



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.01.2021

**Pan  
Krzysztof Żuk  
Prezydent Miasta Lublin**

Plac Króla Władysława Łokietka 1  
20-109 Lublin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.165.2021 z dnia 21 października 2021 r.  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli

Kontrola nr P/21/074 *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Lublin (dalej: Urząd lub UM), Plac Króla Władysława Łokietka 1, 20-109 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin (dalej: Prezydent)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.</li><li>2. Zarządzanie terenami zielonymi.</li><li>3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.</li><li>4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.</li></ol>
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 <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Paweł Szymanek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/29/2021 z 9 lutego 2021 r.</li><li>2. Rafał Padrak, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/38/2021 z 24 lutego 2021 r.</li><li>3. Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/45/2020 z 31 marca 2021 r.</li></ol> <p>(akta kontroli tom I str. 1-4)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

<b>OCENA OGÓLNA</b>	Miasto Lublin nie w pełni prawidłowo i rzetelnie realizowało zadania w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych. Wprowadzie w kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych rzetelnie uwzględniono zagadnienia związane z ochroną takich terenów przed zabudową, to jednak podejmowane w latach 2015-2020 niektóre działania wpływające na charakter zagospodarowania przestrzennego Miasta nie były spójne z przyjętymi celami i założeniami.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Dokumenty strategiczne i planistyczne Miasta były ze sobą spójne w zakresie założeń dotyczących zachowania i zwiększania terenów zielonych. Ich zapisy dotyczyły w szczególności ochrony terenów o funkcjach przyrodniczych (głównie dolin rzecznych, wąwozów i suchych dolin) przy zachowaniu drożności przestrzennej systemu ekologicznego Miasta. W ramach celów i kierunków działań konsekwentnie artykułowano konieczność rygorystycznej ochrony takich terenów przed niekontrolowaną zabudową na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (dalej: WZ). Uznając za nadrzędną zasadę integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego <sup>3</sup> doprecyzowano i poszerzono tereny Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych (dalej: ESOCH), wykluczając na nich zabudowę niweczącą funkcje przyrodnicze i bezwzględnie podporządkowując zasady ich zagospodarowania takim funkcjom. Nieprawidłowym był natomiast brak programu ochrony środowiska, tj. dokumentu stanowiącego jeden z kluczowych instrumentów prowadzenia polityki w tej sferze, co stanowiło naruszenie art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska <sup>4</sup> . Został on uchwalony dopiero w trakcie kontroli NIK.  Realizując założenia strategiczne prowadzono prace koncepcyjne dotyczące rekreacyjnego zagospodarowania doliny Bystrzycy, a także zwiększono z 47,0% do 53,8% powierzchnię

<sup>1</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Uchwała Rady Miasta Lublin nr 283/VIII/2019 z dnia 1 lipca 2019 r. (dalej: Studium z 2019 r.).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm. (dalej: Poś).

Miasta objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp). W szczególności doprowadzono do uchwalenia mpzp dla czterech z sześciu obszarów dolin rzecznych, uznanych przez Prezydenta i Radę Miasta Lublin na etapie inicjującym prace planistyczne w 2012 r. za kluczowe dla jakości zamieszkiwania i stanu zdrowia mieszkańców Lublina i konieczne do pilnej ochrony przed przypadkowym zagospodarowaniem. Brak uchwalenia mpzp dla dwóch pozostałych obszarów dolin rzecznych wciąż zagraża zagospodarowaniem terenów ESOCH (w tym kluczowych terenów Podzamcza) w sposób przypadkowy, trwale naruszający funkcje przyrodnicze. NIK wskazuje przy tym na negatywne następstwa długotrwałych procedur planistycznych bądź ich niepodjęcia dla poddanych presji inwestycyjnej innych obszarów wchodzących w skład ESOCH, polegające na trwałym przerwaniu powiązań ekologicznych tych obszarów wskutek ich zagospodarowania na podstawie decyzji WZ<sup>5</sup>.

W obszarze działalności planistycznej Miasta nieprawidłowym było nieprzystąpienie do sporządzenia mpzp dla obszarów obejmujących niektóre przestrzenie publiczne wyszczególnione w Studium z 2019 r. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym<sup>6</sup> obowiązek ten powstał 1 października 2019 r. Ponadto, założeń dokumentów strategicznych oraz ogólnym i szczegółowym ustaleniom Studium z 2019 r. nie odpowiadało podjęcie prac nad zmianą mpzp w rejonie ul. Przeskok, umożliwiającą lokalizację w dolinie Bystrzycy (będącej głównym korytarzem ekologicznym Miasta, a zarazem korytarzem o znaczeniu regionalnym) obiektów kubaturowych (w tym m.in. stadionu sportowego) wraz z parkingami i usługami niezwiązanymi z funkcją przyrodniczą tego terenu. Wykluczenie zabudowy kubaturowej wynikało zaś z ustaleń Studium w kontekście wcześniejszych opracowań ekofizjograficznych, prognoz oddziaływania na środowisko projektów dokumentów planistycznych, jak również opinii Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: RDOŚ). Miasto nie podjęło przy tym prac planistycznych nad zmianą Studium wytyczającą inne kierunki zagospodarowania ESOCH w tym rejonie.

Na podobnym poziomie utrzymywała się w latach 2015-2020 powierzchnia terenów zielonych przypadająca na mieszkańca Lublina. W tym okresie wzrastały wydatki Miasta na zieleni miejską, m.in. za sprawą wydatków inwestycyjnych dotyczących realizacji Parku Zawilcowa i Parku Ludowego. Zadania dotyczące zieleni były także ujmowane w ramach budżetu obywatelskiego. W przypadku usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich Miasto wywiązywało się z obowiązków nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach administracyjnych, choć nie zawsze odbywało się to terminowo. W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej. Do końca 2020 r. nie przystąpiono do inwentaryzacji zieleni miejskiej służącej prawidłowemu zarządzaniu jej zasobami oraz określaniu kierunków rozwoju systemu przyrodniczego, pomimo że taki cel sformułowano w 2013 r. w „Strategii Rozwoju Lublina na lata 2013-2020”, a następnie w 2019 r. w „Planie Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Lublin do roku 2030”, a wnioski właściwych komórek organizacyjnych o przyznanie na ten cel środków finansowych rządu 150-250 tys. zł były zgłaszane na etapie projektowania kolejnych budżetów Miasta.

W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było nieuwzględnianie w uzasadnieniach projektów uchwał Rady Miasta Lublin w sprawie wyrażenia zgody na zbycie działek gminnych, informacji na temat funkcji przyrodniczych przypisywanych im w obowiązujących bądź opracowywanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu). Mając na uwadze uprawnienie organu stanowiącego do ostatecznego decydowania o sprzedaży nieruchomości gminnych (również tych o funkcjach przyrodniczych), NIK podkreśla, iż Rada powinna dysponować udokumentowaną wiedzą na temat ww. funkcji, jak również o oczywistym ryzyku trwałego ich zagospodarowania w sposób nieodpowiadający polityce przestrzennej Miasta i założeniom dokumentów strategicznych. W skrajnym przypadku Miasto zbyło (za zgodą Rady Miasta) działki w dolinie rzecznej<sup>7</sup>, dla których uprzednio uzyskało decyzję WZ na realizację zespołu budynków

<sup>5</sup> Np. obszar w rejonie ul. Zelwerowicza i ul. Koncertowej oraz od ul. Zbożowej w kierunku ul. Skowronkowej.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm. (dalej: upzp).

<sup>7</sup> Działki pomiędzy ul. Puławską a ul. Sikorskiego.

mieszkalnych wielorodzinnych, zaś kilka miesięcy później, Rada, w ślad za Prezydentem, rozstrzygając w uchwale o przyjęciu Studium z 2019 r. jedną z uwag do projektu tego dokumentu stwierdziła, że ze względu na położenie tych działek w dolinie rzeki Czechówki, ich zabudowa nie ma żadnego uzasadnienia. Zdaniem NIK do nieprawidłowości w tym zakresie przyczyniła się niedostateczna koordynacja prac poszczególnych wydziałów Urzędu w procedurze zbywania nieruchomości i pomijanie w niej założeń polityki przestrzennej oraz celów strategicznych Miasta.

W ocenie NIK działaniami sprzecznymi z założeniami kluczowych dokumentów strategicznych i planistycznych Miasta było uzyskanie przez Dyrektora Wydziału Gospodarowania Mieniem Urzędu (w imieniu Miasta) trzech decyzji WZ dla inwestycji deweloperskich i trzech decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (dalej: ULICP) dla zamierzeń inwestycyjnych w dolinach rzecznych. Występowanie o takie decyzje nie było poprzedzone żadnymi udokumentowanymi analizami, co do spójności zamierzeń z obowiązującymi i opracowywanymi dokumentami planistycznymi. Wszystkie te decyzje zostały także wydane na podstawie nierzetelnie przygotowanych wniosków, zawierających fragmentaryczne dane odnośnie charakterystyki zamierzeń inwestycyjnych, co nie spełniało wymogów upzp. Ponadto w trzech decyzjach ULICP minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (dalej: PBC) na poziomie 10% znacząco odbiegał od określonego w Studium z 2019 r. (min. 40%) i w projekcie mpzp wyłożonego przez Prezydenta do publicznego wglądu (min. 50%). NIK ocenia działania te jako nierzetelne, w pełni podzielając dyspozycję zawartą w Studium, według której dokument ten nie stanowi podstawy podejmowania decyzji administracyjnych związanych z realizacją inwestycji w mieście, jednak jako dokument uchwalony przez Radę Miasta, obliguje Gminę do realizowania określonej w nim polityki przestrzennej.

Przeprowadzona na próbie 18 postępowań kontrola wydawania decyzji WZ wykazała, iż w 10 przypadkach zostały one wydane dla zamierzeń inwestycyjnych na terenach, które według Studium podlegały wyłączeniu z zabudowy (w całości bądź w części). Wynikało to m.in. z tego, że jak stanowi art. 9 ust. 5 upzp, Studium nie jest aktem prawa miejscowego i z tej przyczyny nie może stanowić podstawy do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Powyższe Prezydent wskazywał, jako jedną z głównych barier związanych z wdrażaniem w życie polityki przestrzennej Miasta. We wszystkich skontrolowanych decyzjach wskaźnik PBC ustalono na poziomie nie niższym niż wskazany w Studium. W 15 zbadanych przez NIK postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę wskaźnik ten był rzetelnie weryfikowany. W decyzjach WZ uwzględniane były zakazy i nakazy związane z ochroną zieleni na terenach planowanych inwestycji. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w postępowaniach administracyjnych dotyczyły natomiast: niespójności pomiędzy załącznikami dwóch decyzji WZ, niezapewnienia uzgodnienia z właściwym organem bądź niezamieszczenia w decyzji warunku wynikającego z uzgodnienia (dwa postępowania), niedokonania oceny prawidłowości decyzji WZ po przedstawieniu przez inwestora decyzji środowiskowej dopiero na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (jedno postępowanie), wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ pomimo braku przesłanek określonych w art. 145 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1964 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>8</sup> (jedno postępowanie), nieustalenia bądź niezweryfikowania parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie w celu wyjaśnienia, czy zachodzi konieczność przedłożenia przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej (sześć postępowań).

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm. (dalej: Kpa).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>9</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. W dniu 28 lutego 2013 r. Rada Miasta Lublin przyjęła w drodze uchwały „Strategię Rozwoju Lublina na lata 2013-2020” (dalej: Strategia)<sup>10</sup>, a uchwałą z 19 listopada 2020 r. wydłużyła jej obowiązywanie do 31 grudnia 2021 r.<sup>11</sup> W Strategii przytoczono m.in. podstawowe informacje na temat zasobów przyrodniczych Lublina, uznanych za jeden z ważniejszych czynników kształtujących rozwój Miasta i jakość życia w nim. Podkreślono znaczenie dolin rzecznych Czechówki, Czerniejówki oraz Bystrzycy z punktu widzenia warunków przewietrzania miasta. Jako jeden z obszarów rozwojowych Strategii przyjęto „B. Przyjazność”, a w ramach tego obszaru działania wraz z głównymi zadaniami i priorytetami:

- „B.2. Zwiększenie komfortu życia”. Stwierdzono, że Lublin (jak wszystkie miasta), potrzebuje poprawy polityki przestrzennej, bez której miastu grozi narastanie chaosu przestrzennego i stopniowa utrata walorów historycznych i naturalnych pod presją doraźnie zaspokajanych potrzeb inwestorów. W ramach działania „B.2.1. Sukcesywne korygowanie układu funkcjonalno-przestrzennego Lublina pod kątem wygody mieszkańców i optymalizacji ruchu oraz innych aspektów zrównoważonego rozwoju układu przestrzennego” przewidziano „racjonalne gospodarowanie zasobami przestrzeni (...); rygorystyczną ochronę terenów zieleni, a w szczególności suchych dolin i wąwozów przed zabudową i grodzeniami; kształtowanie spójnego systemu powiązanych ze sobą terenów zieleni (powiązania przyrodnicze i rekreacyjne)”;
- „B.3. Dbalność o kulturę przestrzeni”. W ramach działania „B.3.1. Realizacja Programu Rewitalizacji dla Lublina” przewidziano w szczególności: rewitalizację Placu Litewskiego; zagospodarowanie dolin rzecznych, suchych wąwozów w formie systemu terenów zielonych dla wzmocnienia niepowtarzalnych walorów środowiskowych Miasta oraz nadanie im nowych funkcji publicznych poprzez tworzenie przestrzeni aktywności plenerowych. Przewidziano działanie „B.3.5. Opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego z dbałością o najwyższą jakość planistyczną oraz dostosowywanie ich do potrzeb i możliwości rozwoju miasta” oraz działanie „B.3.6. Rozwój, wzmacnianie i skuteczna ochrona systemu przyrodniczego miasta” poprzez inwentaryzację przyrodniczą Miasta w cyklu pięcioletnim wraz z oceną zmian w zasobach, walorach i warunkach funkcjonowania przyrody oraz z wnioskami dotyczącymi kierunków dalszego rozwoju tego systemu (działanie to jest jednym z kryteriów realizacji działania B.3.5).

W Strategii<sup>12</sup> określono listę mierników jej realizacji. Dla celu B.2 nie przewidziano miernika odnoszącego się bezpośrednio lub pośrednio do zieleni miejskiej. Z kolei dla celu B.3 przewidziano: pokrycie powierzchni Miasta mpzp; tereny zieleni będące w gestii samorządu.

Uwagi związane z terenami zieleni bądź planowaniem przestrzennym formułowane do projektu Strategii dotyczyły m.in. uwzględnienia:

- przeciwdziałania niszczeniu układu przestrzennego Miasta zabudową wielorodzinną realizowaną przez firmy deweloperskie. Uwagę uwzględniono przez wskazanie narzędzia w postaci wysokiej jakości mpzp, dla których punktem wyjścia będzie Studium;
- zapisów dotyczących kształtowania zrównoważonego układu przestrzennego, racjonalnego gospodarowania przestrzenią, rygorystycznej ochrony terenów zieleni (w tym suchych dolin i wąwozów) przed zabudową, kształtowania spójnego systemu powiązanych ze sobą terenów zieleni. Uwagę uwzględniono w działaniu B.2.1;

<sup>9</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>10</sup> Uchwała nr 693/XXVIII/2013. Podstawą prawną przyjęcia Strategii był art. 6 ust. 1 oraz art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).

<sup>11</sup> Uchwała nr 747/XXIII/2020.

<sup>12</sup> Zał. nr 2 Lista potencjalnych mierników realizacji Strategii Rozwoju Lublina na lata 2013-2020.

- zadania dotyczące nasadzenia drzew i krzewów oraz traw, odpornych na trudne warunki oraz intensywne użytkowanie. Powyższe wskazano do uwzględnienia w dokumentach pochodnych dotyczących estetyki i walorów ekologicznych miasta.  
(akta kontroli tom II str. 1-91)

W ramach realizacji Strategii opracowano dokumenty dotyczące: koncepcji programu rewitalizacji i zagospodarowania doliny Bystrzycy (2016 r.), inwentaryzacji i waloryzacji przyrodniczej wąwozów (Górki Czechowskie, Lipnik i Zimne Doły) (2018-2019), koncepcji rewitalizacji terenu działki 72/2 (2018 r., rzeka Czechówka, ul. Puławska, ul. Skautów), koncepcji zagospodarowania Parku Nadrzecznego (2019 r.). Nie przeprowadzono inwentaryzacji przyrodniczej z uwagi na uwarunkowania budżetowe (koszty przedsięwzięcia oraz skutki pandemii Covid-19 w roku 2020).

(akta kontroli tom I str. 485-487)

**1.2.** W okresie objętym kontrolą Miasto nie posiadało uchwalonego gminnego programu ochrony środowiska, tj. dokumentu, o którym mowa w art. 17 ust. 1 Poś. Program został uchwalony przez Radę Miasta Lublin 27 maja 2021 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom I str. 538-532, tom II str. 92)

**1.3.** W okresie objętym kontrolą:

- od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. obowiązywało Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte uchwałą nr 359/XXII/2000 Rady Miejskiej w Lublinie z 13 kwietnia 2000 r.<sup>13</sup> (dalej: Studium z 2000 r.);
- od 1 lipca 2019 r. obowiązuje Studium przyjęte uchwałą Rady Miasta Lublin nr 283/VIII/2019 z dnia 1 lipca 2019 r. (dalej: Studium z 2019 r.), przy czym skargę na powyższą uchwałę w części obejmującej działki kompleksu Górek Czechowskich, domagając się stwierdzenia jej nieważności w tej części, wniósł m.in. Wojewoda Lubelski. W wyroku z 30 grudnia 2019 r. sygn. akt II SA/Lu 602/19 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie stwierdził częściową nieważność zaskarżonej uchwały. Na powyższy wyrok została złożona przez Radę Miasta skarga kasacyjna, w wyniku której Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 17 lutego 2021 r. sygn. akt II OSK 977/20 uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Lublinie. Do dnia zakończenia kontroli NIK sprawa nie została rozstrzygnięta.

(akta kontroli tom II str. 120-168, 216-335, 449-481)

**1.3.1.** W Studium z 2000 r. sformułowano cele operacyjne obejmujące m.in. kształtowanie ładu ekologicznego, w tym struktury przestrzennej Miasta podporządkowanej warunkom środowiska przyrodniczego. Założono wytworzenie szkieletu urbanistycznego Miasta obejmującego strefę rozwoju największej aktywności społeczno-gospodarczej, a także wyodrębnienie szkieletu morfologicznego (fizjograficznego) pozwalającego na utrzymanie, „otwarcie”, uatrakcyjnienie i rozwinięcie strefy ogólnodostępnej zieleni z urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi zgodnie z ustaleniami ESOCH<sup>14</sup>. W części „Środowisko przyrodnicze” sformułowano cele wiodące dotyczące m.in.: drożności przestrzennej systemu ekologicznego Miasta<sup>15</sup> i powiązania go z terenami otwartymi poza miastem; ochrony przed zabudową wzgórz lessowych, dolin rzecznych, wąwozów oraz suchych dolin; ochrony walorów przyrodniczych. Jako cele operacyjne przyjęto m.in.:

- ochronę szaty roślinnej, wskazując, że tereny zieleni w mieście traktowane są przez różne grupy inwestorów, jako potencjalne miejsca realizacji zabudowy (ochronę zieleni należy traktować w sposób rygorystyczny, ponieważ stanowi ona zasoby biologiczne Miasta, wzbogaca krajobraz i współtworzy struktury przestrzenne);
- rewitalizację dolin rzecznych, wskazując, że niewłaściwe ich zagospodarowanie stanowi podstawowy element ich degradacji;
- kształtowanie modelowej przyrodniczej struktury Miasta wskazując, że wymaga to dostosowania form zagospodarowania terenów do wiodącej funkcji przyrodniczej (dolin rzecznych, lasów, suchych dolin oraz różnych form zieleni).

<sup>13</sup> Zmiany wprowadzane uchwałami Rady Miasta Lublin: nr 165/XI/2011 z 30 czerwca 2011 r., nr 1133/XLIII/2014 z 4 września 2014 r., nr 30/II/2014 z 23 grudnia 2014 r.

<sup>14</sup> 2.1 „Rozwój struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta”.

<sup>15</sup> Elementami szkieletowymi systemu są dna dolin rzecznych, a wspomagającymi suche doliny, wąwozy, lasy i wszelkie formy zieleni w mieście.

W części „Rekreacja” uwzględniono „zasadę” dotyczącą tworzenia systemu zieleni. Założono, że system zieleni rozwijać się będzie przede wszystkim w oparciu o rzeki i istniejące zasoby zieleni o zróżnicowanej strukturze i funkcji. Wskazano, iż konieczna będzie ochrona i utrzymanie wartościowych zasobów, które z racji swego położenia, często poza systemem i sąsiedztwa z zainwestowaniem, podlegają ogromnej presji inwestycyjnej. Przyjęto też kierunek budowania powiązań, rozproszonych elementów w system ciągły.

W Studium z 2000 r. oraz w sprawozdaniach PZP-1<sup>16</sup> za lata 2015-2018 nie podano danych w dziale 1<sup>17</sup>, dotyczących powierzchni terenów wskazanych w Studium do sporządzenia mpzp, a także powierzchni przeznaczenia terenów pod poszczególne funkcje (w %).

W Studium z 2000 r. ustalono zakładane wskaźniki i standardy wyposażenia Miasta (do uwzględnienia w mpzp) dotyczące m.in. zadrzewienia parkingów, zapewnienia zieleni przydomowej, ograniczenia stopnia zabudowy terenu i powierzchni utwardzonej działki. Docelowy wskaźnik zieleni urządzonej (poza przydomową) ustalono na 10 m<sup>2</sup> na mieszkańca, przy bazowym 7 m<sup>2</sup>. Jako docelowe ustalono „ogólne wskaźniki określające jakość przestrzeni mieszkalnej”, tj. m.in.: urządzona zieleń przydomowa (łącznie z placami zabaw) – min. 0,7 m<sup>2</sup>/mieszkańca w odległości do 50 metrów od budynku mieszkalnego; ogólny wskaźnik powierzchni nieutwardzonej w granicach lokalizacji – w strefie zabudowy śródmiejskiej min. 15% powierzchni kwartału, poza śródmieściem min. 50% obszaru w granicach lokalizacji. Według Studium z 2000 r. ochrona przed zabudową wzgórz lessowych, dolin Czechówki i Bystrzycy oraz wąwozów i suchych dolin jest podstawowym warunkiem ochrony dziedzictwa przyrody nieożywionej, jako waloru kształtującego oblicze przestrzenne Miasta. W ramach celów operacyjnych w części „Elementy warunkujące koordynację rozwoju miasta i jego otoczenia” uwzględniono utrzymanie drożności układów przyrodniczych, w tym wykluczenia zabudowy kubaturowej w dnach suchych dolin i wąwozów.

(akta kontroli tom II str. 122-168)

Uchwałą z 24 czerwca 2010 r. Rada Miasta uznała za nieaktualne w całości Studium z 2000 r. Wykazano brak zgodności tego dokumentu ze stanem prawnym oraz sprzeczność stanu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności na terenach, dla których brak było mpzp. Stwierdzono m.in., że Studium w szczególności nie określa kierunków i wskaźników rozwoju oraz obszarów określonych w upzp. W tym samym dniu została podjęta uchwała w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego Studium.

(akta kontroli tom II str. 169-184)

**1.3.2.** W Studium z 2019 r., jako jedno z podstawowych zagrożeń ładu przestrzennego wskazano zabudowywanie i przekształcanie terenów wskazanych do ochrony, cennych pod względem przyrodniczym (w tym dolin rzecznych i suchych). Wymieniono obszary i obiekty o ustanowionej ochronie prawnej oraz wskazane do objęcia taką ochroną. Określono także zasady zagospodarowania tych obszarów. Udział powierzchni terenów zieleni i wód w powierzchni Miasta wynosił 31,8%. W Studium z 2019 r. sformułowano następujące zasady polityki przestrzennej<sup>18</sup>:

- zasada komplementarności i strefowania różnych rodzajów działalności – wyznaczenie m.in. obszarów środowiska przyrodniczego<sup>19</sup>, zapewniających prawidłowe warunki do życia oraz zachowania funkcji ekologicznych (tereny wyłączone z zabudowy);
- zasada integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych poprzez określenie: ESOCH; obszarów objętych lub wskazanych do objęcia ochroną prawną; przestrzeni zapewniających bezpieczeństwo żywnościowe oraz przeciwdziałających skutkom zmian klimatycznych. Zasadę tę uznano za nadrzędną gdyż prawidłowo ukształtowana i wydolna struktura ekologiczna Miasta warunkuje i kształtuje stan higieny atmosfery i ma bezpośredni wpływ na poprawę warunków aerosanitarnych i stan zdrowia mieszkańców;
- zasada zachowania i ochrony środowiska kulturowego i krajobrazu.

<sup>16</sup> Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

<sup>17</sup> Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

<sup>18</sup> Pkt 1.1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej Miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (Studium – Kierunki, str. 9).

<sup>19</sup> Powyższa zasada obejmowała również wyznaczenie obszarów struktury terenu: osadnictwa, komunikacji, a także obszarów infrastruktury technicznej, obronności i bezpieczeństwa publicznego.

W ramach szczegółowych zasad dla wyznaczonych dziewięciu rejonów urbanistycznych określono kierunki zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczeniu terenów (wytyczne dla mpzp). W każdym rejonie założono ochronę i kształtowanie przestrzeni otwartych oraz ESOCH, gdzie celem nadrzędnym jest zachowanie krajobrazu i powiązań ekologicznych. Wykluczono możliwość zabudowywania tych obszarów w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu, dopuszczając lokalizację obiektów i urządzeń związanych z ich funkcjonowaniem (sportu i rekreacji, turystyki), ochroną funkcji przyrodniczych oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej<sup>20</sup>.

W ramach ustaleń Studium z 2019 r. w szczególności:

- w części „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone z zabudowy” (pkt 1.2), jako tereny wyłączone z zabudowy wskazano tereny położone wewnątrz ESOCH, wspomagane wskazanymi na rysunku Studium przestrzeniami otwartymi. Uznano, że są one predestynowane do pełnienia funkcji przyrodniczych, które powinny być wzmocniane. Stwierdzono, iż ESOCH ma zapewnić planistyczną ochronę obszarów decydujących w najwyższym stopniu o warunkach zamieszkiwania w Lublinie. Za podstawę prawidłowego funkcjonowania systemu ekologicznego uznano jego drożność przestrzenną oraz niezakłócone powiązanie go z terenami otwartymi poza miastem. Przyjęto, że jednym z kluczowych elementów ESOCH są doliny rzeczne i suche doliny, podkreślając, iż bez ich prawidłowego, przyrodniczego funkcjonowania następuje degradacja pozostałych elementów ESOCH. Podano też m.in., że zawężanie, zabudowywanie, przerywanie ciągłości ESOCH przekłada się nie tylko na pogorszenie warunków zdrowotnych zamieszkiwania, ale również na kształtowanie negatywnego wizerunku Miasta i zmniejszenie jego konkurencyjności;
- w części „Zasady służące wzmocnieniu i ochronie ESOCH (...)” (pkt 2.1)<sup>21</sup> założono, iż polityka przestrzenna w zakresie ochrony środowiska i jego zasobów oraz ochrony przyrody obejmuje zachowanie i wzmocnienie ciągłości wszystkich elementów systemu przyrodniczego Miasta. Przyjęto, iż polityka ta będzie realizowana poprzez wykluczenie z zainwestowania miejskiego i ochronę obszarów oraz obiektów istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i przyrody, w tym systemu przyrodniczego ESOCH oraz określenie takich standardów zabudowy, które wykluczą niekorzystne przekształcenia i doprowadzą do eliminacji zagrożeń już istniejących. W pkt 2.1.1 ESOCH zdefiniowano jako system przyrodniczy Miasta, powiązany z regionalnym systemem przyrodniczym, składający się z korytarzy i sięgaczy ekologicznych i obszarów węzłowych, a także węzłów ekologicznych, obejmujący (w całości lub w części): doliny rzeczne (Bystrzyca, Czerniejówka, Czechówki, Nędznicy i Ciekus pod Konopnicą), suche doliny i wąwozy, obszary prawnie chronione istniejące i projektowane, lasy, park leśny i inne zadrzewienia, tereny zieleni urządzonej, tereny wartościowej zieleni nieurządzonej, tereny wód otwartych, tereny otwarte wykorzystywane rolniczo, ogrodniczo, bądź nieużytki służące wzmocnieniu przyrodniczemu i prawidłowemu przewietrzaniu miasta. Ustalono, iż zasady zagospodarowania terenów ESOCH winny być bezwzględnie podporządkowane ochronie wartości przyrodniczych i każdorazowo szczegółowo określane w mpzp, a także w decyzjach WZ. Określono ogólne, podstawowe zasady zagospodarowania terenów ESOCH, w tym zakazy, nakazy, dopuszczenia i zalecenia, zgodnie z wytycznymi Planu Zagospodarowania Województwa Lubelskiego (np. zakaz lokalizacji zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu, zakaz przekształcania rzeźby terenu w tym tworzenia nasypów oraz zasypywania dolin rzecznych, suchych dolin i wąwozów, dopuszczenie zachowania istniejącej zabudowy, w tym w szczególności zabytkowej, dopuszczenie realizacji obiektów budowlanych związanych z ochroną przeciwpowodziową i gospodarką wodną, w tym urządzeń wodnych, dopuszczenie realizacji obiektów budowlanych związanych z rekreacją i turystyką oraz usług, w tym usług kultury, oświaty i innych funkcji wskazanych w Studium, zalecenie kształtowania pasmowych struktur przyrodniczych). W zależności

<sup>20</sup> Pkt 1.1. Kierunki zmian w strukturze przestrzennej Miasta oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego (Studium – Kierunki, str. 11-71).

<sup>21</sup> W rozdziale 2. „Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk”.



od lokalnych uwarunkowań dopuszczono realizację terenów i obiektów rekreacyjnych, przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczej. Lokalizacja terenów i obiektów rekreacyjnych wymaga szczegółowych ustaleń w mpzp i może obejmować w szczególności: lokalizację terenowych urządzeń sportowych i turystycznych wraz z niezbędnym zapleczem technicznym i sanitarnym (np. boiska sportowe, tory do uprawiania sportów wyczynowych, ścieżki sportowo-rekreacyjne), place zabaw i inne urządzenia rekreacyjne, obiekty małej architektury, pawilony parkowe z funkcjami kulturalnymi, gastronomicznymi i innymi będącymi komplementarnymi w stosunku do funkcji parkowej i rekreacyjnej, ciągi piesze i rowerowe.

W Studium z 2019 r. określono zalecane do stosowania w mpzp, szacunkowe parametry i wskaźniki urbanistyczne dla poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenu, w tym terenów wskazanych pod zainwestowanie i terenów, które winny być wyłączone z zabudowy. Była to maksymalna intensywność i wysokość zabudowy oraz minimalny udział PBC. Ten ostatni wskaźnik dla zabudowy wielorodzinnej ustalono na 20%-50% w zależności od liczby kondygnacji, dla zabudowy wielorodzinnej/usługowej – od 30% do 35%, dla zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej (mieszanej) – 20%, dla zabudowy usługowej – 10-20%, dla obiektów handlowych wielkopowierzchniowych – 5%, dla zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi – 70%, zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami społeczeństwa, w tym zieleni działkowa – 85%, dla przestrzeni otwartych 90%, dla zieleni o charakterze publicznym 80%, dla zieleni nadrzecznej i łąkowej 90%. Jak wyjaśnił Dyrektor Wydziału Planowania UM (dalej: WP), Studium definiuje zasady zagospodarowania przestrzennego, które są wdrażane w mpzp, w których PBC rozumiana jest jako teren biologicznie czynny, według § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie<sup>22</sup>.

