbanizowanej i sąsiedztwie dużych osiedli mieszkaniowych) z rozbudową infrastruktury służącej funkcji rekreacyjno-wypoczynkowej; sporządzenie cyfrowej bazy danych o terenach zieleni i obszarach przyrodniczo cennych; tworzenie nowych obszarów chronionych; zwiększenie powierzchni lasów komunalnych poprzez zalesienie wytypowanych obszarów.

W Poś 2018-2021¹⁸ na podstawie aktualnego stanu środowiska określono cele i priorytety ekologiczne, w tym cele długoterminowe, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do realizacji celów. Ustanowiono 10 celów, w tym cel: Zasoby przyrodnicze, na który składały się: ochrona różnorodności biologicznej oraz krajobrazowej, a także zapewnienie odpowiedniej dostępności i jakości terenów zieleni.

(akta kontroli, str. 33-46)

Dla realizacji celu dotyczącego ochrony różnorodności biologicznej oraz krajobrazowej, a także zapewnienia odpowiedniej dostępności i jakości terenów zieleni, w Poś 2018-2021, przewidziano do realizacji m.in. następujące zadania:

- monitorowanie realizacji ochrony reliktyw naturalnej przyrody Miasta (przestrzegania zakazów i ograniczeń wynikających z aktów stanowiących),
- określanie wskazań ochronnych i uzgodnienia zabiegów ochrony czynnej,
- realizacja zadań z zakresu uprawy i hodowli lasu,
- tworzenie nowych i realizacja bieżącego utrzymania istniejących ogólnie dostępnych terenów zieleni urządzonej.

W ramach ww. zadań w harmonogramie zadań własnych wraz z ich finansowaniem w zakresie celu dotyczącego zasobów przyrodniczych wskazano zadanie:

¹⁴ Obowiązek opracowania programu ochrony środowiska wynikał wprost z art. 17 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25 poz. 250, ze zm.). Program określał cele i priorytety ekologiczne, poziomy celów długoterminowych, rodzaj i harmonogram działań proekologicznych oraz środki niezbędne do realizacji celów.

¹⁵ Na podstawie art. 14 ust.2, art. 17 ust. 1 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519, ze zm.).

¹⁶ Jednostka budżetowa Miasta Łodzi.

¹⁷ Priorytet I – Ochrona zasobów wód powierzchniowych i podziemnych, zabezpieczenie przeciwpowodziowe, Priorytet II Ochrona gleb i ziemi, Priorytet III Ochrona przyrody i rozbudowa terenów zieleni miejskiej, Priorytet IV Założenia programu gospodarki odpadami, Priorytet V Ochrona powietrza, Priorytet VI Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, Priorytet VII Redukcja emisji hałasu, Priorytet VIII Ograniczenie możliwości wystąpienia poważnych awarii, Priorytet IX Utrzymanie obowiązujących standardów w zakresie promieniowania elektromagnetycznego, Priorytet X Kształtowanie postaw ekologicznych.

¹⁸ Został opracowany zgodnie z wytycznymi Ministra Środowiska do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska z dnia 2 września 2015 r.:

https://bip.mos.gov.pl/fileadmin/user_upload/bip/strategie_plany_programy/Wytyczne_do_programow_ochrony_srodowiska_w_ersia_zatwierdzona_02_09_2015_grafik.pdf. Odsłona 17.02.2021 r.

Utrzymanie terenów zieleni wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Na realizację tego zadania w latach 2018-2021 zaplanowano koszty w wysokości 32 082 724 zł¹⁹.

W odniesieniu do realizacji celu wskazanego w PoS 2018-2021 dotyczącego różnorodności biologicznej oraz dostępności terenów zieleni, Prezydent w wyjaśnieniach wskazała m.in. że monitorowanie realizacji ochrony relikwów naturalnej przyrody Miasta (przestrzegania zakazów i ograniczeń wynikających z aktów stanowiących), określanie wskazań ochronnych i uzgodnienia zabiegów ochrony czynnej, realizacja zadań z zakresu uprawy i hodowli lasu i tworzenie nowych i realizacja bieżącego utrzymania istniejących ogólnie dostępnych terenów zieleni urządzonej były działaniami ciągłymi. Monitorowanie przestrzegania zakazów i ograniczeń wynikających z aktów stanowiących było realizowane na bieżąco przez Straż Miejską, przez władających gruntami – w zakresie nadzoru właścicielskiego, oraz pracowników (dalej: WOŚiR). Wskazania ochronne i uzgodnienia zabiegów ochrony czynnej w odniesieniu do form ochrony przyrody ustanowionych uchwałami Rady Miejskiej były na bieżąco realizowane na wnioski władających gruntami przez WOŚiR, w ramach którego wyodrębnione było Samodzielne Stanowisko ds. Ochrony Przyrody.

Odnosnie realizacji zadań z zakresu uprawy i hodowli, z uwagi na lokalizację lasów komunalnych w zasięgu administracyjnym Miasta, posiadały one status ochronny, a ich użytkowanie ograniczało się w głównej mierze do utrzymania prawidłowego stanu sanitarnego oraz bezpieczeństwa osób odwiedzających lasy komunalne. Jednocześnie, w oparciu o bieżące potrzeby utrzymania lasu w odpowiedniej kondycji oraz zalesienie nowych gruntów, Leśnictwo Miejskie posadziło 21 500 szt. sadzonek drzew gatunków lasotwórczych na terenie Miasta.

W zakresie dotyczącym nowo utworzonych terenów zieleni urządzonej, uchwałą²⁰ uznano za park gminny teren położony w rejonie Alei Włókniarzy oraz ulic: Zgierskiej i Liściastej w Łodzi i nadano mu nazwę "Park nad Sokołówką". Łączna powierzchnia tego terenu to 12,3478 ha.

Prezydent dodała, że wszystkie zidentyfikowane obszary przyrodniczo cenne na terenie Łodzi podlegają ochronie w postaci jednej z form, o których mowa w ustawie o ochronie przyrody. Cyfrową bazę danych o tych obszarach stanowi Centralny Rejestr Form Ochrony Przyrody (dalej: CRFOP), prowadzony przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska²¹. Po utworzeniu i osiągnięciu funkcjonalności przez CRFOP tworzenie osobnej bazy danych dla Miasta stało się niecelowe.

(akta kontroli, str. 256-265)

Program ochrony środowiska był spójny ze Strategią rozwoju gminy oraz Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska sporządzono raport z wykonania Programu ochrony środowiska^{22 23}. W zakresie ochrony przyrody i rozbudowy terenów zieleni miejskiej PoS 2015-2018 przewidywał realizację zadań związanych z rewaloryzacją parków i przebudową terenów zieleni urządzonej. Zadania wskazane w programie w powyższym zakresie, zostały zrealizowane.

(akta kontroli, str. 204-205)

¹⁹ W latach 2018-2021 odpowiednio 7 832 400 zł, 7 910 724 zł, 8 068 938 zł, 8 270 662 zł.

²⁰ Nr LXIX/1759/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 marca 2018 r.

²¹ <http://crfop.gdos.gov.pl/>

²² Sprawozdanie z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Łodzi na lata 2011-2014 z perspektywą na lata 2015-2018.

²³ W trakcie kontroli trwały prace nad raportem z Programu ochrony środowiska na lata 2018-2021 z perspektywą do roku 2025 - z planowanym zakończeniem na trzeci kwartał 2021 r.).

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa dokumenty przyjęte uchwałami Rady Miasta²⁴²⁵ w sprawie uchwalenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi” (dalej: Studium z 2010 r. i Studium z 2018 r.). Studium z 2018 r. zostało zmienione uchwałą Nr VI/215/19 Rady Miejskiej z dnia 6 marca 2019 r.

W ramach podsystemu biologicznego Studium z 2010 r. zakładało m.in.:

- zachowanie w niezmienionym stanie terenów o najwyższych walorach przyrodniczych (...),
- wyznaczenie terenów w systemie przyrodniczym Miasta, pozwalającym na zachowanie i utrwalenie dotychczasowych obszarów terenów zieleni komunalnej,
- wyznaczenie nowych terenów celu publicznego z przeznaczeniem na obszary zieleni urządzonej.
- wyznaczenie korytarzy ekologicznych.

(akta kontroli str. Studium str. 1836-1837)

W konsekwencji określonej w Studium z 2010 r. polityki przestrzennej przyjęto docelowo pełne pokrycie obszaru Miasta mpzp. Ze względu na konieczny czas na sporządzenie planów miejscowych oraz konsekwencje budżetowe, nie określono czasu ich opracowania.

(akta kontroli, str. 1838)

W Studium z 2010 r. m.in ustalono standardy w zakresie równoważenia środowiska przyrodniczego oraz kształtowania struktury przestrzennej Miasta, to jest: minimalny udział terenów zieleni w [m²] na mieszkańca, maksymalną odległość od terenu codziennego wypoczynku w [m]. Minimalny udział terenów zieleni w m²/mieszkańca ustalono dla strefy centralnej (poza obszarami UC1 do UC4) na poziomie 10 m²/mieszkańca, identycznie jak w strefie śródmiejskiej. Dla zespołów miejskich – 15 m²/mieszkańca. W strefie obrzeżnej zabudowy peryferyjnej – 20 m²/mieszkańca. Maksymalną odległość od terenu codziennego wypoczynku dla strefy centralnej²⁶ oraz śródmiejskiej wyznaczono na 800 m. Dla strefy zespołów miejskich droga ta miała wynosić 1000 m, a dla strefy obrzeżnej zabudowy peryferyjnej maksymalnej odległości nie wyznaczono.

(akta kontroli, str. 1839)

W Studium z 2010 r. nie określono definicji powierzchni biologicznie czynnej. W słowniczku pojęć zdefiniowano teren otwarty jako niezabudowane i biologicznie czynne tereny o różnych formach użytkowania, większość tych terenów wchodzi w skład systemu przyrodniczego Miasta.

(akta kontroli, str. 1840-1842)

Prezydent wyjaśniła, że w Studium przyjmuje się definicję powierzchni biologicznie czynnej tożsamo z prawną definicją „terenu biologicznie czynnego” – zgodnie z orzecznictwem w sprawie relacji tych dwóch pojęć i z przyjętą praktyką projektową. Ze względu na powyższe nie definiowano w Studium przedmiotowego pojęcia. W mpzp definiowano wymagany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jako „udział procentowy terenu biologicznie czynnego w powierzchni działki budowlanej”.

(akta kontroli, str. 10, 24-25)

²⁴ Nr XCIX/1826/10 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 27 października 2010 r.

²⁵ Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 marca 2018 r.

²⁶ Za wyjątkiem obszaru - tereny skrzyżowania głównych osi kompozycyjnych Miasta (UC4) – dla którego takiej odległości nie wyznaczono.

Zgodnie z zapisami Studium z 2018 r. do obszarów o najcenniejszych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, zapewniających łączność obszaru Łodzi z terenami cennymi przyrodniczo w jego otoczeniu, należały przede wszystkim Las Łagiewnicki i jego otulina, chronione prawnie jako część Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich, oraz mniejsze przestrzennie, ale bardzo istotne doliny rzeczne – głównie Neru, Sokółki, Bzury, Miazgi i Łódki. Funkcja ekologiczna dolin rzecznych, największych kompleksów leśnych oraz otwartych przestrzeni terenów rolniczych w strefach głównego napływu mas powietrza – powinna być, zgodnie z zapisami Studium z 2018 r., nadrzędna w stosunku do pozostałych. Często jednak z racji dużych walorów krajobrazowych były to tereny podlegające silnej presji inwestycyjnej (np. dolina Miazgi w Nowosolnej, dolina Bzury w rejonie Lasu Łagiewnickiego, Las Rudzki)²⁷.

(akta kontroli, str. 1843-1844)

W Studium z 2018 r. wskazano, że w stanie prawnym obowiązującym na dzień jego przyjęcia, nie obowiązywały żadne normatywy w zakresie ilości terenów zieleni urządzonej/parkowej przypadającej na jednego mieszkańca terenów zurbanizowanych. W wytycznych urbanistycznych z lat sześćdziesiątych ubiegłego wieku²⁸ przyjmowano wartość około 8-12 m² zieleni urządzonej na jednego mieszkańca jako wartość optymalną. Z zapisów Studium z 2018 r. wynika że w 2012 roku na jednego mieszkańca Łodzi przypadało 8 m² terenów zieleni parkowej.

(akta kontroli, str. 1845-1846)

W Studium z 2018 r. przedstawiono także dane dotyczące ilości zieleni przypadającej na 1 mieszkańca w poszczególnych rejonach Miasta²⁹. W przypadku większości jednostek Systemu Informacji Miejskiej Łodzi (dalej: SIM³⁰) powierzchnia zieleni ogólnodostępnej przypadająca na jednego mieszkańca nie przekraczała 8 m². Jednostkami charakteryzującymi się pełnym brakiem lub niewielkim udziałem zieleni były jednostki z dużym udziałem historycznej zabudowy XIX-wiecznej³¹, w których na jednego mieszkańca przypada mniej niż 2,5 m² terenów zieleni, i gdzie zajmowała ona mniej niż 1% powierzchni jednostki. Niewielki udział terenów zieleni występował także w jednostkach z zabudową mieszkaniową jednorodzinną³². Zgodnie ze Studium, problem niedoboru terenów zieleni ogólnodostępnej nie miał tam jednak dużego znaczenia, gdyż na ogół każdy dom jednorodzinny posiadał własny teren rekreacyjny.

(akta kontroli, str. 1847-1848)

²⁷ Zasada ograniczania zainwestowania na terenach łącznikowych – przyrodniczo cennych – powinna dotyczyć nie tylko obszaru Łodzi, ale także gmin ościennych. Z analizy dokumentów planistycznych gmin Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego wynika tendencja do intensyfikacji zabudowy w strefie podmiejskiej Łodzi (gminy Aleksandrów Łódzki i Konstantynów Łódzki wprowadzają nowe tereny inwestycyjne – mieszkaniowe i przemysłowo-usługowe na całej długości granicy z Łodzią).

²⁸ Zarządzenie Nr 118 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 15 czerwca 1964 roku w sprawie wskaźników wykorzystywania terenów zainwestowania miejskiego.

²⁹ Przeprowadzona w tym celu analiza – badanie własnym MPU (2014) dla poszczególnych jednostek Miasta (podział SIM) obliczono: powierzchnię terenów zieleni ogólnodostępnej w ha, ich powierzchnię w m² przypadającą na jednego mieszkańca danej jednostki oraz odsetek osób mieszkających w promieniu do 600 m od tego typu terenów. Za tereny zieleni ogólnodostępnej uznano: tereny zieleni urządzonej tj. parki, skwery, zieleńce (zidentyfikowane na podstawie opracowania *Lotniczych zdjęć ukośnych wykonanych przez MGGP Aero, Kraków 2013 rok, analizy ortofotomap Łodzi, danych ewidencyjnych oraz danych ZZM w Łodzi*) – niezależnie od stanu własności oraz lasy stanowiące własność gminy Łódź (zidentyfikowane na podstawie danych ewidencyjnych Łódzkiego Ośrodka Geodezyjnego), uznane również za tereny o walorach wypoczynkowych porównywalnych z terenami zieleni urządzonej.

³⁰ Łódzki system informacji wizualnej, wdrażany w mieście od 2005 r. oparty na czerwono-niebieskich i czerwono-brązowych (na terenach o cennych turystycznie walorach) tablicach, zawierających nazwę ulicy i obszar Miasta oraz numerację porządkową nieruchomości. SIM został powołany do życia uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi. Wprowadzono wtedy też podział Miasta na 56 obszarów turystycznych, mających odpowiadać jego rejonom historycznym. Nazwy obszarów widnieją na czerwonych panelach elementów SIM.

³¹ Fabryczna Widzew, Stare Polesie, Stare Bałuty.

³² Nowe Sady, Chocianowice, Wzniesienia Łódzkie, Romanów, Andrzejów.

Największe niedobory zieleni dotyczyły obszaru między ulicami: Piotrkowską, Północną, Wschodnią i Narutowicza, gdzie nie występowały żadne tereny zieleni urządzonej, a liczba drzew była najniższa w całej Strefie i nie przekraczała 6 szt. na 1 ha. Dostęp do „dużych” (powyżej 2 ha) terenów zieleni mieli nieliczni mieszkańcy śródmieścia. Na większości terenów Strefy Wielkomiejskiej zieleni urządzonej w ogóle nie występowała lub jej udział w powierzchni kwartału nie przekraczał 1%. Tylko w nielicznych terenach braki te były rekompensowane obecnością pojedynczych zadrzewień lub ich skupisk.

(akta kontroli, str. 1848)

Zapisy Studium z 2018 r. wskazywały, że w strefach niedoboru zieleni położonych w intensywnie zurbanizowanych rejonach Miasta należało prowadzić działania ukierunkowane na włączanie w system zieleni także tych terenów, w których funkcja przyrodnicza nie była nadrzędna wobec pozostałych (ulice, cmentarze, ogrody działkowe) oraz wykorzystywać niewielkie nawet przestrzenie na nasadzenia zieleni (zieleni przyuliczna, zielone dachy, parki kieszonkowe).

(akta kontroli, str. 1849)

W podsumowaniu uwarunkowań rozwoju przestrzennego Miasta wskazano m.in.: ograniczenie zabudowy na obszarach obniżen dolinnych i terenach podmokłych; zwiększenie udziału terenów aktywnych biologicznie w strefie zurbanizowanej; zwiększenie udziału terenów zieleni urządzonej ogólnodostępnej w strefach jej niedoboru, ochronę terenów otwartych przed procesami nieplanowanej urbanizacji, utrzymywanie terenów otwartych w strukturze terenów aktywnych przyrodniczo (przywracanie funkcji produkcji rolnej, przeznaczenie pod zalesienia, tereny rekreacyjne), zachowanie pasów terenów wzdłuż dolin rzek i cieków okresowych wolnych od zainwestowania.

(akta kontroli, str. 1850-1851)

W Studium z 2010 r. oraz w Studium 2018 r. nie wyznaczono określonej (w jednostkach miary) „strefy ochrony przed zabudową” brzegów rzek i dolin rzecznych. Prezydent w wyjaśnieniach wskazała m.in. że zarówno specyfika terenów dolin rzecznych jak i skala Studium, które było dokumentem strategicznym, nie pozwalały na zapisanie w tekście szerokości strefy ochronnej ograniczającej możliwości zabudowy wzdłuż cieków wodnych w metrach. Parametry poszczególnych cieków oraz lokalne ukształtowanie terenu i różnorodność jego zagospodarowania, w tym parametry elementów antropogenicznych, były mocno zróżnicowane. Dodatkowo, na terenie Łodzi nastąpiło zatarcie krawędzi dolin rzecznych, co znacznie utrudniało identyfikację granic obszarów wymagających objęcia ochroną. Z powyższych względów podjęto decyzję o braku możliwości ustalenia jednolitej szerokości stref ochronnych wzdłuż wszystkich cieków. Zarówno w Studium uchwalonym w 2010 r., jak i w 2018 r., zostały oznaczone graficznie. Podstawę do wyznaczenia ww. stref ochronnych dolin rzecznych stanowiły opracowania specjalistyczne, w tym diagnozujące zagrożenia powodziowe na terenie Miasta.

(akta kontroli, str. 10, 26-28)

W Studium z 2018 r. postulowano, aby do czasu objęcia prawną ochroną, przy określaniu zasad zagospodarowania poszczególnych terenów (w mpzp, decyzjach planistycznych), przyjęto takie zasady i ograniczenia, które pozwoliłyby na ochronę ich zasobów przyrodniczych oraz zachowanie walorów tych terenów. Należy ograniczyć możliwość realizacji nowych zespołów zabudowy, w szczególności

wzdłuż linii brzegów rzek (zalecana szerokość pasa wolnego od zabudowy to 100 m).

(akta kontroli, str. 1852-1853)

Dla poszczególnych jednostek funkcjonalno-przestrzennych oraz w zależności od powierzchni terenu zieleni³³ ustalono maksymalną odległość do terenu zieleni w linii prostej w metrach wynoszącą od 200 m do 1 000 m.

(akta kontroli, str. 1854).

W zależności od jednostki funkcjonalno-przestrzennej powierzchnia biologicznie czynna wynosiła minimalnie od 5% do 30%, natomiast intensywność zabudowy maksymalna (brutto do całości terenu) od 0,3 do 6,0. Przykładowo: W1a (strefa wielkomiejska – wielofunkcyjne kwartały śródmiejskie) – powierzchnia biologicznie czynna min 5%, intensywność zabudowy 3,0; i dalej analogicznie: M1 (strefa ogólnomiejska – tereny wielkich zespołów mieszkaniowych) – min 25%, 1,5; M2 (tereny zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej) – min. 25%, maksimum dla zabudowy szeregowej 0,9, bliźniaczej 0,7, wolnostojącej 0,5, wielorodzinnej 0,9; U (tereny zabudowy usługowej) – min. 15%, 2,0. W Studium z 2010 r. wskazano możliwość dalszego funkcjonowania wszystkich użytkowanych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m², przy czym część obszarów wskazano do wykorzystania wyłącznie jako targowiska. W Studium z 2018 r. nie przewidziano rozwoju funkcji tego typu w nowych lokalizacjach, wobec czego nie określono wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla tego typu terenów.

(akta kontroli, str. 1855-1878).

Projekt Studium z 2018 r. został wyłożony do publicznego wglądu³⁴. Do projektu Studium wpłynęło 3 286 uwag. Zostały one rozpatrzone zarządzeniem³⁵ Prezydenta Miasta. W całości uwzględniono 297 uwag. Uwagi nieuwzględnione lub uwzględnione w części, dotyczyły głównie określenia w Studium indywidualnych działek jako terenu wyłączanego spod zabudowy, co było niezgodne z zamierzeniami inwestycyjnymi posiadaczy tych działek.

(akta kontroli, str. 1879)

W aktualizacji Studium z 2018 r.³⁶ - w części dotyczącej kierunków - zmiany dotyczyły głównie rozdziału dotyczącego zasad kształtowania przestrzeni publicznej oraz obszarów gminy, dla których obowiązkowe było sporządzenie miejscowego planu oraz obszarów, dla których gmina zamierzała sporządzić miejscowy plan. Zgodnie z aktualizacją Studium z 2018 r. zdefiniowano przestrzenie publiczne³⁷ oraz określono 53 obszary przestrzeni publicznej, czyli obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokajania potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na ich położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne. Wskazano także na obowiązek sporządzenia planów miejscowych dla takich obszarów, w tym m.in. terenów zielonych, to jest:

- terenów zieleni urządzonej (między ul. Ogrodową a ul. Romualda Mielczarskiego, na terenie Nowego Centrum Łodzi, na terenie dawnych

³³ Powierzchnia w [ha]: ≥ 3 ; ≥ 1 do < 3 ; $\geq 0,1$ do < 1 ha.

³⁴ W okresie od 17 lipca 2017 r. do 15 września 2017 r.

³⁵ Nr 7806/VII/18 z dnia 16 lutego 2018 r. w sprawie rozpatrzenia uwag złożonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi”.

³⁶ Uchwała Nr VI/215/19 Rady Miejskiej z dnia 6 marca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmian „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi” w zakresie dotyczącym określenia obszaru przestrzeni publicznej oraz obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

³⁷ Rozumiane jako zbiorowo użytkowane, ogólnodostępne fragmenty przestrzeni Miasta służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. Należą do nich przestrzenie publiczne o oddziaływaniu ogólnomiejskim wymagające bogatego wyposażenia w elementy usługowe, a także przestrzenie publiczne o oddziaływaniu ponadlokalnym i lokalnym.

Posiadeł Wodno-Fabrycznych, parki: Staromiejski, Helenów, im. Stanisława Staszica, im. Stanisława Moniuszki, im. Henryka Sienkiewicza, Źródłiska I, Źródłiska II, im. ks. Józefa Poniatowskiego, im. ks. bp. Michała Klepacza, im. Władysława Stanisława Reymonta, im. Jana Kilińskiego, im. Legionów, skwer im. Władysława Strzebińskiego);

- terenów rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych z dużym udziałem terenów leśnych i aktywnych przyrodniczo, do których należały:
 - istniejący kompleks leśny Las Łagiewnicki wraz z terenami przewidzianymi do jego poszerzenia,
 - strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź Zachód, w której znajdowały się istniejące tereny zieleni urządzonej (Park im. Piłsudskiego, Ogród Botaniczny, Łódzkie Błonia z tzw. Retkińską Górą, dawny poligon wojskowy Brus) oraz tereny proponowane do włączenia strefę terenów wypoczynku i rekreacji (tereny obecnie niezainwestowane, aktywne przyrodniczo w dolinie rzeki Łódki oraz po zachodniej stronie ul. Pułkownika Juszczakiewicza „Kornika”),
 - istniejący kompleks leśny Uroczysko Lublinek wraz z terenami przewidzianymi dla jego poszerzenia,
 - kompleks rekreacyjno-wypoczynkowy w Rudzie Pabianickiej, w tym: Park 1 Maja (Stawy Stefańskiego) oraz istniejący kompleks leśny Uroczysko Ruda-Popioły wraz z terenami przewidzianymi dla jego poszerzenia.

(akta kontroli, str. 1880-1886)

Dla wskazanych w Studium obszarów przestrzeni publicznej przystąpiono do sporządzania mpzp³⁸ już przed uchwaleniem zmiany Studium (6 marca 2019 r.). W pozostałych przypadkach mpzp były w trakcie sporządzania³⁹ lub nie było potrzeby przystępowania do ponownego opracowywania planów w sytuacjach gdy ustalenia już obowiązujących mpzp nie były zdezaktualizowane⁴⁰.

(akta kontroli str. 235-241)

³⁸ Przystąpienia do sporządzania planów podjęte przed zmianą Studium (w układzie nr uchwały Rady Miejskiej z dnia - wskazanie obszaru): LXVII/1725/18 z 22.02.2018 r. – odcinek ul. Zachodniej; LXXII/1924/18 z 14.06.2018 r. – Park Helenów; LXXII/1916/18 z 14.06.2018 r. – Teren wokół ronda Solidarności, odcinek ul. Uniwersyteckiej; LXXII/1917/18 z 14.06.2018 r. – Plac im. gen. J. H. Dąbrowskiego, park im. S. Staszica; LXXII/1946/18 z 14.06.2018 r. – Plac Zwycięstwa; XLII/1111/17 z 22.02.2017 – Park im. ks. J. Poniatowskiego; LXXII/1906/18 r. – Odcinek al. T. Kościuszki; LXXII/1913/18 z 14.06.2018 r. – Odcinek al. T. Kościuszki, odcinek ul. H. Sienkiewicza; LXII/1908/18 z 14.06.2018 r. – Plac Zwycięstwa, park Źródłiska I, park Źródłiska II; LXXII/1907/18 z 14.06.2018 r. – Park im. ks. bp. Michała Klepacza; XLVIII/983/12 z 12.09.2012 – Plac W. Reymonta, park im. W. Reymonta; XLVIII/1231/17 z 10.05.2017 r. – Las Łagiewnicki; LXXII/1933/18 z 14.06.2018 r. – Las Łagiewnicki; LXII/1935/18 z 14.06.2018 r. – Las Łagiewnicki; LXXII/1944/18 z 14.06.2018 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; XVI/268/07 z 12.07.2007 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXXII/1931/18 z 14.06.2018 r. Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXXII/1937/18 z 14.06.2018 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXXII/1934/18 z 14.06.2018 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; XLII/1112/17 z 22.02.2017 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; XLII/1113/17 z 22.02.2017 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXXII/1936/18 z 14.06.2018 r. – Uroczysko Lublinek; LXXII/1938/18 z 14.06.2018 – Uroczysko Lublinek; LXXII/1932/18 z 14.06.2018 r. – Kompleks rekreacyjno-wypoczynkowy w Rudzie Pabianickiej.

³⁹ W dacie wejścia w życie Studium (7 marca 2019 r.).

⁴⁰ Uchwała Rady Miejskiej LXVI/1683/18 z 25.01.2018 r. – Stary Rynek, Park Staromiejski i dalej; LXVI/1687/18 z 25.01.2018 r. – Teren zieleni urządzonej między ul. Ogrodową a ul. R. Mielczarskiego; VI/211/19 z 06.03.2019 – Plac dr N. Bartickiego; XXIX/756/16 z 11.05.2016 r. Plac Wolności, odcinek ul. Nowomiejskiej, odcinek ul. Piotrkowskiej, Pasaż A. Rubinstejna, ul. S. Moniuszki – dawny pasaż L. Meyera; III/40/14 z 29.12.2014 r. – Park im. S. Moniuszki, place i tereny zieleni urządzonej w obrębie NCL; III/41/14 z 29.12.2014 r. – tereny zieleni urządzonej w obrębie NCL; VI/213/19 z 06.03.2019 – Pasaż A. Rynkowski; XLVIII/1228/17 z 10.05. 2017 – Pasaż J. H. Józewskiego; LXVI/1682/18 z 25.01.2018 r. – odcinek ul. Piotrkowskiej, al. L. Schillera, park im. H. Sienkiewicza; XLVI/1684/18 z 25.01.2018 – Plac Katedralny Jana Pawła II, pasaż Abramowskiego; LXXIII/1970/18 z 04.07.2018 – Ciągi piesze i pieszo-rowerowe na terenie dawnych Posiadeł Wodno-Fabrycznych, teren zieleni urządzonej na obszarze dawnych Posiadeł Wodno-Fabrycznych; III/58/18 z 27.12.2018 – Ciągi piesze i pieszo-rowerowe na terenie dawnych Posiadeł Wodno-Fabrycznych, park im. J. Kilińskiego skwer im. Wł. Strzebińskiego; LXXXVIII/18/23/14 z 04.06.2014 – Plac Niepodległości, park im. Legionów; XXXVI/938/16 z 19.10.2016 r. – Las Łagiewnicki; XXVII/682/16 z 30.03.2016 r. – Las Łagiewnicki; V/86/15 z 21.01.2015 r. – Las Łagiewnicki; XXXVII/971/16 z 16.11.2016 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXIV/1460/01 z 18.07.2001 r. – Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; XLVIII/1225/17 z 10.05.2017 r. Strefa rekreacyjno-wypoczynkowa Łódź-Zachód; LXVI/1681/18 z 25.01.2018 r. – Kompleks rekreacyjno-wypoczynkowy w Rudzie Pabianickiej.

W aktualnym Studium dla obszarów wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze uchwalono mpzp na 3 883 ha; pozostają w opracowaniu dla 3 538 ha; nie przystąpiono do opracowania dla 4 795 ha.

Obszary przestrzeni publicznej – tereny zieleni urządzonej, dla których opracowano mpzp dotyczą 106 ha; przystąpiono do opracowania mpzp na 57 ha;

Powierzchnia obszarów przestrzeni publicznej – terenów rozwoju funkcji rekreacyjno-wypoczynkowych z dużym udziałem terenów leśnych i aktywnych przyrodniczo, dla których opracowano mpzp wynosiła 1 426 ha; a przystąpiono do opracowania dla 856 ha.

(akta kontroli str. 279-283)

Harmonogram sporządzania miejscowych planów został określony zarządzeniem Nr 3156/VII/16 Prezydenta Miasta z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2016-2020⁴¹.

1.4 W Łodzi według stanu na dzień 1 stycznia 2015 r. obowiązywało 66 mpzp o powierzchni 2 390 ha, co stanowiło 8,18% całkowitej powierzchni gminy. W ostatnim dniu 2015 r. obowiązywało 71 mpzp o powierzchni 3 116 ha, co stanowiło 10,66% powierzchni gminy. Stan na 31 grudnia lat 2016 – 2020 kształtował się odpowiednio: 82 mpzp o powierzchni 4 723 ha (16,16%); 92 mpzp o powierzchni 5 302 ha (18,14%); 103 o powierzchni 6 024 ha (20,61%); 114 o powierzchni 7 164 (24,51%); 121 o powierzchni 7 483 ha (25,60%).

(akta kontroli, str. 460).

W latach objętych kontrolą Rada Miejska przyjęła 72 uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia mpzp.