Studium z 2019 r. nie zawierało zapisów na temat dostępności terenów zieleni w poszczególnych częściach Miasta (np. ich powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca, maksymalnego promienia dojazdu, dysproporcji pomiędzy wskaźnikami w różnych częściach Miasta). Oszacowano zaś, że przy zakładanej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, wskaźnik zieleni normatywnej osiągnie wartość ok. 48 m<sup>2</sup> na mieszkańca, co stanowi ok. 2-krotny wzrost udziału zieleni znajdującej się w bliskiej odległości od miejsca zamieszkania przypadającej na 1 mieszkańca Lublina (w stosunku do szacowanego obecnie ok. 26 m<sup>2</sup> na mieszkańca). Z kolei wskaźnik zieleni ogółem (tj. zieleni normatywna, lasy, parki leśne, zieleń łąkowa i nadrzeczna, przestrzenie otwarte – rolnicze, wypoczynkowe, nieużytki nieurządzone) przypadający na prognozowaną liczbę ludności wyniesie ok. 142 m<sup>2</sup> na mieszkańca.

Określono wskaźniki i standardy urbanistyczne zalecane do stosowania w mpzp, które dotyczyły m.in. ogólnodostępnych terenów zieleni, wypoczynku i sportu (w tym zieleni osiedlowej), w ramach których wyodrębniono: zieleń przydomową i zieleń osiedlową z zalecanym maksymalnym promieniem dojazdu – 100 m, podstawowe ogólnodostępne tereny wypoczynku i sportu (park osiedlowy, urządzenia sportowo-rekreacyjne) – 500 m, ponadpodstawowe tereny wypoczynku i sportu – 1000 m. Dla każdego z tych rodzajów zagospodarowania określono minimalną powierzchnię, w tym przypadającą na jednego mieszkańca.

W Studium z 2019 r. wskazano obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary przestrzeni publicznej<sup>23</sup>. Wyszczególniono najważniejsze obszary w strukturze Miasta predysponowane do pełnienia tej funkcji, w tym: ciągi komunikacyjne, place, ogrody, parki i lasy<sup>24</sup>, zieleńce, skwery, ogrody

<sup>22</sup> Dz.U. z 2019 r. poz.1065, ze zm. (dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych).

<sup>23</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 6 upzp, "obszar przestrzeni publicznej" to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium (...).

<sup>24</sup> Ogród Saski, Ogród Botaniczny UMCS, Park Etnograficzny (skansen), Blonia pod Zamkiem (Park Podzamcze), Park Rusałka, Park Ludowy, Park Bronowice, Park Akademicki, Park Zawilcowa, Park Nadrzeczny (Wrotków), Park Konstantynów, Park Rury, Park im. Jana Pawła II na Czubach, Park na Górkach Czechowskich, Park Czechów, Park Kalinowszczyzna, Park Bursaki, Park Rudnik, Las Dąbrowa, Stary Gaj, park leśny w Zemborzycach.

jordanowskie<sup>25</sup>, promenady i bulwary, mola i pomosty położone nad Zalewem Zemborzyckim oraz w dolinach rzecznych, suchych dolinach i wąwozach. Podkreślono, że prowadzenie prawidłowej, zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju polityki przestrzennej Miasta wymaga docelowo objęcia planami miejscowymi całego jego obszaru. Za cel nadrzędny uznano sporządzenie mpzp, pełniących funkcje planów ochronnych np. ESOCH. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych dla następujących obszarów przestrzeni publicznej nie uchwalono mpzp, ani nie przystąpiono do jego sporządzenia: Ogród Saski, część Ogródu Botanicznego UMCS, Park Akademicki, Park Kalinowszczyzna, Park Rudnik, Stary Gaj, Skwer im. Dzieci z Pahiata, Skwer im. Sprawiedliwych Wśród Narodów Świata, promenady i bulwary – Bystrzyca .

(akta kontroli tom I str. 294-312, tom II str. 216-335)

Projekt Studium poddano konsultacjom społecznym w drodze dwóch wyłożeń do publicznego wglądu oraz organizacji spotkań z mieszkańcami Lublina i dyskusji publicznych (w 2017 i w 2018 r.). Szereg uwag dotyczyło wprowadzenia możliwości zabudowy bądź zwiększenia jej intensywności na działkach znajdujących się w obrębie ESOCH. Uwagi te nie były w większości uwzględniane, co Prezydent i Rada Miasta Lublin argumentowali m.in. sprzecznnością wniosków z zasadą integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, rolą ESOCH polegającą na wzmacnianiu funkcji przyrodniczych (a nie ich niweczeniu), potencjalnym pogorszeniem warunków i jakości zamieszkiwania mieszkańców terenów sąsiednich, sprzecznnością z polityką przestrzenną Miasta, brakiem podstaw do przekształcania kolejnych terenów otwartych na budowlane (a tym bardziej tych położonych w ESOCH), brakiem przestrzennego i merytorycznego uzasadnienia (oprócz względów ekonomicznych dla właściciela nieruchomości). Argumentacja tego typu została przedstawiona przez Prezydenta i Radę Miasta m.in. w odniesieniu do uwagi złożonej w 2017 r. dotyczącej przeznaczenia pod zabudowę usługową działek pomiędzy ulicami Sikorskiego i Puławska, które zostały zbyte przez Miasto podmiotowi prywatnemu w 2019 r. po uprzednim uzyskaniu (w 2018 r.) przez Dyrektora Wydziału Gospodarowania Mieniem UM (dalej: WGM) decyzji WZ dla realizacji zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami (szerzej w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(akta kontroli tom I, str. 280-293, tom II str. 209-215, 343-345)

Projekt Studium podlegał również uzgodnieniu i opiniowaniu przez RDOŚ, który w ramach opinii wskazywał m.in. na:

- negatywne, stałe, długotrwałe i bezpośrednie oraz pośrednie oddziaływanie na różnorodność biologiczną, rośliny i zwierzęta w związku z wprowadzeniem nowych terenów mieszkaniowych, usługowych oraz aktywności gospodarczej;
- negatywny wpływ na bioróżnorodność zmian polegających na zwięźeniu ESOCH lub wprowadzenia w jego bezpośrednim sąsiedztwie intensywnej zabudowy<sup>26</sup>;
- pozytywne oddziaływanie włączenia do ESOCH istniejących i projektowanych obszarów chronionych, a także pozostawienie w dotychczasowym użytkowaniu terenów zieleni nadrzecznej, dolinnej, lasów;
- negatywny wpływ na przyrodę oraz dla ludności terenów sąsiednich zabudowy płaszczyznowych części „Górek Czechowskich” (w północnej i zachodniej części);
- pozytywny skutek zwiększenia wskaźnika zieleni normatywnej do ok. 48 m<sup>2</sup> na mieszkańca oraz wskaźnika zieleni ogółem przypadającego na prognozowaną liczbę ludności do ok. 142 m<sup>2</sup> na mieszkańca.

(akta kontroli tom II str. 482-502)

Projekt Studium był również opiniowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (dalej: MKUA), która wskazywała na:

- wnikliwe opracowanie wielu działów projektu i poważne traktowanie jego roli, jako podstawowego narzędzia planowego rozwoju Miasta;

<sup>25</sup> Ogród jordanowski (Tatary), w rejonie Centrum Kultury przy ul. Peowiaków (skwer im. Dzieci z Pahiata), skwer im. Sprawiedliwych Wśród Narodów Świata w Miasteczku Uniwersyteckim.

<sup>26</sup> Zawiężenie po wschodniej stronie zakładu szczepionek przy ul. Mgiełnej i Wądołnej, ograniczenie ESOCH do obszaru zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Majdan Wrotkowski, zwięźenie ESOCH na północ od ul. Zelwerowicza i zastąpienie terenu usług sportu zabudową mieszkaniową.

- całkowicie nieuzasadnione dodawanie przestrzeni inwestycyjnej, zwłaszcza mieszkalnej, wobec chłonności struktury Miasta, zatwierdzonych mpzp oraz wydanych decyzji;
- negatywne skutki dla podstawowych zasad urbanistyki wyznaczających odpowiednie standardy życia w Mieście, radykalnej zmiany planowanej funkcji byłego poligonu na Czechowie. Według MKUA propozycja Studium, przychylając się do wniosku właściciela terenu, wprowadza radykalną zmianę koncepcji w warunkach znacznego nadmiaru już formalnie zdeterminowanych terenów mieszkaniowych i niedoboru większych parków. Wskazała, iż racjonalne jest utrzymanie zapisów dotychczasowego mpzp, a ewentualnym kompromisem mógłby być zapis dopuszczający zmianę ustalonych w aktualnym planie „usług” na „usługi i mieszkania” tylko w pasie przy ul. Poligonowej<sup>27</sup>.  
(akta kontroli tom II str. 346-353)

**1.4.** W latach 2015-2020 liczba mpzp obowiązujących w Lublinie wzrosła z 27 do 115, zaś powierzchnia Miasta nimi objęta zwiększyła się z 6935 ha do 7930 ha. Udział powierzchni Miasta objętej planami wzrósł z 47,0% do 53,8%. Tereny objęte mpzp obejmowały m.in. następujące funkcje: zabudowa mieszkaniowa (wzrost powierzchni w latach 2015-2020 z 11,8% do 12,3% w stosunku do powierzchni Miasta), komunikacja (wzrost z 10,3% do 11,3%), zieleni i wody (wzrost z 6,1% do 10,3%), zabudowa techniczno-produkcyjna (wzrost z 7,8% do 8,1%), zabudowa usługowa (wzrost z 4,2% do 5,1%), użytki rolnicze (6,3% - bez zmian). W latach 2015-2020 wzrósł z 13,0% do 19,1% udział powierzchni terenów zieleni i wód w całkowitej j powierzchni Miasta objętej mpzp.

(akta kontroli tom I str. 294-351)

**1.4.1.** Mając na uwadze ryzyko negatywnych dla ładu przestrzennego następstw związanych z praktyką wydawania decyzji WZ niezgodnych z polityką przestrzenną Gminy, nacisków inwestycyjnych na tereny najcenniejsze (w tym ESOCH), WP w 2012 r. wyłonił tereny o kluczowym znaczeniu dla jakości zamieszkiwania i stanu zdrowia mieszkańców. Zaznaczył, iż niezbędne i pilne jest podjęcie prac nad mpzp ESOCH dla sześciu rejonów dolin rzecznych Bystrzycy, Czechówki i Czerniejówki. W opracowanej w 2012 r. analizie zasadności przystąpienia do sporządzania mpzp dla ww. terenów<sup>28</sup> wskazano m.in., że:

- ustawowym obowiązkiem organów administracji publicznej, osób prawnych i fizycznych jest dbałość o przyrodę. Przystąpienie do sporządzenia mpzp dla ESOCH stanowi realizację obowiązujących przepisów prawa;
- z zapisów Studium jednoznacznie wynika konieczność ochrony planistycznej terenów ESOCH położonych w rejonach dolin rzecznych;
- ESOCH ma zapewnić planistyczną ochronę obszarów decydujących w najwyższym stopniu o warunkach zamieszkiwania w Lublinie (...);
- rejony dolin rzecznych są elementem kluczowym ESOCH, a niewłaściwe ich zagospodarowanie stanowi podstawowy element ich degradacji. Bez prawidłowego przyrodniczego ich funkcjonowania następuje degradacja innych elementów ESOCH;
- korzystniejsze jest utrzymanie terenu w bieżącym użytkowaniu, dającym możliwość prawidłowego zagospodarowania go w przyszłości, niż przypadkowe zdeterminowanie jego przeznaczenia, bez pogłębionych studiów i analiz większego obszaru;
- celem podjęcia prac jest ochrona przed przypadkową zabudową na podstawie decyzji WZ i zagospodarowanie terenów zgodne z interesem mieszkańców Miasta, jako nadrzędnym nad doraźnym interesem pojedynczych właścicieli;
- tereny bez mpzp są terenami najbardziej „bezbronny”, a przypadkowe ich zabudowanie może powodować nieodwracalny spadek jakości życia w mieście.

Przed opracowaniem ww. analizy, Wydział Ochrony Środowiska UM (dalej: WOŚ) w piśmie z 22 lutego 2012 r., odnosząc się do prac planistycznych zgłosił wnioski, iż doliny rzeczne powinny pozostać obszarami wolnymi od zabudowy. Zdaniem WOŚ są to obszary szczególnie wrażliwe, stanowią naturalne korytarze ekologiczne, korzystne jest więc pozostawienie ich, jako terenów otwartych, zielonych i niezurbanizowanych. Stwierdzono również, iż doliny te są naturalnymi terenami zalewowymi, stanowią naturalny odpływ wód

<sup>27</sup> Opinia z 16 czerwca 2016 r.

<sup>28</sup> Analiza zasadności przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych Miasta Lublin dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych, Wydział Planowania, sierpień/wrzesień 2012 r.

opadowych, a także ze względu na wartość wentylacyjną wpływają na możliwość naturalnego przewietrzania aglomeracji zapobiegając powstawaniu smogu. Wskazano, iż są to ostatnie wolne od zabudowy przestrzenie, stąd powinny stanowić tereny rekreacyjne (ścieżki rowerowe, spacerowe, ciągi piesze, ławki, miejsca piknikowe).

(akta kontroli tom I str. 60-79, 84-85)

Prezydent przedłożył tę analizę Radzie Miasta, która 18 października 2012 r. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla ww. rejonów ESOCH<sup>29</sup>.

W latach 2015-2020 Rada Miasta przyjęła dla czterech z nich plany miejscowe<sup>30</sup>. Do zakończenia kontroli NIK nie zostały uchwalone mpzp dla dwóch rejonów, tj.: Podzamcze – część III oraz Bystrzyca Wrotków – część V. Dyrektor WP wyjaśnił, że projekt mpzp dla rejonu Bystrzyca – Wrotków jest na etapie rozpatrywania uwag z etapu wyłożenia do wglądu publicznego, a dalszy przebieg prac będzie zależał od zmian, które zostaną wprowadzone. Projekt mpzp część III – Podzamcze jest częścią dużego „pakietu” bardzo skomplikowanych planów, sporządzanych w celu znacznego ograniczenia, czy wręcz zablokowania zabudowy. Stopień trudności wyklucza możliwość sprawnego uchwalenia planu. Projekt był już wykładany do wglądu publicznego i będzie uzgadniany po raz ósmy. Dalszy przebieg prac nad planem zależy od wyników uzgodnień.

(akta kontroli tom I str. 514-525, tom II str. 692-700, tom VI str. 13-31)

**1.4.2.** Do czasu kontroli NIK nie został uchwalony m.in.:

- mpzp część V w obszarze położonym na północ od projektowanej ul. A. Zelwerowicza, a granicą miasta Lublin, do opracowania którego przystąpiono na podstawie uchwały nr 810/XXXII/2013 Rady Miasta Lublin z 27 czerwca 2013 r. Ww. teren był poddany w latach 2015-2020 istotnej presji inwestycyjnej w zakresie zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Spowodowało to znaczne zawężanie ESOCH w tym rejonie dokonywane na kolejnych etapach prac nad Studium. Ustalenia w zakresie wybranych decyzji WZ dotyczących tego rejonu przedstawiono w obszarze nr 3 niniejszego wystąpienia.

Na kolizję zabudowy w ww. rejonie z ESOCH wskazywała MKUA w opinii z 29 marca 2017 r., w której stwierdziła, iż szczególnie rażąco i sprzeczny z zasadami ładu przestrzennego i sztuki urbanistycznej, nierespektujący walorów terenu istniejącego (likwidacja ciągłości ESOCH), stanowiący dysharmonijny akcent krajobrazowy jest zespół zabudowy wielorodzinnej we wschodniej części obszaru. Zwracając uwagę na brak podstaw do powiększania terenów pod zabudowę podała, iż należy doprowadzić do jak najszybszego uchwalenia planu części wschodniej, aby zahamować możliwość chaotycznej zabudowy w trybie decyzji lokalizacyjnych.

W opiniach do projektu mpzp<sup>31</sup> RDOŚ wskazywał na zaburzenie ciągłości ESOCH za sprawą realizowanych inwestycji oraz na utrudnienie przepływu powietrza na kierunku północ-południe. Zwrócił uwagę, iż doszło tam do niekorzystnego zagospodarowania doliny na podstawie decyzji WZ. Stwierdził, iż całkowicie i trwale zostaną przerwane powiązania ekologiczne między terenami otwartymi poza miastem, a suchymi dolinami w obszarze opracowania oraz na południe w rejonie „Górek Czechowskich”.

Dyrektor WP wyjaśnił, że w trakcie opracowania planu obowiązywało Studium z 2000 r., w którym na terenach położonych między ul. Poligonową a Koncertową wyznaczono głównie strefę produkcji rolnej bez prawa nowej zabudowy. W 2019 r. uchwalono nowe Studium uwzględniając kierunki rozwoju zgodne z wnioskami właścicieli nieruchomości. Obecnie część wschodnia projektu planu jest na etapie uzgodnień z instytucjami. W trakcie opracowania projektu na bieżąco analizowane były decyzje WZ wydawane przez Wydział Architektury i Budownictwa (dalej: WAiB), który wielokrotnie zwracał się o informację w zakresie procedury formalnoprawnej oraz założeń przestrzennych zawartych w projekcie planu;

(akta kontroli tom I str. 11-57, 514-526, tom II str. 336, 340)

<sup>29</sup> Uchwały Rady Miasta Lublin o numerach: 588/XXIV/2012, 589/XXIV/2012, 590/XXIV/2012, 591/XXIV/2012, 592/XXIV/2012, 593/XXIV/2012 (tzw. „plany ochronne”).

<sup>30</sup> Uchwały Rady Miasta Lublin o numerach: 1150/XLVI/2018 z 28 czerwca 2018 r. – rejon Czechówka – część I, 223/VII/2019 z 26 kwietnia 2019 r. – rejon Czechówka Śródmieście – część II, 224/VII/2019 z 26 kwietnia 2019 r. – rejon Czerniejówka – część IV, 470/XVIII/2016 z 19 maja 2016 r. – rejon Bystrzyca Zembrzyce – część VI.

<sup>31</sup> Z 2 lutego 2021 r., z 2 października 2020 r.

- mpzp w rejonie Zemborzyc, do opracowania którego przystąpiono na podstawie uchwały nr 286/X/2015 Rady Miasta Lublin z 22 października 2015 r. Dla tego terenu wydawano decyzje WZ dotyczące przedsięwzięć położonych w ESOCH, o których mowa w obszarze nr 3 wystąpienia. Dyrektor WP wyjaśnił, że ww. uchwała obejmuje trzy odrębne projekty mpzp dla terenów w pobliżu: Zalewu Zemborzycyckiego (obszar 1), ul. Krężnickiej (obszar 2) i ul. Grzybowej (obszar 3). Po uchwaleniu Studium (w bardziej szczegółowej skali), od lipca 2019 r. można było kontynuować prace nad planem. Prace nad ww. trzema projektami zaawansowane są w różnym stopniu – obszar 2 (rejon ul. Krężnickiej) przedstawiany był MKUA i kierowany będzie do uzgodnień i opinii, obszar 3 (rejon ul. Grzybowej) jest na etapie projektów branżowych, obszar 1 (rejon Zalewu) jest na etapie projektowym, gdyż powierzchnia opracowania (ok. 690 ha) wymaga większego nakładu pracy. Postęp prac planistycznych uzależniony jest od sukcesywnego uchwalania dokumentów rozpoczętych wcześniej. Pomimo dużej ilości uchwalanych planów i ich zmian, konieczność powtarzania procedury uzgodnień, wyłożeń, wprowadzania kolejnych zmian w projektach angażuje czasowo zespoły projektowe ograniczając czas konieczny na wdrażanie nowych projektów. W roku 2020 duży wpływ na przebieg prac miała też sytuacja pandemiczna, np. dostosowanie procedur wyłożenia do wglądu publicznego wymagało rozwiązań ustawowych.

(akta kontroli tom I, str. 514-526)

W dokumentach planistycznych Miasta nie zawarto danych na temat powierzchni całkowitego obszaru ESOCH. Dyrektor WP wyjaśnił, że powierzchnia ESOCH w Studium z 2019 r. wynosi 4778,85 ha (powierzchnia orientacyjna)<sup>32</sup>, z tego dla 1889,32 ha opracowano mpzp (39,5%), dla 1156,53 ha pozostają w opracowaniu (24,2%), dla 191,81 ha opracowywane są zmiany w mpzp (4%), a dla 1541,17 ha nie przystąpiono dotychczas do opracowania mpzp (32,2%) (ok. 90% z tej powierzchni dotyczy terenów lasów „Stary Gaj”, „Dąbrowa”, gdzie przepisy odrębne już obecnie chronią te tereny przed zabudową). Przyczyną powyższego jest duża liczba aktualnie realizowanych opracowań mpzp i zmian planów (ok. 130 opracowań w toku). Stwierdził również, iż w miarę uchwalania nowych mpzp i zakańczania już rozpoczętych – sukcesywnie podejmowane są kolejne uchwały przystąpieniowe obejmujące także tereny ESOCH.

Do czasu kontroli NIK nie przystąpiono do opracowania planów miejscowych m.in. dla następujących terenów, w ramach których położone są fragmenty ESOCH: obręb 73 Sławin-Szerokie, arkusz 1, 2, 4, 5 oraz obręb 20 Majdan Wrotkowski, arkusz 4; obręb 41, arkusz 1; obręb 26, arkusz 5. W odniesieniu do działek znajdujących się na ww. terenach w latach 2015-2020 były wydawane decyzje WZ, w szczególności dla zabudowy mieszkaniowej na obszarze ESOCH.

Dyrektor WP wyjaśnił, że w każdym z ww. przypadków przyczyną niepodjęcia prac była duża liczba rozpoczętych i nieukończonych procesów planistycznych w innych rejonach Miasta. Jednocześnie poinformował o ukończonych pracach planistycznych dla terenów sąsiednich. Podkreślił, że Studium z 2019 r. uchwalono po ponad trzyletnim okresie uzgadniania i konsultowania. Od tego czasu przyspieszono prace nad planami będącymi w toku. Wskazał również na brak wymogu zgodności decyzji WZ ze Studium.

(akta kontroli tom I str. 514-527)

**1.4.3.** Analizą objęto osiem mpzp<sup>33</sup> uchwalonych w latach 2015-2020 oraz dwie zmiany mpzp<sup>34</sup> dokonane w tym okresie. Wykazała ona, że:

- ustalenia w zakresie przeznaczenia terenów zawarte w planach były – w zależności od daty uchwalenia planu – zgodne z zapisami Studium z 2000 r. bądź Studium z 2019 r.;
- cztery mpzp dotyczyły ESOCH dla terenów położonych w rejonach dolin rzecznych, których celem była ochrona przed przypadkową zabudową powstającą w drodze wydawania decyzji WZ, ochrona walorów przyrodniczych, a także zagospodarowanie terenów zgodnie z interesem mieszkańców Miasta;

<sup>32</sup> Szczegółowo granice ESOCH wyznaczone są w mpzp w skali 1:2000 lub 1:1000 (w Studium 1:10000).

<sup>33</sup> Uchwały Rady Miasta Lublin o numerach: 72/IV/2015, 350/XIII/2015, 470/XVIII/2016, 441/XVII/2016, 180/VII/2015, 223/VI/2019, 224/VI/2019, 1150/XLVI/2018.

<sup>34</sup> Uchwały Rady Miasta Lublin o numerach: 89/III/2019, 1151/XLVI/2018.

- we wszystkich planach określono minimalne wskaźniki PBC (definiowanej, jako teren biologicznie czynny), a także maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy;
- w mpzp nie zawierano zapisów na temat alternatywnych form zwiększania udziału terenów zielonych;
- w zależności od rodzaju terenu uwzględniano nakaz: starannego ukształtowania i utrzymania zieleni urządzonej towarzyszącej budynkom i ciągom komunikacyjnym, zieleni izolacyjnej (np. z przewagą odmian wysokich drzew), zieleni w formie nawiązującej do zabudowy biologicznej dolin rzecznych, nasadzeń zieleni wzdłuż ciągów komunikacyjnych (np. z przewagą nasadzeń odpornych na zanieczyszczenia komunikacyjne), stosowania roślinności rodzimej, typowej dla ekosystemów dolin rzecznych, realizacji nasadzeń w formie gniazdowej pozwalającej na swobodne przemieszczanie się mas powietrza, nakaz zachowania wartościowej roślinności, w tym ochrony istniejącego drzewostanu, wyznaczenie wydzielenia wewnętrznego obszaru zieleni towarzyszącej z nasadzeniami zieleni (izolacyjnej, dekoracyjnej) w formie niskiej, średniej i wysokiej, nakaz ochrony istniejących drzew i ich szpalerów o szczególnych walorach przyrodniczych;
- badane uchwały zawierały rozstrzygnięcie uwag zgłaszanych na etapie wyłożeń projektów do publicznego wglądu. Niektóre uwagi do projektów planów ochronnych stanowiły wnioski np. o dopuszczenie w ESOCH: zabudowy kubaturowej, zwiększenia maksymalnej liczby kondygnacji, czy rozszerzenia linii zabudowy. Rozstrzygając negatywnie te uwagi wskazywano m.in., że: zabudowywanie terenów pełniących kluczowe funkcje ochronne, zdrowotne i klimatyczne nie powinno mieć miejsca; tereny ESOCH powinny być wzmacniane pod względem biologicznym, a nie zabudowywane; działki położone są w dolinie rzecznej, a lokalizacja sklepu wielkopowierzchniowego jest niezgodna z zasadami polityki przestrzennej Gminy i została uwzględniona w projekcie planu jako stan istniejący; dolina rzeki Bystrzycy jest korytarzem ekologicznym o znaczeniu regionalnym, stanowiącym bardzo ważne ogniwo łączące tereny chronione w północnej i południowej części województwa, tworzy główny korytarz ESOCH Miasta; prawidłowo ukształtowana i wydolna struktura ekologiczna Miasta kształtuje stan higieny atmosfery i ma bezpośredni wpływ na poprawę warunków aerosanitarnych i stan zdrowia mieszkańców; takie obszary winny być bezwzględnie chronione przed zabudową itp.

(akta kontroli tom I str. 244-279)

**1.4.4.** W grudniu 2019 r. Urząd podał do publicznej wiadomości, iż w rejonie ul. Krochmalnej i Ciepłej powstanie zadaszony stadion żużlowy, który pomieści ponad 15 tys. kibiców oraz kompleks sportowo-rekreacyjny z zespołem boisk piłkarskich. Koncepcja stadionu zakładała budowę parkingu, budynków pod trybunami związanych z obsługą kibiców, park maszyn oraz 10 wygradzonych stałym ogrodzeniem zespołów dla kibiców.

Zgodnie z mpzp z 2018 r. dla ww. obszaru<sup>35</sup>, teren planowanego zamierzenia inwestycyjnego oznaczony jest jako 11.1ZP1(US,U) – „tereny zieleni parkowej z dopuszczeniem sportu i rekreacji oraz zabudowy usługowej, w tym kategorii terenów zabudowy usługowej: gastronomii, kultury, oświaty i wychowania, hotelowo-turystycznej, ochrony zdrowia z wykluczeniem szpitali i sanatoriów”. Według Studium z 2019 r. ww. obszarowi przypisano funkcję „US” – tereny usług sportu i rekreacji, przy czym w całości znajduje się on w obrębie ESOCH i doliny rzecznej Bystrzycy, stanowiącej główny korytarz ekologiczny Miasta, a zarazem korytarz ekologiczny o znaczeniu regionalnym<sup>36</sup>. Główne założenia Studium z 2019 r. dotyczące zasad zagospodarowania obszarów ESOCH przywołano w pkt 1.3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom VI str. 104-107, 194-195)

Zgodnie z uchwałą nr 78/III/2019 Rady Miasta Lublin z 31 stycznia 2019 r. Miasto przystąpiło do sporządzenia zmian mpzp w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntońskich i Piłsudskiego. W analizie zasadności przystąpienia do tej zmiany nie przewidywano wówczas lokalizacji stadionu żużlowego i obiektów piłkarskiego ośrodka

<sup>35</sup> Uchwała nr 1242/XLIX/2018 Rady Miasta Lublin z dnia 25 października 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntońskie i Piłsudskiego (Dz. Urz. Woj. Lubelskiego z 27 listopada 2018 r., poz. 5493).

<sup>36</sup> Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Lubelskiego, zał. nr 1 do uchwały nr XI/162/2015 Sejmiku Województwa Lubelskiego z dnia 30 października 2015 r.

szkoleniowego. Zmiana planu była ukierunkowana na uwzględnienie wniosków osób fizycznych i prawnych w celu umożliwienia im działań inwestycyjnych na zajmowanych działkach. Dysponowano wówczas opracowanymi w WP dokumentami:

- „Ekofizjografia podstawowa rejonu ul. Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntońskich i Al. Piłsudskiego” (czerwiec 2011)<sup>37</sup>, w którym stwierdzono m.in., że głównym przyrodniczym walorem obszaru jest dolina Bystrzycy stanowiąca główny korytarz ekologiczny Miasta, gdzie preferowane jest zagospodarowanie rekreacyjne. Wskazano również, że należy dążyć do likwidacji barier przestrzennych w celu pozostawienia doliny, jako terenu otwartego. Wskazano też na zakaz zabudowy w obszarze doliny rzeki Bystrzycy w wyznaczonym obszarze (w tym m.in. w rejonie ul. Krochmalnej);
- „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu mpzp w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntońskich i Piłsudskiego” (sierpień 2018 r.), w której stwierdzono, że projekt planu porządkuje zagospodarowanie tego terenu, szczególnie w rejonie doliny Bystrzycy. Zapisy mpzp chronią drożność doliny, jako ogólnomiejskiego systemu przyrodniczego ESOCH, umożliwiają wykorzystanie tego obszaru, jako terenów rekreacyjnych, a także chronią przed ewentualnym zainwestowaniem kubaturowym;
- „Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Studium (...)” z lutego 2018 r., w której dla terenów usług sportu i rekreacji (US)/turystyki (UT), terenów usług w zieleni, terenów zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi, w ramach oddziaływania na system przyrodniczy wskazano, że w stosunku do Studium z 2000 r., nowe kierunki zagospodarowania przestrzennego są wbrew pozorom pozytywne dla systemu przyrodniczego Miasta, gdyż powstrzymują dalszą rozbudowę istniejących w nim budynków kubaturowych w granicach ESOCH.

W kolejnym opracowaniu, tj. w „Ekofizjografii podstawowej do zmiany mpzp miasta Lublin w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntońskich i Piłsudskiego” (wrzesień 2019) stwierdzono, iż część obszarów położona jest w dolinie rzecznej, która jest objęta ochroną planistyczną w postaci ESOCH. Wskazano, że rejon ul. Przeskok, położony w dolinie Bystrzycy jest w większości wolny od zabudowy i pełni funkcję rekreacyjną, co jest zgodne z uwarunkowaniami przyrodniczymi, ponieważ dolina rzeki stanowi unikalny element krajobrazu miejskiego. Doliny rzek stanowią główne korytarze przewietrzania Miasta i z tego względu każda zabudowa będzie zaburzać swobodny przepływ powietrza. Rejon ul. Przeskok proponowany jest do pełnienia funkcji przyrodniczych. Podstawą przypisania funkcji poszczególnym obszarom są uwarunkowania przyrodnicze i Studium. Wskazano, że projekt zmiany mpzp w obszarze 11.1ZP1(US,U) dotyczy korekty ustaleń obowiązującego planu i doprecyzowania zapisów sankcjonujących stan istniejący.