Prezydent wyjaśniła, że mpzp opracowywane były w kolejności zgodnej z harmonogramem określonym w zarządzeniu⁴². Część terenów zielonych, dla których plany nie zostały jeszcze opracowane, nie znalazła się w tym harmonogramie lub jest wytypowana do objęcia planem po 2024 roku i prace nad nimi trwają bądź nie zostały jeszcze podjęte. Etapowanie prac w harmonogramie i przystępowanie do sporządzania kolejnych projektów uzależnione jest od możliwości organizacyjnych i technicznych sporządzania planów miejscowych.

2 708 ha (z 6 259 ha) obszarów przyrodniczych, o wysokich walorach przyrodniczych wymagających ochrony oraz terenów dolin rzecznych chronionych przed niekontrolowaną zabudową zostało objętych mpzp, a dla 3 551 ha tego typu terenów nie uchwalono mpzp.

(akta kontroli, str. 265-266)

W przypadku 10 planów miejscowych⁴³ objętych badaniem:

- przeznaczenie terenów we wszystkich planach było zgodne z ich przeznaczeniem wskazanym w Studium;
- tereny przeznaczone pod zieleni były uwzględnione we wszystkich analizowanych planach;

⁴¹ Zarządzenie było zmieniane zarządzeniami: Nr 4295/VII/16 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2016 – 2020; Nr 6963/VII/17 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2016 – 2020; Nr 8139/VII/18 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2016 – 2020; Nr 8873/VII/18 zmieniające zarządzenie w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2016-2020.

⁴² Aktualne zarządzenie Nr 4678/VIII/20 z dnia 23 lipca 2020 r.

⁴³ Plan nr 131, 132, 127, 120, 104, 94, 87, 84, 81, 102.

- zasady ochrony przyrody i zieleni w planach zależały od szczegółowej lokalizacji i dotyczyły m.in.: dla południowej części osiedla Sokołów ochronę terenów położonych w granicach obszaru o szczególnych walorach krajobrazowych poprzez zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych. Dla terenów położonych w granicach zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina Sokołowski” na zasadach określonych w uchwale⁴⁴ Rady Miejskiej w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Dolina Sokołowski”⁴⁵. Przewidziano także ochronę pomników przyrody ożywionej na zasadach określonych w przepisach odrębnych⁴⁶. Dla doliny rzeki Sokołowski, obejmującą część zachodnią osiedla Radogoszcz - zapewniono ochronę terenów położonych w granicach obszaru o szczególnych walorach krajobrazowych ówczesnie projektowanego Obszaru Chronionego Krajobrazu „Bzury i Dorzecza Sokołowski”. Ochrona terenów położonych w granicach użytku ekologicznego „Międzyrzecze Sokołowski i Brzozy” oraz w granicach użytku ekologicznego „Olsy na Żabieńcu” na zasadach określonych w uchwałach Rady Miejskiej w Łodzi⁴⁷;
- w zmianie planu dla południowej części osiedla Sokołów⁴⁸ zmiany dotyczyły m.in. ustaleń dla terenów z przeznaczeniem podstawowym pod zabudowę przemysłową. Dla terenu oznaczonego 1P powierzchnię terenu biologicznie czynnego zmniejszono z 20% do 5% powierzchni działki. Dla terenu 27P ustalono m.in.: powierzchnię zabudowy nie większą niż 40% i zwiększono ją do 70%. Powierzchnię terenu biologicznie czynnego zmieniono z nie mniejszej niż 30% powierzchni działki do nie mniejszej niż 5% powierzchni działki. Zmiana planu dla części obszaru Miasta Łodzi położonej w dolinie rzeki Sokołowski⁴⁹ dotyczyła terenów oznaczonych jako tereny zabudowy przemysłowej oraz tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², oraz usług

Prezydent wyjaśniła m.in., że przyczyną zmiany wyżej wymienionych planów miejscowych była konieczność modyfikacji zapisów w zakresie ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz w zakresie ustalonych parametrów, wskaźników i zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów. Zmiany planów dotyczyły wyłącznie modyfikacji części tekstowej ich uchwał. W obu przypadkach tereny objęte zmianami w planach wchodziły w skład dzielnicy przemysłowej, tzw. „Teofilowa przemysłowego”, gdzie zlokalizowane zostały podmioty gospodarcze prowadzące działalność produkcyjną i usługową, m.in. taką jak: złomowanie i skup pojazdów, produkcja szkła, betonowych materiałów budowlanych. Wprowadzone zmiany w planach umożliwiały kontynuację prowadzonych od lat działalności, w przyjętej w Studium, strefie terenów aktywności gospodarczej, o znacznej uciążliwości, pełniących istotną rolę dla rozwoju gospodarczego Łodzi.

⁴⁴ Nr XCI/1600/10 z dnia 7 lipca 2010 r.

⁴⁵ Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2010 r. Nr 245 poz. 1976,

⁴⁶ Uchwała nr XXVII/905/20 Rady Miejskiej z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Łodzi obejmującej południową część osiedla Sokołów zmieniono część tekstową uchwały LXXIII/1532/13 Rady Miejskiej z dnia 30 października 2013 r.

⁴⁷ Nr LVIII/1108/09 Rady Miejskiej z dnia 27 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Międzyrzecze Sokołowski i Brzozy” (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 193 poz. 1766); Nr XCI/1596/10 Rady Miejskiej z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Olsy na Żabieńcu” (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego Nr 245 poz. 1972).

⁴⁸ Uchwałą nr XXVII/905/20 Rady Miejskiej z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Łodzi obejmującej południową część osiedla Sokołów zmieniono część tekstową uchwały LXXIII/1532/13 Rady Miejskiej z dnia 30 października 2013 r. w sprawie uchwalenia mpzp.

⁴⁹ Uchwałą nr XXVII/906/20 Rady Miejskiej z dnia 24 czerwca 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru Miasta Łodzi położonej w dolinie rzeki Sokołowski, obejmującej część zachodnią osiedla Radogoszcz.

Ponadto wprowadzone zmiany w planie (w terenie oznaczonym symbolem 43P) pozwoliły na uzupełnienie i przedłużenie dotychczasowych uzyskanych pozwoleń na zbieranie odpadów.

Na wskazanych terenach wydano pozwolenia na budowę (w tym rozbudowę i przebudowę):

- w terenie 1P m.in. : stacji gazów technicznych, hurtowni gazów medycznych, konfekcjonowania, magazynowania i dystrybuowania czynników chłodniczych i LPG, stacji naprawy cystern;
- w terenie 27P: hali magazynowej części samochodowych, magazynu hurtowni dziewiarskiej, hal magazynowych, pompowni i zbiornika zapasu wody przeciwpożarowej.
- w planie dotyczącym części Miasta położonej w dolinie rzeki Sokołówki, obejmującej część zachodnią osiedla Radogoszcz⁵⁰ dla terenu z przeznaczeniem podstawowym pod tereny rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² oraz usług wyznaczono następujące współczynniki: powierzchnia zabudowy nie większa niż 50% powierzchni działki, powierzchnia terenu biologicznie czynnego nie mniejsza niż 20% powierzchni działki, wskaźnik intensywności zabudowy nie większy niż 1,5
- w każdym z planów określono minimalną i maksymalną intensywność zabudowy oraz procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego;
- w planach zdefiniowano⁵¹ wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jako wskaźnik określający udział procentowy terenu biologicznie czynnego w powierzchni działki budowlanej. Natomiast jako teren biologicznie czynny w Urzędzie definiowano w rozumieniu rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵²;
- żaden z planów nie zawierał wskazań dot. alternatywnych form zwiększania terenów zielonych w mieście;
- projekty planów były wykładane do publicznego wglądu.

(akta kontroli, str. 1887-1898)

1.5. Gminny Program Rewitalizacji Miasta Łodzi⁵³ (dalej: GPR) został uchwalony⁵⁴ w 2016 r., a następnie zmieniony⁵⁵ w 2018 r. oraz w 2020 r.⁵⁶ Na całym obszarze rewitalizacji Miasta ustanowiono specjalną strefę rewitalizacji. Jej wprowadzenie⁵⁷ pozwalało na uproszczenie procedur administracyjnych związanych z realizacją GPR. W GPR odnoszono się do kwestii terenów zielonych znajdujących się w obszarze rewitalizacji. W obszarze rewitalizacji nie występowały znaczące zagrożenia dla form ochrony przyrody. Występujące pomniki przyrody objęte były ochroną⁵⁸.

⁵⁰ Uchwała Nr VIII/146/15 Rady Miejskiej z dnia 18 marca 2015 r.

⁵¹ W (§ 4), to jest w jednostce redakcyjnej dotyczącej określeń stosowanych w uchwale.

⁵² Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

⁵³ Powstanie Gminnego Programu Rewitalizacji zostało zainicjowane uchwałą Rady Miejskiej Nr XXVII/678/16 z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia Gminnego Programu Rewitalizacji Zespół ds. Rewitalizacji został powołany Zarządzeniem Nr 2692/VII/16 Prezydenta Miasta w sprawie powołania Zespołu ds. Rewitalizacji.

⁵⁴ Uchwała Nr XXXV/916/16 Rady Miejskiej z dnia 28 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Łodzi.

⁵⁵ Uchwałą Nr LXXIII/1980/18 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 5 lipca 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Łodzi.

⁵⁶ Uchwałą Nr XXXIV/1122/20 Rady Miejskiej z dnia 24 grudnia 2020 r. zmieniającą uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Łodzi.

⁵⁷ Uchwałą Nr XLII/1095/17 Rady Miejskiej z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Łodzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji; Uchwała Nr XLV/1182/17 Rady Miejskiej z dnia 5 kwietnia 2017 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustanowienia na obszarze rewitalizacji Miasta Łodzi Specjalnej Strefy Rewitalizacji. Uchwała określała szczegółowe zasady udzielania dotacji na roboty budowlane polegające na remoncie lub przebudowie oraz na prace konserwatorskie i prace restauratorskie.

⁵⁸ 108 pomników przyrody.

(akta kontroli, str. 1940-1943)

Ochrona zieleni rosnącej w parkach miejskich, parkach kieszonkowych i na skwerach, zgodnie z zapisami GPR, polegać powinna m.in. na tym, że prace inwestycyjne nie powinny kolidować z istniejącą zielenią wysoką. Nasadzenia drzew miały być uzupełnieniem istniejących naniesień roślinnych. Zaznaczono także, że bezzasadne wycinki przyczyniają się do zubożenia przyrodniczego obszaru Łodzi.

(akta kontroli, str. 1944).

Z uwagi na fakt, że oba dokumenty (zarówno Studium z 2018 r. jak i GPR) były opracowywane równolegle i w procesie skoordynowanym, nie zachodziła konieczność wprowadzania zmian w Studium instrumentami ustawy o rewitalizacji.

(akta kontroli, str. 1945)

Wskaźnikami monitoringowymi GPR z 2018 r. były m.in. liczby: usuniętych⁵⁹ i nowo nasadzonych drzew⁶⁰ oraz usuniętych⁶¹ i nowo nasadzonych krzewów⁶² [w m²].

(akta kontroli, str. 1946)

Mieszkańców włączono w proces konsultacji społecznych dotyczących GPR. Celem konsultacji⁶³ było zebranie uwag dotyczących wprowadzenia zmian do GPR. Treść ogłoszenia w sprawie przeprowadzenia konsultacji została podana do publicznej wiadomości⁶⁴. Z treści raportu z konsultacji społecznych dotyczących GPR wynikało, że mieszkańcy zwracali uwagę na kwestię zieleni miejskiej, parków, terenów biologicznie czynnych. Uwagi te zostały uwzględnione.

(akta kontroli, str. 207-234, 1947-1949)

1.6. W Mieście nie opracowano miejscowego planu rewitalizacji. Prezydent wyjaśniła, iż plan ten był narzędziem fakultatywnym. Dotychczas w ramach prowadzonych działań nie stwierdzono potrzeby wprowadzania tego narzędzia planistycznego.

(akta kontroli, str. 34,41-42)

1.7. W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu, w którego zakresie była diagnoza stanu przyrody i terenów zieleni Miasta, zawierająca dane i informacje na temat podstawowych problemów dotyczących zieleni miejskiej, równomierności jej rozmieszczenia w poszczególnych częściach miasta (w tym ich dostępności dla mieszkańców poszczególnych dzielnic/osiedli) oraz obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku presji inwestycyjnej. Prezydent wyjaśniła m.in. że Miasto opracowało szereg dokumentów strategicznych i planistycznych, które łącznie zawierają zakres informacji odpowiadający „diagnozie stanu przyrody i terenów zielonych”. Prezydent Stwierdziła, że administracja samorządowa dysponowała wystarczającą diagnozą stanu przyrody. W opracowaniu pozostawała pełna inwentaryzacja zieleni w oraz przede wszystkim zielona strategia dla Łodzi będąca w założeniu planem operacyjnym wdrożenia projektów prośrodowiskowych.

(akta kontroli, str. 34, 44-47)

⁵⁹ D₃₇: Usunięte drzewa w szt. – po punktach adresowych.

⁶⁰ D₃₈: Nowo nasadzone drzewa szt. – po punktach adresowych.

⁶¹ D₃₉: Usunięte krzewy w m² – po punktach adresowych.

⁶² D₄₀: Nowo nasadzone krzewy w m² – po punktach adresowych.

⁶³ Konsultacje odbyły się w terminie 19 kwietnia – 21 maja 2018 r.

⁶⁴ W Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu pod adresem: <http://bip.um.lodz.pl>, na stronie internetowej Urzędu m.in. pod adresem <http://www.um.lodz.pl>, na tablicach ogłoszeń Urzędu oraz Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi.

1.8. Głównym celem Strategii⁶⁵ było działanie na rzecz ograniczenia „rozlewania się” Miasta, a także rozsądne wykorzystanie posiadanego zasobu przestrzennego. Strategia opierała się na trzech filarach. Filar II dotyczył m.in.: ochrony terenów niezurbanizowanych oraz istotnych ekologicznie, zatrzymania ekspansji zabudowy wielorodzinnej poza granice Obszaru Współczesnego Rozwoju Strefy Wielkomięskiej.

(akta kontroli, str. 1950)

W dokumencie Polityka Komunalna i Ochrona Środowiska Miasta Łodzi 2020+⁶⁶ (dalej: Polityka komunalna), opisano potrzeby w zakresie poprawy jakości terenów zieleni miejskiej. Jednym z celów operacyjnych Polityki komunalnej było: zachowanie różnorodności biologicznej, ciągłości i stabilności układów ekologicznych poprzez ochronę relikwów przyrody naturalnej oraz przeciwdziałanie urbanizacji terenów stanowiących system ekologiczny Miasta⁶⁷. Zadaniem realizowanym w ramach programu I Zachowanie stabilności ekologicznej Miasta i ochrona lokalnej różnorodności biologicznej było m.in.: (2) przeciwdziałanie zmniejszaniu powierzchni biologicznie czynnej, zwłaszcza w centralnym obszarze Miasta, (3) zachowanie relikwów naturalnej przyrody i korytarzy ekologicznych, łączących tereny zieleni urządzonej, ośrodki różnorodności biologicznej na obszarze zurbanizowanym Miasta i w jego strefie peryferyjnej, w ramach istniejących na terenie Łodzi obszarowych form ochrony przyrody. Wartość tego Programu określono na 87,32 mln zł. W ramach Polityki komunalnej zdefiniowano dodatkowo następujące programy: Program III Zwiększenie powierzchni i poprawa infrastruktury na terenach zieleni miejskiej, Program IV Rewitalizacja parków zabytkowych Łodzi, Program V Pielęgnacja i odtwarzanie nasadzeń przyulicznych.

Dokumenty te⁶⁸ były spójne w kwestii przyrody i ochrony środowiska m.in. z Poś oraz Studium.

(akta kontroli, str.1951 - 1953)

1.9. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym oraz art. 8 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶⁹, Prezydent powołała⁷⁰ Miejską Komisję Urbanistyczno-

⁶⁵ Uchwała Nr LV/1146/13 Rady Miejskiej z 16 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+, dalej: Strategia przestrzennego rozwoju.

⁶⁶ Uchwała Nr LV/1151/13 Rady Miejskiej z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie przyjęcia Polityki komunalnej i ochrony środowiska Miasta Łodzi 2020+.

⁶⁷ Określony jako: przyrodniczo cenne obszary stanowiące system ekologiczny Miasta, które to powinny być chronione przed zabudową.

⁶⁸ Innymi dokumentami częściowo realizującymi politykę ochrony przyrody i środowiska naturalnego dla Miasta Łodzi były m.in.: Mapa akustyczna Miasta Łodzi na lata 2017-2022; Program ochrony środowiska przed hałasem dla Miasta Łodzi /Uchwała Nr XXXIV/1124/20 Rady Miejskiej z dnia 24 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Programu ochrony środowiska przed hałasem dla Miasta Łodzi”; Plan gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi / Uchwała nr XVI/670/19 Rady Miejskiej z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie przyjęcia do realizacji Planu Gospodarki Niskoemisyjnej dla Miasta Łodzi; EKOpakt dla Łodzi; Miejski Plan Adaptacji do zmian klimatu; Masterplan dla EXPO Horticultural 2024 r. zostało przesunięte na 2029 r. Tak zwane Zielone EXPO lub EXPO Ogrodnicze jest organizowane przez Międzynarodowe Stowarzyszenie Producentów Ogrodniczych (AIPH) we współpracy z BIE. Tematyka skupia się na wszystkich aspektach związanych m.in. z zielenią w miastach, ekologią, agrokulturą i ogrodnictwem. Obszar wystawy musi mieć minimum 50 ha. Horticultural EXPO typu A1, czyli te najbardziej prestiżowe, odbywają się co 2 lata i trwają od 3 do 6 miesięcy.

⁶⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 741), dalej: upzp.

⁷⁰ Zarządzenie nr 400/V/07 Prezydenta Miasta z dnia 20 marca 2007 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 1648/V/08 Prezydenta Miasta z dnia 28 lutego 2008 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 2309/VII/12 Prezydenta Miasta z dnia 30 maja 2012 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 2871/VII/16 Prezydenta Miasta z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 3342/VII/16 Prezydenta Miasta z dnia 11 kwietnia 2016 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 7143/VII/17 Prezydenta Miasta z dnia 26 października 2017 r. zmieniające zarządzenie w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania; Zarządzenie Nr 5804/VIII/20 Prezydenta Miasta z dnia 3 grudnia 2020 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Łodzi oraz ustalenia jej organizacji i trybu działania.

Architektoniczną w Łodzi (dalej: Komisja) oraz ustaliła – w drodze regulaminu – jej organizację i tryb działania. W latach 2015-2020 Komisja opiniowała w drodze uchwał⁷¹ projekty mpzp.

Uwagi i wnioski w sprawie terenów zielonych Komisja przedstawiła w formie opinii/uchwał i dotyczyły one m.in. 11 mpzp, to jest m.in.:

- zmiany⁷² przeznaczenia terenu zieleni publicznej na teren zieleni naturalnej oraz włączenia terenu w granice projektowanego obszaru chronionego krajobrazu;
- wprowadzenia⁷³ zakazu likwidacji bądź uszczuplania istniejącej grupy zieleni wysokiej i niskiej;
- dokonania⁷⁴ korekty zapisów dotyczących zwiększenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na obszarze planu;
- zmiany⁷⁵ terenu 1.6.MN na teren zielony;
- wypracowano⁷⁶ stanowisko, że projekt mpzp powinien zapewnić ochronę terenów przyrodniczych wolnych od zabudowy, stanowiących dolinę rzeki Zimnej Wody;
- cofnięcia⁷⁷ linii zabudowy w stosunku do rzeki Łódki; przeanalizowania możliwości poszerzenia terenu zieleni publicznej wzdłuż koryta rzeki Łódki;
- ponownego⁷⁸ skonfrontowania zapisów ochronnych uchwały o Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich z zapisami projektu planu oraz zaktualizowanie zapisów projektu planu w odniesieniu do ustaleń Parku Krajobrazowego, a także ograniczenia⁷⁹ strefy zabudowy na terenach niezurbanizowanych.

(akta kontroli, str. 1893-1939)

Wskazane wyżej uwagi i wnioski Komisji zostały uwzględnione przez Prezydent Miasta i przyjęte przez Radę Miejską w Łodzi w postaci uchwały uchwalającej plan miejscowy bądź Studium lub zostały uwzględnione przez Prezydent Miasta Łodzi w projektach planów miejscowych, które nie zostały dotąd uchwalone przez Radę Miejską.

(akta kontroli, str. 258,268-278)

1.10. Do Urzędu nie wpłynęły informacje dotyczące zamiaru realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji na terenach o funkcjach przyrodniczych i terenach zielonych na obszarze Miasta, na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁸⁰.

(akta kontroli, str. 235,236, 242-255)

1.11. Głównymi barierami w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium, wskazanymi przez Prezydent, były w szczególności czasochłonność wydawania decyzji przez inne organy. Prezydent dodała, m.in. że zauważalne jest zjawisko wzmożonego napływu wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy po przystąpieniu do sporządzania projektu planu miejscowego. Plan miejscowy nie może skutecznie chronić terenu przed realizacją prawomocnych pozwoleń na budowę, wydawanych przed wejściem w życie planu. W ustawie o planowaniu

⁷¹ W drodze uchwał od 11 kwietnia 2016 r. wcześniej – opinie.

⁷² Opinia AKU-A-15/2015 z dnia 21 września 2015 r.

⁷³ Opinia MKU-A 3/2015 z 9 marca 2015 r.

⁷⁴ Uchwała nr 2/II/2017 z dnia 23 stycznia 2017 – dot. parku pn. „Park na Janowie”.

⁷⁵ Uchwała nr 7/VI/2017 z dnia 13 lutego 2017 r.

⁷⁶ Uchwała nr 19/XII/2017 z dnia 6 lipca 2017 r.

⁷⁷ Uchwała nr 14/IX/2019 z dnia 2 grudnia 2019 r.

⁷⁸ Uchwała nr 15/VII/2020 z dnia 5 października 2020 r.

⁷⁹ Uchwała nr 4/III/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. w sprawie opinii do projektu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi.

⁸⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 568.

i zagospodarowaniu przestrzennym znajduje się narzędzie ograniczające inwestowanie poza regulacjami planu miejscowego w przypadku wyznaczonych w Studium obszarów przestrzeni publicznych (art. 62 ust. 2 nakazuje zawieszenie wydania decyzji o warunkach zabudowy do czasu uchwalenia planu objętego obowiązkiem sporządzenia). Prezydent zwróciła uwagę, że zbliżone rozwiązanie ustawowe mogłoby wesprzeć działania ochronne dla terenów zieleni.

Obecnie zapewnienie skutecznej ochrony przed zabudową terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej do czasu uchwalenia mpzp jest możliwe jedynie na terenach objętych formami ochrony przyrody. Na pozostałych terenach, zgodnie z art. 62 ust. 1 upzp, można jedynie zawiesić postępowanie na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Organ zobligowany jest jednak podjąć postępowanie i wydać decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

Prezydent poinformowała, że w mpzp udział zieleni zapewniany jest poprzez określenie minimalnego limitu powierzchni biologicznie czynnej na terenach inwestycji. Brakuje natomiast w planowaniu przestrzennym narzędzi prawnych do regulacji jakości terenów zieleni. W świetle obowiązujących przepisów prawa, przy braku wymogu zgodności ustalanych warunków zabudowy z obowiązującym Studium, zapewnienie odpowiedniego udziału zieleni na terenach przeznaczonych pod osiedla mieszkaniowe realizowane jest w oparciu o rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W każdej decyzji o warunkach zabudowy znajduje się warunek, że projekt budowlany musi być zgodny m.in. z ww. rozporządzeniem. Zgodnie z § 39 „Na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, (...) co najmniej 25% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń mpzp”.

(akta kontroli, str. 8-15)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Miasta opracowano dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. W ocenie NIK plany miejscowe sporządzano na podstawie Studium w sposób prawidłowy i rzetelny, umożliwiającą ochronę terenów zielonych przed zabudową. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednocześnie, że pokrycie planami tylko 25% powierzchni Miasta było niewystarczające w celu skutecznej ochrony terenów zielonych przed presją inwestycyjną i ich zabudową. Urząd nie dysponował kompleksową diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni, ujętą w jednym dokumencie, a informacje w tym zakresie były zawarte w szeregu innych dokumentów strategicznych, diagnostycznych i planistycznych. Jakkolwiek w opinii Prezydent wynika, że takie ujęcie diagnozy stanu przyrody było wystarczające, w ocenie NIK, brak jednolitej diagnozy zamiast różnych dokumentów, może utrudnić Miastu pełne określenie priorytetów i niezbędnych działań w ramach koncepcji zachowania i rozwoju terenów zielonych. NIK pozytywnie ocenia objęcie terenów przestrzeni publicznej posiadających funkcje przyrodnicze planami miejscowymi, bądź pracami zmierzającymi do ich uchwalenia, a także uwzględnienie konieczności ochrony zieleni w GPR.

2. Zarządzanie terenami zielonymi

2.1. Inwentaryzacja drzew i krzewów w Łodzi zrealizowana była w latach 2012/2013 w ramach wykonywania zdjęć ukośnych i skaningu lotniczego LIDAR. Natomiast krzewy zostały zinwentaryzowane tylko w granicach Łodzi przemysłowej XIX w. w projekcie z 2012 r. Na opracowaną inwentaryzację zieleni składało się 30 tys. krzewów oraz 190 tys. drzew, ze wskazaniem ich typu, wysokości i średnicy korony⁸¹.

Przeprowadzana w latach 2015-2020 przez Wydział Kształtowania Środowiska inwentaryzacja w 10 lokalizacjach Łodzi wykazała 19 353 drzewa. Natomiast dokonana przez ZZM inwentaryzacja na wybranych 140 ulicach wykazała 24 726 drzew. Należy wskazać, że wyżej wymienione działania były inwentaryzacjami cząstkowymi obejmującymi jedynie wybrane tereny.

W ramach inwentaryzacji stanu przyrody w Urzędzie wykonano także dokumentację przyrodniczą dla użytków ekologicznych oraz dla projektów ustanowienia użytków ekologicznych⁸².

W wyjaśnieniach Prezydent wskazała m.in., że pracownicy Urzędu sukcesywnie prowadził działania związane z inwentaryzacją zieleni na terenie Łodzi, takie jak np. opracowana przez ZZM szczegółowa ewidencja zieleni dla trzech parków. Dodatkowo ZZM sukcesywnie przeprowadzał inwentaryzację zieleni w pasach drogowych. Inwentaryzacji zieleni dokonywały, choć w różnych formach systematycznie, również inne wydziały Urzędu Miasta, jak i miejskie jednostki organizacyjne. Tutaj, jako przykład można wskazać działania Miejskiej Pracowni Urbanistycznej, która do mpzp przeprowadzała ogólną inwentaryzację zieleni na potrzeby dokonania oznaczeń w Planie.

Celem było sporządzenie całościowej inwentaryzacji zieleni w Mieście. Podjęto też prace nad utworzeniem bazy informacji przestrzennej (za pomocą oprogramowania GIS) zawierającej lokalizacje i podstawowe informacje na temat zinwentaryzowanych drzew.

(akta kontroli, str. 34,42-44)

2.2. W strukturach urzędu funkcjonował Departament Ekologii i Klimatu⁸³, który był podstawową komórką odpowiedzialną za realizację polityki kształtowania środowiska przyrodniczego na terenie Miasta. W jego skład wchodziły: Wydział Kształtowania Środowiska, który odpowiadał m.in. za sporządzanie koncepcji i projektów inwestycji na terenach zieleni, prowadzenie spraw dotyczących kształtowania środowiska, w tym kształtowania i urządzania terenów zieleni oraz Wydział Ochrony Środowiska, który prowadził m.in. sprawy dotyczące ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody. Dyrektor Departamentu nadzorował także ZZM (jednostka budżetowa), który m.in. wykonywał zadania pozostające w zakresie utrzymania urządzonych terenów zielonych w mieście, utrzymanie zieleni wysokiej oraz dekoracyjnej w pasach drogowych. Kwestia zieleni pozostawała w zakresie działalności także innych komórek organizacyjnych Urzędu oraz miejskich jednostek organizacyjnych jednak w węższym zakresie. We wcześniejszym regulaminie organizacyjnym⁸⁴ sprawami zieleni zajmował się głównie WOŚiR w Departamencie Infrastruktury i Lokali. Wydział ten nadzorował Leśnictwo Miejskie-Łódź. Przyjęcie takiego rozwiązania struktury organizacyjnej było adekwatne do zakresu i złożoności

⁸¹ <https://mpu.lodz.pl/opracowania/technologie/>

⁸² Dotycząca następujących terenów: „Bagno Ługi”, „Majerowskie Pole”, „Majerowskie Błota”, „Międzyrzecze Łódki i Bałutki”, „Opadówka”.

⁸³ Zgodnie z Zarządzeniem Nr 637/VIII/19 Prezydenta Miasta z dnia 27 lutego 2019 r. (ze zmianami).

⁸⁴ Zarządzenie Nr 1964/VI/12 Prezydenta Miasta z dnia 21 marca 2012 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta Łodzi.

realizowanych w Mieście zadań dotyczących zieleni oraz posiadanych zasobów i uprawnień decyzyjnych.

Jak wyjaśniła Prezydent, nie było możliwe skupienie wszystkich działań związanych z zielenią w jednym w departamencie czy wydziale chociażby z uwagi na specyfikę prowadzonych inwestycji i ich rodzaj, dlatego też były one przeprowadzane przez inne jednostki czy wydziały, lecz pod warunkiem uzyskania niezbędnych opinii i ustaleń m.in. z Wydziału Ekologii i Klimatu Urzędu.

(akta kontroli, str. 35, 47-52)

2.3. W latach 2015 – 2020 kwoty wydatków zaplanowanych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w Łodzi wyniosły odpowiednio: 21 217,0 tys. zł, 30 057,0 tys. zł, 28 962,0 tys. zł, 33 823,0 tys. zł, 23 217 tys. zł, 16 637,0 tys. zł. Wydatki w żadnym roku nie przekroczyły planu i wynosiły odpowiednio: 20 318,0 tys. zł, 25 466,0 tys. zł, 26 280,0 tys. zł, 30 817,0 tys. zł, 19 390,0 tys. zł i 14 698,0 tys. zł, kształtując się na poziomie między 0,5% a 0,9% wydatków Miasta ogółem. W okresie objętym kontrolą, na zadania z zakresu nowoutworzonych terenów zieleni wydatkowano 2 713,9 tys. zł, a na rewitalizację terenów zieleni 29 042,0 tys. zł. Wydatki bieżące gminy, w latach 2015-2020, na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych ogółem wyniosły 81 067 tys. zł. Natomiast wydatki majątkowe 55 902,0 tys. zł, a kwota pozyskanych środków zewnętrznych kształtowała się na poziomie 9 409,0 tys. zł. Wpływy z tytułu wymierzonych kar za zniszczenie zieleni⁸⁵ wyniosły 69,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 463-485)

2.4. Miasto realizowało zadania inwestycyjne określone w Strategii⁸⁶ i w politykach sektorowych, tj. w Strategii przestrzennego rozwoju⁸⁷ oraz w Polityce komunalnej⁸⁸. Wskaźniki dotyczyły: udziału terenów objętych obszarowymi formami ochrony przyrody, udziału terenów leśnych w powierzchni Miasta, udziału i ogólnie dostępnych terenów zieleni urządzonej (parków, zieleńców i obiektów MOSiR) w powierzchni Miasta, liczby drzew poddanych pielęgnacji w parkach i zieleńcach oraz w pasach drogowych, bilansu nasadzeń i wycinki drzew w pasach drogowych, standardów utrzymania parków i zieleńców.

Ze sprawozdań wynikało, że wskaźniki docelowe zostały osiągnięte, co potwierdziła również Prezydent Miasta. Wydatki majątkowe Miasta w tym zakresie wskazano w poprzednim punkcie wystąpienia.

(akta kontroli, str. 54, 55, 64-65, 711-984)

W Poś 2018-2021 określono m.in. cel: ochrona różnorodności biologicznej oraz krajobrazowej w ramach tego celu zaplanowano m.in. działanie dotyczące tworzenia nowych i realizacji bieżącego utrzymania istniejących ogólnie dostępnych terenów zieleni urządzonej (o których mowa w pkt 2.4). W okresie objętym kontrolą na nowoutworzone tereny zieleni⁸⁹ wydatkowano (dwa zadania) łącznie 2 713,9 tys. zł. Przykładowo w Parku im. Reymonta wykonano zabiegi pielęgnacyjne na 150 drzewach, posadzono 885 szt. krzewów oraz 51 pnączy, wydatkowano łącznie 29 042,0 tys. zł.