(akta kontroli tom II str. 507-510, tom VI str. 84-101, 108-149)

Pismem z 30 stycznia 2020 r. Wydział Inwestycji i Remontów UM (dalej: WliR), w związku z decyzją o zmianie lokalizacji dla budowy stadionu żużlowego, zwrócił się do WP o zmianę mpzp między Bystrzycą a ulicami: Przeskok, Ciepłą i Krochmalną o umożliwienie realizacji tam stadionu żużlowego oraz zespołu boisk piłkarskich wraz z towarzyszącą infrastrukturą. Z kolei pismem z 13 października 2020 r. inny wnioskodawca (spółka z o.o.) zwrócił się o uwzględnienie w planie obiektów piłkarskiego ośrodka szkoleniowego.

(akta kontroli tom VI str. 78-83)

Powyższe wnioski zostały uwzględnione w kolejnych wersjach projektów zmiany mpzp. Projekt został zaopiniowany 9 listopada 2020 r. przez MKUA „pozytywnie z uwagami” przy zdaniu odrębnym Wiceprzewodniczącego, który zgłosił wątpliwości dotyczące aspektu akustycznego, przyrodniczego, hydrologicznego, klimatycznego („suma obiektów w dolinie Bystrzycy utrudni przewietrzanie śródmieścia z oczywistym obniżeniem komfortu zamieszkania na obrzeżach doliny”).

(akta kontroli tom II str. 406-407, tom VI str. 182)

---

<sup>37</sup> Zgodnie z art. 72 ust. 5 Poś, przez opracowanie ekofizjograficzne rozumie się dokumentację sporządzaną na potrzeby studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, mpzp oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa, charakteryzującą poszczególne elementy przyrodnicze na obszarze objętym studium lub planem i ich wzajemne powiązania.

Projekt mpzp podlegał opiniowaniu m.in. RDOŚ. W ramach opinii<sup>38</sup> z 27 stycznia 2021 r. w zakresie ochrony środowiska dotyczących zmian ww. mpzp RDOŚ wskazał m.in., że:

- znacząco zwiększono<sup>39</sup> możliwość zainwestowania obiektami kubaturowymi oraz znacząco powiększono tereny parkingów;
- obszar znajduje się w obrębie ESOCH oraz w obszarze narażonym na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego oraz w zasięgu zagrożenia powodziowego falą awaryjną w przypadku awarii tamy na Zalewie Zemborzyckim. Położony jest również w rejonie projektowanego Zespołu Przyrodniczo-Krajobrazowego „Meandry Bystrzycy”;
- zarówno w projekcie mpzp, jak i w prognozie nie uwzględniono lokalizacji terenu w obrębie projektowanej formy ochrony przyrody, a także nie oceniono wpływu realizacji zmian na walory przyrodniczo-krajobrazowe, które planuje się objąć ochroną;
- planowane zagospodarowanie spowoduje, że podstawowa funkcja (zieleni parkowej) będzie miała marginalne znaczenie, tym samym należy określić funkcję podstawową tego terenu uwzględniając przeważający sposób zagospodarowania, tj. usługi sportu;
- w prognozie stwierdzono, że w stosunku do obecnie obowiązującego mpzp Miasto nie prognozuje istotnego, negatywnego wpływu na środowisko z uwagi na zachowanie tych samych funkcji terenu, co nie jest zgodne ze stanem faktycznym. Zmianie nie uległa nazwa przeznaczenia terenu, jednak znacząco zwiększono możliwość jego zainwestowania obiektami kubaturowymi oraz znacząco powiększono tereny parkingów. Ponadto w przypadku realizacji planowanych boisk w centralnej części obszaru, również ten fragment obszaru zostanie wyłączony z użytkowania jako tereny zieleni parkowej;
- zarówno w projekcie zmiany mpzp jak i w prognozie nie uwzględniono lokalizacji terenu w obrębie projektowanej formy ochrony przyrody, a także nie oceniono wpływu planowanych zmian na walory przyrodniczo-krajobrazowe, które planuje się objąć ochroną. Nie oceniono wpływu wprowadzanych zmian (w tym lokalizacji stadionu żużlowego wraz z parkingami) na funkcjonowanie przyrodniczego systemu Miasta;
- w prognozie nie oceniono skutków realizacji wielkopowierzchniowych obiektów kubaturowych w terenie narażonym na wystąpienie powodzi, a także w terenie z płytko występującymi wodami podziemnymi;
- realizacja stadionu w dolinie Bystrzycy zaburzy cyrkulację powietrza na terenie Miasta, a więc nie uwzględni wniosków zawartych w „Planie Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Lublin do 2030”<sup>40</sup>. Zdaniem RDOŚ potencjalne konsekwencje mogą być znacznie bardziej odczuwalne poza obszarem objętym zmianą mpzp;
- realizacja nowych obiektów budowlanych spowoduje ubytek PBC oraz zwiększenie nieprzepuszczalnych powierzchni utwardzonych, co będzie prowadziło do przekształceń powierzchni ziemi i gleby. Będą to zmiany o charakterze stałym, długotrwałe wpływające na stan pokrywy glebowej.

W ramach opinii z dnia 6 kwietnia 2021 r.<sup>41</sup> (dotyczącej kolejnej wersji projektu mpzp) RDOŚ podtrzymał stanowisko wyrażone w piśmie z 27 stycznia 2021 r. i wskazał m.in., że:

- korekty wprowadzone do pierwszej wersji projektu planu m.in. umożliwiają realizację: wyższych obiektów, usług z zakresu administracji i biur, urządzeń sportowych oraz sportowo-rekreacyjnych, obiektów sportowo-rekreacyjnych o charakterze namiotowym poza linią zabudowy oraz miejsc postojowych w obszarze SR, co faktycznie umożliwia zagospodarowanie usługowe większości terenu, a nie realizację parku;
- w prognozie stwierdzono, że podtrzymano główną funkcję terenu jako terenów zieleni parkowej z dopuszczeniem sportu i rekreacji oraz zabudowy usługowej, jednak zwiększenie obszarów usług towarzyszących (U-1), wprowadzenie obszaru usług towarzyszących (U-2), w którym dopuszcza się lokalizację stadionu żużlowego, a także

<sup>38</sup> Opinia z dnia 27 stycznia 2021 r. nr WOOŚ.410.228.2020.MH wydana po zapoznaniu się z projektem zmiany mpzp wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając wymagania w zakresie ochrony środowiska dotyczące projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz prognoz oddziaływania na środowisko, w tym art. 71, 72, 73 Poś oraz art. 51 i 52 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.).

<sup>39</sup> W stosunku do poprzedniej, opiniowanej przez RDOŚ, wersji projektu mpzp, nieuwzględniającej możliwości lokalizacji stadionu oraz innych obiektów, o których mowa we wnioskach: WliiR i spółki z o.o.

<sup>40</sup> Zob. pkt 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

<sup>41</sup> Opinia z 6 kwietnia 2021 r. nr WOOŚ.410.64.2021.MH.



realizację terenowych urządzeń sportowych (boisk) spowoduje zmniejszenie funkcji ogólnodostępnej zieleni parkowej. Zatem utrzymywanie przeznaczenia terenu jako zieleni parkowej z dopuszczeniem sportu i rekreacji oraz zabudowy usługowej sugeruje, że większość tego terenu będzie pełniła rolę parku, co jest niezgodne z projektowanym zagospodarowaniem przedstawionym w ustaleniach szczegółowych dla terenu ZP1(US,U). Należy określić funkcję podstawową uwzględniając przeważający sposób zagospodarowania – usługi, w tym usługi sportu z dopuszczeniem zieleni parkowej;

- inne części ESOCH na terenie Miasta obejmujące dolinę Bystrzycy oraz Czechówki zostały objęte ochroną i w ich mpzp ogranicza się do minimum realizację nowych obiektów kubaturowych. W przypadku obszaru objętego opracowaniem, który do chwili obecnej nie został intensywnie zabudowany, planuje się zagospodarowanie dużymi obiektami kubaturowymi w postaci przede wszystkim stadionu, ale również np. bankami, urzędami pocztowymi, które nie wymagają lokalizowania w ESOCH. Należy rozważyć, czy negatywne skutki środowiskowe intensywnego zagospodarowania nie przewyższą korzyści wynikających z lokalizacji kolejnych obiektów usługowych w dolinie rzeki;
- w stosunku do pierwotnej wersji projektu zmiany planu powiększono obszar usług towarzyszących U-2 w celu umożliwienia usytuowania stadionu sportowego w pozycji bardziej równoległej do Bystrzycy, co w konsekwencji umożliwi nieco zmniejszenie poprzecznej przegrody dla swobodnego przepływu mas powietrza przez dolinę rzeki. Potencjalne negatywne konsekwencje nowego zagospodarowania mogą być znacznie bardziej odczuwalne poza obszarem objętym zmianą mpzp.

(akta kontroli tom VI str. 58-70)

Pierwsze wyłożenie do publicznego wglądu projektu ww. planu w obszarze A – rejon ul. Przeskok, uwzględniającego możliwość budowy stadionu żużlowego, miało miejsce od 23 kwietnia 2021 r. do 17 maja 2021 r. W wyłożonej wersji projektu uchwały w sprawie zmiany mpzp nie zamieszczono definicji ESOCH, zawartej w zmienianym mpzp z 2018 r., według której jest to „ciągła struktura przestrzenna wiążąca ze sobą najbardziej wartościowe, różnorodne przestrzenie zieleni, fragmenty terenów otwartych (w tym wód powierzchniowych) i wybrane tereny zainwestowania miejskiego o ograniczonej lub wykluczonej zabudowie, a także zapewniająca ich powiązanie z odpowiednimi terenami pozamiejskimi w celu zapewnienia w jej obrębie ekologicznych reguł ciągłości”. Projekt mpzp przewidywał w terenie 1ZP1(US,U) dopuszczenie lokalizacji usług m.in. z zakresu: administracji i biur (np. budynki banków, urzędów pocztowych, urzędów, centrów konferencyjnych i kongresowych, sądów), gastronomi (np. restauracje, puby, stołówki), kultury (np. kina, sale koncertowe, teatry, biblioteki, archiwa), oświaty i wychowania (np. żłobki, przedszkola, szkoły językowe, ośrodki szkoleniowe, internaty), sportu (stadion żużlowy), hotelowo-turystycznych (np. hotele, motele, pensjonaty, domy turystyczne), ochrony zdrowia (np. przychodnie, ośrodki zdrowia, zakłady rehabilitacyjne, gabinety lekarskie, z wykluczeniem szpitali i sanatoriów). Minimalny udział PBC określono na 50%, a wysokość zabudowy od 8 do 25 m, w zależności od strefy. Określono szczegółowo wskaźniki parkingowe dla każdej z kategorii usług (dla stadionów i klubów sportowych nie mniej niż 20 miejsc parkingowych na 100 miejsc siedzących dla widzów + trzy miejsca dla autokarów na 1000 miejsc siedzących dla widzów). Według § 1 ust. 1 projektu uchwały w sprawie zmiany mpzp, projekt nie narusza ustaleń Studium. Mpzp został uchwalony 25 czerwca 2021 r.<sup>42</sup>, tj. w trakcie kontroli NIK.

Urząd nie dysponował udokumentowaną analizą zasadności przystąpienia do sporządzenia zmiany planu uwzględniającą możliwość zlokalizowania w dolinie Bystrzycy stadionu żużlowego, piłkarskiego ośrodka szkoleniowego oraz obiektów o funkcjach odbiegających od sportowo-rekreacyjnego przeznaczenia terenu z nadrzędną funkcją przyrodniczą. Nie dysponował również udokumentowaną analizą zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami Studium z 2019 r. (art. 14 ust. 5 upzp).

(akta kontroli tom I, str. 398-399, tom VI str. 35-55, 102-103, 196-214)

**1.5.** Dnia 27 kwietnia 2017 r. Rada Miasta Lublin przyjęła „Program Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023”<sup>43</sup> (zmieniony 12 października 2017 r.)<sup>44</sup> W dokumencie przeprowadzono

<sup>42</sup> Uchwała nr 955/XXX/2021.

<sup>43</sup> Uchwała nr 735/XXIX/2017.

m.in. analizę zjawisk negatywnych, w tym stanu środowiska i systemu przyrodniczego Miasta. W ramach diagnozy obszaru rewitalizacji<sup>45</sup>, w części dotyczącej zieleni publicznej, wskazano, że obszar rewitalizacji to intensywnie zagospodarowany fragment Lublina, w którym brakuje terenów zielonych i otwartych, a stan i dostępność istniejącej zieleni miejskiej jest niesatysfakcjonujący. Tereny zielone nie tworzą ciągłego układu, a zieleń przyuliczna jest zniszczona. Zieleń nie może więc spełniać swoich funkcji: przestrzeni rekreacji i relaksu, poprawy estetyki miejskiej i funkcji środowiskowych. Jeden ze sformułowanych w Programie celów odnosił się do niesatysfakcjonującego stanu i dostępności zieleni miejskiej. Wśród mierników realizacji celu wskazano: liczbę zmodernizowanych bądź utworzonych przestrzeni publicznych lub półpublicznych, a także powierzchnię zmodernizowanych lub utworzonych terenów zielonych. Jako podstawowe przedsięwzięcia<sup>46</sup> wskazano m.in.: rewitalizację części Śródmieścia Miasta (Pl. Litewski, ul. Krakowskie Przedmieście); rewaloryzację Parku Bronowickiego; stworzenie wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej w Parku Ludowym przy jednoczesnej ochronie obszarów cennych przyrodniczo; budowę Parku na Błoniach. Jako uzupełniające przedsięwzięcie wskazano „Tworzenie lub modernizację przyjaznych przestrzeni publicznych lub półpublicznych” oraz „Tworzenie lub modernizację rekreacyjnych terenów zielonych w dolinach rzek (Bystrzycy, Czerniejówki, Czechówki)”. W ramach charakterystyk uzupełniających przedsięwzięć wskazano program „Zieleń i przestrzenie publiczne w rewitalizacji” (szacowana wartość: nie mniej niż 10 000 tys. zł) na lata 2018-2023.

(akta kontroli tom VI str. 214-220)

**1.6.** Miasto nie posiadało udokumentowanej diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni, która zawierałaby dane i informacje na temat problemów dotyczących zieleni miejskiej, równomierności jej rozmieszczenia w poszczególnych częściach Miasta (w tym ich dostępności dla mieszkańców poszczególnych dzielnic), obszarów Miasta, na których występują tereny cenne przyrodniczo, obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku narastającej presji inwestycyjnej.

(akta kontroli tom I str. 528-532)

**1.7.** Uchwałą nr 322/IX/2019 z 5 września 2019 r. Rada Miasta Lublin przyjęła „Plan Adaptacji do Zmian Klimatu Miasta Lublin do roku 2030” (dalej: Plan Adaptacji). Wskazano w nim m.in. na konieczność nadania priorytetu ochronie terenów o funkcjach przyrodniczych i zapewnieniu ciągłości osnowy przyrodniczej – głównie ze względu na brak zielonych połączeń między terenami zieleni publicznej, malejącą powierzchnię terenów zieleni osiedlowej, brak dostatecznej ochrony wąwozów, suchych dolin i dolin rzecznych przed silną presją zabudowy, pomimo funkcjonowania w Urzędzie Biura ds. Zagospodarowania Dolin Rzecznych i Wąwozów, opracowywania i uchwalania mpzp obejmujących doliny rzeczne oraz wdrażania „Programu koncepcji rewitalizacji i zagospodarowania doliny rzeki Bystrzycy”. Zdiagnozowano, iż w drodze decyzji WZ uruchamiane są kolejne tereny budowlane, burząc porządek urbanistyczny, ingerując m.in. w tereny zieleni niezbędne dla jakości życia oraz uszczuplając tereny wskazane do ochrony. Za problem uznano presję zabudowy na strefy przewietrzania Miasta. Cele strategiczne obejmowały kwestie związane m.in. z: zapewnieniem spójności systemu przyrodniczego Miasta i ciągłości powiązań przyrodniczych, ochroną istniejących oraz tworzeniem nowych terenów zieleni, wykonaniem inwentaryzacji terenów zieleni miejskiej, uwzględnianiem w mpzp możliwie najwyższego udziału PBC. W Planie Adaptacji określono także wskaźniki realizacji celów. Do zakończenia kontroli NIK nie został opracowany pierwszy raport z realizacji Planu.

(akta kontroli tom II str. 540-591)

**1.8.** W latach 2015-2020 w Mieście funkcjonowała MKUA powołana – stosownie do art. 8 ust. 3 upzp – przez Prezydenta w 2010 r. MKUA została odwołana 30 października 2018 r. i powołana w nowym składzie 11 grudnia 2018 r. Opiniowała – zgodnie z przypisanymi jej zadaniami – opracowania z zakresu planowania przestrzennego (projekt Studium oraz projekty mpzp). Opiniując projekt Studium MKUA nie odnosiła się bezpośrednio do terenów

<sup>44</sup> Uchwała nr 868/XXXIII/2017. Podstawą przyjęcia Programu był art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o samorządzie gminnym

<sup>45</sup> Stare Miasto, Rejon Dworca PKP, Rejon ul. Kunickiego, Rejon ul. Kalinowszczyzna, Śródmieście, Podzamcze i Czwartek. Powierzchnia obszaru wynosi 491,7 ha, tj. 3,34% powierzchni Miasta.

<sup>46</sup> Kierunek działań nr 2.3 „Kreowanie nowych i poprawa jakości istniejących przestrzeni publicznych i półpublicznych”.

zielonych, jednak zwracała uwagę na kwestię braku zasadności dodawania przestrzeni inwestycyjnej (zwłaszcza mieszkalnej), w tym na terenie „Górek Czechowskich”.

(akta kontroli tom I str. 228-243)

**1.9.** Do głównych barier związanych z wdrażaniem w życie zapisów Studium w zakresie zachowania i zwiększenia terenów o funkcjach przyrodniczych Prezydent zaliczył m.in.:

- brak umocowania prawnego Studium, które nie jest aktem prawa miejscowego;
- sprzeczne oczekiwania mieszkańców, co do rozwiązań planistycznych;
- brak skutecznej ochrony terenów o funkcjach przyrodniczych do czasu uchwalenia mpzp, pomimo możliwości zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji WZ;
- konieczność obniżania wskaźników PBC, zieleni towarzyszącej i izolacyjnej w wyniku uzgodnień projektów mpzp z instytucjami oraz wyłożenia do publicznego wglądu. Zmiany w prawie zmierzające do ochrony terenów mieszkaniowych przed nadmiernym utwardzeniem ułatwiłyby planowanie przestrzenne. Standardy zagospodarowania przestrzennego istniejące w przeszłości były wielkim wsparciem przy opracowywaniu dużych osiedli, gdzie liczba terenów zielonych jest zdecydowanie większa niż w obecnie budowanych;
- uchwalenie mpzp zobowiązuje Miasto do wykupu określonych terenów. W sytuacji uchwalenia mpzp dla całego Miasta koszty te powstałe w jednej chwili mogłyby pochłonąć kilka rocznych budżetów Miasta i sparaliżować jego funkcjonowanie;
- funkcjonowanie w systemie prawnym licznych specustaw, które dopuszczają realizację inwestycji niezgodnie z obowiązującymi dokumentami planistycznymi.

(akta kontroli tom I str. 411-420)

Barierami w planistycznej działalności Urzędu wskazano także w Studium z 2019 r., m.in. jako przykłady konfliktów funkcjonalno-przestrzennych między interesem publicznym, a interesami indywidualnymi (często firm deweloperskich zainteresowanych wyłącznie bieżącym zyskiem, a nie dobrem przyszłych mieszkańców), tj. oczekiwanie przeznaczenia pod zabudowę, głównie mieszkaniową, wszystkich terenów (w tym rolnych i zielonych), sprzeciw mieszkańców względem opracowywania mpzp na terenach, na których możliwa jest zabudowa na podstawie decyzji WZ. Wśród zagrożeń ład przestrzennego wskazano zabudowywanie i przekształcanie terenów cennych pod względem przyrodniczym (w tym dolin rzecznych i suchych). Stwierdzono też, że zabudowywanie oraz degradacja obszarów najcenniejszych przyrodniczo i krajobrazowo, niekorzystne przekształcenia terenu, suchych dolin i wąwozów, przerywanie ciągłości systemu przyrodniczego itp. to działania często niezgodne ze Studium, jednak nie zawsze zależne od Miasta i często prawnie możliwe w drodze decyzji administracyjnych. Podkreślono dwutorowość przepisów prawa dotyczących rozstrzygnięć planistycznych, prowadzącą do konfliktów, a nawet absurdów w gospodarowaniu przestrzenią. W przypadku braku mpzp, na ten sam teren można wydać różne decyzje WZ, które mogą być podstawą do wydania pozwolenia na budowę i jednocześnie przy sporządzaniu mpzp dla tego samego terenu należy zachować zgodność ze Studium, przeanalizować wszelkie uwarunkowania oraz powiązania przestrzenne, uzyskać uzgodnienia i opinie od wszystkich uprawnionych organów oraz wyłożyć projekt planu do wglądu publicznego. W obecnym stanie prawnym wydanie decyzji WZ a następnie pozwolenia na budowę niezgodnych ze Studium jest prawnie dopuszczalne<sup>47</sup>.

(akta kontroli tom II str. 223-224, 323-324)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W latach 2015-2020 Miasto nie posiadało gminnego programu ochrony środowiska, tj. dokumentu stanowiącego jeden z kluczowych instrumentów prowadzenia polityki ochrony środowiska rozumianej, jako zespół działań mających na celu stworzenie warunków niezbędnych do realizacji ochrony środowiska, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju<sup>48</sup>. Zgodnie z art. 17 ust. 1 Poś, program ochrony środowiska sporządza organ wykonawczy gminy, zapewniając – zgodnie z art. 17 ust. 4 tej ustawy – możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu dotyczącym opracowania tego dokumentu.

<sup>47</sup> M.in. wyrok WSA w Lublinie z 30 czerwca 2014 r. sygn. akt II SA/Lu 572/13.

<sup>48</sup> Art. 13 Poś.

Prezydent wyjaśnił, że WOŚ przystąpił do prac nad tym dokumentem po ustaleniach audytu wewnętrznego przeprowadzonego w 2019 r. Program miał być przyjęty przez Radę Miasta w 2020 r., jednak z uwagi na sytuację epidemiczną termin wykonania programu i przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko został przesunięty. Przygotowany dokument obejmuje lata 2021-2024 z perspektywą do roku 2028. Program został uchwalony 27 maja 2021 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli tom I str. 480-500, 530-532, tom VI str. 224)

NIK zwraca uwagę, że jedna z uwag dotycząca „Prognozy Oddziaływania na Środowisko Strategii Rozwoju Lublina na lata 2013-2020 r.”<sup>49</sup> dotyczyła potrzeby opracowania przez Urząd programu ochrony środowiska. Uwaga ta nie została uwzględniona gdyż uznano, iż nie dotyczy dokumentu Prognozy. Rozpatrując uwagę wskazano, że Wydział Strategii i Obsługi Inwestorów będzie wnioskował do WOŚ o przygotowanie opracowania.

(akta kontroli tom I str. 78)

2. Do zakończenia kontroli NIK Miasto nie przystąpiło do sporządzenia mpzp dla obszarów obejmujących: Ogród Saski, część Ogrodu Botanicznego UMCS, Park Akademicki, Park Kalinowszczyzna, Park Rudnik, Stary Gaj, Skwer im. Dzieci z Pahiataua, Skwer im. Sprawiedliwych Wśród Narodów Świata oraz działek w obr. 22 ark. 6, na których znajduje się bulwar wzdłuż Bystrzycy. Obszary te wyszczególniono w Studium z 2019 r., jako obszary przestrzeni publicznej w drodze realizacji dyspozycji art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp. Stosownie do art. 10 ust. 3 upzp, obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp w takich przypadkach powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku. Zważywszy na datę wejścia w życie Studium z 2019 r., obowiązek ten powstał 1 października 2019 r.

Wyjaśniając powyższe Prezydent wskazał na ponad 100 procedur planistycznych będących w toku i na decyzję o zaangażowaniu wszystkich sił planistycznych na dokończenie prac rozpoczętych dodając, że obszary przestrzeni publicznych będą przedmiotem opracowania analizy zasadności w najbliższych możliwych terminach. Dodał, że wiele ze wskazanych obszarów jest chronionych pozaplanistycznie. Prezydent podkreślił również, iż przystąpienie do sporządzenia mpzp wymaga wielomiesięcznych przygotowań, jak również wskazał na związane z pandemią ograniczenia w partycypacyjnym inicjowaniu takich działań.

(akta kontroli tom II str. 692-700, tom VI str. 13-31)

3. Działania zmierzające do przygotowania i uchwalenia zmiany mpzp w rejonie ulic: Dworcowej, Krochmalnej, 1-go Maja, Al. Zygmuntofskich i Piłsudskiego – obszar A – rejon ulicy: Przeskok, uwzględniającej możliwość lokalizacji w tym rejonie stadionu sportowego (żużlowego) oraz innych obiektów kubaturowych (w tym dla usług niezwiązanych z funkcjami przyrodniczymi tego terenu) podjęto i prowadzono pomimo, że projektowane zmiany w sposób istotny odbiegały od ogólnych i szczegółowych ustaleń Studium z 2019 r. dotyczących ESOCH, przyjętego w drodze uchwały Rady Miasta Lublin. Nie podjęto przy tym prac planistycznych zmierzających do wprowadzenia w Studium zmian wyłączeniowych obowiązujących kluczowych zasad ESOCH w ww. rejonie, jak również wprowadzających możliwość lokalizowania tam innych funkcji, wykraczających poza funkcję „US” – usługi sportu. Nie przeprowadzono również udokumentowanej analizy zgodności planowanych rozwiązań z obowiązującym Studium, jak również analizy o charakterze przyrodniczym obrazującej w sposób rzetelny wpływ zmiany funkcji terenu na system ekologiczny Miasta, pomimo wskazań opracowań ekofizjograficznych pochodzących z 2011 r. i 2019 r. dotyczących wyłączenia zabudowy kubaturowej w tym rejonie. Prace nad mpzp dopuszczające budowę obiektów kubaturowych różnych funkcji w dolinie rzeki Bystrzycy, stanowiącej główny korytarz ekologiczny Miasta, a zarazem korytarz ekologiczny o znaczeniu regionalnym, nie były również spójne z przyjętymi przez Radę Miasta dokumentami strategicznymi, tj. Strategią oraz Planem Adaptacji (por. pkt 1.1 i 1.7 niniejszego wystąpienia). Pomimo to, zmiana mpzp dla tego obszaru została uchwalona 24 czerwca 2021 r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Podjęcie prac nad ww. zmianami prowadzącymi do przedłożenia Radzie Miasta projektu zmiany ww. mpzp nie było spójne z zasadą komplementarności i strefowania w części

<sup>49</sup> Dokument opracowany w okresie: listopad 2012 – luty 2013 r.

dotyczącej wyznaczenia obszarów środowiska przyrodniczego, zasadą integralności i ciągłości struktur ekologiczno-przestrzennych, kierunkami zmian w strukturze przestrzennej oraz przeznaczeniem terenów dla rejonu urbanistycznego VIII – „Centralny”, ustaleniem Studium o bezwzględny podporządkowaniu zasad zagospodarowania terenów ESOCH przede wszystkim ochronie wartości przyrodniczych, jak również z zakazem lokalizacji w ESOCH zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu. Wykraczało także poza przewidziane w Studium dopuszczenia realizacji w ESOCH (przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczej) terenowych urządzeń sportowych i turystycznych wraz z niezbędnym zapleczem technicznym i sanitarnym, placów zabaw i innych urządzeń rekreacyjnych, obiektów małej architektury, pawilonów parkowych z funkcjami kulturalnymi, gastronomicznymi i innymi będącymi komplementarnymi w stosunku do funkcji parkowej i rekreacyjnej oraz ciągów pieszych i rowerowych.

Działania zmierzające do dopuszczenia lokalizacji w obszarze ESOCH obiektów kubaturowych w postaci stadionu sportowego i innych budynków (przede wszystkim banków, urzędów, sądów, hoteli, internatów, archiwów itp.) o wysokości od 8 do 25 m były również niespójne z wnioskami opracowań ekofizjograficznych wykonanych w WP w latach 2011-2019<sup>50</sup> wskazującymi na zasadność zakazu zabudowy w ww. rejonie, ochrony drożności doliny rzecznej i ochrony przed zainwestowaniem kubaturowym, z zachowaniem funkcji przyrodniczych. NIK zwraca przy tym uwagę, że opracowania ekofizjograficzne zdefiniowane w art. 72 ust. 5 Poś służą określeniu wymagań wskazanych w ust. 1-3 dotyczących ochrony środowiska, jakie winny spełniać studia i plany miejscowe.

RDOŚ, dwukrotnie opiniował projekt mpzp wskazując w szczególności na marginalizację podstawowej funkcji tego terenu (zieleni parkowej), znaczące zwiększenie możliwości zainwestowania terenu obiektami kubaturowymi, istotne powiększenie terenów parkingów, brak oceny wpływu wprowadzanych zmian na funkcjonowanie przyrodniczego systemu Miasta, potencjalne, negatywne konsekwencje dla innych części Miasta wynikające z lokalizacji obiektu na kierunku przepływu mas powietrza, ubytek PBC prowadzący do stałych przekształceń powierzchni ziemi i gleby, zagospodarowanie usługowe większości terenu (a nie realizacji parku), zagospodarowanie dużymi obiektami kubaturowymi w postaci stadionu ale również np. bankami, urzędami pocztowymi, które nie wymagają lokalizowania w ESOCH.

(akta kontroli tom II str. 406, tom VI str. 35-152, 162-163, 182, 194-213)

Formułując przedmiotową nieprawidłowość NIK zwraca uwagę na treść uzasadnień do negatywnego rozpatrzenia przez Prezydenta oraz Radę Miasta szeregu uwag osób fizycznych i prawnych dotyczących wprowadzenia możliwości zabudowy działek położonych w obrębie ESOCH, zgłaszanych na etapie opracowywania projektów różnych planów miejscowych obejmujących obszary ESOCH i projektu Studium z 2019 r. W uzasadnieniach tych, zarówno Prezydent, jak i Rada Miasta, wielokrotnie podkreślali rolę ESOCH, jako systemu przyrodniczego Miasta, walory objętych nim terenów, wyłączenie ich z zabudowy, konieczność wzmocnienia ESOCH pod względem biologicznym itp.

Prezydent wyjaśnił, że nie podjęto i nie przewiduje się podjęcia prac nad zmianami Studium, gdyż planowane obiekty wpisują się w jego ustalenia. Przywołał m.in. dopuszczenie lokalizacji obiektów i urządzeń związanych z ich funkcjonowaniem (sportu, rekreacji, turystyki), ochroną funkcji przyrodniczych oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Prezydent wskazał na inne obiekty sportowe w dolinie Bystrzycy<sup>51</sup>, a także na kontynuację przyjętej strategii lokalizowania w tej dolinie takich obiektów, wiodącą funkcję zieleni parkowej, wyznaczenie obszaru zieleni izolacyjnej (50 m), zagospodarowanie terenów nieutwardzonych wokół obiektów kubaturowych zielenią, zastosowanie „pionowych ogrodów” na ścianach i elewacjach budynków, a także nakaz rozwiązań ograniczających emisję hałasu na sąsiednie tereny. Prezydent wyjaśnił też, że ustawodawca nie określa formy analiz, o których mowa w art. 14 ust. 5 upzp, a badanie zgodności ze Studium odbywa się na wszystkich etapach projektowania. Wskazał również, że Lubelski Urząd Wojewódzki w ramach procedury uzgodnień (art. 23 upzp) nie wskazał nieścisłości w zakresie zgodności projektu mpzp ze Studium. W kwestii zgodności prowadzonych prac ze Studium przywołał:

<sup>50</sup> Szerzej w pkt 1.4.4.

<sup>51</sup> Arena Lublin, Aqua Lublin, stadion żużlowy przy Al. Zygmuntońskich, stadion lekkoatletyczny, stadion przy ul. Kresowej.

fragmenty innych zapisów dotyczących kierunków zagospodarowania rejonu VIII – „Centralnego”, tj. pkt 8) Lokalizowanie elementów struktury osadniczej, w tym infrastruktury technicznej i komunikacyjnej o znaczeniu ogólnomiejskim i ponadlokalnym (metropolitarnym), lit. d) tereny usług sportu i rekreacji: tiret czwarte „tereny sportu w rejonie ul. Rusalka oraz ul. Lubelskiego Lipca `80 (Aqua Lublin, stadion miejski „Arena Lublin”); załącznik graficzny do Studium „2. Ochrona i kształtowanie środowiska – tereny rekreacyjne Miasta”, gdzie oznaczono graficznie tereny objęte ESOCH i jednocześnie wskazane do kształtowania różnych form rekreacji; mapę wynikową Studium – Kierunki, na której tereny, na których planowany jest stadion oznaczone są jako US – tereny usług sportu i rekreacji.

W dodatkowych wyjaśnieniach Prezydent wskazał, że realizacja usług sportu (US) nie jest sprzeczna z założeniami Studium, pomimo że obszar zlokalizowany jest w ESOCH. Generalnie w ESOCH wyklucza się możliwość wprowadzenia zabudowy, która może zablokować przyrodnicze funkcje systemu i nie jest związana ze sportem, rekreacją i turystyką. Zdaniem Prezydenta nie można stwierdzić, że niespójności dotyczą Strategii (przywołano: opis doliny Bystrzycy z 2013 r. zawierający informację, że w dolinie są zlokalizowane główne obiekty sportowe; pkt 7.5 Konkluzje strategiczne mówiący m.in. o potrzebie poprawy stanu i nadania nowych funkcji dolinom rzeczny, które wpływają na poprawę komfortu życia oraz zachowania populacji w długim zdrowiu; działanie B.2.1 zakładające m.in. kształtowanie spójnego systemu powiązanych ze sobą terenów zieleni – powiązania przyrodnicze i rekreacyjne; działanie B.3.1 zakładające realizację Programu Rewitalizacji dla Lublina Zagospodarowanie dolin rzecznych, suchych wąwozów w formie systemu terenów zielonych dla wzmocnienia niepowtarzalnych walorów środowiskowych Miasta oraz nadanie im nowych funkcji publicznych poprzez tworzenie przestrzeni aktywności plenerowych). Prezydent dodał, że opracowania przyrodnicze mówiące o zakazach zabudowy kubaturowej dotyczą głównie kubatury niezwiązanej ze sportowo-rekreacyjnym wykorzystaniem terenu, przede wszystkim całkowicie zatykającej główny korytarz ekologiczny. Ponadto zachowano minimalny wskaźnik PBC na poziomie 50%. Odnosząc się do kwestii odmiennego traktowania inwestycji miejskich i prywatnych w ESOCH wyjaśnił, iż należy oddzielić realizację inwestycji prywatnych od inwestycji celu publicznego podlegających odrębnym regulacjom. Obszar lokalizacji stadionu dotyczy terenów miejskich, a nie prywatnych, nie ma więc ingerencji w prawo własności. Podkreślił, iż tereny zieleni powinny być co do zasady funkcją publiczną, podobnie jak tereny, obiekty i urządzenia sportowe. Dopiero na podstawie obowiązującego mpzp mogą powstać (ale nie muszą) różne obiekty o parametrach wskazanych w mpzp, a stadion żużlowy jest jedną z możliwych do powstania kubatur.

(akta kontroli tom I str. 396-405, tom VI str. 173-180)

NIK nie podziela przedstawionych argumentów. Przywołane zapisy Studium mają charakter ogólny dla całego rejonu urbanistycznego VIII (pkt 8), jak również wskazują na obiekty stanowiące stan zagospodarowania powstały przed uchwaleniem Studium z 2019 r. (pkt 8 lit. d). Z kolei wskazany przez Prezydenta załącznik graficzny do Studium oraz mapa wynikowa nie mogą oznaczać pomijania szczególnych zasad zagospodarowania terenów ESOCH, które dopuszczają zagospodarowanie rekreacyjne i sportowe z bezwzględnym podporządkowaniem funkcji przyrodniczej terenu, a wyłączają zabudowę kubaturową tę funkcję niweczącą. Na uwzględnienie nie zasługuje także argument o przyjętej strategii lokalizowania sportowych obiektów kubaturowych w dolinie Bystrzycy, która nie została w żaden sposób wyartykułowana i przyjęta przez organ stanowiący w Strategii, a przede wszystkim nie uwzględniono jej w ustaleniach Studium z 2019 r. NIK zwraca również uwagę, że podjęte działania dopuszczają lokalizację na omawianym obszarze funkcji niezwiązanych z jego sportowo-rekreacyjnym wykorzystaniem. NIK zauważa również, iż według założeń mpzp powierzchnia parkingów dla samego stadionu wynosi ok. 4 ha<sup>52</sup>.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Miasto posiadało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których w sposób spójny uwzględniono i rzetelnie uzasadniono konieczność ochrony przed zabudową kluczowych terenów o funkcjach przyrodniczych. W Studium z 2019 r. wyznaczono ESOCH, jako obszar wyłączony z zainwestowania miejskiego i określono zasady jego zagospodarowania

<sup>52</sup> Przyjęto 12,5 m2 powierzchni miejsca parkingowego dla samochodu osobowego i 40 m2 dla autokaru, pojemność stadionu wynosząca 15 tys. miejsc dla kibiców oraz zapisy § 6 ust. 1 pkt 23 uchwały w sprawie przyjęcia mpzp.

podporządkowane ochronie wartości przyrodniczych. Spójne z założeniami strategicznymi było stopniowe zwiększanie pokrycia Lublina mpzp (z 47% do 53,8%), jak również doprowadzenie do uchwalenia czterech tzw. „planów ochronnych” dla obszarów obejmujących doliny rzeczne, uznanych w 2012 r. za kluczowe dla jakości zamieszkiwania i stanu zdrowia mieszkańców Lublina. Nie zostały jednak sfinalizowane, rozpoczęte w 2012 r. i uznane wówczas za pilne, prace nad dwoma kolejnymi planami ochronnymi, co w dalszym ciągu zagraża zagospodarowaniem objętych nimi terenów w sposób nieodwracalnie naruszający ich funkcje przyrodnicze. Powyższa uwaga dotyczy także innych obszarów obejmujących ESOCH, dla których nie doprowadzono do uchwalenia mpzp, bądź nie podjęto nad nimi prac, a jednocześnie w latach 2015-2020 występowała presja inwestycyjna skutkująca zabudową terenów systemu przyrodniczego na podstawie decyzji WZ, a w konsekwencji naruszeniem powiązań ekologicznych<sup>53</sup>. W ocenie NIK założeniom dokumentów strategicznych oraz ogólnym i szczegółowym ustaleniom Studium z 2019 r. nie odpowiadało podjęcie prac nad zmianą mpzp w rejonie ul. Przeskok umożliwiającą lokalizację w dolinie Bystrzycy obiektów kubaturowych (w tym stadionu sportowego) i usług niezwiązanych z funkcjami przyrodniczymi i marginalizującą funkcję zieleni, na terenie stanowiącym główny korytarz ekologiczny Miasta, a zarazem korytarz o znaczeniu regionalnym. Wykluczenie zagospodarowania tego terenu takimi obiektami wynikało z ustaleń Studium w kontekście opracowań ekofizjograficznych i wcześniejszych prognoz oddziaływania na środowisko projektu Studium i mpzp w tym rejonie. Zdaniem NIK powyższe działania były niespójne z dokumentami o charakterze strategicznym, tj. ze Strategią oraz Planem Adaptacji i wymagały co najmniej stosownej zmiany Studium. Pozostałe nieprawidłowości dotyczyły nieprzystąpienia do sporządzenia mpzp dla niektórych obszarów zdefiniowanych w Studium z 2019 r., jako obszary przestrzeni publicznej oraz braku w okresie objętym kontrolą gminnego programu ochrony środowiska. Prace nad tym dokumentem podjęto dopiero w 2019 r. i został on uchwalony w trakcie kontroli NIK.

## OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Zarządzanie terenami zielonymi

**2.1.** Miasto nie dysponowało inwentaryzacją zieleni, pomimo że w Strategii zakładano inwentaryzację przyrodniczą Miasta w cyklu pięcioletnim wraz z oceną zmian w zasobach, walorach i warunkach funkcjonowania przyrody oraz z wnioskami dotyczącymi kierunków dalszego rozwoju systemu przyrodniczego. Inwentaryzację terenów pełniących funkcję zieleni miejskiej założono także w Planie Adaptacji. Inwentaryzacja zieleni miejskiej była przedmiotem propozycji do projektu budżetu Miasta w zakresie wydatków na lata: 2015, 2018, 2019 i 2020 r. (na lata 2015 i 2018 proponowano 150 tys. zł, a na 2019 i 2020 r. 250 tys. zł). Wnioski w tej sprawie kierował WOŚ (na 2015 r.), a następnie Miejski Architekt Zieleni (dalej: MAZ) (na lata 2018, 2019 i 2020). W ramach uzasadnienia wniosku dotyczącego projektu budżetu na 2015 r. Dyrektor WOŚ uzasadniała, że wykonanie szczegółowej inwentaryzacji zieleni Lublina jest koniecznością i podstawą do prawidłowego zarządzania jej zasobami. Szczegółowy spis obiektów, szaty roślinnej oraz wyposażenia umożliwi nie tylko sprecyzowanie zadań do wykonania, ale również monitorowanie obiektu i prac na nim przeprowadzanych.

Powodem dotychczasowego niewykonania inwentaryzacji przyrodniczej były – według Prezydenta – ograniczenia budżetowe (koszty przedsięwzięcia oraz ograniczenia i skutki pandemii Covid-19 w roku 2020).

(akta kontroli tom I str. 485-500)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą zadania związane z zarządzaniem terenami zieleni pozostawało we właściwości różnych komórek organizacyjnych, w tym:

- Wydziału Gospodarki Komunalnej, któremu przypisano m.in. zadania dotyczące: utrzymania i konserwacji zieleni miejskiej w parkach, skwerach i zieleńcach (od 1 stycznia 2019 r. z wyłączeniem zieleni w pasie drogi oraz na terenach będących w administrowaniu Lubelskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o.), realizacji nasadzeń rekompensacyjnych i zamiennych (od 1 stycznia 2019 r. poza nasadzeniami realizowanymi w ramach prowadzonych inwestycji) oraz zakładania

<sup>53</sup> Np. obszar w rejonie ul. Zelwerowicza i ul. Koncertowej oraz od ul. Zbożowej w kierunku ul. Skowronkowej.

terenów zielonych (od 1 stycznia 2019 r. z wyłączeniem terenów będących w administrowaniu ww. spółki)<sup>54</sup>;

- Biura MAZ, któremu od 1 marca 2015 r.<sup>55</sup> przypisano zarządzanie terenami zieleni w Mieście, planowanie i tworzenie terenów zieleni, ochronę i nadzór nad zasobami cennymi przyrodniczo, wydawanie zezwoleń na wycinkę drzew i krzewów oraz ustanawianie kar za usuwanie drzew i krzewów bez zezwolenia oraz niszczenia zieleni. Od 1 stycznia 2019 r. do zadań Biura dodano utrzymanie zieleni w pasach drogowych<sup>56</sup>;
- Biura ds. Zagospodarowania Dolin Rzecznych i Wąwozów, któremu od 1 marca 2017 r.<sup>57</sup> przypisano w szczególności zagospodarowanie doliny Bystrzycy wraz z dopływami, wykorzystanie i zagospodarowanie wąwozów i suchych dolin pod kątem przyrodniczym. Biuru przypisano też opracowywanie propozycji do projektów mpzp oraz Studium w zakresie dotyczącym zagospodarowania doliny Bystrzycy wraz z dopływami oraz wąwozów i suchych dolin. Zadanie to od 1 stycznia 2019 r. pozostawało we właściwości WP<sup>58</sup>;
- Biura Rewitalizacji, któremu od 1 stycznia 2019 r. przypisano zagospodarowanie doliny Bystrzycy wraz z dopływami, wykorzystanie i zagospodarowanie wąwozów i suchych dolin pod kątem przyrodniczym (od 1 sierpnia 2020 r. Biuro Rewitalizacji i Klimatu).

(akta kontroli tom VI str. 225-288)

W Urzędzie nie powołano komórki, ani stanowiska do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zieleni. Zdaniem Prezydenta było to nieuzasadnione, a taka funkcja byłaby sztucznie kreowana i sprowadzałaby się do zbierania informacji na temat stanu realizacji przydzielonych zadań i miałyby charakter bardziej statystyczny, a nie faktycznie usprawniający realizację zadań.

(akta kontroli tom I str. 396-405)

**2.3.** W latach 2015-2020 wzrastały coroczne wydatki Miasta na zachowanie i zwiększanie terenów zieleni. W kolejnych latach tego okresu wydatki na ten cel wynosiły: 7196 tys. zł (w tym bieżące 7061 tys. zł i majątkowe 135 tys. zł), 7023 tys. zł (odpowiednio 5889 tys. zł i 1134 tys. zł), 9473 tys. zł (6314 tys. zł i 3159 tys. zł), 12 493 tys. zł (6013 tys. zł i 6480 tys. zł), 16 168 tys. zł (6754 tys. zł i 9414 tys. zł) i 41 935 tys. zł (6145 tys. zł i 35 790 tys. zł)<sup>59</sup>. Wydatki te stanowiły w kolejnych latach odpowiednio 0,4%, 0,38%, 0,45%, 0,54%, 0,67% i 1,69% wydatków Miasta ogółem. Wydatki w ww. okresie w łącznej kwocie 94 288 tys. zł zostały sfinansowane ze środków własnych (71 060 tys. zł w tym 565 tys. zł z kar i opłat za usuwanie drzew), środków finansowych pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego (17 464 tys. zł), Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (5023 tys. zł), Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Lublinie (738 tys. zł). Najwyższe wydatki inwestycyjne dotyczyły m.in. rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego i budowy parku przy ul. Zawilcowej.

(akta kontroli tom VI str. 8-11)

**2.4.** W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu stanowiącego plan inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących.

Prezydent wskazał m.in. na realizację zadań w ramach budżetu obywatelskiego i zielonego budżetu, jak również na samoczynne generowanie planu zadań w ramach tych budżetów na dany rok, po przeprowadzeniu procedur wyboru projektów. Wyjaśnił także, że w ramach środków budżetowych przeznaczonych w danej komórce organizacyjnej na nasadzenia zieleni, planowanie, projektowane i wykonywane są nasadzenia drzew, krzewów, traw ozdobnych, bylin itd., w miejscach, które wymagają interwencji, regeneracji, ze względu na zaniedbanie, zdegradowanie, zniszczenie. Zadania takie corocznie są planowane i ujmowane w budżecie Miasta. Podał, iż potrzeby w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji istniejących zgłaszają również zainteresowane rady dzielnic, które

<sup>54</sup> Zarządzenie nr 100/2011 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 24 lutego 2011 r.

<sup>55</sup> Zarządzenie nr 140/2/2015 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 27 lutego 2015 r.

<sup>56</sup> Zarządzenie nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r.

<sup>57</sup> Zarządzenie nr 90/2/2017 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 28 lutego 2017 r.

<sup>58</sup> Zarządzenie nr 32/12/2018 Prezydenta Miasta Lublin z dnia 21 grudnia 2018 r.

<sup>59</sup> W kolejnych latach wydatki zrealizowane w relacji do planowanych wynosiły 87,1%, 80,0%, 92,8%, 92,0%, 68,6% i 95,8%.



przeznaczają część swoich środków finansowych na realizację ww. zadań. Prezydent w zakresie zadań:

- MAZ wskazał na realizację od 2015 r.: nasadzeń w pasach drogowych (45 ulic i rond); uzupełnienia nasadzeń, rewitalizację miejsc zdegradowanych lub nieurządzonych oraz rewitalizację miejsc niszczonych przez kierowców (39 miejsc); działania w ramach poprawy warunków życia drzew w Mieście (drzewa w obrębie trzech ulic); mikroryzacji gleby i systemów korzeniowych drzew (350 drzew); łąk kwietnych i muraw ekstensywnych, a także nasadzeń roślin cebulowych w pasach drogowych i roślin sezonowych;
- WliR i Wydział Funduszy Europejskich wskazał na realizację Parku Zawilcowa (oddanego do użytku w 2018 r.) oraz na kompleksową rewitalizację Parku Ludowego (oddanego do użytku w 2020 r.).

(akta kontroli tom I str. 485-500)

**2.5.** W latach 2015-2020 Miasto nabyło działki o łącznej powierzchni 77,1 ha (34 działki), których przeznaczenie dotyczyło m.in. zieleni, z tego 75 ha stanowiło siedem działek znajdujące się na obszarze tzw. „Górek Czechowskich” nabyte w drodze realizacji umowy z 21 czerwca 2019 r. (zmienionej 27 czerwca 2019 r.) z TBV Investment sp. z o.o., w której Spółka zobowiązała się, iż po dniu wejścia w życie Studium zgodnie z przyjętymi założeniami przestrzennymi (zabudowa mieszkaniowa na wyznaczonych terenach) i 60 dni po ostatecznej decyzji o podziale nieruchomości<sup>60</sup> sprzeda Miastu za cenę 1 zł netto prawo własności części nieruchomości (nie mniej niż 75 ha), przeznaczoną w mpzp pod realizację terenów zieleni (park naturalistyczny). Pozostałe działki nabyto m.in.: na podstawie art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (14 działek), w celu realizacji określonych zadań (budowa cieków wodnych – sześć działek, zagospodarowanie terenów zieleni wokół szkoły – dwie działki), bądź na wniosek właścicieli bez wskazania celu (zakup do zasobu Gminy – trzy działki).

(akta kontroli tom I str. 573-574, tom II str. 408-448)

W ww. okresie Miasto zbyło sześć nieruchomości o łącznej powierzchni 1 ha, którym w obowiązujących lub opracowywanych dokumentach planistycznych przypisywano funkcje przyrodnicze:

- a) działka w pobliżu al. Tysiąclecia (nr 23/7, obr. 37, ark. 12) została zbyta 14 października 2016 r. Według zapisów Studium z 2000 r. znajdowała się ona w obrębie ESOCH<sup>61</sup>, a także w granicach opracowania planu miejscowego ESOCH dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych – rejon Podzamcza – CZĘŚĆ III, nad którym prace rozpoczęto w 2012 r. (do dnia zakończenia kontroli NIK plan nie został uchwalony). Główne przesłanki opracowania mpzp<sup>62</sup> dla tego terenu, zaakceptowane przez Radę Miasta, przytoczono w pkt 1.4.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego (m.in. ochrona przed przypadkową zabudową powstającą na podstawie decyzji WZ). W dniu 4 listopada 2016 r. projekt planu został wyłożony do publicznego wglądu. Zgodnie z jego zapisami działka znajdowała się na terenie oznaczonym jako 1KS/Z, tj. teren obsługi komunikacji w zieleni: parking zielony (minimalny udział PBC 70%). Powyższe było zbieżne z koncepcją zagospodarowania doliny Bystrzycy z listopada 2016 r.<sup>63</sup> Po sprzedaży przez Miasto ww. nieruchomości, nabywca wniósł sprzeciw wobec zapisów projektu mpzp powołując się m.in. na fakt nabycia działki od Miasta i na uzasadnienie Prezydenta do uchwały Rady Miasta dotyczącej zgody na zbycie działki, według którego przeznaczeniem terenu jest aktywność gospodarcza i usługi. Następnie uzyskał kolejną decyzję WZ nr 124/18 z 20 lutego 2018 r. dla budowy budynku hotelowo-

<sup>60</sup> Działki składające się na kompleks tzw. „Górek Czechowskich” oznaczone jako działki ewidencyjne nr 1/12, 1/14, 1/175, 1/8, 1/82, 1/15, 1/16, 1/25, 1/26 o łącznej powierzchni 105,1968 ha, stanowiące własność Spółki.

<sup>61</sup> Pismem z 11 kwietnia 2011 r. nr PL-RP.6724.3.2011 WP informował WGM, iż w Studium z 2000 r. ustala się funkcję terenów nieurbanizowanych, chronionych przed urbanizacją jako doliny rzeczne. Pod funkcje dopuszczające zagospodarowanie kubaturowe można przeznaczyć zaledwie niewielki północny fragment działki, położony w strefie intensywnej urbanizacji według Studium. Opinia została podtrzymana wraz z podaniem dodatkowych okoliczności w kolejnych pismach Wydziału Planowania z 4 października 2010 r. nr PL-RP.6274.12.2011 oraz z 7 października 2011 r. nr PL-RT-I.670.27.2011. Podobne stanowisko Wydział Planowania zajął w 2012 r. na potrzeby zawarcia umowy dzierżawy działki 23/4.

<sup>62</sup> Przystąpienie do sporządzenia mpzp nastąpiło w związku z uchwałą Rady Miasta Lublin nr 590/XXIV/2012 z 18 października 2012 r.

<sup>63</sup> „Koncepcja Programu Rewitalizacji z Zagospodarowania Doliny Rzeki Bystrzycy w Lublinie”, część opisowa, Lublin 30 listopada 2016 r. – dokument opracowany na zlecenie Gminy Lublin.

usługowego z garażem podziemnym, murem oporowym i urządzeniami budowlanymi na działkach 23/8 i 23/9 położonych przy al. Tysiąclecia 31 (powstałych z podziału działki 23/7) z min. udziałem PBC 50%<sup>64</sup>. Następnie, 22 maja 2018 r. została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę ww. obiektu;

(akta kontroli tom I str. 95-99, 194-226, 459-464, tom VI str. 164-168, 308-314)

- b) działka przy al. Unii Lubelskiej (nr 109/5, obr. 34, ark. 4) została zbyta 10 sierpnia 2016 r. Według Studium z 2000 r. znajdowała się w obrębie ESOCH oraz w granicach opracowania ww. planu miejscowego. W piśmie Dyrektora WP z 3 września 2014 r. nr PL-PP-II.671.115.2014 skierowanym do WGM przytoczono wniosek WOŚ dotyczący zachowania dolin rzecznych, jako obszarów wolnych od zabudowy, a także o zasadności przeznaczenia działki oraz działek sąsiednich pod funkcję zieleni urządzonej o charakterze ogólnodostępnym. Decyzją nr 53/16 z 8 lutego 2016 r. na wniosek spółki z o.o. ustalono warunki zabudowy dla przedsięwzięcia polegającego na budowie hotelu z częścią gastronomiczną i usługową o powierzchni sprzedaży 2000 m<sup>2</sup> oraz garażem podziemnym na działkach nr: 103, 99/7 i części działki 109/4 z min. udziałem PBC 20%. Przedmiotowe zamierzenie nie zostało poddane udokumentowanej analizie pod kątem zgodności z polityką przestrzenną Miasta, założeniami dokumentów strategicznych i planistycznych w zakresie funkcji przyrodniczych ESOCH;

(akta kontroli tom I str. 148-174, 465, tom VI str. 164-168)

- c) działka nr 91 przy ul. Długosza (obr. 26, ark. 3) zbyta 16 lutego 2017 r. znajdująca się w obrębie ESOCH według projektu Studium przedstawionego w 2016 r. do opiniowania przez MKUA, wyłożonego w czerwcu 2017 r. oraz w marcu 2018 r. do publicznego wglądu, a następnie Studium uchwalonego w 2019 r. W dniu 26.01.2017 r. Prezydent wydał na wniosek spółki z o.o. decyzję WZ nr 40/17 dla budynku zamieszkania zbiorowego (internat, dom studencki) o wysokości do 16,5 m wraz z garażem, niezbędną infrastrukturą oraz elementami małej architektury, po rozbiórce budynku istniejącego. Ustalono w niej niewielki udział PBC (min. 10%). WP nie wyrażał opinii dotyczącej spójności ww. zagospodarowania działki z obowiązującymi i tworzonymi dokumentami planistycznymi, ze względu na brak zapytania w tym zakresie;

(akta kontroli tom I str. 119-135, tom VI str. 164-168)

- d) działka nr 30 przy ul. Kalinowszczyzna 57/ul. Towarowa 14 (Słomiany Rynek) (obr. 14, ark. 14) zbyta 8 listopada 2017 r. znajdowała się w całości w obrębie ESOCH oraz w dolinie rzecznej według projektu Studium przedłożonego w 2016 r. do opiniowania przez MKUA, wyłożonego w 2017 i 2018 r. do publicznego wglądu, jak również według Studium z 2019 r.<sup>65</sup> Działka znajdowała się także w obrębie „terenu zieleni parkowej”, zgodnie z „Koncepcją Programu Rewitalizacji i Zagospodarowania Doliny Rzeki Bystrzycy w Lublinie” opublikowaną w 2016 r. Sprzedaż działki poprzedzono uzyskaniem 26 stycznia 2017 r. przez Dyrektora WGM (w imieniu Gminy) decyzji WZ dla budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami. W sprawie wystąpienia i wydania ww. decyzji nie była prowadzona korespondencja z WP co do spójności z polityką przestrzenną Miasta;

(akta kontroli tom I str. 109-118, tom II str. 336-342, tom VI str. 164-168, 289-301)

- e) działki nr 12/4, 14/29, 40/4, 96/6 położone przy ul. Puławskiej (obr. 3, ark. 9 i 10) zbyte 27 marca 2019 r., znajdujące się w dolinie rzecznej (w ESOCH) według projektu Studium wyłożonego do publicznego wglądu w 2018 r. oraz uchwalonego w 2019 r. („tereny zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi”). Sprzedaż działek poprzedzono uzyskaniem przez Dyrektora WGM decyzji WZ dla zespołu budynków wielorodzinnych z usługami. W sprawie tych decyzji nie była prowadzona korespondencja z WP dotycząca spójności zamierzeń inwestycyjnych z polityką przestrzenną Miasta wynikającą z obowiązujących i opracowywanych dokumentów planistycznych;

(akta kontroli tom I str. 175-193, tom II str. 336-342, tom VI str. 164-168)

<sup>64</sup> Poprzednio, w 2014 r. wydana była decyzja WZ na budowę parkingu dla samochodów osobowych, a w 2009 r. na realizację budynku salonu samochodowego ze stacją kontroli pojazdów, częścią administracyjną, jazdem, infrastrukturą techniczną, urządzeniem i zagospodarowaniem terenu.

<sup>65</sup> W Prognozie oddziaływania Studium na środowisko, w ramach oddziaływania Studium na różnorodność biologiczną stwierdzono, że dla rejonu urbanistycznego VIII – Centralnego decyduje o niej m.in. zieleń o charakterze publicznym (zieleni urządzonej), w tym w szczególności Słomiany Rynek.

- f) działka nr 34/72 położona w pobl. ul. Kaczeńcowej (obr. 30, ark. 12) zbyta 30 lipca 2020 r., a więc po uchwaleniu Studium z 2019 r., w którym została objęta ESOCH. Z wyjaśnień Prezydenta i Dyrektora WGM wynika, że w tym przypadku kierowano się przeznaczeniem działki w mpzp z 2002 r. (tereny mieszkaniowe, strefa parkowania), a ponadto działka stanowiła ostatni skrawek gminny po zwrocie byłym właścicielom działek sąsiednich. Mogła ona być więc zagospodarowana – zgodnie z mpzp – jedynie jako parking ogólnodostępny.

(akta kontroli tom I str. 136-147, tom VI str. 164-168)

Procedury sprzedaży nieruchomości, z wyjątkiem położonych przy ul. Długosza i Kaczeńcowej zostały podjęte przez WGM w wyniku wniosków o zbycie nieruchomości złożonych przez osoby fizyczne lub prawne. W żadnym z uzasadnień projektów uchwał Rady Miasta w sprawie wyrażenia zgody na zbycie ww. nieruchomości nie zawarto informacji o funkcjach przyrodniczych terenu wynikających z obowiązujących bądź opracowywanych dokumentów planistycznych (mpzp, Studium) oraz o ryzyku zagospodarowania działek nieobjętych mpzp w sposób niezgodny z założeniami tych dokumentów (lit. a-e). W uzasadnieniach wskazywano zaś konieczność podjęcia czynności zmierzających do dalszego rozporządzania zasobem nieruchomości (lit. c i d), konieczność racjonalnego zagospodarowania terenu oraz potrzebę pozyskania środków finansowych do budżetu Gminy (lit. e i f). W uzasadnieniu projektu uchwały, w przypadku nieruchomości, o której mowa w:

- lit. b) podano, że o nabycie nieruchomości wnioskował 19 września 2015 r. właściciel nieruchomości przyległych w celu polepszenia warunków ich zagospodarowania, podczas gdy faktycznie wniosek o nabycie nieruchomości złożyła w WGM spółka, która na 19 września 2015 r. dysponowała jedynie umową przedwstępną sprzedaży działek przyległych, a nabyła je dopiero 29 lutego 2016 r. Z wyjaśnień Dyrektora WGM wynika, że zapis był uzasadniony, gdyż na dzień przygotowywania projektu uchwały wnioskodawca był już właścicielem;
- lit. e) powołano się na potrzebę racjonalnego zagospodarowania terenu (zespół budynków wielorodzinnych), podczas gdy Rada Miasta oraz Prezydent, rozpatrując jedną z uwag do projektu nowego Studium stwierdziła, iż niezasadna jest zmiana funkcji tego terenu z „terenów zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi” na „tereny zabudowy usługowej”. Uznała, że „działka położona jest w dolinie rzeki Czechówki, w obszarze chronionym przed urbanizacją. Zwiększanie intensywności istniejącej zabudowy na takich obszarach nie ma żadnego uzasadnienia” (poz. 552)<sup>66</sup>. Z kolei w Prognozie oddziaływania na środowisko projektu Studium (luty 2018 r.) stwierdzono, że na różnorodność biologiczną pozytywnie będzie oddziaływać zaproponowanie terenów zieleni z pojedynczymi obiektami usługowymi w rejonie al. Solidarności i ul. Puławskiej. Z kolei w trakcie kontroli NIK Prezydent wyjaśnił, że w tym przypadku nie można mówić o sprzeczności sposobu planowanego zagospodarowania terenu według warunków zabudowy ze Studium, biorąc pod uwagę fakt, że teren przed sprzedażą był zagospodarowany, tj. utwardzony w całości i nie stanowił terenu zielonego.