(akta kontroli, str. 508).

⁸⁵ Niszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów oraz nielegalne usunięcie drzew lub krzewów.

⁸⁶ Uchwała Nr XLII/824/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia „Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+”.

⁸⁷ Uchwała Nr LV/1146/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 r. w sprawie Strategii przestrzennego rozwoju Łodzi 2020+.

⁸⁸ Uchwała Nr LV/1151/13 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16 stycznia 2013 r.

⁸⁹ Zadania: Razem dla Radogoszcza - powiększenie terenów rekreacyjnych na osiedlu Radogoszcz Wschód (Zieleniec przy ul. Łososiowej) oraz Park Julianowski – rozbudowa XXI w. (budowa infrastruktury rekreacyjnej w Parku nad Sokółką).

Miasto nie opracowało odrębnego planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Prezydent wyjaśniła ten fakt opracowaniem programów operacyjnych, na podstawie których Miasto i jego jednostki organizacyjne podejmowały działania. Za przyjętą formą przemawiała łatwość modyfikacji i dostosowywania planów działań do zmieniających się uwarunkowań i specyfiki poszczególnych zadań w tym także inwestycji, co przy jednym zbiorczym dokumencie byłoby trudne, a także spowalniałoby prowadzone prace. Taka forma przekłada się również korzystnie na efektywność i sprawność działań zarządczych. Ponadto, co równie ważne, tego typu dokumenty pozwalają dokonywać zmian i modyfikacji mając na uwadze wnioski mieszkańców, którzy pełnią istotną rolę w tworzeniu Miasta, a które to w drodze działań partycypacyjnych szuka sposobów i optymalnych rozwiązań, by móc w możliwie jak najszerszym zakresie realizować ich potrzeby.

(akta kontroli, str. 53, 56-59)

2.5. W okresie objętym kontrolą Miasto nabyło 13,25 ha gruntów, które były wskazane w dokumentach planistycznych jako tereny zielone, zbywając jednocześnie 5,62 ha takich terenów.

W wyniku 17 transakcji, Miasto nabyło grunty na potrzeby tworzenia i urządzania terenów zieleni (13,25 ha), za kwotę 14 774,86 tys. zł⁹⁰. Nabyte tereny klasyfikowane były głównie jako ZP – tereny zieleni urządzonej publicznej, ZL – tereny lasów i zadrzewień, ZLK – terenów lasów komunalnych, D – tereny ogródków działkowych. Na zakupionych terenach m.in. wybudowano zbiornik retencyjno-widokowy „Wojska polskiego” na rzece Łódce⁹¹ oraz powiększono tereny lasów i zadrzewień.

(akta kontroli, str. 523-525)

Natomiast w latach 2015-2017⁹² zbyto siedem⁹³ wyodrębnionych terenów zielonych (5,62 ha) za 6 009,25 tys. zł⁹⁴. Były to głównie tereny zieleni urządzonej publicznej (5,22 ha), oznaczone w Studium jako tereny wyłączone spod zabudowy⁹⁵. W jednym przypadku Miasto przekazało w drodze darowizny⁹⁶ na rzecz Politechniki Łódzkiej prawo własności parku⁹⁷, na realizację celu publicznego - opieki nad nieruchomościami stanowiącymi zabytek. Na zbycie terenów przy ulicy Paradnej zgodę - w drodze uchwały⁹⁸ wyraziła Rada Miejska.

Na zbytych przez Miasto terenach oznaczonych jako zieleni publiczna, przy ulicy Paradnej na 1,78 ha powstała inwestycja deweloperska, która z jednej strony ograniczona była rzeką Olechówką. Na drugim sprzedanym terenie przy tej samej ulicy (0,67 ha), który jest położony w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki Olechówki i Stawów Jana⁹⁹ powstał dyskont. Należy zaznaczyć, że zbywane tereny przy ul.

⁹⁰ Żadna z transakcji nie była opodatkowana podatkiem VAT. W ramach 17 transakcji sześć nie podlegało opodatkowaniu podatkiem VAT, 11 było zwolnionych z VAT.

⁹¹ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Łodzi przyjętym Uchwałą Nr LXIX/1753/18 Rady Miejskiej z dnia 28 marca 2018 r., teren, na którym usytuowana jest nieruchomość oznaczona jest symbolem Z - tereny zieleni urządzonej o pow. min. 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej.

⁹² W latach 2018-2020 Miasto nie zbywało tego typu terenów.

⁹³ Składających się z 10 działek ewidencyjnych.

⁹⁴ Kwota netto. W jednym przypadku transakcja była opodatkowana podatkiem VAT w wysokości 73 025,00 zł.

⁹⁵ Odpowiednio: ul. Paradna b.n. i 3 – ZP; ul. Paradna b.n. – ZP; ul. Sporna 6 – ZD; ul. Sporna 26 – ZD; ul. Pszczelina 21b – ZLK; ul. Pszczelina 19 – ZLK; ul. Skorupki b.n. – ZP.

⁹⁶ Uchwałą Nr LV/1327/17 Rady Miejskiej z dnia 26 lipca 2017 r. w sprawie wyrażenia zgody na przekazanie w drodze darowizny prawa własności nieruchomości położonych w Łodzi przy ul. ks. hm. Ignacego Skorupki bez numeru na rzecz Politechniki Łódzkiej.

⁹⁷ im. Ks. bp. Michała Klepacza, wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych województwa łódzkiego pod numerem rejestru A/292.

⁹⁸ Uchwała Nr XCI/1940/14 Rady Miejskiej z dnia 27 sierpnia 2014 r. w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w drodze przetargu nieruchomości położonych w Łodzi przy ul. Paradnej i bez numeru.

⁹⁹ Park w dzielnicy Łódź Góra, ze stawem w południowej części parku, w dolinie rzeki Olechówki. W parku zlokalizowano obiekt rekreacyjny o takiej samej nazwie, m.in. z kąpieliskiem, przystanią wodną, kompleksem boisk typu „Orlik”.

Paradnej (łącznie 2,45 ha.), w momencie przyjmowania przez Radę Miejską właściwej uchwały, nie były objęte mpzp. W uzasadnieniu do złożonego projektu uchwały Biuro Architekta Miasta stwierdziło, że przedmiotowe działki winny pozostać w gminnym zasobie nieruchomości do czasu uchwalenia mpzp.

W przypadku pozostałych czterech zbytych terenów określonych jako „zielone” Prezydent zarządzeniami¹⁰⁰ w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze przetargu wyraziła zgodę na ich zbycie. Dla dwóch¹⁰¹ zbytych terenów określonych w Studium jako „ZLK” – czyli wyodrębnionych z terenów zieleni leśnej terenów lasów komunalnych Biuro Architekta Miasta negatywnie zaopiniowało sprzedaż nieruchomości ze względu na zapisy w Studium (niedopuszczenie nowego zagospodarowania terenu poza systemem kanalizacji miejskiej, wykluczenie uruchamiania nowych terenów budowlanych opartych na przydomowych szambach). Natomiast Leśnictwo Miejskie – ZZM pozytywnie zaopiniowało możliwość sprzedaży tych nieruchomości, gdyż nie stanowiły one gruntów leśnych. Dodatkowo położone były między nieruchomościami zabudowanymi, tworzącymi zwarty obszar zabudowy zlokalizowany między nieruchomościami stanowiącymi las komunalny. W obszarze tym dominowała zabudowa mieszkaniowa. Kolejne dwa tereny¹⁰², które zostały sprzedane z zasobu miejskiego oznaczone były „ZD” – tereny ogrodów działkowych. Biuro Architekta Miasta stwierdziło, że na tych nieruchomościach możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej i pozytywnie zaopiniowało sprzedaż tych nieruchomości. Dla wszystkich zbytych terenów wydano decyzje administracyjne o warunkach zabudowy¹⁰³, a pozwolenie na budowę dla pięciu z siedmiu zbytych terenów.

(akta kontroli, str. 269-278, 522, 1954-1992)

Prezydent dodała, że Miasto na bieżąco dokonywało przeglądów terenów zieleni oraz nieruchomości planowanych do sprzedaży, zarówno w celu zwiększenia powierzchni terenów zieleni, jak również ochrony cennej zieleni znajdującej się na obszarze Miasta. Działania te pozwoliły w ostatnim czasie (w trakcie działań kontrolnych) na wyłączenie ze sprzedaży 50,5 ha terenów znajdujących się w granicach Miasta. Co więcej Departament Ekologii i Klimatu prowadził także prace zmierzające do zwiększenia ilości terenów zieleni, nie tylko poprzez sadzenie drzew, ale także poprzez zalesianie większych nieruchomości, co miało mieć odzworowanie w planowanej Strategii Zazieleniania Miasta, mającej docelowo stanowić część Strategii Neutralności dla całego Miasta, obejmującej perspektywę czasową przyszłe lata.

(akta kontroli, str. 53, 59-61, 66-195)

2.6. Podział funkcjonalno-przestrzenny Łodzi opisano w pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego. Łączna powierzchnia wszystkich terenów zielonych w latach 2015 – 2020 wzrosła o 1,4%¹⁰⁴. Natomiast powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej/1 mieszkańca wzrosła w analogicznym okresie o 26% (od 8,73 m²

¹⁰⁰ Zarządzenie Nr 982/VII/15 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 8 maja 2015 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości położonej w Łodzi przy ul. Spornej 26 oraz ogłoszenia jej wykazu. Zarządzenie Nr 1438/VII/15 Prezydenta Miasta z dnia 7 lipca 2015 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży, w drodze przetargu, nieruchomości stanowiącej własność Miasta, położonej w Łodzi przy ul. Spornej 6 oraz ogłoszenia jej wykazu. Zarządzenie Nr 1009/VII/15 Prezydenta Miasta z dnia 13 maja 2015 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości stanowiącej własność Miasta Łodzi, położonej przy ul. Pszczelnej 21B oraz ogłoszenia jej wykazu. Zarządzenie Nr 1259/VII/15 Prezydenta Miasta z dnia 12 czerwca 2015 r. w sprawie przeznaczenia do sprzedaży w drodze przetargu nieruchomości stanowiącej własność Miasta Łodzi, położonej przy ul. Pszczelnej 19 oraz ogłoszenia jej wykazu.

¹⁰¹ Nieruchomość położona przy ul. Pszczelnej 21B oznaczona jako działka nr 277, w obrębie B-11. Nieruchomość położona przy ul. Pszczelnej 19 oznaczona jako działka nr 261, w obrębie B-11.

¹⁰² Nieruchomość położona przy ul. Spornej 26, oznaczona jako działka 89, w obrębie geodezyjnym B-54. Nieruchomość położona przy ul. Spornej 6, oznaczona jako działka nr 99, w obrębie B-54.

¹⁰³ W przypadku terenu Skorupki bn obręb P-30 działki 95/2, 94/5, 95/5 przekazanego Politechnice Łódzkiej decyzji o warunkach zabudowy nie wydano dla działki 95/2.

¹⁰⁴ Od 153 630 417,90 m² w 2015 r., do 157 280 643,60 m² w 2020 r.

w 2015 r. do 10,99 m² w 2020 r.), przy czym wzrost ten wynikał również z malejącej liczby mieszkańców Łodzi¹⁰⁵.

(akta kontroli, str. 200-201)

W okresie objętym kontrolą powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych wzrosła z 590,23 ha do 657,93 ha. Powierzchnia zieleni osiedlowej i cmentarnej przez ostatnie trzy lata kontrolowanego okresu nie uległa zmianie i wynosiła odpowiednio: 250 ha i 224,5 ha. Powierzchnia lasów komunalnych zwiększyła się na koniec 2020 r. w stosunku do 1 stycznia 2015 o 9,82 ha.

(akta kontroli, str. 400-424)

2.7. W latach 2015-2020 z terenów nieruchomości miejskich usunięto łącznie 13 016 drzew (odpowiednio: 1 960, 1 828, 3 990, 1 808, 1 109, 2 321). Liczba nasadzeń drzew w analogicznym okresie wyniosła łącznie 10 979 drzew (odpowiednio: 2 094, 974, 1 446, 2 126, 1 656, 2 683). Różnica między ubytkami a nasadzeniami drzew wyniosła 2 037 szt.

Powierzchnia usuniętych krzewów w analogicznym okresie wyniosła łącznie w 10 436 m² (odpowiednio: 108, 3 107, 1 606, 2 378, 182, 3 055), a liczba nasadzonych – 142 988¹⁰⁶ (odpowiednio: 16 962, 43 775, 10 597, 29 470, 15 232, 26 952).

Dane w zakresie usuniętych i posadzonych drzew i krzewów ZMZ w sprawozdaniach SG-01, terminowo przekazywanych do GUS.

Pięć przedsięwzięć, w trakcie których usunięto największą liczbę drzew¹⁰⁷ obejmowało:

- usunięcie 41 sztuk z terenu Parku im. H. Sienkiewicza wpisanego do rejestru zabytków nieruchomych¹⁰⁸. Decyzją Konserwatora zabytków¹⁰⁹ w zamian za usunięcie drzew należało dokonać nasadzeń 45 drzew¹¹⁰;
- usunięcie 21 sztuk drzew z uwagi na zły stan zdrowotny oraz planowaną inwestycją dotyczącą modernizacją i przebudową areny lekkoatletycznej Rudzkiego Klubu Sportowego. W zamian za usunięcie, zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Łódzkiego¹¹¹ należało dokonać nasadzeń 21 drzew¹¹²;
- usunięcie 13 sztuk z terenu nieruchomości przy ul. Sienkiewicza 56 Marszałek Województwa Łódzkiego¹¹³ uzależnił wydanie zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych 30 sztuk drzew¹¹⁴;
- usunięcie 10 sztuk z terenu pasa drogowego drogi publicznej – ul. Wierzbowej z uwagi na kolizję z inwestycją drogową – przebudową ul. Wierzbowej. Marszałek Województwa Łódzkiego uzależnił wydanie zezwolenia¹¹⁵ od wykonania nasadzeń zastępczych w łącznej liczbie 36 szt. (grab pospolity);
- usunięcie 8 sztuk drzew z nieruchomości przy ul. Ogrodowej 22. Prezydent Miasta Łodzi¹¹⁶ (decyzja była wydana Zarządowi Inwestycji Miejskich – dalej:

¹⁰⁵ Według danych GUS liczba mieszkańców Łodzi zmniejszyła się z 700 982 w 2015 r. do 672 185 w 2020 r.

¹⁰⁶ Dane w zakresie krzewów usuniętych wykazywano w m², natomiast nasadzenia – w sztukach, zgodnie ze sprawozdaniem SG-01.

¹⁰⁷ Drzewa usunięte w ramach inwestycji Zarządu Inwestycji Miejskich.

¹⁰⁸ Pod numerem A/302 decyzją z dnia 6 grudnia.

¹⁰⁹ Decyzja WUOZ-AC.5146.123.2018.AG z dnia 23 marca.

¹¹⁰ 35 lip szerokolistnych, 8 grabów zwyczajnych, 1 tulipanowiec amerykański.

¹¹¹ RŚI.7120.1.86.2020.KZ z dnia 24 marca 2020 r.

¹¹² 5 jarzębów pospolitych i 16 glogów pośrednich.

¹¹³ RŚII.7120.9.10.2019.SM z dnia 8 lutego 2019 r.

¹¹⁴ Grab pospolity 20 szt., grusza drobnocowowa 5 szt., Jabłoń domowa „Jonagold” 3 szt., jabłoń domowa „Gala”.

¹¹⁵ RŚII.7120.2.59.2016.AW z dnia 24 lutego 2016 r.

¹¹⁶ Decyzja Prezydent Miasta Łodzi nr ZZ/861/19 z dnia 9 grudnia 2019 r (znak: DSP-OŚR-II.6131.15.2019.KP).

ZIM) uzależnił wydanie zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych 8 sztuk drzew¹¹⁷.

Miasto wywiązało się z warunków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew, w tym również w ramach dwóch¹¹⁸ zadań, w przypadku których przeprowadzono oględziny nasadzeń zastępczych i ich zgodności z otrzymanymi zezwoleniami.