Decyzje WZ, o których mowa w przypadku nieruchomości wskazanych w lit. d) i e) nie spełniały wymogów upzp<sup>67</sup>. Wnioski Dyrektora WGM nie były konsultowane z WP w aspekcie spójności z obowiązującymi i opracowywanymi dokumentami planistycznymi (w tym wykładanymi do publicznego wglądu).

(akta kontroli tom I str. 396-405, 445-451, 510-511, tom II str. 343-345, tom VI str. 164-168)

**2.6.** Powierzchnia wszystkich terenów zielonych w Lublinie w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowała się w latach 2015-2020 w przedziale od 226 m<sup>2</sup> do 228 m<sup>2</sup>, a powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej od 16 do 17 m<sup>2</sup>.

(akta kontroli tom I, str. 499)

**2.7.** Urząd nie dysponował zbiorczymi danymi na temat usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych i innych terenów. Z danych pozyskanych z komórek

<sup>66</sup> Zał. nr 3. „Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin, I wyłożenie do wglądu publicznego od 7 czerwca 2017 r. do 12 lipca 2017 r. (termin składania uwag – do 4 sierpnia 2017 r.)”.

<sup>67</sup> Szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” w obszarze nr 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

organizacyjnych Urzędu i jednostek organizacyjnych Miasta wynika, że w okresie objętym kontrolą Miasto uzyskało łącznie 1394 zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów (z tego 291 w 2015 r., 222 w 2016 r., 160 w 2017 r., 211 w 2018 r., 220 w 2019 r. i 290 w 2020 r.), zgodnie z którymi liczba drzew przewidzianych do usunięcia wyniosła łącznie 7530 szt. (odpowiednio: 623, 3009, 1433, 642, 630 i 1193), a krzewów 2488,18 m<sup>2</sup> i 17 751 szt.

W tym czasie z terenów nieruchomości miejskich usunięto łącznie 7917 drzew (odpowiednio: 689, 3053, 1488, 687, 676, 1324) oraz 2833,88 m<sup>2</sup> i 17 754 szt. krzewów. W ramach rekompensaty za usunięcie drzew i krzewów nasadzono łącznie 3865 drzew (odpowiednio: 391, 559, 695, 1291, 355, 574) oraz 2458 m<sup>2</sup> i 43 188 szt. krzewów. W kwestii rozbieżności pomiędzy liczbą usuniętych i nasadzonych drzew Dyrektor Biura MAZ zwróciła uwagę na przesunięcie w czasie terminu nasadzeń w odniesieniu do terminu wycinki (w szczególności dla dużych inwestycji), co odpowiada zapisom decyzji administracyjnych. Wskazała również na stosowanie zwiększonej ilości nasadzeń krzewów w mocno zurbanizowanych częściach Miasta, gdzie nasadzenia drzew są bardzo utrudnione, jak również na brak nałożenia obowiązku nasadzeń rekompensacyjnych na drzewa usuwane z cmentarzy.

Ponadto na terenach gminnych dokonano nasadzeń niezwiązanych z nakazami określonymi w ww. zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów. Tego rodzaju nasadzenia dotyczyły łącznie 673 drzew (odpowiednio: 208, 32, 139, 85, 143 i 66) i 21 465 m<sup>2</sup> krzewów (odpowiednio: 0 m<sup>2</sup>, 3218 m<sup>2</sup>, 8287 m<sup>2</sup>, 2716 m<sup>2</sup>, 5791 m<sup>2</sup> i 1453 m<sup>2</sup>).

(akta kontroli tom IV, str. 64-66, 71, 161-163, tom V, str. 3-6, 207-212)

Dane o usuniętych i nasadzonych drzewach i krzewach wykazywano w dziale 3 rocznych sprawozdań SG-01, przekazywanych do GUS. Sprawozdania te sporządzano w Wydziale Organizacji Urzędu (dalej: WOU) na podstawie sprawozdań cząstkowych komórek organizacyjnych Urzędu<sup>68</sup> i jednostek organizacyjnych Miasta<sup>69</sup>. Sprawozdania za lata 2016-2017 prezentowały dane nieodzwoiercedlające częściowo danych przekazanych w sprawozdaniach cząstkowych, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom V str. 8-152)

Według danych WliR, w okresie objętym niniejszą kontrolą Miasto realizowało 16 zadań inwestycyjnych, w ramach których usunięto łącznie 828 drzew i 1995 m<sup>2</sup> krzewów. Do 13 kwietnia 2021 r. wykonano nasadzenia rekompensacyjne 1272 drzew oraz 15 011 szt. i 758 m<sup>2</sup> krzewów.

Analizą kontrolną objęto pięć zadań inwestycyjnych, w ramach których usunięto łącznie 573 drzewa i 1550 m<sup>2</sup> krzewów, tj. dotyczących:

- budowy traktu pieszo-rowerowego między ul. W. Klepackiego i ul. Lipniak wzdłuż wąwozu i ogródków działkowych Roztocze i Jar do ul. Lipniak w Lublinie – usunięto 182 drzewa, nasadzono 89;
- projektu „Rewitalizacja części śródmieścia Miasta Lublin”, zmiany zagospodarowania Placu Litewskiego w Lublinie - usunięto 84 drzewa i 628 m<sup>2</sup> krzewów, nasadzono 110 drzew i 5824 szt. krzewów;
- budowy budynku wielofunkcyjnego przy ul. Berylowej w Lublinie, w skład którego wchodziły: przedszkole, dom kultury, szkoła podstawowa z salą gimnastyczną – usunięto 51 drzew, nasadzono 153;
- „Rewitalizacji przyrodniczej Parku Ludowego w Lublinie znajdującego się w obszarze Centrum Komunikacyjnego dla Lubelskiego Obszaru Funkcjonalnego” - usunięto 173 drzew i 922 m<sup>2</sup> krzewów, nasadzono 655 drzew i 1659 szt. krzewów;
- rozpoczętej w 2020 r. budowy Sali Gimnastycznej w I Liceum Ogólnokształcącym im. Stanisława Staszica w Lublinie – usunięto 83 drzewa, określony w decyzji termin nasadzeń rekompensacyjnych upłynie 30 grudnia 2022 r.

Na usunięcie drzew i krzewów z terenów gminnych, w związku z realizacją pierwszego, trzeciego, czwartego i piątego z ww. zadań inwestycyjnych, Miasto uzyskało łącznie 18 zezwoleń Marszałka Województwa Lubelskiego, stosownie do art. 90 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>70</sup>. Na usunięcie drzew i krzewów z terenów

<sup>68</sup> Biuro Miejskiego Architekta Zieleni, Wydział Gospodarki Komunalnej, Wydział Inwestycji i Remontów.

<sup>69</sup> Zarząd Dróg i Mostów (do 2018 r.), Zarząd Nieruchomości Komunalnych, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1098.

gminnych Placu Litewskiego, objętych ochroną konserwatorską, Miasto uzyskało cztery zezwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków oraz trzy zezwolenia Miejskiego Konserwatora Zabytków<sup>71</sup>, stosownie do art. 83a ust. 1 ustawy o ochronie przyrody<sup>72</sup>.

Przepisów ustawy o ochronie przyrody przestrzegano również przy usuwaniu drzew i krzewów znajdujących się w pasach drogowych. W przypadku zaś, gdy dotyczyło to nieruchomości Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym Gminy, na wniosek Miasta Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie (dalej: SKO), na podstawie art. 26 § 2 Kpa, wyznaczało organ (wójtów sąsiednich gmin) do wydania zezwolenia na usunięcie drzew znajdujących się na takich terenach.

Z udostępnionych do kontroli dokumentów i zestawień wynikało, że gmina Lublin wywiązała się z obowiązków nałożonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów. Nasadzeń zastępczych dokonano w miejscach wskazanych w zezwoleniach. Liczba nasadzonych drzew oraz powierzchnia nasadzonych krzewów, a także ich gatunki i odmiany były zgodne z udzielonymi zezwoleniami po zmianach. Do organów, które wydały zezwolenia przekazano informacje o wykonaniu nasadzeń zastępczych. Nie w każdym jednak przypadku obowiązki te wykonano terminowo, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Oględziny nasadzeń zastępczych na pierwszym i trzecim z ww. zadań potwierdziły ich zgodność z otrzymanymi zezwoleniami.

(akta kontroli tom IV str. 1-61, 340-349, tom V str. 204-520)

**2.8.** Z danych Biura MAZ i Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków, wynikało, że w okresie objętym kontrolą Prezydent wydał łącznie 3691 decyzji zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż nieruchomości miejskie (z tego: 1097 w 2015 r., 759 w 2016 r., 521 w 2017 r., 456 w 2018 r., 433 w 2019 r. i 425 w 2020 r.). Zgodnie z tymi zezwoleniami liczba drzew przewidzianych do usunięcia wyniosła łącznie 19581 szt. (odpowiednio: 4939, 5249, 2214, 2602, 2321 i 2256), a krzewów 9793,93 m<sup>2</sup> (odpowiednio: 4107,93 m<sup>2</sup>, 2771 m<sup>2</sup>, 731 m<sup>2</sup>, 960 m<sup>2</sup>, 887 m<sup>2</sup> i 337 m<sup>2</sup>).

W wymienionych zezwoleniach właściciele/posiadacze nieruchomości zobowiązani zostali do nasadzeń 24 932 drzew (odpowiednio: 8059, 6388, 4225, 2802, 1920 i 2191) oraz 12 989 m<sup>2</sup> krzewów (odpowiednio: 4734 m<sup>2</sup>, 4642 m<sup>2</sup>, 1849 m<sup>2</sup>, 697 m<sup>2</sup>, 764 m<sup>2</sup> i 303 m<sup>2</sup>).

Liczba drzew i powierzchnia krzewów usuniętych oraz nasadzonych były tożsame z wartościami wynikającymi z udzielonych zezwoleń. Jak wyjaśniono, Urząd nie posiadał wiedzy na temat faktycznej ilości usuniętych drzew i krzewów w poszczególnych latach kalendarzowych, „gdyż terminy usunięcia wskazane w decyzjach w większości przypadków są odległe, obejmują również okresy na przełomie różnych lat”. Z tych samych powodów nie posiadał też wiedzy o faktycznej ilości nasadzeń drzew i krzewów w poszczególnych latach.

(akta kontroli tom IV, str. 63, tom V str. 7)

**2.9.** W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015-20120 mieszkańcy Lublina zgłosili łącznie 1305 projektów, w tym 28 uwzględniających zieleni. Miasto zrealizowało pięć projektów dotyczących zieleni o wartości 1247,5 tys. zł<sup>73</sup>, tj. 1,9% wartości ogółu zrealizowanych projektów.

(akta kontroli tom IV str. 62)

**2.10.** Prezydent do głównych barier dotyczących utrzymania i zwiększania zieleni na terenie Miasta zaliczył m.in.:

- problemy z wykrywaniem i udowadnianiem czynów polegających na niszczeniu i nielegalnej wycince drzew w pasach drogowych, aktach wandalizmu i kradzieży roślin, nielegalnym podcinaniu koron drzew i krzewów oraz ich usuwaniu. Wskazał także na: ograniczone możliwości finansowe Miasta, tworzenie na terenach zieleni miejskiej dzikich wysypisk śmieci, zmiany klimatyczne oraz urbanizacyjne, mające ujemny wpływ na zachowanie żywotności nowo nasadzonych roślin, presję mieszkańców na

<sup>71</sup> Działającego z mocy porozumienia nr 140/2012 z dnia 30 marca 2012 r., ze zm., zawartego na podstawie art. 96 ust. 2 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.), pomiędzy Wojewodą Lubelskim a Prezydentem Miasta Lublin.

<sup>72</sup> Stwierdzono także, iż w przypadku usunięcia drzew na nieruchomościach Skarbu Państwa będących w użytkowaniu wieczystym Miasta w sytuacjach takich na wniosek Miasta SKO wyznaczało organ (wójtów sąsiednich gmin) do wydania zezwolenia na usunięcie drzew znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa.

<sup>73</sup> Trzy w 2015 r. o wartości 646,5 tys. zł, jeden w 2017 r. na kwotę 310 tys. zł i jeden w 2020 r. na kwotę 291 tys. zł.

- zwiększanie ilości miejsc postojowych, brak akceptacji wykonania nasadzeń na terenie miejskim, lecz w pobliżu prywatnych działek;
  - ograniczenia budżetowe w zakresie utrzymania i zakładania terenów zieleni;
  - projektowanie nowych osiedli bez zapewnienia dostatecznego miejsca na powierzchnie biologicznie czynne, tereny zieleni wokół budynków mieszkalnych wielorodzinnych, skwery lub parki, jak również infrastrukturę podziemną wykluczającą możliwość nasadzeń zieleni wysokiej i niskiej, strukturę własności działek i trudności w pogodzeniu potrzeb różnych grup mieszkańców;
  - mało rygorystyczne przepisy, niskie kary za zniszczenie i nielegalne usuwanie zieleni, niskie opłaty za usunięcie drzewa (niekiedy usunięcie potężnego drzewa jest bardziej opłacalne, niż przeprojektowanie planowanego obiektu, w taki sposób aby zachować drzewo);
  - brak w ustawie zapisów dotyczących niszczenia korzeni – ustawa o ochronie przyrody stanowi, że wszelkie prace w obrębie korzeni drzew i krzewów powinny być przeprowadzane w sposób najmniej szkodzący (nie ma rozwinięcia, interpretacji tego przepisu, np. minimalnych odległości wykopu od pni drzew), brak możliwości prawnych ingerencji w proces wycinki drzew realizowany na nieruchomościach objętych zezwoleniem na realizację inwestycji drogowej (nie mają zastosowania przepisy ustawy o ochronie przyrody, w zakresie obowiązku uzyskania zezwoleń na usunięcie drzew);
  - brak środków finansowych na przeprowadzenie kompleksowej inwentaryzacji zieleni.
- (akta kontroli tom I str. 411-420)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dokumentach przedkładanych Radzie Miasta w celu podjęcia uchwały w sprawie wyrażenia zgody na zbycie sześciu nieruchomości, o których mowa w pkt 2.5 lit. a-e niniejszego wystąpienia pokontrolnego (w szczególności w uzasadnieniach projektów uchwał), nie zawarto kompleksowych informacji na temat funkcji przyrodniczych terenów wynikających z obowiązujących dokumentów strategicznych i planistycznych Miasta, jak również pozostających w opracowaniu. Zbycia nieruchomości nie poprzedzono pogłębioną i skoordynowaną w Urzędzie analizą dotyczącą ryzyka ich przyszłego zagospodarowania – w zależności od sytuacji – niezgodnie z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w Studium, zaakceptowanymi przez Radę Miasta kierunkami prac planistycznych, założeniami dokumentów planistycznych przedkładanych do opiniowania przez MKUA, jak również wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu. W skrajnym przypadku Gmina zbyła (za zgodą Rady Miasta) działki w dolinie rzecznej<sup>74</sup>, dla których w Urzędzie wydano na wniosek Dyrektora WGM decyzję WZ na realizację zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych, zaś kilka miesięcy później, Rada oraz Prezydent, rozstrzygając jedną z uwag do projektu Studium stwierdzili, że ze względu na położenie tych działek w dolinie Czechówki, ich zabudowa nie ma żadnego uzasadnienia.

Zdaniem Prezydenta i Dyrektora WGM nie było zasadne zamieszczanie w uzasadnieniach do projektów uchwał dodatkowych informacji o funkcji Studium. Z wyjaśnień dotyczących nieruchomości, o których mowa w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia wynika, że:

- działki w pobliżu al. Tysiąclecia (nr 23/7, obr. 37, ark. 12) – zabezpieczono dostępność Bystrzycy dla wszystkich korzystających i zachowano wartości widokowe, estetyczne i rekreacyjne, a działka była zagospodarowana na podstawie wieloletniej umowy dzierżawy;
- działki przy al. Unii Lubelskiej (nr 109/5, obr. 34, ark. 4) – wydana była decyzja WZ podmiotowi zewnętrznemu;
- działka nr 91 przy ul. Długosza (obr. 26, ark. 3) – działka była zagospodarowana budynkiem schroniska młodzieżowego, a decyzja WZ została wydana podmiotowi zewnętrznemu (internat, dom studencki);
- działka nr 30 przy ul. Kalinowszczyzna 57/ul. Towarowa 14 (Słomiany Rynek) – w uzasadnieniu projektu uchwały opisano funkcje ze Studium z 2000 r. (tereny intensywnej urbanizacji, obszary zdegradowanej zabudowy wymagające programów

<sup>74</sup> Działki pomiędzy ul. Puławską a ul. Sikorskiego (lit. e w pkt 2.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

naprawczych), a ponadto na wniosek Gminy została wydana decyzja WZ, więc nie występują sprzeczności ze Studium;

- działki nr 12/4, 14/29, 40/4, 96/6 położone przy ul. Puławskiej – wydano decyzję WZ, a teren był zagospodarowany (utwardzony) i nie stanowił terenu zielonego.

Dyrektor WGM wyjaśnił również, iż należy pamiętać, że Studium jest dokumentem strategicznym, nie stanowi aktu prawa miejscowego, a Gmina przy planowaniu przeznaczenia do sprzedaży nieruchomości, która położona jest poza obszarem mpzp kieruje się możliwościami inwestycyjnymi danej nieruchomości ustalonymi na podstawie decyzji WZ.

(akta kontroli tom I str. 396-405, 506-511)

Prezydent wyjaśnił, że w przypadku zbywania nieruchomości nieobjętych mpzp WGM występuje co do zasady o decyzję WZ, w której określany jest sposób zagospodarowania terenu, uzyskuje wymagane prawem uzgodnienia, jak również występuje o wypis i wyrys ze Studium. Zbywane są nieruchomości, które w przyszłości nie będą niezbędne do realizacji celów publicznych. Wskazał również, że Gmina nie jest w stanie przewidzieć zamiarów inwestycyjnych nabywcy, a art. 157 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>75</sup>, co do zasady zabrania przenoszenia własności nieruchomości pod warunkiem lub zastrzeżeniem terminu, a więc zawieranie w umowie sprzedaży ograniczeń (odwołujących się do Studium) jest niedopuszczalne. Prezydent poinformował także, że dotychczas nie było rozważane wprowadzenie procedury zbywania nieruchomości z uwzględnieniem skoordynowanych analiz dotyczących spójności planowanych transakcji z polityką przestrzenną Miasta, wojewódzkim mpzp oraz prowadzonymi pracami planistycznymi. Dodał m.in., że przepisy prawa nie zabraniają rozporządzać Gminie nieruchomościami w sposób prawnie dopuszczony. Ostateczna zgoda na zbycie nieruchomości należy do Rady Miasta i wprowadzanie procedury regulującej to zagadnienie mogłoby być odebrane, jako próba ingerencji w jej ustawowe kompetencje.

(akta kontroli tom I str. 396-405)

Zdaniem NIK Prezydent powinien zapewnić Radzie Miasta udokumentowaną wiedzę na temat funkcji przyrodniczych przypisywanych zbywanym działkom w obowiązujących i opracowywanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych przez Prezydenta do publicznego wglądu) oraz o ryzyku trwałego ich zagospodarowania w sposób nieodpowiadający polityce przestrzennej Miasta i założeniom dokumentów strategicznych. Przekazywanie kompleksowych informacji w żadnym stopniu nie narusza, a wspomaga realizację ustawowej kompetencji organu stanowiącego do ostatecznego decydowania o zbyciu nieruchomości gminnych (w tym również tych o funkcjach przyrodniczych), niezależnie od tego czy zostanie uregulowane w procedurach wewnętrznych, czy utrwalone w praktyce skoordynowanego działania poszczególnych wydziałów. Odnosząc się z kolei do przywołanego art. 157 § 1 Kc, NIK zwraca uwagę na brak prawnych przeszkód do uwzględniania w warunkach przetargów sposobu zagospodarowania nieruchomości pod rygorem zapłaty ustalonej kary umownej<sup>76</sup>, niemniej jednak powyższe również wymaga koordynacji działań w ramach Urzędu, w tym analizy założeń strategicznych i planistycznych, co do danego terenu.

2. Wykazanie w dziale 3 sprawozdań GUS SG-01 za lata 2016-2017 nierzetelnych danych o nasadzeniach i ubytkach drzew i krzewów, tj.:

a) w sprawozdaniu za rok 2016 Miasto wykazało nasadzenie 24 462 szt. i ubytek 533 szt. krzewów. Dane te nie uwzględniały krzewów nasadzonych i usuniętych w ramach zadań realizowanych przez WliR, wykazanych przez tę komórkę organizacyjną Urzędu w m<sup>2</sup> – odpowiednio 207 m<sup>2</sup> i 1000 m<sup>2</sup>, zamiast w sztukach zgodnie z wzorem sprawozdania. Dyrektor WOU wyjaśniła, że danych tych nie ujęto w przeznaczonych do tego wierszach 11 i 13, a jedynie w uwagach do sprawozdania, „ponieważ WliR posiadał jedynie dane w m<sup>2</sup>, a nie w sztukach”;

b) w sprawozdaniu za rok 2017 Miasto wykazało ubytek 2058 drzew, tj. o trzy mniej niż wynikało z sumy sprawozdań częściowych jednostek organizacyjnych Miasta i komórek

<sup>75</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 (dalej: Kc).

<sup>76</sup> Art. 483 i 484 Kc.

organizacyjnych Urzędu. Jednocześnie wykazano ubytek 884 szt. krzewów, tj. ilość odpowiadającą nominalowi m<sup>2</sup> (884 m<sup>2</sup>) zamiast szt. wykazaną w sprawozdaniu cząstkowym WliR, lecz bez uwzględnienia 16 210 m<sup>2</sup> wykazanych w sprawozdaniu cząstkowym ZDM.

Dyrektor WOU wyjaśniła, że do zaniżenia w sprawozdaniu liczby usuniętych drzew prawdopodobnie doszło w wyniku omyłki rachunkowej, a zamiana jednostki miary usuniętych krzewów „mogła wynikać z późniejszych ustaleń pracownika WOU z pracownikiem WliR”. Krzewów usuniętych w ZDM w ilości 16 210 m<sup>2</sup> nie uwzględniono w dziale 3 wiersz 13 sprawozdania dla GUS, gdyż „jednostka nie posiadała informacji w sztukach. Dlatego też informacja ta została wpisana w uwagach do sprawozdania”.

Dyrektor WliR wyjaśnił, że w sprawozdaniach cząstkowych za 2016 i 2017 r. dane o ubytku krzewów podano w m<sup>2</sup>, a nie w sztukach, gdyż tak wynikało z decyzji zezwalającej na usunięcie krzewów. Zdaniem wyjaśniającego przeliczanie m<sup>2</sup> na sztuki „nie byłoby miarodajne”. Dyrektor ZDM wyjaśnił natomiast, że w wyniku omyłki pisarskiej w sprawozdaniu cząstkowym za rok 2017 dane o ubytkach krzewów wykazano w m<sup>2</sup>. Podał, że „16 210 to wartości w sztukach”.

(akta kontroli tom IV, str. 1-4, tom V, str. 8-30, 36-152)

3. Nieterminowe wywiązywanie się z obowiązków nałożonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew lub krzewów, w zakresie nasadzeń zastępczych i informowania o tym organu, który wydał zezwolenie. Na 25 analizowanych zezwoleń w pięciu przypadkach nasadzenia zastępcze wykonano z przekroczeniem terminów określonych w zezwoleniach<sup>77</sup>. W jednym przypadku zwłoka wynosiła 10 dni, w dwóch 70 dni, a w kolejnych dwóch 425 dni. Ponadto w czterech przypadkach nie dotrzymano określonych w zezwoleniach terminów poinformowania o wykonaniu nasadzeń organu, który wydał zezwolenie<sup>78</sup>. Zwłoka wyniosła dwa, 18, 34 i 34 dni.

Dyrektor WliR w odniesieniu do decyzji MKZ-IN-11.4120.18.2016 wyjaśnił, że opóźnienia w realizacji nasadzeń drzew i krzewów wynikały z konieczności zmiany lokalizacji nasadzeń, z uwagi na kolizję z infrastrukturą podziemną. W odniesieniu do pozostałych przypadków zwłoki nie wyjaśnił przyczyn ich wystąpienia.

(akta kontroli tom str. 164-167, 168-171)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 wzrastały wydatki Miasta na zieleni miejską, głównie za sprawą wydatków inwestycyjnych wynikających z realizacji Parku Zawilcowa i Parku Ludowego. Zadania dotyczące zieleni uwzględniano także w ramach budżetu obywatelskiego. W przypadku usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich, Miasto wywiązywało się z obowiązków nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach administracyjnych, choć nie zawsze odbywało się to terminowo. Na podobnym poziomie utrzymywała się w latach 2015-2020 powierzchnia terenów zielonych przypadająca na mieszkańca. Do końca 2020 r. nie przystąpiono do inwentaryzacji zieleni miejskiej służącej prawidłowemu zarządzaniu jej zasobami, jak również określaniu kierunków rozwoju systemu przyrodniczego Miasta, pomimo że taki cel sformułowano w 2013 r. w Strategii, a następnie w 2019 r. w Planie Adaptacji, a wnioski właściwych komórek organizacyjnych o przyznanie środków finansowych na poziomie 150-250 tys. zł były zgłaszane na etapie projektowania kolejnych budżetów Miasta. W ocenie NIK działaniem nierzetelnym było nieuwzględnianie w uzasadnieniach projektów uchwał Rady Miasta Lublin w sprawie wyrażenia zgody na zbycie działek gminnych, informacji na temat funkcji przyrodniczych przypisywanych im w obowiązujących bądź opracowywanych dokumentach planistycznych.

#### OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Według danych przedstawionych przez WAiB, wygenerowanych z rejestru decyzji WZ, w okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 4293 decyzje WZ<sup>79</sup>, z tego 586 dotyczących zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 2474 zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,

<sup>77</sup>Dotyczy decyzji IN.5146.32.4.2016, IN.5146.32.6.2016, MKZ-IN-11.4120.18.2016, MKZ-IN-II.4120.36.2016, IN.5146.70.2.2017.

<sup>78</sup> Dotyczy decyzji IN.5146.32.4.2016, IN.5146.32.6.2016, MKZ-IN-II.4120.120.2015, IN.5146.70.2.2017.

<sup>79</sup> Najwięcej w 2018 r.: 795.



727 zabudowy usługowej, 506 innej zabudowy. Powierzchnia terenów, dla których wydano decyzje WZ wyniosła 2955,15 ha, z tego w kolejnych latach: 272,66 ha, 207,87 ha, 246,84 ha, 293,25 ha, 1060,67 ha, 873,86 ha. Według sprawozdań GUS PZP-1 za lata 2015-2019, sporządzanych przez WP, na podstawie danych przekazanych przez WAIb, w okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 4237 decyzji WZ. Nieprawidłowość w zakresie podawania w sprawozdaniach PZP-1 danych niezgodnych ze stanem faktycznym opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom IV, str. 570-571, tom I str. 294-351)

**3.2.** Odnosząc się do kwestii monitorowania liczby i przedmiotu decyzji WZ i o pozwoleniu na budowę (dalej: PB) na terenach o funkcjach przyrodniczych, Dyrektor WP wyjaśnił, że WP szczegółowo analizuje takie decyzje w ramach swoich kompetencji, tj. na etapie sporządzania projektów mpzp i w zakresie wskazanym przez Radę Miasta w uchwałach inicjujących prace planistyczne. Wyniki tych analiz prezentowane są na posiedzeniach MKUA, na komisjach Rady Miasta, a także często w trakcie dyskusji publicznych. Wydane decyzje WZ i PB są uwzględniane również w prognozach finansowych, opracowywanych do każdego mpzp. Decyzje niezgodne z polityką przestrzenną gminy mają negatywny wpływ na finanse Miasta, jednak ustawodawca nie wyposażył samorządu w żadne narzędzie pozwalające skutecznie się przed tym bronić.

(akta kontroli tom I str. 506-526)

Według informacji przekazanych przez WAIb, w latach 2015-2020 wydano 924 decyzje WZ na terenach wyłączonych według Studium z zabudowy ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze (tj. 21,5% wydanych decyzji WZ ogółem w tym okresie), w tym: w 2015 r. – 137 decyzji (20,7% wydanych decyzji WZ ogółem w tym roku), w 2016 r. – 164 (24,4%), w 2017 r. – 167 (21,7%), w 2018 r. – 192 (24,2%), w 2019 r. – 136 (18,6%), w 2020 r. – 128 (19,4%). Najwięcej (661, tj. 71,5%) decyzji WZ wydanych w odniesieniu do terenów wyłączonych według Studium z zabudowy ze względu na walory/funkcje przyrodnicze dotyczyło zamierzeń inwestycyjnych polegających na budowie budynków mieszkalnych jednorodzinnych<sup>80</sup>.

(akta kontroli tom III, str. 476-477)

**3.3.** W Urzędzie nie wprowadzono pisemnych, wewnętrznych procedur regulujących proces prowadzenia postępowań o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy prowadzone były na podstawie przepisów upzp i Kpa.

(akta kontroli tom III, str. 460-464, 465-475)

**3.4.** Badaniu poddano 18 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji WZ, w tym:

- siedem postępowań dotyczących planowanej zabudowy budynkami wielorodzinnymi, w których teren inwestycji obejmował obszar suchej doliny, (obręb 4 Czechów II)<sup>81</sup>;
- jedno postępowanie dotyczące planowanej zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działce, na której znajduje się pomnik przyrody (szpaler pięciu buków zwyczajnych), w obrębie 26 Rury Brygidkowskie<sup>82</sup>;
- dwa postępowania dotyczące planowanej zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działkach położonych w strefie doliny rzecznej (obręb 36 Śródmieście i obręb 41 Wieniawa)<sup>83</sup>;
- dwa postępowania dotyczące planowanej zabudowy budynkami jednorodznymi na działkach położonych w Czerniejowskim Obszarze Chronionego Krajobrazu (CzOChK) w obrębie 55 ZEMBORZYCE Górne III i obrębie 20 Majdan Wrotkowski<sup>84</sup>;

<sup>80</sup> 90 decyzji WZ dotyczyło zamierzeń inwestycyjnych polegających na budowie obiektów usługowych, 28 – budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych, 145 – innej zabudowy.

<sup>81</sup> AB-LA-II.6730.144.2017 (decyzja WZ z 16.02.2018 r., dalej: poz. 1), AB-LA-II.6730.138.2018 (decyzja WZ z 15.06.2020 r., dalej: poz. 2), AB-LA-II.6730.180.2018 (decyzja WZ z 9.04.2019 r., dalej: poz. 3), AB-LA-II.6730.178.2017 (decyzja WZ z 4.07.2018 r., dalej: poz. 4), AB-LA-II.6730.141.2018 (decyzja WZ z 18.12.2018 r., dalej: poz. 5), AB-LA-II.6730.141.2018 (decyzja WZ z 27.01.2020 r., dalej: poz. 6), AB-LA-II.6730.45.2018 (decyzja WZ z 22.10.2018 r., dalej: poz. 7).

<sup>82</sup> AB-LA-II.6730.64.2017 (decyzja WZ z 9.03.2018 r., dalej: poz. 8).

<sup>83</sup> AB-LA-II.6730.88.2016 (decyzja WZ z 6.10.2016 r., dalej: poz. 9), AB-LA-I.6730.144.2015 (decyzja WZ z 12.06.2015 r., dalej: poz. 12).

<sup>84</sup> AB-LA-I.6730.1.482.2019 (decyzja WZ z 16.03.2020 r., dalej: poz. 15), AB-LA-I.6730.484.2017 (decyzja WZ z 11.12.2017 r., dalej: poz. 16).

- jedno postępowanie dotyczące budowy stacji paliw z pawilonem handlowym na działkach położonych w CzOChK (obręb 49 Zemborzyce Kościelne II)<sup>85</sup>;
- jedno postępowanie dotyczące budowy myjni samochodowej samoobsługowej na działce położonej w CzOChK (obręb 49 Zemborzyce Kościelne II)<sup>86</sup>;
- dwa postępowania dotyczące budowy hotelu oraz budynku usługowo-hotelowego na działkach położonych w strefie doliny rzecznej (obręb 34 Stare Miasto i obręb 37 Tatary)<sup>87</sup>;
- dwa postępowania dotyczące zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działkach położonych w strefie zieleni pomiędzy terenami zurbanizowanymi w obrębie 73 Sławin-Szerokie<sup>88</sup>.

Analiza wykazała, że:

- w siedmiu postępowaniach teren planowanych inwestycji według Studium obowiązującego w dacie wydania decyzji WZ określony był jako strefa ekstensywnej urbanizacji (poz.: 1, 3–5, 7, 14 i 16<sup>89</sup>), w czterech postępowaniach – jako strefa (obszar) dolin rzecznych (poz.: 9 i 12–14), w dwóch – strefa zieleni pomiędzy terenami zurbanizowanymi (poz.: 17 i 18), w jednym - jako tereny usług w granicach CzOChK (poz. 10), strefa zieleni i CzOChK (poz. 11), strefa lasów i CzOChK (poz. 15), strefa zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej, część środkowa terenu w ESOCH (poz. 6), tereny zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej; zieleń o charakterze publicznym: parkowa, dolina izolacyjna, zieleńce, skwery (poz. 2) i tereny wojskowe (poz. 8);
- w sześciu postępowaniach (poz.: 9, 12, 15, 17 i 18) tereny planowanych inwestycji w całości podlegały wyłączeniu spod zabudowy według Studium obowiązującego w dacie wydania WZ, w związku z ich położeniem: w strefie zieleni pomiędzy obszarami zurbanizowanymi, w suchej dolinie (poz. 17 i 18), w dolinie rzeki Czechówki (poz. 9) i w strefie dolin rzecznych – dolina Czechówki (poz. 12), w strefie zieleni oraz strefie produkcji rolnej bez prawa zabudowy (poz. 11), na terenach lasów (poz. 15);
- w czterech postępowaniach (poz.: 2, 6, 13 i 14) tereny planowanych inwestycji w części podlegały wyłączeniu spod zabudowy według Studium obowiązującego w dacie wydania WZ, w związku z ich położeniem: obejmującym suchą dolinę objętą ESOCH z przeznaczeniem pod zieleń o charakterze publicznym: parkową, dolinną, izolacyjną, zieleńce i skwery (poz.: 2 i 6), w strefie doliny rzecznej – doliny Bystrzycy (poz. 13 i 14);
- dziesięć postępowań dotyczyło inwestycji planowanych na gruntach ornych klasy II lub IIIa (poz.: 1–7, 10, 11 i 16–18);
- Miasto przystąpiło do opracowywania mpzp dla terenów planowanych inwestycji objętych niżej wymienionymi postępowaniami:
  - a) poz. 1–7: Uchwała Nr 810/XXXII/2013 Rady Miasta Lublin z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin – część V w obszarze położonym na północ od projektowanej ul. A. Zelwerowicza a granicą miasta Lublin (w dacie decyzji WZ obszar suchej doliny projektowano jako tereny zieleni);
  - b) poz.: 10, 11 i 15: Uchwała nr 286/X/2015 Rady Miasta Lublin z dnia 22 października 2015 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Lublin w rejonie Zemborzyc;
  - c) poz. 9: Uchwała nr 589/XXIV/2012 Rady Miasta Lublin z dnia 18 października 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ESOCH dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych – rejon Czechówka Śródmieście – CZĘŚĆ II (w dacie decyzji WZ teren planowanej inwestycji projektowano jako tereny usług, w części działek zaprojektowano strefę zieleni

<sup>85</sup> AB-LA-II.6730.1.140.2020 (decyzja WZ z 12.10.2020 r., dalej: poz. 10).

<sup>86</sup> AB-LA-II.6730.51.2018 (decyzja WZ z 19.06.2018 r., dalej: poz. 11).

<sup>87</sup> AB-LA-I.6730.480.2015 (decyzja WZ z 8.02.2016 r., dalej: poz. 13), AB-LA-I.6730.44.2018 (decyzja WZ z 20.02.2018 r., dalej: poz. 14).

<sup>88</sup> AB-LA-II.6730.38.2015 (decyzja WZ z 22.04.2016 r., dalej: poz. 17), AB-LA-I.6730.148.2017 (decyzja WZ z 6.07.2018 r., dalej: poz. 18).

<sup>89</sup> Poz. 16 – teren położony na obszarze objętym CzOChK.

o innym przeznaczeniu oraz ESOCH. Północna część obszaru położona w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią<sup>90</sup>;

d) poz.: 13 i 14: Uchwała Nr 590/XXIV/2012 z dnia 18 października 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ESOCH dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych – rejon Podzamcze – CZĘŚĆ III (w dacie decyzji WZ z poz. 13 projektowano na terenie inwestycji tereny zieleni);

- Miasto nie przystąpiło do sporządzenia mpzp dla następujących obszarów: obręb 73 Sławin-Szerokie, ark. 1, 2, 4 i 5; obręb 20 Majdan Wrotkowski, ark. 4; obręb 41 Wieniawa, ark. 1 (oprócz części północnej arkusza 1); obręb 26 Rury Brygidkowskie, ark. 5<sup>91</sup>;
- zakazy zmiany rzeźby terenu/działki, która mogłaby mieć niekorzystny wpływ na działki sąsiednie zostały przewidziane w jedenastu decyzjach WZ (poz.: 1–8 i 11–13),
- nakaz pozostawienia wolnego od zabudowy terenu suchej doliny został wprowadzony do decyzji WZ z poz.: 1–7;
- inne nakazy związane z ochroną zieleni na terenie planowanej inwestycji, np. w związku z koniecznością ochrony pomnika przyrody, prawdopodobieństwa powodzi, uwzględnienia warunków określonych w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, urządzenia zieleni izolacyjnej, wynikające z położenia terenu w CzOChK i przylegania do terenu zamkniętego-obszaru kolejowego, bliskości wału przeciwpowodziowego i bliskości ściany lasu zawarte zostały w decyzjach WZ z poz.: 8–11 oraz 13–16;
- przed wydaniem decyzji WZ wydane zostały dwie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (poz. 2 – brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko i poz. 10 – brak negatywnego oddziaływania planowanej inwestycji na środowisko), w aktach trzech postępowań (poz.: 3, 6 i 11) znajdowały się opinie WOŚ o braku podstaw do sporządzenia oceny oddziaływania na środowisko i wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach;
- wydanie objętych badaniem decyzji WZ było poprzedzone przeprowadzeniem analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy. Sformułowane wnioski w analizach uwarunkowań zagospodarowania terenu w zakresie urządzania i kształtowania zieleni były uwzględniane w decyzjach WZ. Przewidziane w ww. analizach wskaźniki PBC były zgodne ze wskaźnikami określonymi w decyzjach WZ. Rozbieżności pomiędzy wynikami analizy uwarunkowań zagospodarowania terenu a decyzjami WZ zostały opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”; w jednym postępowaniu (poz. 8) projekt decyzji WZ był uzgadniany z MAZ i w decyzji WZ przewidziano nakazy związane z ochroną zieleni, w szczególności pomnika przyrody, w tym związane z koniecznością nadzorowania prac przez inspektora z branży ogrodniczej oraz ochrony zieleni wysokiej, realizacji ciągów komunikacyjnych w sposób uniemożliwiający zniszczenie pni, koron i systemów korzeniowych drzew; we wszystkich analizowanych decyzjach WZ określono minimalny wskaźnik PBC, na poziomie od 10% (poz. 10) do 50% (poz. 14). Akta postępowań nie zawierały uzasadnienia co do sposobu i trybu jego ustalenia, w szczególności nie odwoływały się do zapisów obowiązującego Studium. Pojęcie wskaźnika PBC nie zostało zdefiniowane w decyzjach WZ i ich załącznikach. W Studium z 2000 r. nie określono wartości wskaźnika PBC dla danego rodzaju zabudowy. Ustalono ogólny wskaźnik powierzchni nieutwardzonej w granicach lokalizacji – w strefie zabudowy śródmiejskiej min. 15% powierzchni kwartału, poza śródmieściem min. 50% obszaru w granicach lokalizacji. Wskaźnik PBC nie był uszczegółowiony dla takich funkcji jak zabudowa: wielorodzinna, usługowa, handlowa. Po uchwaleniu Studium z 2019 r. wydano cztery analizowane decyzje WZ (poz. 2, 6, 10 i 15). W Studium z 2019 r. zalecono przy sporządzaniu mpzp, by minimalny udział PBC dla zabudowy wielorodzinnej do IV kondygnacji (poz. 2 i 6) wynosił 20%, dla zabudowy

<sup>90</sup> Rada Miasta Lublin uchwałą z dnia 26.04.2019 r. Nr 223/VI/2019 uchwaliła plan miejscowy ESOCH Miasta Lublin dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych - rejon Czechówka Śródmieście - CZĘŚĆ II (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2019 r. poz. 3155). Przeznaczenie terenu objętego wnioskiem: 1MW/U (tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, tereny zabudowy usługowej).

<sup>91</sup> Szerzej w obszarze nr 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

usługowej do IV kondygnacji (poz. 10) – 10%. Przyjęte w ww. czterech decyzjach wskaźniki PBC były zgodne ze wskaźnikami przyjętymi w Studium z 2019 r.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że upzp nie reguluje sposobu ustalania PBC. Przepis art. 61 ust. 7 ww. ustawy wskazuje jakie wymagania dotyczące ustalania linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki albo terenu, szerokości elewacji frontowej, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub atyki oraz geometrii dachu powinny zostać określone w rozporządzeniu. Zasady ustalania wskazanych parametrów zawarte zostały w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe rozporządzenie nie zawiera definicji oraz sposobu ustalania PBC. Biorąc za punkt odniesienia obowiązujące wymogi, określone precyzyjnie jedynie w przepisach techniczno-budowlanych (dotyczące urządzenia co najmniej 25% PBC na działkach budowlanych przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, budynki opieki zdrowotnej oraz oświaty i wychowania - § 39 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych) przy ustalaniu warunków zabudowy w trybie decyzji, wskaźniki PBC na działkach o innym sposobie wykorzystania dostosowywane są każdorazowo do warunków wynikających z zasady tzw. "dobrego sąsiedztwa". Z reguły, dla terenów zabudowy wielorodzinnej przyjmowany jest zatem wskaźnik minimum 25%-30%, dla terenów zabudowy jednorodzinnej jako przestrzeni odpowiadającej wyższym standardom zamieszkania, ten minimalny wskaźnik przyjmowany jest w granicach 30%-40%, a w przypadku zabudowy o charakterze rezydencjalnym lub siedliskowym nawet 60%, dla zabudowy usługowej w zależności od branży oraz lokalizacji (śródmiejskiej czy podmiejskiej) minimalna powierzchnia „zieleni” bywa różna i wynikać może dodatkowo z intensywności okolicznej zabudowy i charakteru zagospodarowania otoczenia, co należy do oceny urbanisty sporządzającego projekt decyzji. Zarówno w upzp, jak i rozporządzeniach wykonawczych, brak jest definicji PBC. Na konieczność ustalania tego parametru wskazuje rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy<sup>92</sup>. Przepis § 2 pkt 3 ww. rozporządzenia brzmi: „ustalenia dotyczące warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego zapisuje się poprzez określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku od powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy, w tym szerokości elewacji frontowej oraz geometrii dachu”. Natomiast § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych zawiera definicję terenu biologicznie czynnego. Wobec powyższego traktuje się określenia teren biologicznie czynny i PBC za tożsame.

- w przypadku terenów planowanych inwestycji położonych w CzOChK, projekty decyzji WZ (poz.: 10, 11, 15 i 16) były przesyłane do uzgodnienia RDOŚ, który nie zajął stanowiska w ww. sprawach. Zgłoszona przez wnioskodawcę 24.02.2020 r. korekta nieprzekraczalnej linii zabudowy z 8 m na 6 m od pasa drogowego ul. Roślinnej (poz. 15) nie została uzgodniona z RDOŚ, co zostało opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”; dwie analizowane decyzje WZ (poz.: 5 i 7) zostały uchylone przez SKO, w wyniku odwołań wniesionych przez wnioskodawców. Uwzględniony został zarzut braku podstaw do ograniczania prawa do zagospodarowania działki poprzez nakaz pozostawienia wolnego od zabudowy terenu suchej doliny. Dodatkowo decyzja WZ wydana w postępowaniu AB-LA-II.6730.45.2018 (poz. 7) została uchylona z powodu nieprzedstawienia przez inwestora decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach<sup>93</sup>; we wszystkich analizowanych decyzjach nakazano, by w przypadku kolizji projektowanego zagospodarowania terenu z niską zielenią lub drzewostanem w obrębie nieruchomości objętej inwestycją, inwestor uzyskał uzgodnienie z MAZ oraz zezwolenie na ewentualną

<sup>92</sup> Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

<sup>93</sup> Inwestor nie uzupełnił wniosku o decyzję środowiskową, do czego był wzywany pismem z 6 kwietnia 2018 r. Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 uis, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji WZ. Dyrektor WAIb wyjaśniła, że do akt sprawy nie została dołączona notatka pracownika prowadzącego sprawę, wyjaśniająca pominięcie stanowiska WOS w procedowanej sprawie. Przyczyną był błąd ludzki.

wycinkę drzew i krzewów objętych ochroną (poz. 12 i 17); we wszystkich analizowanych postępowaniach projekty decyzji WZ zostały sporządzone przez magistrów inżynierów architektów. W prowadzonych postępowaniach nie stwierdzono przypadków nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu pracownikowi.

(akta kontroli tom I, str. 512-513, 514-526, tom III, str. 1-348, 460-464, 465-475, 478-566, 575-578, 579-582)

Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą Prezydent wydawał decyzje WZ oraz decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (decyzje ULICP) na wniosek Dyrektora WGM dla inwestycji planowanych w dolinach rzecznych i w obrębie ESOCH, tj.:

- decyzje ULICP z 30 listopada 2020 r. nr: 135/20 (AB-LA-II.6733.1.5.2020), 136/20 z 30 listopada 2020 r. (AB-LA-II.6733.1.6.2020), 137/20 z 30 listopada 2020 r. (AB-LA-II.6733.2.3.2020),
  - decyzje WZ nr: 31/18 z 15 stycznia 2018 r. (AB-LA-I.6730.478.2017), 218/18 z 26 marca 2018 r. (AB-LA-I.-6730.54.2018), 37/17 z 26 stycznia 2017 r. (AB-LA-I.6730.389.2016), na podstawie niekompletnych wniosków, co opisano w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- (akta kontroli tom IV, str. 462-512, 513-545)

### 3.5. W latach 2015-2020:

- uchylonych zostało ogółem 107 decyzji WZ (2,5% wszystkich wydanych decyzji WZ). Przyczyną uchylecia 10 decyzji WZ (9,3%) były zarzuty dotyczące ochrony zieleni, w tym dwie dotyczące wskaźnika PBC, jedna ochrony drzewostanu, siedem innych warunków dotyczących zieleni w kontekście polityki przestrzennej Miasta. Nie wystąpiły przypadki uchylecia decyzji WZ przez sąd administracyjny;
- SKO uchylilo 35 decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (10,2% wydanych decyzji odmownych). Przyczynami uchylecia tych decyzji nie były zarzuty dotyczące ochrony terenów zielonych.

(akta kontroli tom III, str. 473-474)

**3.6.** Prezydent Miasta poinformował, że problemy i bariery w procesie wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i zwiększania terenów zieleni w Mieście dotyczą:

a) w kwestii zgodności zapisów decyzji WZ z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w Studium: brak przepisów prawa, z których wynikałby wymóg zgodności (spójności, niesprzeczności) ustaleń decyzji WZ z ustaleniami Studium. Decyzje odmowne WZ, w których uzasadnieniem jest polityka przestrzenna przyjęta w Studium, są uchylane przez organ II instancji (SKO). Skutkuje to brakiem możliwości odmowy ustalenia warunków zabudowy na terenach niewskazanych w studium pod zabudowę np. terenach ESOCH czy pod elementy układu komunikacyjnego;

b) w odniesieniu do rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia PBC i „terenu biologicznie czynnego”: ustawodawca przez tak długi czas funkcjonowania upzp nie uznał za uzasadnione zdefiniować i ujednoczyć oba te pojęcia. Wynika z tego, że zostawił dowolność ich interpretacji. Jedynym logicznym rozwiązaniem, niekomplukującym i nieopóźniającym postępowań administracyjnych i niestwarzających problemów inwestorom, jest potraktowanie określenia teren biologicznie czynny i PBC za tożsame;

c) w kwestii ustalania w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni: problemem jest ustalenie jakichkolwiek ograniczeń w zagospodarowaniu dla terenów położonych w ESOCH wyznaczonym w Studium, np. zakaz zabudowy na terenach suchych dolin. Decyzje zawierające takie ustalenia są przez SKO w procedurze odwoławczej uchylane z powodu braku podstaw prawnych do nakładania takich ograniczeń. Decyzja WZ nie jest narzędziem, które pozwalałoby odnieść się kompleksowo do jakichkolwiek zagadnień w tym zakresie;

d) inne problemy i bariery: doświadczenia pracowników UM wskazują, że okres zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy jest za krótki. Przy obecnie obowiązującej procedurze planistycznej, gdzie uzgodnienia projektów planów oraz ich wyłożenia do publicznego wglądu są często powtarzane nawet kilka razy, nie ma możliwości w ciągu dziewięciu miesięcy uchwalić mpzp. Postępowania muszą być wznawiane, a ustalenia decyzji często są niespójne w stosunku do rozwiązań przyjętych

w projektach mpzp. Nie jest również dobrym rozwiązaniem konieczność uzyskiwania decyzji środowiskowej przed decyzją WZ. Na etapie wstępnym inwestor nie jest często w stanie podać wielkości i wskaźników koniecznych do określenia czy decyzja ta jest wymagana czy nie. W trakcie postępowania inwestor weryfikuje swoje plany inwestycyjne. Podanie szczegółowych danych do decyzji środowiskowej jest możliwe po opracowaniu projektu budowlanego – czyli przed wydaniem pozwolenia na budowę.

(akta kontroli tom I str. 411-420)

**3.7.** W latach 2015-2020, liczba wybranych budynków, których dotyczyły pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym (w tym na podstawie mpzp) kształtowała się następująco: budynki mieszkalne jednorodzinne – ogółem 917<sup>94</sup>, budynki mieszkalne o trzech i więcej mieszkaniach – ogółem 315<sup>95</sup>, hotele i budynki zakwaterowania turystycznego – ogółem 13<sup>96</sup>, budynki biurowe – ogółem 49<sup>97</sup>, budynki handlowo-usługowe – ogółem 155<sup>98</sup>.

(akta kontroli tom III, str. 589-638, tom IV, str. 572)

**3.8.** W latach 2015-2020 Prezydent wydał ogółem 9300 decyzji o pozwoleniu na budowę. Badanie zgodności projektu budowlanego z decyzją WZ i wymaganiami dotyczącymi ochrony środowiska w odniesieniu do zachowania i ochrony zieleni przeprowadzono na próbie 15 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę (dalej: decyzji PB)<sup>99</sup>. Analizą objęto 13 spraw, w których wydano decyzje WZ w postępowaniach zbadanych w pkt 3.4. niniejszego wystąpienia<sup>100</sup> i dwie sprawy (nr 3 i 5) dotyczące inwestycji projektowanej w obrębie 4 Czechów II (w rejonie ulicy Koncertowej i Dereckiego) na podstawie decyzji WZ z 11.01.2019 r.<sup>101</sup>. Zbadane postępowania dotyczyły:

- zabudowy budynkami wielorodzinnymi, w których teren inwestycji obejmował obszar suchej doliny, (obręb 4 Czechów II) - pięć postępowań (nr 1-5); zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działce, na której znajduje się pomnik przyrody (szpaler 5 buków zwyczajnych), w obrębie 26 Rury Brygidkowskie - dwa postępowania (nr 6 i 7); dwa postępowania dotyczące planowanej zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działkach położonych w strefie doliny rzecznej (obręb 36 Śródmieście i obręb 41 Wieniawa) – dwa postępowania (nr 8 i 9); budowy hotelu na działkach położonych w strefie doliny rzecznej (obręb 34 Stare Miasto i obręb 37 Tatary – cztery postępowania (nr 10-13); zabudowy budynkami wielorodzinnymi na działkach położonych w strefie zieleni pomiędzy terenami zurbanizowanymi w obrębie 73 Sławin-Szerokie – dwa postępowania (nr 14 i 15).

Stwierdzono, że:

- w pięciu postępowaniach teren realizowanych inwestycji według Studium obowiązującego w dacie wydania decyzji PB był określony jako doliny rzeczne, zieleni pomiędzy terenami zurbanizowanymi (nr 10-12 i 14-15), w czterech postępowaniach jako tereny zabudowy wielorodzinnej/jednorodzinnej; zieleni o charakterze publicznym: parkowa, dolina izolacyjna, zieleńce, skwery (nr 1-3 i 5), w trzech postępowaniach – tereny intensywnej urbanizacji, doliny rzeczne, zieleni pomiędzy terenami zurbanizowanymi (nr: 8, 9 i 13), w dwóch postępowaniach – tereny zabudowy

<sup>94</sup> W tym na podstawie mpzp 147 (73 w 2019 r. i 74 w 2020 r. – w poprzednich latach nie prowadzono takiej statystyki).

<sup>95</sup> W tym na podstawie mpzp 54 (28 w 2019 r. i 26 w 2020 r. – w poprzednich latach nie prowadzono takiej statystyki).

<sup>96</sup> W tym na podstawie mpzp jeden (w 2020 r.) – w latach 2015-2018 nie prowadzono takiej statystyki.

<sup>97</sup> W tym na podstawie mpzp 12 (3 w 2019 r. i 9 w 2020 r. – w poprzednich latach nie prowadzono takiej statystyki).

<sup>98</sup> W tym na podstawie mpzp 28 (17 w 2019 r. i 11 w 2020 r. – w poprzednich latach nie prowadzono takiej statystyki).

<sup>99</sup> 1. AB-BW-III.6740.1.80.2020, decyzja z 08.02.2021 r. (dalej: nr 1); 2. AB-BW-III.6740.1.62.2018, decyzja z 9.10.2020 r. (dalej: nr 2); 3. AB-BW-III.6740.1.25.2019, decyzja z 17.07.2019 r. (dalej: nr 3); 4. AB-BW-III.6740.1.79.2018, decyzja z 16.01.2019 r. (dalej: nr 4); 5. AB-BW-III.6740.1.64.2019, decyzja z 17.07.2019 r. (dalej: nr 5); 6. AB-BW-III.6740.1.92.2019, decyzja z 10.12.2019 r. (dalej: nr 6); 7. AB-BW-III.6740.1.45.2020, decyzja z 8.09.2020 r. (dalej: nr 7); 8. AB-BW-II.6740.1.27.2017, decyzja z 4.07.2017 r. (dalej: nr 8); 9. AB-BW-III.6740.1.114.2015, decyzja z 9.02.2016 r. (dalej: nr 9); 10. AB-BW-II.6740.1.54.2016, decyzja z 22.06.2016 r. (dalej: nr 10); 11. AB-BW-II.6740.1.104.2016, decyzja zmieniająca z 8.11.2016 r. (nr 11); 12. AB-BW-II.6740.1.54.2016, decyzja zmieniająca z 16.08.2016 r. (dalej: nr 12); 13. AB-BW-II.6740.1.107.2017, decyzja z 22.05.2018 r. (nr 13); 14. AB-BW-I.6740.1.105.2018, decyzja z 4.06.2019 r. (dalej: nr 14); 15. AB-BW-III.6740.1.73.2016, decyzja z 7.09.2016 r. (dalej: nr 15).

<sup>100</sup> Postępowanie nr 1 było prowadzone w związku z wydaniem decyzji WZ w sprawie opisanej w pkt 3.4 pod poz. 2 i odpowiednio: postępowanie nr 2 dotyczy decyzji WZ z poz. 3, postępowanie nr 4 dotyczy decyzji WZ z poz. 4, postępowania nr 6 i 7 dotyczą decyzji WZ z poz. 8, postępowanie nr 8 dotyczy decyzji WZ z poz. 9, postępowanie nr 9 dotyczy decyzji WZ z poz. 12, postępowania nr 10-12 dotyczą decyzji WZ z poz. 13, postępowanie nr 13 dotyczy decyzji WZ z poz. 14, postępowanie nr 14 dotyczy decyzji WZ z poz. 18, postępowanie nr 15 dotyczy decyzji WZ z poz. 17.

<sup>101</sup> AB-LA-II.6730.139.2018.

- wielorodzinnej (nr: 6 i 7), w jednym – tereny intensywnej urbanizacji, strefa produkcji rolnej bez prawa nowej zabudowy (nr 4);
- dziewięć analizowanych decyzji PB zostało wydanych w okresie obowiązywania Studium z 2000 r. (nr: 4 i 8-15), sześć w okresie obowiązywania Studium z 2019 r. (nr: 1-3 i 5-7);
- we wszystkich analizowanych sprawach wskaźniki PBC oraz powierzchni zabudowy terenu, zawarte w dokumentacji projektowej (Projekcie zagospodarowania terenu, dalej: PZT), stanowiącej załącznik do decyzji PB, były zgodne z ustaleniami decyzji WZ. Wskaźniki PBC przyjęte w PZT w przypadku decyzji PB wydanych po 30.06.2019 r. były zgodne ze wskaźnikami PBC przyjętymi w Studium z 2019 r. (nr: 1-3 i 5-7);
- ze wszystkich analizowanych postępowań (w szczególności PZT) wynika, że przez PBC rozumiano teren biologicznie czynny, tj. pojęcie zdefiniowane w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. PBC ustalana była jako procentowy udział całkowitej powierzchni terenu inwestycji. Organ weryfikował zgodność wskaźnika PBC (terenu biologicznie czynnego) z ustaleniami decyzji WZ;
- w pięciu sprawach do akt postępowania zostały dołączone decyzje Prezydenta o środowiskowych uwarunkowaniach (nr: 1, 3, 5, 9 i 14), w których stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Przyczyną wydania ww. decyzji środowiskowych było przekroczenie parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie, o których mowa w przepisach rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (powierzchnia zabudowy lub powierzchnia użytkowa garaży, parkingów, zespołów parkingów, wraz z towarzyszącą im infrastrukturą), skutkująca zaliczeniem planowanych inwestycji do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- w dwóch sprawach (nr: 6 i 7) przed wydaniem decyzji PB inwestor wystąpił do MAZ o uzgodnienie projektowanej inwestycji<sup>102</sup> i uzyskał warunki zachowania i ochrony zieleni. Decyzje PB zawierały nakaz prowadzenia robót budowlanych zgodnie z warunkami wskazanymi przez MAZ;
- w pięciu postępowaniach (nr: 2, 6, 7, 9 i 15) inwestor przed uzyskaniem pozwolenia na budowę uzyskał decyzje zezwalające na usunięcie drzew z działek objętych planowaną inwestycją.  
(akta kontroli tom III, str. 391-459, 460-464, 465-475, 478-493, 495, 496-505, tom IV, str. 572)

**3.9.** Zgodnie z art. 81 ust. 4 zd. pierwsze ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>103</sup>, organy administracji architektoniczno-budowlanej przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Dyrektor WAiB wyjaśniła, że tutejszy organ nie przeprowadzał czynności kontrolnych w trybie art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, dotyczących zgodności prowadzenia robót budowlanych z wydanymi pozwoleniami na budowę w zakresie wskaźnika powierzchni zabudowy, PBC, warunków dotyczących istniejącej zieleni. Było to spowodowane brakiem kompetencji do takich czynności kontrolnych.

(akta kontroli tom III, str. 460-464, 465-475)

**3.10.** Z informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego miasta Lublin (dalej: PINB) wynikało, że w latach 2015-2020:

- przeprowadził 653 kontrole w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym (na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego). Żadna z nich nie stwierdziła nieprawidłowości dotyczących zagospodarowania działki, w tym dotrzymania wskaźnika PBC;
- wpłynęły dwie skargi dotyczące naruszenia wskaźnika PBC w obiektach użytkowanych. Obecnie prowadzone są postępowania w tym przedmiocie. W jednym przypadku stwierdzono utwardzenie terenu w miejscu przeznaczonym w mpzp na zieleń, a w drugim poprzez naruszenie terenu naruszono wymaganą minimalną PBC;

<sup>102</sup> Wymóg ten wynikał z decyzji WZ.

<sup>103</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

– PINB w ramach prowadzonej działalności kontrolnej nie identyfikował rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia PBC i „terenu biologicznie czynnego”.

Ponadto PINB poinformował, że w dotychczasowej działalności nie pojawiły się żadne bariery i problemy w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją projektową, w szczególności odnośnie dotrzymania wskaźnika PBC zarówno na etapie uzyskiwania przez inwestorów pozwolenia na użytkowanie, jak również po oddaniu ich do użytkowania.

(akta kontroli tom IV, str. 563-564, 565-566)

**3.11.** W latach 2019-2020 w Urzędzie prowadzono siedem postępowań w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących<sup>104</sup>. Wszystkie postępowania zakończyły się podjęciem przez Radę Miasta Lublin uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji:

1) Nr 247/VII/2019 z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Relaksowej w Lublinie<sup>105</sup>. Odmowa była spowodowana m.in. dużym zagęszczeniem zabudowy mieszkaniowej na obszarze obejmującym inwestycję, ingerencją w naturalne walory przyrodnicze terenu (w mpzp teren ten jest określony jako teren zielony). Mieszkańcy wnieśli wiele negatywnych opinii i uwag do proponowanej lokalizacji inwestycji. Ponadto MKUA w opinii z 6 maja 2019 r. stwierdziła, że wkraczanie tak intensywnej zabudowy w strefę ESOCH jest złą tendencją w polityce przestrzennej Miasta;

2) Nr 310/VIII/2019 z dnia 1 lipca 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy ul. Jutrzenki w Lublinie<sup>106</sup>. Odmowa była spowodowana licznymi, negatywnymi głosami społeczeństwa podnoszącymi, że na tym terenie obowiązuje nowy mpzp<sup>107</sup>, który jest wynikiem kompromisu społecznego w sprawie warunków realizacji inwestycji na tym terenie. Projektowana inwestycja odbiega od warunków planu, zaburza ład przestrzenny tego rejonu (przewidziano zwiększenie maksymalnej intensywności i wysokości zabudowy.) Nieproporcjonalnie wysoki budynek spowoduje zamknięcie korytarza przepływu powietrza wzdłuż ul. Jutrzenki oraz w kierunku wąwozu oddzielającego dzielnicę Czuby Północne oraz Rury, a także będzie wpływać na zacienianie sąsiednich dużo niższych budynków mieszkalnych, a przez to pogorszenie warunków zamieszkania;

3) Nr 346/IX/2019 z dnia 5 września 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Poligonowej w Lublinie<sup>108</sup>. Odmowa była spowodowana niezgodnością planowanej inwestycji z ustaleniami mpzp<sup>109</sup> w odniesieniu do wskaźnika parkingowego i miejsc postojowych, wysokości budynków, liczby kondygnacji. Ponadto Rada Miasta uwzględniła negatywne głosy społeczeństwa dotyczące m.in. braku miejsc parkingowych i zbyt dużego zaludnienia;

4) Nr 347/IX/2019 z dnia 5 września 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Sławinkowskiej w Lublinie<sup>110</sup>. Odmowa była spowodowana zastrzeżeniami w odniesieniu do wprowadzenia zbyt intensywnej zabudowy w tereny zabudowy jednorodzinnej. Ponadto, Rada Miasta Lublin uwzględniła negatywne głosy społeczeństwa (m.in. wzmożony ruch, zakłócenie ciszy);

5) Nr 574/XVI/2020 z dnia 28 lutego 2020 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Sławinkowskiej w Lublinie<sup>111</sup>. Odmowa była spowodowana m.in. tym, że wprowadzenie budynków wielorodzinnych w tereny zabudowy jednorodzinnej prowadzi do odmiennego, znacznie bardziej intensywnego sposobu wykorzystania terenu (więcej mieszkań, wzmożony ruch), co zaburza ład przestrzenny;

<sup>104</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

<sup>105</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3769.