(akta kontroli, str. 488-493, 560-597)

2.8. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano łącznie 7 234 decyzji na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości miejskie (odpowiednio: 1 908, 2 005, 1 093, 899, 688, 695), w których do usunięcia było 41 916 drzew (odpowiednio: 8 835, 9 568, 5 304, 8 769, 5 322, 4 118) i 24 797,85 m² krzewów. W ramach wydanych decyzji, w okresie objętym kontrolą, nasadzono łącznie 34 408 drzew i 20 227,5 m² krzewów.

(akta kontroli, str. 494)

WOŚiR nie posiadał informacji na temat liczby drzew i powierzchni krzewów usuniętych z terenów nieruchomości innych niż tereny nieruchomości gminnych. WOŚiR, nie prowadził kontroli realizacji zezwoleń w zakresie usuwania drzew i krzewów, za wyjątkiem postępowań z naliczeniem opłat z tytułu usunięcia drzew i krzewów. Dodatkowo WOŚiR nie prowadził każdorazowo kontroli realizacji wydanych zezwoleń w zakresie wykonania nasadzeń drzew i krzewów (z terenów nieruchomości innych niż nieruchomości gminne).

Prezydent wyjaśniła m.in., że zgodnie z art. 83f ust. 20 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, wójt, burmistrz albo prezydent Miasta sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów rozdziału 4 ww. ustawy. Brzmienie tego artykułu nie zobowiązuje organu do kontroli każdej wydanej decyzji lecz do sprawowania kontroli przestrzegania i stosowania przepisów. Ustawodawca wskazał w ustawie o ochronie przyrody sytuację, kiedy organ właściwy do wydania zezwolenia zobowiązany jest do dokonania czynności kontrolnych. Niezależnie od powyższego w wydanych przez WOŚiR zezwoleniach na usunięcie drzewa lub krzewu z naliczeniem opłat z tego tytułu i uzależnieniem wydania zezwolenia na jego usunięcie od przesadzenia tego drzewa lub krzewu albo wykonania nasadzeń zamiennych, organ każdorazowo przeprowadzał kontrole wypełnienia warunków zawartych w wydanym zezwoleniu. Powyższe wynikało z obowiązku przestrzegania dyscypliny finansów publicznych tj. umorzenia lub pobrania odroczonej opłaty z tytułu usunięcia drzewa lub krzewu.

(akta kontroli, str. 11, 30-31)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015-2020 mieszkańcy zgłosili łącznie 6 949 projektów w tym 310 projektów uwzględniających zieleni¹¹⁹ (4,5%). Miasto zrealizowało łącznie 62 projekty uwzględniające zieleni na kwotę 8 458,0 tys. zł., co stanowiło 5,1% wartości wszystkich wykonanych projektów.

(akta kontroli, str. 486)

2.10. Głównymi problemami i barierami w skutecznym zarządzaniu terenami zieleni w mieście było, zdaniem Prezydent, w pierwszej kolejności niewystarczająca ochrona prawna drzew w procesie inwestycyjnym oraz brak podstawy prawnej do wyciągania konsekwencji w przypadku zniszczenia lub poważnego uszkodzenia drzew przez inwestora, wykonawcę czy też zwykłego mieszkańca.

(akta kontroli, str. 9, 17-22)

¹¹⁷ Grusza droбноowocowa 4 szt. i wiśnia piłkowana Kanzan 4 szt.

¹¹⁸ Oględzin dokonano w: Parku im. H. Sienkiewicza w Łodzi oraz z terenu nieruchomości przy ul. Sienkiewicza 56 w Łodzi.

¹¹⁹ W 2015 r. 30 projektów, w 2016 r. 58 projektów, w 2017 r. 33 projekty, w 2018 r. 69 projektów, w 2019 r. 49 projektów, w 2020 r. 71 projektów.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Łączna powierzchnia wszystkich miejskich terenów zielonych w latach 2015-2020 wzrosła o 224 ha, w tym powierzchnia parków spacerowo-wypoczynkowych o 67,7 ha. Powierzchnia zieleni osiedlowej i cmentarzy przez ostatnie lata kontrolowanego okresu nie uległa zmianie. W okresie objętym kontrolą Miasto nabyło 13,25 ha terenów zielonych, jednocześnie zbywając 5,62 ha takich terenów. Na zbycie terenów przeznaczonych w Studium jako tereny m.in. zieleni publicznej i lasów komunalnych wyraziła zgodę Rada Miasta, w tym pomimo negatywnej opinii Architekta Miasta w przypadku terenu o powierzchni 2,45 ha lub sprzedane były w drodze przetargu, ze wskazaniem, że ewentualne kierunki zagospodarowania, na wniosek inwestora, będą określone w wydanych warunkach zabudowy. W ocenie NIK, działanie takie było niespójne z zasadami ochrony przed zabudową terenów zielonych wskazanych w dokumentach strategicznych i planistycznych, w tym w Studium. Najwyższa Izba Kontroli ocenia jednak pozytywnie rezygnację ze sprzedaży przez Miasto 50,5 ha terenów zielonych w trakcie prowadzonej kontroli.

W przypadku usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich, Miasto wywiązało się z obowiązków nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach administracyjnych, sadząc głównie rodzime gatunki drzew liściastych oraz odmiany ozdobne. Jednocześnie NIK wskazuje, że różnica między ubytkami a nasadzeniami drzew wyniosła 2 037 szt.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą Prezydent wydała 12 795 decyzji o warunkach zabudowy (odpowiednio: 1 969, 2 034, 2 317, 2 361, 2 195, 1 919). Liczba decyzji odmownych wyniosła łącznie 487 (odpowiednio: 92, 59, 80, 65, 94, 97). Natomiast w sprawozdaniach PZP-1 wartości liczbowe były inne (niższe) z uwagi na fakt, że dane w sprawozdaniu nie obejmowały decyzji o przeniesieniu, zmianie, umarzających oraz wygaszających.

W okresie objętym kontrolą w rocznych sprawozdaniach PZP-1 nie uwzględniano łącznej powierzchni terenów, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy - w dziale *Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wykazywano wartość „0”.

Prezydent wyjaśniła, że zgodnie z treścią art. 63 ust. 1 upzp, w odniesieniu do tego samego terenu, decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy. Wynikało to z faktu, iż organ ustalał warunki zabudowy dla planowanej inwestycji, a nie dla terenu. Ponadto tereny objęte decyzjami o warunkach zabudowy mogły w części zachodzić na siebie. Wobec powyższego, sumowanie powierzchni terenów, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy byłoby niezgodne z faktycznym pokryciem terenu Miasta wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy.

Z korespondencji Dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej (dalej MPU) wynikało, że MPU nie dysponowało korespondencją z GUS, w której wskazano na możliwość wpisywania wartości „0”. Takie rozwiązanie miało wynikać z uzgodnień telefonicznych z GUS.

(akta kontroli str. 54, 63, 353-399, 487, 1993)

Sporządzanie mpzp na terenie Łodzi odbywało się zgodnie z harmonogramem sporządzania planów miejscowych przyjętym w formie zarządzenia Prezydenta¹²⁰.

Prezydent wyjaśniła m.in., że na etapie aktualizacji harmonogramu sporządzania planów miejscowych w 2011 r. dokonano weryfikacji obszarów wyznaczonych do objęcia mpzp. Mając na względzie realne możliwości sporządzenia planów miejscowych w określonym czasie, podjęto decyzję o wyborze obszarów priorytetowych. Wyznaczono kryteria ważności wykonania planów miejscowych. Powierzchnia terenów wyłączonych spod zabudowy wskazana do objęcia przystąpieniem do sporządzenia planów miejscowych w ww. harmonogramie wynosiła ok. 9 % powierzchni Miasta. Kolejne zarządzenie z lipca 2014 r., wprowadzało etapowanie prac nad poszczególnymi planami. Powierzchnia terenów wyłączonych spod zabudowy wskazana do objęcia przystąpieniem do sporządzenia planów miejscowych w ww. harmonogramie wynosiła ok. 14 %

(akta kontroli, str. 257, 261-263)

3.2. Prezydent wskazała m.in., że nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla terenów, które według Studium podlegają ochronie przed zabudową i posiadają funkcje przyrodnicze. Studium nie było aktem prawa miejscowego. W związku z powyższym, brak było podstawy prawnej do uwzględnienia ustaleń Studium w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 33, 36)

W Urzędzie nie dysponowano danymi o presji inwestycyjnej na tereny, które według Studium podlegały ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze. Urząd nie prowadził ewidencji dotyczącej liczby decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla tych terenów. Prezydent wskazała m.in., że Urząd nie monitorował ilości i przedmiotu decyzji o warunkach zabudowy oraz o pozwoleniu na budowę wydawanych dla tych terenów.

(akta kontroli str. 33, 37)

W Urzędzie nie przyjęto pisemnych procedur regulujących proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Jak wyjaśniła Prezydent, procedura taka uregulowana była przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Na potrzeby prowadzonych w Wydziale Urbanistyki i Architektury postępowań opracowany został schemat graficzny czynności i działań opisujący cały proces od wpływu wniosku do wydania decyzji administracyjnej.

(akta kontroli str. 33, 34, 37, 38)

3.3. W Urzędzie prawidłowo prowadzono postępowania zakończone wydaniem pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy¹²¹:

¹²⁰ Nr 1485/VI/1 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 listopada 2011 r. w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania planów miejscowych dla Miasta Łodzi na lata 2011-2014; Nr 6740/VI/14 Prezydenta Miasta Łodzi z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie ustalenia harmonogramu sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla Miasta Łodzi na lata 2014 – 2018

¹²¹ Ustaleń dokonano w oparciu o celowo dobraną próbę 10 postępowań (w badanej próbie wystąpiły liczne przypadki przenoszenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy na inną osobę/podmiot) zakończonych wydaniem następujących decyzji: (1) nr DAR-UA-X.1113.2016 o warunkach zabudowy z 21 lipca 2016 r. /budynki wielorodzinne z garażami/; (2) Decyzja nr DAR-UA-VII.223.2014 o warunkach zabudowy z dnia 17 lutego 2014 r. została przeniesiona na rzecz innej osoby decyzją nr DAR-UA-VII.1230.2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r., następnie została przeniesiona na rzecz Sp. z o.o. Decyzją nr DAR-UA-VII.2009.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. /budowa zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wielorodzinnych i budynku usługowego/; (3) Decyzja nr DAR-UA-VII.1075.2014 z dnia 21 lipca 2014 r. o warunkach zabudowy została przeniesiona na inny podmiot decyzją nr DAR-UA-VII.2010.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. /budowa zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych i wielorodzinnych/; (4) Decyzja nr DAR-UA-VII.1737.2014 z dnia 19 listopada 2014 r. o warunkach zabudowy została przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1231.2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r., następnie przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1559.2015 z dnia 19 października 2015 r. oraz ostatecznie przeniesiona decyzją nr DAR-

- planowane inwestycje obejmowały w pięciu przypadkach tereny, które sąsiadowały z dolinami rzecznyymi¹²², w jednym przypadku nieruchomość, na której planowana była inwestycja położona była w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich (jest to jeden z siedmiu znajdujących się w województwie łódzkim parków krajobrazowych¹²³), a dla pozostałych czterech postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy ostatecznie tworzących jedną inwestycję mieszkaniową na terenach oznaczonych w Studium jako „Z” – tereny wyłączone spod zabudowy.

Miasto przystąpiło do opracowywania mpzp dla pięciu obszarów (z 10), na których znajdowały się działki z badanej próby decyzji o warunkach zabudowy. Dla pozostałych pięciu obszarów nie przystąpiono do opracowywania mpzp. Brak przystąpienia Prezydent wyjaśniła obciążeniem toczącymi się pozostałymi procedurami projektów przewidzianych do uchwalenia we wcześniejszych terminach.

(akta kontroli, str. 256, 257, 260, 261)

- Tereny planowanych inwestycji, zgodnie ze Studium, były następująco sklasyfikowane: w sześciu przypadkach jako tereny wyłączone spod zabudowy – tereny zieleni urządzonej o powierzchni minimum 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej (Z); w jednym przypadku łącznie jako tereny wyłączone spod zabudowy - tereny zieleni urządzonej o powierzchni minimum 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej (Z) i – tereny aktywne przyrodniczo, w tym użytkowane rolniczo (O); w jednym przypadku jako tereny wyłączone spod zabudowy – tereny aktywne przyrodniczo, w tym użytkowane rolniczo (O); w jednym przypadku łącznie jako tereny wyłączone spod zabudowy – tereny aktywne przyrodniczo, w tym użytkowane rolniczo (O) oraz tereny przeznaczone pod zabudowę w strefie ogólnomiejskiej (M3), w ostatnim przypadku jako tereny przeznaczone pod zabudowę w strefie ogólnomiejskiej (M2).
- zapisy analizowanych 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

UA-VII.2011.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. /budowa zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych z usługami oraz mieszkalnych wielorodzinnych/; (5) Decyzja DAR-UA-VII.306.2015 z dnia 18 marca 2015 r. o warunkach zabudowy została przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1560.2015 z dnia 19 października 2015 r., następnie przeniesiona Decyzją nr DAR-UA-VII.2012.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. /budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynku mieszkalnego jednorodzinnego/; (6) Decyzja Nr.DAR-UA-X.1202.2019 z dnia 24 lipca 2019 r. o warunkach zabudowy /budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z urządzeniami budowlanymi/; (7) Decyzja Nr DAR-UA-X.1072.2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. o warunkach zabudowy /budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych/; (8) Decyzja DAR-UA-VIII.1259.2018 z dnia 3 lipca 2018 r. o warunkach zabudowy /budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego/; (9) Decyzja Nr DAR-UA-VIII.2114.2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. /budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami/; (10) Decyzja Nr DAR-UA-X.1876.2019 z dnia 5 listopada 2019 r. / budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z częścią usługową/.

¹²² To jest dla decyzji o warunkach zabudowy nr DAR-UA-X.1113.2016 o warunkach zabudowy z 21 lipca 2016 r. w sąsiedztwie rzeki Jasień (teren inwestycji od doliny rzeki oddzielała droga publiczna); dla decyzji o warunkach zabudowy nr DAR-UA-X.1202.2019 z dnia 24 lipca 2019 r. działki objęte terenem inwestycji od północnej strony przylegały do doliny rzeki Olechówki; dla decyzji nr DAR-UA-X.1072.2018 z dnia 7 czerwca 2018 r. teren inwestycji zlokalizowany był w dolinie rzeki Olechówki; dla decyzji nr DAR-UA-VIII.2114.2019 z dnia 17 grudnia 2019 r. nieruchomość zlokalizowana była w znacznej części w obrębie korytarza ekologicznego wyznaczonego wzdłuż doliny rzeki Łódki; dla decyzji nr DAR-UA-X.1876.2019 z dnia 5 listopada 2019 r. teren objęty inwestycją znajdował się w sąsiedztwie cieku naturalnego – rzeki Jasień.

¹²³ Obok Parku Krajobrazowego Międzyrzecza Warty i Widawki, Załuskiego Parku Krajobrazowego, Przedborskiego Parku Krajobrazowego, Sulejowskiego Parku Krajobrazowego, Spalskiego Parku Krajobrazowego, Bolimowskiego Parku Krajobrazowego.