<sup>106</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4491.

<sup>107</sup> Uchwała Rady Miasta Lublin nr 1112/XLIV/2018 z dnia 22 maja 2018 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Lublin część II w rejonie ulic Jutrzenki i Różanej (Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 3119).

<sup>108</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5285.

<sup>109</sup> Część V C w obszarze położonym pomiędzy ul. Willową, ul. Sławinkowską, ul. Poligonową i projektowaną ul. Zelwerowicza – uchwała Rady Miasta Lublin nr 661/XXVI/2012 z dnia 20 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. Woj. Lub. z 2013 r., poz. 126).

<sup>110</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5286.

<sup>111</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 1818.



6) Nr 696/XXI/2020 z dnia 3 września 2020 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej przy ul. Gospodarczej w Lublinie<sup>112</sup>. Odmowa była spowodowana m.in. tym, że wprowadzenie budynków wielorodzinnych w tereny z podstawowym przeznaczeniem gruntów pod różnego rodzaju działalność produkcyjno-wytwórczą i składowo-magazynową może prowadzić do powstania konfliktów związanych z ewentualną uciążliwością obiektów istniejących i powstających zgodnie z miejscowym planem na terenach sąsiednich. Zastrzeżenia dotyczyły też zbyt małej liczby miejsc postojowych naziemnych i zbyt małej powierzchni przeznaczonej na teren biologicznie czynny;

7) Nr 759/XXIII/2020 z dnia 19 listopada 2020 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przy Alei Spółdzielczości Pracy<sup>113</sup>. Odmowa ustalenia lokalizacji inwestycji była spowodowana m.in. tym, że proponowana zabudowa swoją wysokością nie nawiązuje do otoczenia, bowiem opisana we wniosku zabudowa usługowa po obu stronach Alei Spółdzielczości Pracy jest wyraźnie niższa od projektowanego budynku.

(akta kontroli tom III, str. 583, 584-588)

**3.12.** W okresie obowiązywania art. 12 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>114</sup> do Urzędu wpłynęło pięć informacji dotyczących zamierzeń inwestycyjnych, z których żadne nie miało być zlokalizowane na terenach wyłączonych w Studium z 2019 r. z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze. Dwa z nich znajdowały się na obszarach objętych mpzp, a ich realizacja była zgodna z przeznaczeniem terenu określonym w tych planach (budowa budynków produkcyjnych i rozbudowa zakładu produkcyjnego), natomiast trzy pozostałe na terenach nie objętych mpzp (przebudowa budynku mieszkalnego w celu jego przystosowania do funkcji izolatorium, czasowe ustawienie kontenerów systemowych przez szpital, rozbudowa istniejącej hali produkcyjnej oraz wybudowania drugiej hali i biurowca).

(akta kontroli tom VI str. 170-172)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Pomiędzy Załącznikiem Nr 1 decyzji WZ z 16.02.2018 r. (AB-LA-II.6730.144.2017, poz. 1), stanowiącym mapę zasadniczą w skali 1:1000, a Załącznikiem nr 3 (Wyniki analizy uwarunkowań zagospodarowania terenu, część graficzna - mapa zasadnicza w skali 1:1000) wystąpiły rozbieżności w zakresie wyznaczenia położenia i szerokości pasa nieprzekraczalnej linii zabudowy pomiędzy obszarem suchej doliny a strefą oddziaływania LE 110V (w Załączniku Nr 1 – 15 m, w Załączniku nr 3 – 20 m) i wyznaczenia położenia suchej doliny. Na mapie zasadniczej stanowiącej Załącznik Nr 3 do decyzji WZ naniesiono poprawki poprzez wymazanie istniejących linii i oznaczeń korektorem i wrysowanie nowych linii i oznaczeń, co skutkowało przesunięciem obszaru suchej doliny na tej mapie w kierunku zachodnim. Powyższe było działaniem nierzetelnym oraz stanowiło naruszenie art. 7 i 77 § 1 Kpa nakazujących organowi wszechstronne wyjaśnienie sprawy oraz wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że po zapoznaniu się z projektem decyzji, inwestor zakwestionował ograniczenie jego planów inwestycyjnych, przez wyłączenie z zabudowy obszaru suchej doliny, jako wprowadzone bez podstawy prawnej. W celu utrzymania ciągłości suchej doliny, w konsultacji z inwestorem uzyskano konsensus polegający na ograniczeniu obszaru „suchej doliny” od strony zachodniej. Korektę granicy „suchej doliny” dokonano korektorem na przygotowanej wcześniej planszy analizy. Ustalenia wrysowano na załączniku nr 1 do decyzji oraz uwzględniono w opisie do analizy. Przez przeoczenie nie dokonano korekty na załączniku graficznym, pozostało tam robocze oznaczenie.

(akta kontroli tom III, str. 1-13, 460-464, 465-475)

W wyroku z 27 czerwca 2012 r. II OSK 611/11 (LEX nr 1217444) NSA uznał, że materiały stanowiące załącznik do decyzji WZ jako wyznacznik dla przyszłej zabudowy nie mogą być

<sup>112</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 4546.

<sup>113</sup> Dz. Urz. Woj. Lub. poz. 5946.

<sup>114</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

obarczone jakimikolwiek wadami, czy niejasnościami powodującymi wątpliwości co do przyjętych parametrów. Zdaniem NIK wadliwe sporządzenie załącznika decyzji WZ może budzić uzasadnione wątpliwości co do prawidłowości przeprowadzenia analizy określonej w art. 61 ust. 1 upzp.

2. W decyzji WZ z 6.10.2016 r. (AB-LA-II.6730.88.2016, poz. 9) nie zamieszczono zakazu zalesiania i zadrzewiania gruntów przyległych do cieków wodnych w odległości mniejszej niż 3 m od granicy ewidencyjnej działki rzecznej (rzeka Czechówka, działka nr 1/1), pomimo tego, że Dyrektor Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Lublinie (WZMiUW) w wydanym z up. Marszałka Województwa Lubelskiego postanowieniu z 28 lipca 2016 r. (OL-L.4091.7.2016) uzgodnił projekt decyzji WZ z powyższą uwagą.

Zgodnie z art. 54 pkt 2 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp, decyzja WZ powinna zawierać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy wynikające z przepisów odrębnych. Postanowienie WZMiUW wydano m.in. na podstawie art. 11 ust. 1 pkt 4, art. 70 ust. 3 i art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. – Prawo wodne<sup>115</sup> w zakresie kolizji przedsięwzięcia z urządzeniami melioracji wodnych podstawowych i szczegółowych oraz wodami istotnymi dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że ww. uwaga WZMiUW nie została uwzględniona w decyzji WZ, ponieważ teren objęty postępowaniem był już zadrzewiony i zamieszczenie takiego zapisu mogłoby sugerować konieczność wycinki drzew, co nie leży w kompetencjach WAIb. Inwestor otrzymał postanowienie WZMiUW w Lublinie do wiadomości, a więc posiadał wiedzę o treści uzgodnienia. WZMiUW otrzymał do wiadomości wydaną decyzję WZ.

(akta kontroli tom III, str. 123-131, 132-133, 460-464, 465-475)

NIK zauważa, że w wyroku NSA z 20 czerwca 2007 r., II OSK 922/06 (LEX nr 340121) i w wyroku WSA w Gdańsku z 24.01.2018 r., II SA/Gd 627/17 (LEX nr 2447073) wyrażony został pogląd, że dopóki postanowienie uzgodnieniowe nie zostanie w odpowiednim trybie wyeliminowane z obrotu prawnego i w jego miejsce nie zostanie podjęte inne, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek uwzględnić je, rozstrzygając sprawę.

3. Pomiędzy Załącznikiem graficznym nr 1 decyzji WZ z 16.03.2020 r. (AB-LA-I.6730.1.482.2019, poz. 15) a pkt VI.2 Załącznika Nr 2 ww. decyzji WZ Wyniki analizy uwarunkowań zagospodarowania terenu, wystąpiły rozbieżności w określeniu nieprzekraczalnej linii zabudowy. W Załączniku Nr 1 przewidziano nieprzekraczalną linię zabudowy w odległości 6 m od granicy pasa drogowego ul. Roślinnej, natomiast w Załączniku Nr 2 wskazano, że nieprzekraczalną linię zabudowy wyznacza się po elewacji frontowej istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinne na wnioskowanej działce, tj. 8 m od granicy pasa drogowego. Powyższe było działaniem nierzetelnym i stanowiło naruszenie art. 7 i 77 § 1 Kpa.

Dokonana w toku tego postępowania korekta nieprzekraczalnej linii zabudowy z 8 m na 6 m od pasa drogowego ul. Roślinnej (wniosek z 24.02.2020 r.) nie doprowadziła do przesłania ostatecznej wersji projektu decyzji WZ do uzgodnienia z RDOŚ, co naruszało art. 53 ust. 4 pkt 8 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że rozbieżność dot. linii zabudowy na załączniku nr 1 do decyzji (6 m) i załączniku nr 2 do decyzji (8 m) wynika z faktu, że korekta nieprzekraczalnej linii zabudowy nastąpiła już po sporządzeniu projektu decyzji, a przed wydaniem finalnej decyzji WZ. Stosowna informacja została zawarta w uzasadnieniu decyzji. Dyrektor WAIb wyjaśniła również, że po rozpatrzeniu wniosku, uprawniona osoba 14 lutego 2020 r. sporządziła projekt decyzji WZ. W projekcie ustalona została nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 8 m od pasa drogowego ul. Roślinnej. Ww. projekt decyzji został przesłany do uzgodnienia m.in. z RDOŚ (z uwagi na położenie terenu inwestycji w granicach CzOChK). Pismem z dnia 24 lutego 2020 r. inwestor wniósł prośbę o ustalenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 6 m. Wnioskowana zmiana została dopuszczona w wydanej decyzji WZ. W jej uzasadnieniu podano, że korekta nieprzekraczalnej linii zabudowy nie wpływała na warunki dotyczące obsługi komunikacyjnej terenu inwestycji oraz warunki dotyczące

<sup>115</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 469, ze zm.

ochrony środowiska. W związku z powyższym nie zachodziła potrzeba sporządzenia nowego projektu decyzji WZ podlegającego uzgodnieniu z RDOŚ.

Zdaniem Dyrektora RDOŚ, zmiana decyzji WZ, jeśli dotyczy obszaru chronionego, powinna być uzgadniana z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska.

W decyzji WZ podano, że nieprzekraczalna linia zabudowy została oznaczona na Załączniku graficznym nr 1. W wyroku z 10 kwietnia 2008 r., IV SA/Wa 1783/07 (LEX nr 560155), WSA w Warszawie stwierdził, że nie może być tak, że analiza będąca załącznikiem do decyzji WZ, czyli jej część składowa, zawiera w swojej treści warunki sprzeczne z ustaleniami samej decyzji, w sytuacji, gdy to analiza stanowi źródło ustaleń, które następnie znajdują odzwierciedlenie w decyzji WZ. W wyroku z 19.03.2018 r. (II SA/GI 130/2018)<sup>116</sup> WSA w Gliwicach wyraził pogląd, że brak uzgodnienia ostatecznej wersji projektu decyzji WZ powoduje wystąpienie przesłanki wznowienia postępowania z art. 145 § 1 pkt 6 k.p.a., co z kolei musi skutkować uchynieniem decyzji bez względu na to, czy uchynienie mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

(akta kontroli tom III, str. 209-217, 460-464, 465-475, 587-588, 589)

4. W postępowaniu w sprawie AB-BW-III.6740.1.114.2015 wydano w dniu 09.02.2016 r. decyzję PB w sytuacji, gdy przed wydaniem decyzji WZ w dniu 12.06.2015 r. (w sprawie AB-LA-I.6730.144.2015), nie została wydana decyzja środowiskowa. Decyzja środowiskowa została wydana dopiero 11.12.2015 r. i została przedłożona przez inwestora w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Przed wydaniem decyzji PB z 9.02.2016 r.:

1) nie zweryfikowano decyzji WZ z 12.06.2015 r. w ramach odrębnego, nadzwyczajnego postępowania i nie zawieszono postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa albo

2) nie wezwano inwestora na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego do usunięcia niezgodności projektu budowlanego, w którym powierzchnia użytkowa parkingów samochodowych przekraczała 0,5 ha, z decyzją WZ z 12.06.2015 r., z której wynikało - w związku z nieprzedstawieniem przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej - że powierzchnia garaży, parkingów samochodowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą planowanej inwestycji będzie mniejsza niż 0,5 ha lub

3) nie wezwano inwestora na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego do przedłożenia decyzji WZ wraz z decyzją środowiskową.

W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (AB-LA-I.6730.144.2015), organ prowadzący postępowanie nie wystąpił do WOS o wydanie opinii na temat konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie wezwał również inwestora do podania powierzchni użytkowej garaży lub parkingów samochodowych wraz z powierzchnią infrastruktury towarzyszącej. Inwestor we wniosku wskazał jedynie, że przewiduje wybudowanie 200 szt. miejsc postojowych/parkingowych. Organ przyjął, że powierzchnia parkingów wyniesie 2500 m<sup>2</sup>, a powierzchnię użytkową infrastruktury towarzyszącej oszacował przyjmując, że stanowi ona dodatkowo 30%, tj. ogółem 3250 m<sup>2</sup>. Wniosek inwestora z 20.03.2015 r. o ustalenie warunków zabudowy w rubryce 7. *Dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko* nie został wypełniony. W rezultacie przed wydaniem decyzji WZ z 12.06.2015 r. nie została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Po wydaniu decyzji WZ Prezydent wydał 11.12.2015 r. (na wniosek inwestora) decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z tym, że powierzchnia użytkowa parkingów samochodowych planowanej inwestycji wynosiła 6571 m<sup>2</sup>. Do akt postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę (AB-BW-III.6740.1.114.2015), prowadzonego w związku z wydaniem decyzji WZ z 12.06.2015 r., ww. decyzja środowiskowa została dołączona.

(akta kontroli tom III, str. 173-185, 186-189, 371-390, 434-436, 543-552, 572-574)

Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz

<sup>116</sup> LEX nr 2467847.

ocenach oddziaływania na środowisko<sup>117</sup>, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje przed uzyskaniem decyzji WZ.

Stosownie do § 3 ust. 1 pkt 56 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>118</sup> do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko zaliczały się garaże, parkingi samochodowe lub zespoły parkingów, w tym na potrzeby planowanych, realizowanych lub zrealizowanych przedsięwzięć, o których mowa w pkt 50, 52-55 i 57, wraz z towarzyszącą im infrastrukturą, o powierzchni użytkowej nie mniejszej niż 0,5 ha na obszarach innych niż objęte formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy, przy czym przez powierzchnię użytkową rozumie się sumę powierzchni zabudowy i powierzchni zajętej przez pozostałe kondygnacje nadziemne i podziemne mierzone po obrysie zewnętrznym rzutu pionowego obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 52 ust. 2 pkt 2 lit. c w zw. z art. 64 ust. 1 upzp wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu powinien zawierać m.in. określenie charakterystyki parametrów technicznych inwestycji oraz dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko. Decyzja WZ wiąże organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę, stosownie do art. 55 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że decyzja WZ z 12.06.2015 r., na podstawie której udzielono pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami decyzją z 9.02.2016 r., nie zawierała zapisów o ograniczeniu powierzchni parkingów do 0,5 ha lub o tym, że inwestycja nie stanowi przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko. Wobec tego uznano, że projekt budowlany jest zgodny z decyzją WZ w tym zakresie. Decyzja WZ była w obrocie prawnym i przysługiwało jej domniemanie legalności. Organ administracji architektoniczno-budowlanej na etapie rozpatrywania wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę nie ma kompetencji do badania decyzji WZ, w tym również przesłanek jej wydania, a więc również konieczności uprzedniego uzyskania decyzji środowiskowej. Ma natomiast obowiązek ustalenia, czy wydanie pozwolenia na budowę powinno zostać poprzedzone decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach. Powyższe stanowisko, poparte interpretacjami prawnymi, zostało w dalszym czasie zmodyfikowane ze względu na troskę o bezpieczeństwo wydawanych decyzji i uniknięcia zagrożenia ewentualnych wniosków o wznowienie postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy, a w konsekwencji ewentualnego uchylecia tej decyzji, konieczności wznowienia postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Dyrektor WAIb wyjaśniła również, że wnioskowana powierzchnia garaży, parkingów samochodowych wraz z towarzyszącą im infrastrukturą nie przekraczała progu 0,5 ha. Planowana inwestycja nie kwalifikowała się zatem do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z czym inwestor nie został wezwany do uzupełniania wniosku o decyzję środowiskową. Uznano, że w sytuacji gdy inwestor spełnił warunki decyzji WZ oraz uzyskał decyzję środowiskową, która nie wprowadziła żadnych wymagań, które mogłyby mieć wpływ na warunki decyzji WZ, powrót do etapu wydawania warunków zabudowy nie spowoduje, że warunki wynikające wyłącznie z analizy urbanistycznej ulegną zmianie. Wskaźnik na poziomie 30%, dodawany do wyliczonej powierzchni miejsc postojowych był wartością szacunkową uśrednioną, przyjętą w związku z koniecznością ustalenia, czy zachodzą podstawy prawne do wezwania inwestora o uzupełnienie wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Dyrektor WAIb dodatkowo poinformowała, że w związku z powtarzającymi się przypadkami projektowania przez inwestorów powierzchni parkingów przekraczającej 0,5 ha bez uwzględnienia tej powierzchni na etapie uzyskiwania decyzji WZ, w terminie późniejszym w stosunku do analizowanych spraw, podejście WAIb do takich inwestycji zostało zmienione i obecnie w postanowieniach z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego inwestorzy są wzywani do przedłożenia ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz ostatecznej decyzji WZ uwzględniającej oddziaływanie inwestycji na środowisko zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 uis. Stosując uprzednią interpretację w konkretnych sprawach organ miał na uwadze brak wpływu uzyskanych przez inwestorów decyzji środowiskowych na warunki wydanych

<sup>117</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm., dalej: uis.

<sup>118</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 71.

decyzji WZ. Wobec braku ograniczeń powierzchni parkingów w treści decyzji lokalizacyjnych uznawano, że zachodzi tożsamość zakresu inwestycji w pozwoleniu na budowę i decyzji WZ. W związku z powyższym inwestor chcąc wystąpić o ponowne wydanie decyzji WZ musiałby doprowadzić do wyeliminowania z obrotu prawnego dotychczasowej decyzji, gdyż z art. 63 ust. 1 upzp wynika, że decyzja WZ dla tego samego inwestora i tej samej inwestycji może być wydana tylko raz. Wobec powyższych uwarunkowań przedłużanie toku formalnego wyłącznie w celu zachowania odpowiedniej kolejności wydawania decyzji wydawało się nieracjonalne i niezgodne z ekonomiką postępowania administracyjnego. Obecnie stosowana praktyka, choć znacznie opóźnia wydanie pozwolenia na budowę, zmusza inwestorów do bardziej dokładnego szacowania powierzchni parkingowych na etapie występowania z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Jednak należy podkreślić, że nie zawsze jest to możliwe, gdyż ostateczny kształt projektu zagospodarowania powstaje na podstawie warunków określonych w decyzji WZ oraz szeregu innych warunków, np. obsługi komunikacyjnej wydanych przez zarządcę drogi.

W analizowanym projekcie budowlanym przewidziano 209 miejsc postojowych na poziomie 2 garaży podziemnych.

Zastępca Dyrektora WAIb wyjaśniła, że w złożonym wniosku inwestor nie uzupełnił rubryki: „Dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko”. Wniosek określa powierzchnię zabudowy wnioskowanego budynku (do 3863 m<sup>2</sup>) oraz ilość planowanych miejsc postojowo - parkingowych (ok. 200 szt.). Przedmiotowa inwestycja nie została zaliczona zatem do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, wobec czego brak było podstaw prawnych do wezwania inwestora o uzupełnienie wniosku.

(akta kontroli tom III, str. 460-475, tom IV, str. 557-562, 567-569, 575-581, 584-590)

Zdaniem NIK związanie organu administracji architektoniczno-budowlanej warunkami decyzji WZ nie oznacza, że organ ten zwolniony jest od samodzielnej oceny prawidłowości takiej decyzji. Wnioskodawca, który już uzyskał warunki zabudowy, może po raz kolejny złożyć wniosek odnośnie do tego samego obszaru pod warunkiem, że przedmiotem wniosku jest inna inwestycja. O tożsamości spraw w przedmiocie ustalenia warunków zabudowy można mówić dopiero wówczas, gdy wnioski dotyczą tego samego terenu, zostały złożone przez tego samego wnioskodawcę i w identyczny sposób określają zamierzenie inwestycyjne. Nie ma przeszkód, by jeden podmiot złożył wiele wniosków o ustalenie warunków zabudowy dla tego samego terenu, ale określając w inny sposób swój zamiar inwestycyjny (inny rodzaj zabudowy, zamierzonych prac budowlanych, sposób użytkowania), czy nawet parametry planowanej zabudowy<sup>119</sup>.

5. W sprawie AB-LA-II.6730.139.2018 doszło do wznowienia z urzędu postanowieniem z 29 kwietnia 2019 r. postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją WZ z 11 stycznia 2019 r., a następnie wydania decyzji z 11 czerwca 2019 r. stwierdzającej wydanie z naruszeniem prawa decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r., pomimo niewystępowania przesłanek określonych w art. 145 § 1 Kpa.

W postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w sprawie AB-LA-II.6730.139.2018 inwestor we wniosku wskazał, że przewiduje wybudowanie 138 szt. miejsc postojowych/parkingowych. Organ przyjął, że powierzchnia parkingów wyniesie 1725 m<sup>2</sup>, a powierzchnię użytkową infrastruktury towarzyszącej oszacował przyjmując, że stanowi ona dodatkowe 30%, ogółem 2242,5 m<sup>2</sup>. Wniosek inwestora z 24 września 2018 r. o ustalenie warunków zabudowy w rubryce 7. *Dane charakteryzujące wpływ inwestycji na środowisko* zawierał wpis: „Inwestycja ma charakter mieszkaniowy i nie ma negatywnego wpływu na środowisko”. Po złożeniu przez inwestora wniosku o rozszerzenie terenu inwestycji z 30 października 2018 r. o działki nr 8/3 i 8/4 organ nie wystąpił do wnioskodawcy o uzupełnienie wniosku w odniesieniu do określenia planowanego sposobu zagospodarowania terenu oraz charakterystyki zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym przeznaczenia i gabarytów planowanych obiektów budowlanych oraz powierzchni terenu podlegającej przekształceniu. W postępowaniu organ przyjął i uwzględnił opinię WOŚ z 19 kwietnia 2018 r. (OŚ-OD-I.6220.52.2018) wydaną na potrzeby innego postępowania,

<sup>119</sup> Zob. np. wyrok WSA w Olsztynie z 26.06.2018 r., II SA/OI 339/2018, LEX nr 2516858, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 30.06.2009 r., II SA/Go 188/09, LEX nr 563674, wyrok WSA w Krakowie z 31.10.2017 r. II SA/Kr 1005/17, LEX nr 2395584.

tj. postępowania w sprawie AB-LA-II.6730.178.2017. Teren inwestycji w sprawie AB-LA-II.6730.178.2017 różnił się od terenu inwestycji objętego postępowaniem AB-LA-II.6730.139.2018, ponieważ nie obejmował działki nr 8/4.

W rezultacie została wydana decyzja WZ z 11 stycznia 2019 r., przed wydaniem której nie została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach. Po wydaniu decyzji WZ Prezydent na wniosek inwestora wydał 12 marca 2019 r. decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach w związku z tym, że łączna powierzchnia użytkowa garaży i parkingów samochodowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą planowanej inwestycji wynosiła 7830 m<sup>2</sup> (w decyzji stwierdzono brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko).

W postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę w sprawie AB-BW-III.6740.1.25.2019, po ustaleniu, że przed wydaniem decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r. (AB-LA-II.6730.139.2018) inwestor nie uzyskał decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nie wezwano inwestora do usunięcia nieprawidłowości na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 1 albo pkt 3 Prawa budowlanego.

Postanowieniem z 29 kwietnia 2019 r. Prezydent wznowił postępowanie z urzędu w sprawie zakończonej ww. ostateczną decyzją WZ z 11 stycznia 2019 r., wskazując za podstawę art. 145 § 1 pkt 5 i 6 Kpa<sup>120</sup>. Jak wynika z uzasadnienia postanowienia o wznowieniu postępowania z 29 kwietnia 2019 r. - wyliczona szacunkowo na podstawie wniosku powierzchnia użytkowa projektowanych garaży, parkingów samochodowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą nie przekraczała 0,5 ha, a wg projektu budowlanego miała powierzchnię 7830m<sup>2</sup>. Postanowieniem z 30 kwietnia 2019 r. Prezydent zawiesił postępowanie w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę budynków w związku ze wznowieniem postępowania w sprawie AB-LA-II.6730.139.2018. Decyzją z 11 czerwca 2019 r. Prezydent stwierdził wydanie decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r. z naruszeniem prawa i nie uchylił decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r., orzekając, że w wyniku wznowienia postępowania mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że w związku z brakiem zapisu w przedłożonej decyzji WZ o ograniczeniu powierzchni parkingów do wartości 0,5 ha, zaprojektowaniem inwestycji zgodnie z wszystkimi warunkami, które zostały określone w tej decyzji na podstawie analizy urbanistycznej, a także zaprojektowaniem inwestycji zgodnie z wymogami ochrony środowiska określonymi w decyzji stwierdzającej brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko uznano, że inwestycja nie narusza warunków decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r. Kierowano się przy tym ww. interpretacją QA1011204, mając na uwadze, że inwestycja została zaprojektowana zgodnie ze wskaźnikami ilości miejsc postojowych określonymi w decyzji WZ. W decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie zawarto wymogów, które byłyby istotne dla rozstrzygnięcia decyzji WZ. Postępowanie znak: AB-LA-II.6730.139.2018 zostało wznowione z uwagi na to, iż decyzja WZ nr 14/19 z dnia 11 stycznia 2019 r. została wydana przed uzyskaniem decyzji środowiskowej. Podstawą wznowienia był art. 145 § 1 pkt 5 i art. 145 § 1 pkt 6 Kpa. Powierzchnia garaży i parkingów samochodowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą oszacowana na etapie rozpatrywania wniosku o ustalenie warunków zabudowy nie przekraczała 0,5 ha. Jak wynika z projektu budowlanego złożonego wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę, w ramach planowanego przedsięwzięcia inwestor zaprojektował garaże, parkingi i drogi dojazdowe wraz z towarzyszącą infrastrukturą o powierzchni 0,78 ha. Różnica ta wynika z realizacji większej ilości miejsc postojowych: inwestor na etapie wniosku o ustalenie warunków zabudowy zadeklarował realizację 138 miejsc postojowo-parkingowych, a projekt budowlany zakłada realizację 181 miejsc postojowych (w tym 12 dla osób niepełnosprawnych). Ponadto zgodnie z projektem powierzchnia dróg dojazdowych, komunikacji w garażach podziemnych oraz chodników przekroczyła wartość oszacowaną na etapie wydawania decyzji WZ.

W części V pkt 4b wniosku o ustalenie warunków zabudowy inwestor zawarł informację, że projektowana inwestycja obejmować będzie realizację 138 miejsc postojowo-parkingowych.

<sup>120</sup> Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 Kpa w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję, według art. 145 § 1 pkt 6 – wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu.

Wyliczona na podstawie tej informacji powierzchnia użytkowa projektowanych garaży oraz parkingów samochodowych wraz z towarzyszącą infrastrukturą nie była większa niż 0,5 ha. Wnioskowana inwestycja nie została więc zaliczona do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz potencjalnie oddziaływać na środowisko. Załączone do akt sprawy pismo WOŚ nie stanowiło wyłącznej podstawy do uznania, iż dla wnioskowanej inwestycji nie jest wymagana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zdaniem NIK w niniejszej sprawie nie wystąpiły przesłanki do wznowienia postępowania zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji WZ z 11 stycznia 2019 r., ponieważ:

1) decyzja środowiskowa nie jest wydawana w ramach postępowania uzgodnieniowego, o którym mowa w art. 106 Kpa i art. 53 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp, lecz jest wydawana na wniosek strony i stosownie do art. 72 ust. 3 ustawy uiś powinna być dołączona do wniosku o wydanie decyzji WZ – decyzja środowiskowa nie jest stanowiskiem innego organu warunkującym wydanie decyzji WZ, lecz załącznikiem do wniosku o ustalenie warunków zabudowy warunkującym wszczęcie i prowadzenie postępowania (zob. wyrok WSA w Gdańsku z 31.08.2016 r., II SA/Gd 251/16, LEX nr 2104708);

2) nie zostały ujawnione żadne nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji WZ, nieznane organowi – w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu inwestor nie planował realizacji inwestycji wymagającej wydania decyzji środowiskowej (nie ujawnił takiej woli w tym postępowaniu, natomiast zmian projektowanej inwestycji w zakresie liczby miejsc parkingowych dokonał po wydaniu decyzji WZ).