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 przestrzennego¹²⁴, choć wyniki analizy nie odnosiły się do urządzania i kształtowania zieleni oraz nie ustalały powierzchni biologicznie czynnej;

- w pięciu postępowaniach administracyjnych pozyskano opinię komórki organizacyjnej Urzędu do spraw zieleni. Opinie te dotyczyły kwestii przepisów z zakresu ochrony przyrody, które – w ocenie tej komórki – mogłyby stanowić podstawę prawną do wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy w przypadku naruszenia tych przepisów oraz form ochrony przyrody w odniesieniu do sytuowania inwestycji w pobliżu rzek;
- w żadnej decyzji nie ustalono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określając wyłącznie wskaźnik powierzchni zabudowy. Prezydent wyjaśniła, że postępowanie w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy regulowała upzp. Aktem wykonawczym ustawy było rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rozporządzenie nie reguluje wymagań dotyczących ustalenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Nie określa sposobu wykonania analizy terenów sąsiednich pod kątem powierzchni zielonych. Zgodnie z § 2 pkt. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy, ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisywało się poprzez określenie m.in. wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. Wobec powyższego organ przyjmował, że w decyzji o warunkach zabudowy określał wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, a pozostała część działki mogło stanowić powierzchnię biologicznie czynną. W sprzeczności pozostawały jednak przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹²⁵, które nie przewidywały dokonania zgłoszenia ani uzyskania pozwolenia na budowę dla robót budowlanych polegających na utwardzeniu terenu

(akta kontroli, str. 10, 25, 26);

- jedna z wydanych decyzji dotyczyła nieruchomości położonej w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich. Pozostałe decyzje nie obejmowały obszarów ani obiektów objętych ochroną przyrody;
- w przypadku jednego postępowania strona zgłosiła uwagi do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działek w zakresie zieleni. Skarga dotyczyła m.in. zagrożenia ekologicznego stworzonego poprzez wybudowanie olbrzymiej inwestycji jak i przepływ wód opadowych między ulicami do rzeki Jasień. W przypadku czterech postępowań wnioskodawcy wnosili, iż skoro na terenie, który dotychczas był terenem zielonym, parkiem, lasem czy łąką ma powstać szereg budynków wielorodzinnych, taka inwestycja z całą

¹²⁴ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1589, dalej: rozporządzenie.

¹²⁵ Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 – dalej: Prawo budowlane

pewnością ma wpływ na degradację środowiska naturalnego (...) W związku z tak postawionym zarzutem Prezydent Miasta w decyzji o odmowie uchylecia ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy wskazała, że przedmiotowy teren nie był ogólnodostępnym terenem zielonym, jak wynikać by to mogło z treści pism okolicznych mieszkańców, lecz terenem prywatnym, a zgodnie z art. 6 ust. 2 upzp każdy miał prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny. Zgodnie z wypisem z ewidencji gruntów przedmiotowa działka, na fragmencie której planowana jest zabudowa nie jest oznaczona jako (Ls)- czyli las.

- projekty decyzji zostały sporządzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym.

W procesie wydania decyzji 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. 991-1820)

Z analizy 10 wyżej wskazanych spraw wynikało, że na terenach przyrodniczo wartościowych następowało rozpoczęcie inwestycyjnego procesu stopniowej ich zabudowy, który zapoczątkowany był wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.

Przykładowo, w Urzędzie wydano decyzję o warunkach zabudowy dla nieruchomości zlokalizowanej w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich oraz dla terenów sąsiadujących z rzekami. Inwestorzy otrzymywali także decyzje o warunkach zabudowy nie dla całej, lecz dla kilku fragmentów działki o wielkościach nieprzekraczających 2 ha co pozwoliło, zdaniem Prokuratury Okręgowej w Łodzi (która złożyła skargę do sądu administracyjnego na ostateczną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego), uniknąć im dodatkowych warunków przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko inwestycji, mogącej znacząco oddziaływać na środowisko. Sąd¹²⁶ odrzucił jednak skargę Prokuratury.

Dla terenów cennych przyrodniczo – sąsiadujących z rzekami, w warunkach zabudowy zakazywano grodzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar¹²⁷. Jednak żadne zapisy decyzji o warunkach zabudowy nie wskazywały, że przylegająca do rzek część nieruchomości miałyby stanowić przestrzeń wolną od zabudowy.

Jak wyjaśniła Prezydent w datach wydania decyzji tereny inwestycji zlokalizowane w dolinach rzek Jasień i Olechówki znajdowały się poza obszarami szczególnego zagrożenia powodzią, w związku z powyższym projekty decyzji nie wymagały konieczności uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej PGW Wody Polskie.

(akta kontroli str. 28,29, 991-1820)

¹²⁶ Wyrok WSA w Łodzi – Wydział II z dnia 24 października 2017 r. Sygnatura akt II SA/Łd 714/17. Wyrok WSA w Łodzi – Wydział II z dnia 24 października 2017 r. Sygnatura akt II SA/Łd 715/17. Wyrok WSA w Łodzi – Wydział II z dnia 24 października 2017 r. Sygnatura akt II SA/Łd 716/17. Wyrok WSA w Łodzi – Wydział II z dnia 24 października 2017 r. Sygnatura akt II SA/Łd 717/17.

¹²⁷ Zgodnie z art. 232 ust.1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (Dz. U. z 2021 poz. 624, ze zm.).

W przypadku postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹²⁸ dla nieruchomości, położonej w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich, jej projekt, zgodnie z art. 53 ust.4 pkt 8 upzp został przekazany do uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Łodzi (dalej: RDOŚ) i w związku z niezajęciem stanowiska w terminie uzgodnił się z mocy prawa. Pomimo uchybienia terminu, RDOŚ wydał postanowienie¹²⁹, w którym odmówiono uzgodnienia warunków zabudowy. W trakcie oględzin działki RDOŚ stwierdził m.in., że działka ta to teren niezabudowany, na której stwierdzono zagłębienia w gruncie i resztki korzeni. Działka z trzech stron sąsiadowała z terenami zadrzewionymi. RDOŚ stwierdził wycięcie zadrzewień z przedmiotowej działki w okresie około 16 września 2016 r. a 8 sierpnia 2017 r. Zrealizowana wycinka, zdaniem RDOŚ, była przygotowaniem działki pod inwestycję, co naruszyło zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych i co jest także podstawą do odmowy uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli, str. 1551-1598)

Dla obszaru Parku i jego otuliny został sporządzony Plan Ochrony ustanowiony Rozporządzeniem nr 5/2003 Wojewody Łódzkiego z dnia 31 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia planu ochrony Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich. Nieruchomość, na której planowana była inwestycja położona była w strefie „L”. Strefa „L” obejmuje istniejące kompleksy lasów, dowolnej formy własności, spełniających kryteria lasu w rozumieniu przepisów ustawy o lasach. W jej obrębie obowiązywał zakaz lokalizacji nowych obiektów nie związanych z gospodarką leśną. Przedmiotowa działka na rysunku planu ochrony Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich znajdowała się w jednostce Ł.1.8 o wysokich walorach przyrodniczo-krajobrazowych szczególnie obszarów leśnych.

Na postanowienie RDOŚ, do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (GDOŚ), zażalenie złożył Inwestor. GDOŚ postanowieniem uchylił zaskarżone postanowienie w całości i umorzył postępowanie uzgodnieniowe przed organem pierwszej instancji. (z uwagi na fakt, że Organ I instancji zajął stanowisko po upływie 21 dni. Niewyrażenie stanowiska w terminie 21 dni uznaje się za uzgodnienie decyzji).

W uzasadnieniu decyzji o warunkach zabudowy stwierdzono, że prezentowana w orzecznictwie wykładnia nie daje podstaw do traktowania zapisów w planie ochrony parku krajobrazowego jako przepisu odrębnego w rozumieniu art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

(akta kontroli, str. 1582-1586)

Prezydent wyjaśniła m.in., że na podstawie dostępnych ortofotomap z lat 2016-2018 ustalono, że usunięcia drzew z terenu posesji dokonano w pierwszej połowie 2017 r., to jest w czasie obowiązywania zliberalizowanych przepisów ustawy o ochronie przyrody. W związku z powyższym możliwość usunięcia drzewa na terenie Parku Krajobrazowego Wzniesień Łódzkich w każdym przypadku wynika z uwarunkowań lokalnych. Jeżeli zadrzewienie nie wchodziło w skład zadrzewienia śródpolnego, przydrożnego lub nadwodnego, to mogło zostać usunięte na podstawie regulacji ogólnych zawartych w art. 78-90 ustawy o ochronie przyrody. Drzewostan na analizowanej działce nie należał do zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nadwodnych, tak więc właściciele – osoby fizyczne nie były zobowiązane do uzyskania stosownego zezwolenia na jego usunięcie, a Urząd nie posiadał podstaw prawnych do podjęcia działań w zakresie prowadzenia postępowania w sprawie

¹²⁸ Decyzja nr DAR-UA-VIII.1259.2018 z dnia 3 lipca 2018 r. o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, przewidzianej do realizacji w Łodzi, przy ul. Wycieczkowej 78 na dz. nr ewid. 29 obręb B-14.

¹²⁹ Postanowienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi z dnia 7 marca 2018 r. nr WPN.612.238.2018.DZI.

wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej za usunięcie drzew bez wymaganego zezwolenia.

(akta kontroli, str. 34, 38-41)

W kolejnej sprawie, Prezydent wydała decyzje o warunkach zabudowy na różne fragmenty tej samej działki różnym osobom/podmiotom, co było zgodne z art. 63 ust. 1 upzp, stanowiącym, iż w odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy¹³⁰. Dodatkowo decyzja taka wydawana była dla konkretnego terenu¹³¹, nie zaś dla poszczególnych działek lub działki ewidencyjnej. Cała powierzchnia inwestycji wynosiła 6,079 ha¹³². W jej ramach wydano cztery decyzje o warunkach zabudowy na fragmenty działki (o powierzchniach odpowiednio: 1,356 ha; 1,832 ha; 1,794 ha; 1,450 ha). Decyzje te były wielokrotnie przenoszone na inne podmioty. Zdaniem Prokuratury Okręgowej w Łodzi, która włączyła się do sprawy: „doszło do złożenia wniosków przez rzekomo różne podmioty, nie powiązane z głównym inwestorem. Przedstawiona przez inwestora organom administracyjnym fikcja została zaakceptowana przez SKO w postępowaniu o stwierdzenie nieważności decyzji. Następnie, po wydaniu fizycznie czterech decyzji o pozwoleniu na budowę doszło do scedowania inwestycji na jeden podmiot”. Przed wydaniem pozwolenia na budowę wszystkie decyzje o warunkach zabudowy zostały przeniesione na rzecz jednego podmiotu¹³³.

Osoby władające okolicznymi nieruchomościami wnosili o wznowienie postępowań zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji Prezydenta Miasta, o warunkach zabudowy. Prezydent Miasta postanowieniami wznowiła postępowania, a następnie decyzjami odmówiła uchylenia ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy. Następnie w postępowaniu przed Samorządowym Kolegium Odwoławczym w Łodzi (SKO) zapadły decyzje orzekające utrzymanie w mocy decyzji organu I instancji. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi po złożeniu skarg na decyzję SKO w przedmiocie odmowy uchylenia ostatecznej decyzji po wznowieniu postępowania oddalił skargi.

Wcześniej, bo już w 2014 r., do kwestii dotyczącej planowanej inwestycji wypowiedziała się Prokuratura Rejonowa Łódź-Polesie¹³⁴. w piśmie będącym odpowiedzią na protest przeciwko budowie osiedla mieszkaniowego. Prokuratura wskazała, że nie dopatrzyła się naruszeń przepisów prawa podczas wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Prokurator stwierdził m.in., że decyzje o warunkach zabudowy nie ustalają lokalizacji obiektów budowlanych, a jedynie warunki i szczegółowe zasady zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z odrębnych przepisów. Grunty, leśne oznaczone jako Ls wyłączone były spod inwestycji. Każda z planowanych inwestycji obejmuje teren, który ma być w przyszłości przekształcony na cel zabudowy mieszkaniowej, nie przekraczający dla każdej z nich 2 ha. Powyższe inwestycje nie były ze sobą powiązane technologicznie, zatem nie wymagają konieczności przeprowadzenia oceny

¹³⁰ Doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości.

¹³¹ Przykładowo: wyrok WSA w Szczecinie z dnia 21 listopada 2013 roku, II SA/Sz 902/13; wyrok NSA z dnia 2 kwietnia 2015 roku, II OSK 2119/13; wyrok WSA w Łodzi z dnia 13 czerwca 2017 roku, II SA/Ld 215/17; wyrok NSA z dnia 24 maja 2018 roku, II OSK 1634/16

¹³² Zgodnie ze wskazaniami Prokuratora.

¹³³ nr DAR-UA-VII.223.2014 z dnia 17 lutego 2014 r. przeniesiona na rzecz innej osoby decyzją nr DAR-UA-VII.1230.2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r. Następnie została przeniesiona na rzecz Sp. z o.o. Decyzją nr DAR-UA-VII.2009.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r.; Decyzja nr DAR-UA-VII.1075.2014 z dnia 21 lipca 2014 r. przeniesiona na inny podmiot decyzją nr DAR-UA-VII.2010.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r.; nr DAR-UA-VII.1737.2014 z dnia 19 listopada 2014 r. została przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1231.2015 z dnia 10 sierpnia 2015 r. Następnie przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1559.2015 z dnia 19 października 2015 r. Następnie przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.2011.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r.; nr DAR-UA-VII.306.2015 z dnia 18 marca 2015 r. przeniesiona decyzją nr DAR-UA-VII.1560.2015 z dnia 19 października 2015 r. Następnie przeniesiona Decyzją nr DAR-UA-VII.2012.2016 z dnia 28 grudnia 2016 r.

¹³⁴ pismem z dnia 31 października 2014 r.

oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Urząd, jak i właściciel terenu poinformowali Policję oraz Straż Miejską o faktach nielegalnego wycinania drzew, jego kradzieży. Przeprowadzone postępowanie karne w przedmiocie kradzieży drzew zostało umorzone wobec niewykrycia sprawców czynu.

Dyrektor WOŚiR poinformował, że w granicach objętych wnioskiem nie istniały formy ochrony przyrody, ani działki te nie wchodziły w skład takich form. W piśmie wskazano, że teren objęty wnioskiem bezpośrednio sąsiaduje z lasem. Wobec powyższego zabudowa mieszkalna nie mogła być zlokalizowana bliżej niż 12 m od lasu.

(akta kontroli str.991-1550)

3.4. Żadna ze 153 decyzji o warunkach zabudowy uchylonych przez SKO i WSA (co stanowiło 1,2% wszystkich wydanych decyzji) nie została uchylona ze względu na kwestie związane z zielenią.

(akta kontroli str. 598-612)

3.5. Według Prezydent Miasta główną barierą w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, były zapisy upzp stanowiące m.in., że Studium nie jest aktem prawa miejscowego. W związku z powyższym brak było podstawy prawnej do uwzględnienia ustaleń Studium w decyzji o warunkach zabudowy, a próby powołania się w decyzji na ustalenia Studium kończyły się uchYLENIEM decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy określa warunki ochrony środowiska, w tym konieczność zgodności inwestycji z przepisami ustaw: Prawo ochrony środowiska; O ochronie przyrody; Prawo wodne¹³⁵. Prezydent odniosła się także do kwestii opiniowania innych organów w sprawie planowanych inwestycji, stwierdzając iż opinie te nie wskazują przepisów obowiązującego prawa, na podstawie których organ mógłby stwierdzić niezgodność decyzji z przepisami odrębnymi i odmówić ustalenie warunków zabudowy.

Zdaniem Prezydent problemem była także niespójność przepisów prawa np. roboty budowlane polegające na utwardzeniu terenu, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, mogą zostać wykonane bez żadnej decyzji organu. Nie wymagają decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o pozwoleniu na budowę, ani dokonania zgłoszenia budowlanego. Problemem była również bezterminowość decyzji o warunkach zabudowy. W obiegu prawnym pozostają decyzje o warunkach zabudowy wydane w 2004 r. i latach późniejszych, a przepisy prawa na przestrzeni lat zostały wielokrotnie znowelizowane.

(akta kontroli str. 9, 15-17)

3.6. Liczba budynków, dla których Prezydent wydała w okresie objętym kontrolą pozwolenie na budowę kształtowała się na poziomie 4640 dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, 608 dla budynków o trzech i więcej mieszkaniach, 6 dla hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego, 50 dla budynków biurowych oraz 254 dla budynków handlowo-usługowych. W latach 2019-2020 pozwolenia na budowę dla terenów objętych mpzp wynosiły dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych 5,3%, dla budynków o trzech i więcej mieszkaniach 19,2%, budynków biurowych 30,8%, budynków handlowo-usługowych 4,2%.

(akta kontroli str. 321-352)

3.7. W wyniku 10 badanych pozwoleń na budowę ustalono, że wydano je dla terenów przeznaczonych zgodnie z zapisami Studium jako:

¹³⁵ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Dz.U. z 2021 r. poz. 624.

- tereny wyłączone spod zabudowy – tereny zieleni urządzonej o powierzchni minimum 3 ha i dolin rzecznych w strefie zurbanizowanej „Z” w sześciu przypadkach¹³⁶ (oznaczenie działki w ewidencji gruntów R w czterech przypadkach, w piątym Br-RV, Br-RVI, w szóstym Bp);
- tereny o przeznaczeniu łączonym (dwa przypadki), to jest:
 - o teren pierwszy¹³⁷ - tereny wyłączone spod zabudowy tereny zieleni urządzonej „Z” oraz tereny wyłączone spod zabudowy tereny aktywne przyrodniczo w tym użytkowane rolniczo „O” (oznaczenie działki w ewidencji gruntów RIVb, RV)
 - o drugi teren łączony¹³⁸ scharakteryzowany jako tereny przeznaczone pod zabudowę w strefie ogólnomiejskiej, tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej „M3” połączony z terenami wyłączonymi spod zabudowy, teren aktywny przyrodniczo, w tym użytkowany rolniczo „O” (oznaczenie działki w ewidencji gruntów Bi);
- teren¹³⁹ wyłączony spod zabudowy, teren aktywny przyrodniczo, w tym użytkowany rolniczo „O” (oznaczenie działki w ewidencji gruntów Bp);
- teren przeznaczony pod zabudowę w strefie ogólnomiejskiej, teren zabudowy mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej niskiej M2 (oznaczenie działki w ewidencji gruntów B).

Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej kształtował się na poziomie od 25,6% do 48,7%, natomiast wskaźnik zabudowy terenu od 0,12 do 0,43 Wskaźnik zabudowy terenu był zgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy¹⁴⁰.

Z uzasadnień decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę wynika, że nie korzystano z możliwości uzyskania opinii lub uzgodnienia w zakresie gospodarowania zielenią.

(akta kontroli, str. 613-709)

3.8. Prezydent wyjaśniła, że właściwa jednostka merytoryczna prowadziła czynności kontrolne, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni. Czynności te były wykonywane każdorazowo przy rozpatrywaniu wniosków o pozwolenie na budowę wymagających zatwierdzenia projektu zagospodarowania terenu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych.

(akta kontroli str. 11, 29-30)

3.9. W latach 2015-2020 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi (dalej: PINB) przeprowadził 1 370 obowiązkowych kontroli. Podczas żadnej z nich nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczącej niezgodności zrealizowanej inwestycji z projektem zagospodarowania terenu w zakresie powierzchni biologicznie czynnej. PINB nie przeprowadzał kontroli w ww. zakresie na etapie użytkowania obiektu budowlanego. PINB nie współpracował z Prezydentem Miasta w zakresie nieprawidłowości dotyczących niezgodności realizowanych na terenie Miasta obiektów budowlanych. PINB dodał, że w przypadku gdy PINB prowadzi postępowanie w sprawie jakichkolwiek nieprawidłowości rozstrzygnięcia przekazywane były do wiadomości organu administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 289-292)

¹³⁶ Decyzje: DAR-UA-VII.2009.2016 (DAR-UA-VII.223.2014); DAR-UA-VII.2010.2016 (DAR-UA-VII.1705.2014); DAR-UA-VII.2011.2016 (DAR-UA-VII.1737.2014); DAR-UA-VII.2012.2016 (DAR-UA-VII.306.2015); DAR-UA-X.1202.2019; DAR-UA-VIII.2114.2019.

¹³⁷ DAR-UA-X.1072.2018.

¹³⁸ DAR-UA-X.1876.2019.

¹³⁹ DAR-UA-VIII.1259.2018.

¹⁴⁰ W Studium określono wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów przeznaczonych do zabudowy. Dla terenów wyłączonych spod zabudowy, takiego wskaźnika nie określano.

3.10. Od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁴¹ do końca 2020 r. Rada Miejska podjęła dwie uchwały w tej sprawie, w tym jedną odmowną.

Przedmiotem inwestycji, w stosunku do której Rada Miejska podjęła uchwałę w sprawie odmowy lokalizacji inwestycji mieszkaniowej¹⁴², była budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem w parterze. Przyczynami odmowy były w szczególności: odmowa uzgodnienia wniosku przez Konserwatora zabytków, negatywna opinia Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, niespełnienie warunku niesprzeczności ze Studium. W drugim przypadku Rada Miejska podjęła Uchwałę¹⁴³ ustalającą lokalizację inwestycji mieszkaniowej w zabudowie wielorodzinnej, polegającej m.in. na przebudowie, nadbudowie i rozbudowie wraz ze zmianą sposobu użytkowania z funkcji usługowo-magazynowej na mieszkalną i parking wielopoziomowy budynku przedzalni-skręcalni oraz budynku farbiarni-wykańczalni Widzewskiej Manufaktury. W uchwale w części dotyczącej zmiany w dotychczasowym sposobie zagospodarowania wskazano m.in. utworzenie terenów zielonych, w tym ogródków lokatorskich, z planowaną wycinką istniejącego drzewostanu w niewielkim zakresie. W części dotyczącej sposobu zagospodarowania terenu określono, m.in. że tereny zielone tworzyć będzie zieleń niska i wysoka, w tym ogródki lokatorskie. W § 12 Uchwały określono warunki wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Projektowana inwestycja mieszkaniowa sklasyfikowana została, jako inwestycja mogąca potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wnioskodawca uzyskał decyzję o uwarunkowaniach środowiskowych¹⁴⁴. Powierzchnia zabudowy inwestycji do 7,1 tys. m², powierzchnia utwardzona do 8,3 tys. m², powierzchnia biologicznie czynna powyżej 3,7 tys. m² – na terenie (dodatkowo: powyżej 0,7 tys. m² na powierzchni dachu garażu), co stanowiło 53%.

Pełnomocnik Inwestora wystąpił¹⁴⁵ do Rady Miejskiej z wnioskiem o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Wniosek został udostępniony na stronie podmiotowej BIP. W wyniku powiadomienia organów opiniujących i uzgadniających Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna zaopiniowała inwestycję pozytywnie bez uwag.

Na obszarze obejmującym teren wnioskowanej inwestycji obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego¹⁴⁶, w którym teren objęty wnioskiem przeznaczony był na zabudowę usługową (U). Wniosek o inwestycję był niezgodny z ustaleniami planu miejscowego.

(akta kontroli str. 1994-2114)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie Miasta nie monitorowano presji inwestycyjnej na terenach o funkcji przyrodniczej oraz nie dysponowano wiedzą odnośnie do powierzchni terenów, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy. Dodatkowo niskie pokrycie Miasta mpzp umożliwiałoby zabudowę terenów o funkcjach przyrodniczych na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, w tym m.in. na nieruchomości zlokalizowanej

¹⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

¹⁴² Uchwała Nr XV/633/19 Rady Miejskiej z dnia 16 października 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Zgierskiej 127.

¹⁴³ Uchwała podlegała publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego. Dziennik Urzędowy Województwa Łódzkiego z dnia 26 marca 2020 r. poz. 2000.

¹⁴⁴ Nr 63/U/2019, wydaną przez Prezydenta Miasta, znak: DEK-OŚR-I.6220.3.2019 z dnia 2 grudnia 2019 r.

¹⁴⁵ Pismem w dniu 7 stycznia 2020 r.

¹⁴⁶ Uchwała Nr XXIII/566/16 Rady Miejskiej z dnia 21 stycznia 2016 r.

w Parku Krajobrazowym Wzniesień Łódzkich (czego nie przewidywał plan ochrony tego Parku) oraz dla terenów zielonych w otoczeniu wód. Samo postępowanie prowadzone w Urzędzie w tych sprawach było prawidłowe, podobnie jak w pozostałych badanych przez NIK w powyższym zakresie. Przepisy upzp nie dawały podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy dla terenów wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze według polityki przestrzennej Miasta wyrażonej w Studium. Najwyższa Izba Kontroli wskazuje również, że w przypadku braku planów miejscowych, odrębne przepisy w zakresie ochrony przyrody i środowiska (w tym rozporządzenie Wojewody Łódzkiego w sprawie ustanowienia planu ochrony Parku) – w świetle orzecznictwa sądowno-administracyjnego nie dawały podstaw do odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy na terenach chronionych według Studium.

Wydawanie pozwolenia na budowę poprzedzone zostało sprawdzeniem przez organ zgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy. Wskaźnik zabudowy terenu, w wydanych pozwoleniach na budowę, był zgodny z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy, a wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w wydanych pozwoleniach na budowę – zgodny z przyjętym w Studium.

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. GPR został przyjęty¹⁴⁷ 28 września 2016 r. i w okresie objętym kontrolą zrealizowano 30 przedsięwzięć w tym dwa zaplanowane w GPR (które są opisane w pkt. 4.2 - poniżej). Większość działań inwestycyjnych (26) realizowana była przez ZIM. Cztery zadania polegały na dofinansowaniu działań właścicieli prywatnych¹⁴⁸

(akta kontroli, str. tabela – przedsięwzięcia rewit zrealizowane w latach 2015-20).)

W latach 2016-2020 zrealizowano także 26 przedsięwzięć rewitalizacyjnych niezaplanowanych w GPR w tym m.in. Rewitalizację Parku Helenów i Rewaloryzację Parku im. J. Poniatowskiego.

W tym samym okresie nie zrealizowano 38 zaplanowanych przedsięwzięć (w tym cztery wykreślone w 2020 r.). Kolejne cztery zadania w 2020 r. połączono w jedno pt.: „Rewitalizacja i rozwój funkcji i usług oferowanych przez EC1 Łódź Miasto Kultury w Łodzi” trzy zadania realizowane były przez muzea¹⁴⁹, jedno przez teatr¹⁵⁰.

(akta kontroli str. 504-507)

Perspektywa realizacji GPR była długoterminowa. Wedle zapisów harmonogramu zawartego w obowiązującym dokumencie jego realizacja będzie trwać do 2026 roku z możliwością wydłużenia tego okresu poprzez przygotowanie kolejnego Programu w zależności od potrzeb. Podobną perspektywę założono na realizację poszczególnych przedsięwzięć podstawowych i projektów na nie się składających.

Prezydent wyjaśniła, że 26 z 38 przedsięwzięć, wskazanych jako niezrealizowane do końca 2020 r., było w trakcie realizacji. Termin zakończenia tych zadań, w większości przypadków, zaplanowany był na lata 2021-2023. Pięć przedsięwzięć ma status oczekujących, z powodu braku dostępnych środków. Możliwe było rozpoczęcie ich realizacji po ewentualnym uzyskaniu odpowiednich środków w okresie obowiązywania GPR.

(akta kontroli str. 53, 63-64)

¹⁴⁷ Następnie zmieniany w 2018 r. oraz w 2020 r.

¹⁴⁸ Zadania dotyczyły dofinansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach wpisanych do rejestru.

¹⁴⁹ Muzeum Kinematografii w Łodzi; Centralne Muzeum Włókiennictwa; Muzeum Tradycji Niepodległościowej.

¹⁵⁰ Teatr Powszechny w Łodzi.

4.2. Miasto m.in. poprzez jednostki nadzorowane realizowało przedsięwzięcia rewitalizacyjne objęte GPR, w tym dwa objęte kontrolą – zlokalizowane w strefie śródmiejskiej. Pierwszą inwestycję realizował ZIM. Drugą, w części dotyczącej zieleni, Muzeum Miasta Łodzi (samorządowa instytucja kultury¹⁵¹).

Na podstawie przeprowadzonych oględzin Konserwator zabytków, stwierdził, że wnioskowane do usunięcia drzewa, krzewy i pnącza usuwane były w związku z planem uporządkowania zabytkowej nieruchomości i ukształtowania ogrodu nawiązującego do historycznego ogrodu znajdującego się w tamtym miejscu. W związku z powyższym Konserwator zabytków zezwolił na usunięcie 58 drzew¹⁵² i krzewów o łącznej powierzchni 197 m² oraz pnączy, rosnących na terenie nieruchomości, które były w średnim stanie zdrowotnym i w znacznej większości stanowiły samosiewy lub przypadkowe nasadzenia, bez znamion historycznego układu kompozycyjnego. W pozwoleniu wskazano, że na terenie nieruchomości należy posadzić 47 sztuk drzew i krzewów oraz roślin zielnych. Drzewa o obwodzie pnia co najmniej 12 cm, krzewy o wysokości nie mniejszej niż 20 cm. Ponadto Konserwator zabytków zezwolił¹⁵³ na usunięcie dwóch drzew i w ramach kompensacji przyrodniczej oraz właściwego zagospodarowania nieruchomości nakazał posadzić dwie sztuki grabów pospolitych. W kolejnym postępowaniu z uwagi na utratę przez dwa drzewa części systemu korzeniowego zezwolił na ich usunięcie¹⁵⁴. W dokumentacji projektowej dotyczącej przebudowy ogrodu nie było informacji o powierzchni biologicznie czynnej. Miasto zrealizowało powyższe przedsięwzięcie zgodnie z otrzymanymi decyzjami.

(akta kontroli str.525-555)

Muzeum Miasta Łodzi w ramach dwuetapowego zadania¹⁵⁵ zrealizowało remont przypałacowego ogrodu Pałacu Poznańskiego, który zgodnie z decyzją Konserwatora zabytków wpisany był do rejestru zabytków nieruchomych województwa łódzkiego¹⁵⁶. W ramach prac wykonano m.in. nasadzenie zieleni, stanowiące uzupełnienie zachowanego oryginalnego układu z przełomu XIX i XX w., w tym: 20 sztuk drzew, ponad 1 000 sztuk żywopłotów i krzewów, około 100 sztuk róż parkowych oraz rośliny w gazonach i wazach¹⁵⁷. Powierzchnia biologicznie czynna ogrodu wzrosła o 76 m² (z 3 155 m² do 3 231 m²).

Przed przystąpieniem do prac została dokonana inwentaryzacja zieleni. Dla obu inwestycji opracowano w dokumentacji projektowej szczegółowe zasady zabezpieczenia zieleni na czas budowy m.in. z podziałem na zabezpieczenie części nadziemnej i systemu korzeniowego.

(akta kontroli str. 556-559)

¹⁵¹ Samorządowa instytucja kultury. Ogólny nadzór nad Muzeum sprawuje Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, nadzór bezpośredni Prezydent Miasta Łodzi.

¹⁵² W pozwoleniu zaznaczono, że jedno drzewo milorząb dwuklapowy o obwodzie 25 cm, ze względu na swoją wartość przyrodniczą należało przesadzić.

¹⁵³ Zezwoleniem na usunięcie drzew z dnia 5 marca 2018 r. Konserwatora zabytków, znak: WUOZ-AC.5146.93.2018.AG. ZIM wnioskował o usunięcie trzech drzew. Jednak na usunięcie jednego z drzew nie było obowiązku uzyskania zezwolenia Konserwatora zabytków (art. 83f ust. 1 pkt 3 ustawy o ochronie przyrody). Pozostałe dwa drzewa objęte zezwoleniem: korzenie jednego drzewa wrosły w budynek lodowni, drugie drzewo rosło w tarasie zabytkowego budynku.

¹⁵⁴ Decyzja Konserwatora zabytków WUOZ-ZZ.5146.323.2019.ŁW z 7 października 2019 r.

¹⁵⁵ Pod nazwą: „Rewitalizacja i modernizacja ogrodu przy pałacu Izraela K. Poznańskiego z przełomu XIX/XX wieku – obecnej siedziby Muzeum Miasta Łodzi” oraz „Rewaloryzacja i modernizacja ogrodu przy Pałacu Poznańskiego”.

¹⁵⁶ Decyzja Konserwatora zabytków nr A/351 z dnia 23 maja 2017 r.

¹⁵⁷ Wykonano automatyczny system nawadniania ogrodu.

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 pierwszym przypadku, zgodnie z decyzjami Konserwatora zabytków, usunięto więcej drzew niż posadzono. W przypadku drugiej inwestycji, pomimo ograniczeń związanych z ochroną konserwatorską, powierzchnia biologicznie czynna wzrosła o 76 m².

IV Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

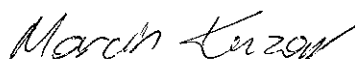
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

Łódź, 25 czerwca 2021 r.

Kontroler
Marcin Kuzan
Główny specjalista k.p.



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