(akta kontroli tom III, str. 39-49, 371-390, 487-493, 508-519, 532-533, 572-574, tom IV str. 591-594)

6. Postępowanie o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w sprawie AB-LA-I.6730.148.2017 było prowadzone nierzetelnie, z naruszeniem art. 7 i 77 § 1 Kpa. Organ prowadzący postępowanie nie dokonał prawidłowego sumowania parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie (powierzchni użytkowej garaży, parkingów samochodowych wraz z infrastrukturą towarzyszącą) z tego rodzaju parametrami innego przedsięwzięcia, zrealizowanego przez tego samego inwestora na sąsiednim terenie, stosownie do § 3 ust. 2 pkt 3 w zw. z § 3 ust. 1 pkt 56 lit. b) rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z art. 53 ust. 3 pkt 1 upzp w zw. z art. 64 ust. 1 upzp właściwy organ w postępowaniu związanym z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dokonuje analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, wynikających z przepisów odrębnych. Według art. 61 ust. 1 pkt 5 upzp wydanie decyzji WZ jest możliwe jeżeli decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Planowana inwestycja dotyczyła budowy dwóch budynków mieszkalnych, przewidziano m.in. dwa garaże podziemne, miejsca postojowe na poziomie terenu, urządzenie parkingu. Inwestor we wniosku wskazał, że przewiduje wybudowanie 80 miejsc postojowych/parkingowych. Organ nie wezwał inwestora do podania powierzchni użytkowej garaży lub parkingów samochodowych wraz z powierzchnią infrastruktury towarzyszącej. Przyjął, że powierzchnia parkingów wyniesie 1000 m<sup>2</sup>, a powierzchnię użytkową infrastruktury towarzyszącej oszacował przyjmując, że stanowi ona dodatkowe 30%, ogółem: 1300 m<sup>2</sup>. Nie uwzględnił powierzchni garaży. W postępowaniu organ nie wystąpił o wydanie opinii do WOŚ na temat konieczności uzyskania decyzji środowiskowej ani nie wezwał wnioskodawcy do przedłożenia decyzji środowiskowej albo opinii WOŚ.

W rezultacie wydano decyzję WZ 6 lipca 2018 r., przed wydaniem której nie została wydana decyzja środowiskowa. W aktach sprawy AB-LA-I.6730.148.2017 znajduje się pismo WOŚ z 22 stycznia 2019 r. (OŚ-OD-I-6220.10.2019, data pisma późniejsza w stosunku do daty decyzji WZ) do inwestora z informacją, że inwestycja kwalifikuje się do wydania decyzji środowiskowej (po zsumowaniu powierzchni użytkowej parkingów, garaży planowanej inwestycji z osiedlem zrealizowanym przez tego samego inwestora wynosi ponad 0,5 ha (3484,97 m<sup>2</sup> i 2804,65 m<sup>2</sup>). Prezydent 7 marca 2019 r. wydał decyzję środowiskową stwierdzającą brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko (przyjęto, że powierzchnia parkingów z drogami dojazdowymi i parkingami podziemnymi wynosi 6269,46 m<sup>2</sup>). Postanowieniem Prezydenta z 15.04.2019 r. wznowiono z urzędu

postępowanie AB-LA-I.6730.148.2017 zakończone wydaniem ostatecznej decyzji WZ. Decyzją z 7 maja 2019 r. Prezydent stwierdził wydanie z naruszeniem prawa decyzji WZ z 6 lipca 2018 r. i jej nie uchylił orzekając, że w wyniku wznowienia mogłaby zapaść wyłącznie decyzja odpowiadająca w swej istocie decyzji dotychczasowej.

(akta kontroli tom III, str. 309-348, 553-561, 508-511, 572-574)

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że wnioskowana inwestycja obejmowała realizację 80 miejsc postojowych (w przeliczeniu: 1000 m<sup>2</sup>). Powierzchnia parkingów, garaży i dróg dojazdowych realizowanych na terenie sąsiednim wynosiła 2804 m<sup>2</sup>. Powierzchnia ta wraz z szacunkową powierzchnią wnioskowanych 80 miejsc postojowo-garażowych z towarzyszącą infrastrukturą techniczną nie przekraczała progu 0,5 ha. Planowana inwestycja nie kwalifikowała się zatem do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z czym inwestor nie został wezwany do uzupełniania wniosku o decyzję środowiskową. Na etapie postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (AB-BW-I.6740.1.105.2018) w projekcie budowlanym podano: powierzchnia utwardzona 1023,94 m<sup>2</sup>, powierzchnia netto garażu G3 1369,36 m<sup>2</sup>, powierzchnia wewnętrzna garażu G4 917,21 m<sup>2</sup>. Dyrektor WAIb wyjaśniła również, że w postępowaniu o pozwolenie na budowę postanowieniem z 10.01.2019 r. zobowiązano inwestora do uzupełnienia dokumentacji o ostateczną decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach lub opinię WOŚ stwierdzającą brak potrzeby uzyskania ww. decyzji (ze względu na sumowanie parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie z parametrami realizowanego lub zrealizowanego przedsięwzięcia tego samego rodzaju na sąsiednim terenie przez tego samego inwestora, tj. dz. nr 54/19 i 54/20 przy ul. Jemiolowej 1,3 w Lublinie). Organ wydając ww. postanowienie nie miał pewności czy w związku z brakiem połączenia drogami wewnętrznymi inwestycji realizowanych na sąsiednich nieruchomościach, będzie konieczność sumowania parametrów przedsięwzięcia. W odpowiedzi na postanowienie została przedłożona decyzja środowiskowa.

Zdaniem NIK do organu właściwego do wydania decyzji WZ należy ocena, czy inwestor ma, wynikający z przepisów o ocenach oddziaływania na środowisko, obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (vide wyroki w sprawach: VIII SA/Wa 736/16 z dnia 20 kwietnia 2017 r.; II SA/Go 376/15 z dnia 9 września 2015 r.; II SA/Bk 524/16 z dnia 18 października 2016 r., dostępne na stronie <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Jednak, aby takiej oceny właściwie dokonać, organ winien dysponować niezbędnymi informacjami wynikającymi z wniosku – zob. uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z dnia 11.10.2017 r. (II SA/Bk 414/17, LEX nr 2382845).

(akta kontroli tom III, str. 460-464, 465-475, tom IV, str. 567-569, 575-583)

7. W sprawozdaniach GUS PZP-1 za lata 2015-2016 oraz PZP-1 za lata 2017-2019 sporządzanych w WP wykazywane były dane niezgodne z rzeczywistą liczbą decyzji WZ wydanych w tym okresie. Rozbieżności dotyczyły zarówno ogólnej liczby wydanych decyzji WZ w poszczególnych latach (za wyjątkiem lat 2018-2020), jak i decyzji WZ dotyczących zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy usługowej, innej zabudowy (w całym okresie objętym kontrolą, we wszystkich pozycjach). Rozbieżności w odniesieniu do powierzchni terenów, dla których wydano decyzje WZ, wystąpiły dla całego okresu objętego kontrolą.

Dyrektor WP i pracownik odpowiedzialny za sporządzanie sprawozdań PZP-1 wyjaśnili, że sprawozdania te były sporządzane na podstawie wygenerowanych raportów danych otrzymanych z WAIb, przedstawiając stosowną dokumentację w tym zakresie.

Dyrektor WAIb wyjaśniła, że rejestr decyzji WZ i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego prowadzony jest zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestrów decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego<sup>121</sup>. Rejestr prowadzony jest w programie Turboewid. Dane z rejestru generowane są automatycznie. Dotychczas nie było sytuacji, w której moglibyśmy zaobserwować różnicę danych generowanych w różnym czasie. O wyjaśnienie przyczyny różnic w danych generowanych z rejestru w różnym czasie UM zwróci się do firmy, będącej autorem oprogramowania.

<sup>121</sup> Dz. U. Nr 130 poz. 1385.



Zastępca Dyrektora WAIb wyjaśniła, że dotychczas WAIb nie wiedział o różnicach w liczbie decyzji WZ w wykazach generowanych w różnym czasie. WAIb zwrócił się o pilną pomoc w wyjaśnieniu problemu do Wydziału Informatyki oraz sam analizuje problem. Po konsultacjach z informatykami zajmującymi się programem Turboewid stwierdzono, że w 2015 r. nastąpiło przejście z systemu SOWA na Turboewid i pracownicy uczyli się działania w nowym programie. W wygenerowanych wcześniej raportach decyzji WZ wystąpiły braki w kolejności nr decyzji.

Spowodowane to było zaznaczeniem w systemie informatycznym parametru określającego decyzję jako np. „decyzja projekt - ustalenie warunków zabudowy” lub „decyzja”, a po wydaniu decyzji operator nie zmienił tego opisu w bazie na „decyzja administracyjna”. Do raportu brane były wszystkie decyzje które zostały wydane w danym przedziale czasu, o statusie „decyzja administracyjna” oraz posiadające indywidualny numerator.

(akta kontroli tom I str. 294-351, tom IV, str. 451-459, 567-571, 573-581)

8. W wyniku przeprowadzonych przez WAIb postępowań: AB-LA-II.6733.1.5.2020, AB-LA-II.6733.1.6.2020 i AB-LA-II.6733.2.3.2020<sup>122</sup> zostały wydane decyzje ULICP na podstawie wniosków niespełniających wymogów art. 52 ust. 2 pkt 2 upzp.

Żaden z wniosków o wydanie ww. decyzji nie zawierał w szczególności określenia planowanego sposobu zagospodarowania terenu, powierzchni terenu podlegającej przekształceniu, a także określenia charakterystycznych parametrów technicznych inwestycji oraz danych charakteryzujących jej wpływ na środowisko. Wnioskodawca (Miasto Lublin, reprezentowane przez Dyrektora WGM) nie został wezwany do usunięcia braków i uzupełnienia wniosku o kluczowe dane charakteryzujące zamierzenie inwestycyjne.

Sentencje ww. decyzji ULICP zawierały niezgodne ze stanem faktycznym stwierdzenia, że „zgodnie z pismem WOŚ z 10 lipca 2020 r. znak: OŚ-OD-I6220.101.2020 przedmiotowa inwestycja nie kwalifikuje się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”, podczas gdy w tym piśmie Dyrektor WOŚ podała, że na ówczesnym etapie nie było konieczności wystąpienia o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zastrzegając, że po określeniu parametrów planowanych do realizacji inwestycji konieczne będzie uzyskanie decyzji dla tych przedsięwzięć, które kwalifikują się do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. W piśmie WGM z 9 lipca 2020 r. skierowanym do WOŚ nie zostały wskazane parametry zamierzeń inwestycyjnych. WAIb nie wzywał do ich uzupełnienia.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 7 i 77 § 1 Kpa nakazujących organowi wszechstronne wyjaśnienia sprawy oraz wyczerpujące zebranie i rozpatrzenie całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym.

Nierzetelne było:

1) określenie w wydanych w tych postępowaniach decyzjach ULICP minimalnego udziału PBC na poziomie 10%, w sytuacji, gdy planowane tereny inwestycji są położone według obowiązującego Studium z 2019 r. na terenach „usług w zieleni” z zalecanym wskaźnikiem PBC min. 40%. Przyjęty w decyzjach ULICP wskaźnik PBC był również znacznie niższy od zakładanego w projekcie planu miejscowego. Według wyłożonego w 2016 r. do publicznego wglądu projektu mpzp<sup>123</sup> dla terenów planowanych inwestycji, zakwalifikowanych jako 1U/Z „Teren usług w zieleni” zakładano PBC na poziomie min. 50% i lokalizację usług nieuciążliwych wraz z towarzyszącą zielenią, w szczególności z zakresu sportu i rekreacji<sup>124</sup> (przesłanki uchwalenia mpzp zostały przytoczone w pkt 1.4.1 niniejszego wystąpienia).

2) dopuszczenie zabudowy kubaturowej terenów planowanych inwestycji, położonych w ESOCH. Planowane inwestycje nie były zgodne z założeniami polityki przestrzennej Lublina, wyrażonymi w Studium z 2019 r., w szczególności z „zasadą integralności, ciągłości, ochrony przed zabudową oraz wzmocnienia funkcji przyrodniczych ESOCH”,

<sup>122</sup> Wnioski dotyczyły działek nr 6/3 lub 6/4 w obrębie 37-Tatary, arkusz 12.

<sup>123</sup> Projekt mpzp Ekologicznego Systemu Obszarów Chronionych Miasta Lublin dla wybranych terenów położonych w rejonach dolin rzecznych - rejon Podzamcze - CZĘŚĆ III.

<sup>124</sup> <https://bip.lublin.eu/strategia-i-planowanie/planowanie-przestrzenne/miejscowe-plany-zagospodarowania-przestrzennego/obwieszczenia-komunikaty-i-wylozenia-projektow-planow/wylozenia-projektow-planow/komunikaty-archiwalne/wylozenie-do-publicznego-wgladu-projektu-miejscowego-planu-zagospodarowania-przestrzennego-ekologicznego-systemu-obszarow-chronionych-miasta-lublin-dla-wybranych-terenow-polozonych-w-rejonach-dolin-rzecznych-rejon-podzamcze-czesc-iii-wraz-z-29,23533,2.html>

ustaleniami pkt 1.2.3 „Tereny wyłączone z zabudowy” odnoszącymi się do podstawowych założeń ESOCH, jego funkcji, planistycznej ochrony jego obszaru, drożności przestrzennej, ustaleniami pkt 2.1 „Zasady służące wzmocnieniu i ochronie ESOCH, zasady zagospodarowania obszarów objętych ochroną prawną oraz obszarów wyznaczonych do objęcia ochroną”, zakazem lokalizacji w obrębie ESOCH zabudowy kubaturowej w sposób niweczący przyrodnicze funkcje systemu oraz założeniem, iż „w ramach ESOCH, w zależności od lokalnych uwarunkowań, dopuszcza się realizację terenów i obiektów rekreacyjnych, przy zachowaniu podstawowego priorytetu dla funkcji przyrodniczej. NIK zwraca uwagę, iż zgodnie ze Studium z 2019 r., dokument ten „nie jest wprawdzie aktem prawa miejscowego, ale jest instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej gminy w jej granicach administracyjnych, który zawiera wiążące wytyczne do opracowywania planów miejscowych. Studium (w obecnej praktyce prawnej) nie stanowi również podstawy do podejmowania decyzji administracyjnych związanych z realizacją inwestycji w mieście, jednakże jako dokument uchwalony przez Radę Miasta, obliuguje gminę do realizowania określonej w nim polityki przestrzennej”.

Zastępca Dyrektora WAIb wyjaśniła, że zawarcie przez inwestora we wniosku, w części dotyczącej danych charakteryzujących wpływ inwestycji na środowisko, informacji „nie dotyczy” jest równoznaczne z oświadczeniem, iż wnioskowane zamierzenia budowlane nie należą do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Do wniosku dołączone zostały pisma WOŚ oraz RZGW w Lublinie, a więc organów kompetentnych do określenia, jaki wpływ będą miały wnioskowane inwestycje na poszczególne elementy środowiska naturalnego. Nie było podstaw prawnych do wezwania inwestora do uzupełnienia złożonych wniosków. Ze względu na konieczność realizacji nadziemnych miejsc postojowych, w celu umożliwienia inwestorowi budowy przedmiotowych obiektów użyteczności publicznej w przedmiotowym miejscu, w wydanych decyzjach celu publicznego zmniejszono wskaźniki PBC do 10%. Zarówno Studium jak i projekt planu miejscowego nie są aktami prawa miejscowego i nie mogą stanowić podstawy prawnej do ustalania warunków zabudowy czy lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przyjęcie wskazanego w ww. dokumentach wskaźnika PBC na poziomie 40% ograniczyłoby w znacznym stopniu możliwość realizacji planowanych zamierzeń, co stoi w sprzeczności z art. 53 ust. 3 upzp. Celem nadrzędnym inwestycji celu publicznego jest ich jak największa funkcjonalność i dostępność, nawet kosztem zmniejszenia terenów zielonych. Niemniej przyjęte wskaźniki są wartościami minimalnymi.

Zastępca Dyrektora WAIb wyjaśniła, że nie było podstaw do kwestionowania stanowiska WOŚ przedstawionego w piśmie z 10 lipca 2020 r. Należy stwierdzić, iż w przypadku gdy na etapie projektowym wnioskowane zamierzenia będą się kwalifikowały do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, konieczne będzie uzyskanie decyzji środowiskowej dla tych przedsięwzięć i wydanie nowej decyzji ULICP.

(akta kontroli tom IV str. 513-545, 557-562)

Dyrektor WGM wyjaśnił, iż w związku z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>125</sup>, Wydział poszukuje terenów na realizację koniecznych do przeprowadzenia inwestycji publicznych. Nie odniósł się natomiast (pomimo zapytania kontrolera) do kwestii uprzedniej analizy dokumentów strategicznych i planistycznych Miasta, jak również do niewystępowania w tym zakresie o opinie WP, WOŚ bądź innych właściwych komórek organizacyjnych Urzędu.

(akta kontroli tom I str. 506-511)

Odnosząc się do kwestii braku pogłębionej, skoordynowanej w Urzędzie i udokumentowanej analizy zgodności ww. zamierzeń inwestycyjnych z polityką przestrzenną Gminy wyrażoną w Studium, Prezydent wyjaśnił, że przedmiotowe działki przeznaczone są do realizacji zadań związanych ze szczególnym interesem publicznym i nie znajduje podstaw prawnych obligujących do dokonywania dodatkowych analiz, poza tymi, które przeprowadzał WAIb przed wydaniem decyzji.

(akta kontroli tom I str. 396-405)

<sup>125</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

9. W wyniku przeprowadzonych przez WAiB postępowań: AB-LA-I.6730.478.2017<sup>126</sup>, AB-LA-I.-6730.54.2018<sup>127</sup>, AB-LA-I.6730.389.2016<sup>128</sup>, zostały wydane decyzje WZ na podstawie wniosków niespełniających wymogów art. 52 ust. 2 pkt 2 upzp.

We wnioskach (pkt IV) wskazano jedynie, iż dotyczą „zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami” (w sprawach AB-LA-I.6730.478.2017, AB-LA-I.-6730.54.2018 albo „budowy budynku mieszkalno-usługowego z infrastrukturą i zjazdem” AB-LA-I.6730.389.2016. Wnioskodawca (Miasto Lublin, reprezentowane przez Dyrektora WGM) nie został wezwany do uzupełnienia braków i uzupełnienia wniosku o kluczowe dane charakteryzujące zamierzenie inwestycyjne. Skutkowało to w szczególności nieustaleniem w postępowaniu, czy zamierzone inwestycje stanowią przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko i czy konieczne jest załączenie do wniosków decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Powyższe stanowiło naruszenie art. 7 i 77 § 1 Kpa oraz art. 53 ust. 3 pkt 1 upzp w zw. z art. 64 ust. 1 upzp. Według art. 61 ust. 1 pkt 5 upzp wydanie decyzji WZ jest możliwe jeżeli decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Ponadto, wystąpienie z wnioskami o wydanie ww. decyzji nie było poprzedzone skoordynowaną analizą spójności planowanego przez WGM zagospodarowania z założeniami będącego wówczas w opracowaniu projektu Studium, które – w zależności od sprawy – pozostawało opracowane w wersji zaopiniowanej przez MKUA, bądź podlegało wyłożeniu do publicznego wglądu. Ostatecznie wszystkie działki, których dotyczyły te decyzje znalazły się w obrębie ESOCH z założeniem wykluczenia z zabudowy kubaturowej, zgodnie ze Studium z 2019 r., uchwalonym przez Radę Miasta i powierzonym do wykonania Prezydentowi.

Zastępca Dyrektor WAiB wyjaśniła, że sprzedaż ww. działek odbywa się w drodze przetargu. Przedmiotowe działki położone są na terenie nieobjętym planem miejscowym. Wnioski o ustalenie warunków zabudowy określały funkcję planowanych obiektów. Z uwagi na to, iż inwestycji tych nie będzie realizowała Gmina Lublin, lecz nowy właściciel po rozstrzygnięciu przetargu, wnioski nie zawierały parametrów budynków, takich jak: wielkość powierzchni zabudowy, szerokość elewacji frontowej czy wysokość. Parametry te zostały ustalone w toku przeprowadzonych postępowań, na podstawie sporządzonej analizy zagospodarowania terenu sąsiedniego. Celem decyzji było ustalenie jakie są możliwości zagospodarowania terenu przeznaczonego do sprzedaży w procedurze przetargowej - w związku z tym odstąpiono od wezwania Dyrektora WGM o uzupełnienie wniosku.

(akta kontroli tom IV str. 462-512, 557-562)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie monitorowano wydawanie decyzji WZ i decyzji PB dla terenów, które według Studium podlegały ochronie przed zabudową i posiadały funkcje przyrodnicze. Wskaźnik PBC został określony we wszystkich 18 analizowanych decyzjach WZ, nie stwierdzono przypadków ustalenia tego wskaźnika na poziomie niższym niż wskazany w Studium. Wskaźniki PBC były rzetelnie weryfikowane w objętych kontrolą 15 postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę. W dodatkowo zbadanych trzech decyzjach ULICP (wydanych na wniosek złożony przez Dyrektora WGM) minimalny wskaźnik PBC (min. 10%) znacząco odbiegał od określonego w Studium (min. 40%) i w projekcie mpzp wyłożonego do publicznego wglądu (min. 50%). Działania polegające na wnioskowaniu i wydawaniu ww. decyzji pozostawały w sprzeczności z podstawowymi założeniami dokumentów planistycznych i strategicznych dotyczących ochrony dolin rzecznych przed zabudową. NIK ocenia powyższe jako działanie nierzetelne. W decyzjach WZ uwzględniane były zakazy i nakazy związane z ochroną zieleni na terenach planowanych inwestycji, w szczególności nakazy pozostawienia wolnego od zabudowy terenu suchej doliny objętego ESOCH. 10 z 18 analizowanych decyzji WZ dotyczyło terenów inwestycji podlegających wyłączeniu spod zabudowy (w całości lub w części) według obowiązującego Studium. Wynikało to m.in. z tego, że jak stanowi art. 9 ust. 5 upzp, Studium nie jest aktem prawa

<sup>126</sup> Działki nr 96/6, 40/2, 92/1, obręb 3 – Czechów I, arkusz 10).

<sup>127</sup> Działka nr 96/6 obręb 3 – Czechów I, arkusz 10 i częściowo działki nr 12/3, 14/14 (obrab 3 – Czechów I, arkusz 9) i 40/2 obręb 3 – Czechów I, arkusz 10).

<sup>128</sup> Działka nr 30, obręb 14 – Kalinowszczyzna, arkusz 14.

miejscowego i z tej przyczyny nie może stanowić podstawy do odmowy ustalenia warunków zabudowy.

W analizowanych postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu stwierdzono istotne nieprawidłowości, polegające na:

- niespójności pomiędzy treścią załączników dwóch decyzji WZ,
- niezamieszczeniu w jednej decyzji WZ warunków wynikających z postanowień w sprawie uzgodnień projektów decyzji WZ,
- niezuzgodnieniu z RDOŚ jednego projektu decyzji WZ, dotyczącej obszaru chronionego,
- niedokonaniu oceny prawidłowości decyzji WZ przed wydaniem jednej decyzji PB po przedstawieniu przez inwestora decyzji środowiskowej dopiero w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę,
- wznowieniu postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją WZ w sytuacji, gdy nie występowały przesłanki określone w art. 145 § 1 Kpa,
- wydaniu na wniosek Dyrektora WGM trzech decyzji ULICP i trzech decyzji WZ na podstawie wniosków niespełniających wymogów upzp.

OBSZAR

## 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

**4.1.** Rada Miasta Lublin uchwałą nr 752/XXXIII/2009 z dnia 18.06.2009 r. przyjęła Program Rewitalizacji dla Lublina, który (po uzupełnieniach z lat 2009-2010) obowiązywał do 26.04.2017 r. Od 27.04.2017 r. w Lublinie obowiązywał Program Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023<sup>129</sup> Program ten opracowano na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, korzystając z przejściowych uregulowań art. 52 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji<sup>130</sup> dopuszczających obowiązywanie programów rewitalizacji opracowanych wg tej procedury do końca roku 2023.

Program Rewitalizacji dla Lublina z 2009 r. przewidywał realizację 167 projektów, natomiast Program na lata 2017-2023 – 61 projektów. W odniesieniu do Programu Rewitalizacji dla Lublina z 2009 r. do końca 2020 r. zrealizowano 60 projektów (w tym 43 w latach 2015-2020), 68 projektów było w trakcie realizacji, nie zrealizowano 39 ). W ramach Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023 do końca 2020 r. zrealizowano 15 projektów, 27 było w trakcie realizacji, nie zrealizowano 19. Miasto planowało realizację w ramach Programu Rewitalizacji dla Lublina z 2009 r. 78 przedsięwzięć/projektów (w latach 2015-2020 zrealizowano pięć). W ramach Programu Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023 do końca 2020 r. Miasto planowało realizację 37 przedsięwzięć/projektów (zrealizowało cztery, 13 było w realizacji).

Nie realizowano przedsięwzięć rewitalizacyjnych innych niż zaplanowanych w programach rewitalizacji.

(akta kontroli tom IV, str. 172-198)

**4.2.** Kontrolą objęto dwa przedsięwzięcia zawarte w Programie Rewitalizacji dla Lublina na lata 2017-2023:

- Rewitalizacja części Śródmieścia Miasta Lublin<sup>131</sup> (dalej: rewitalizacja Placu Litewskiego);
- Stworzenie wielofunkcyjnej przestrzeni publicznej w Parku Ludowym w Lublinie przy jednoczesnej ochronie obszarów cennych przyrodniczo (dalej: rewitalizacja Parku Ludowego).

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

(akta kontroli tom IV, str. 199-236, 237-252)

<sup>129</sup> Przyjęty uchwałą nr 735/XXIX/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 27 kwietnia 2017 r., zmieniony uchwałą nr 868/XXXIII/2017 Rady Miasta Lublin z dnia 12 października 2017 r.

<sup>130</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

<sup>131</sup> Projekt obejmował modernizację przestrzeni publicznej o pow. ok. 4,7 ha, w tym: Plac Litewski, ul. Krakowskie Przedmieście na odcinku od ul. Kolałtāja do ul. Kapucyńskiej oraz na odcinku od ul. Kapucyńskiej do ul. Lubartowskiej wraz z Pl. Króla Władysława Łokietka.

W Urzędzie nie dysponowano danymi na temat powierzchni terenów zielonych lub PBC przed rewitalizacją. Powierzchnia terenów zielonych na Placu Litewskim wynosiła po rewitalizacji 10 508,80 m<sup>2</sup>, PBC w Parku Ludowym – 191 719 m<sup>2</sup>.

(akta kontroli tom IV, str. 260-265, 315-328, 342)

W wyniku rewitalizacji Placu Litewskiego: 84 drzewa usunięto (wszystkie przewidziane do usunięcia wg wydanych zezwoleń), 16 przesadzono, dokonano nasadzeń 110 drzew, usunięto 628,35 m<sup>2</sup> krzewów, dokonano nasadzeń 5824 krzewów. W wyniku rewitalizacji Parku Ludowego: 173 drzewa usunięto (wszystkie przewidziane do usunięcia wg wydanych zezwoleń), dokonano nasadzeń 655 drzew (w tym 650 w Parku Ludowym i pięć w innej lokalizacji), usunięto 921,7 m<sup>2</sup> krzewów, nasadzono 1659 krzewów<sup>132</sup>.

(akta kontroli tom IV, str. 340, 341-349)

W Urzędzie nie wprowadzono wewnętrznych zasad i procedur w zakresie ochrony przyrody przy prowadzeniu prac budowlanych. WliR realizuje inwestycje na podstawie dokumentacji projektowej, w której projektanci opisują sposób prowadzenia robót w pobliżu drzew. Przy realizacji analizowanych przedsięwzięć nadzór nad zielenią był prowadzony przez zatrudnionych inspektorów nadzoru inwestorskiego branży zieleniarskiej. Na etapie planowania i projektowania rewitalizacji Placu Litewskiego nie wyrażali opinii pracownicy Urzędu właściwi w sprawach zarządzania zielenią miejską. Na etapie planowania i projektowania rewitalizacji Parku Ludowego MAZ wniósł uwagi, spostrzeżenia i wytyczne, w szczególności dotyczące:

- doboru projektowanych roślin (gatunki rodzime, bez gatunków inwazyjnych),
- sporządzenia analizy warunków wodno-glebowych, z opracowaniem ewentualnego dostosowania podłoża i zastosowania systemu drenażu.

Dokumentacja projektowa inwestycji zawierała m.in. Projekt budowlany, Projekt geotechniczny z 5.05.2017 r., w skład którego wchodziła m.in. dokumentacja geologiczno-hydrologiczna, warunki geotechniczne i hydrogeologiczne, prognoza zmian właściwości podłoża gruntowego w czasie, obliczeniowe parametry geotechniczne, nośność i osiadanie podłoża gruntowego oraz ogólna stateczność i inne badania i analizy warunków wodno-glebowych obiektu. W opinii MAZ zalecenie doboru projektowanych roślin (gatunki rodzime, bez gatunków inwazyjnych) zostało spełnione. Projekt nasadzeń. Branża: zieleni z 5.05.2017 r. zawierał spis zastosowanych gatunków i odmian roślin, zamieszczono w nim informacje o pochodzeniu roślin, tj. gatunek krajowy, gatunek rodzimy, pionierski.

(akta kontroli tom IV, str. 253-254, 255-256, 257-259, 260-339)

Rewitalizacja Placu Litewskiego i Parku Ludowego była kontrolowana przez Marszałka Województwa Lubelskiego w latach 2018-2020 ze względu na fakt, że projekty te były realizowane w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego. Nie stwierdzono nieprawidłowości dotyczących zwiększenia lub zachowania zieleni.

(akta kontroli tom IV, str. 358, 359-420)

Organy zezwalające na usunięcie drzew i krzewów dokonywały odbioru nasadzeń na terenach objętych kontrolowanymi projektami rewitalizacji.

17 września 2019 r. przedstawiciele Biura Miejskiego Konserwatora Zabytków (BMKZ) dokonali częściowego odbioru nasadzeń na terenie Placu Litewskiego w związku z decyzjami zezwalającymi na usunięcie drzew z dnia: 12.02.2016 r., 23.02.2016 r., 21.03.2016 r., 26.07.2016 r. i 21.07.2016 r. W trakcie odbioru stwierdzono braki w ilości wskazanych w decyzjach nasadzeń (4 szt. gruszy droбноowocowej, 1 szt. buku pospolitego, klonu srebrzystego i klonu pospolitego, 2 szt. dębu szypułkowego, 9 szt. klonu palmowego). Pismem z 2.12.2019 r., WliR poinformował BMKZ o gotowości do odbioru uzupełnionych nasadzeń z ww. decyzji. 3 grudnia 2019 r. dokonano wspólnych oględzin, podczas których stwierdzono wykonanie kolejnych nasadzeń. W oględzinach tych nie brał udziału Lubelski Wojewódzki Konserwator Zabytków z uwagi na zbyt późne poinformowanie przez WliR. Pismem z 10.12.2019 r. MKZ przekazał WliR uwagi o konkretnych niezgodnościach dokonanych nasadzeń z ww. decyzjami (m.in. wykrot gruszy droбноowocowej, mniejsze

<sup>132</sup> Według inwentaryzacji z okresu sprzed realizacji inwestycji, na analizowanych obszarach rewitalizowanych było: 195 drzew i 858,45 m<sup>2</sup> krzewów (Plac Litewski z deptakiem), 2301 drzew i 6422 m<sup>2</sup> krzewów (Park Ludowy).

obwody klonu pospolitego, buku pospolitego, klonu srebrzystego, 3 szt., gruszy drobnoowocowej).

Miejski Konserwator Zabytków (MKZ) wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż w wydanych dla WliR ww. decyzjach terminy zawieszenia opłaty na okres 3 lat od dnia wskazanego w decyzji do wykonania nasadzeń upływają dnia 30 września 2021 r. - w związku z trwającym w ciągu znacznej części roku 2020 oraz br. okresem pandemii - nie dokonano częściowego odwieszenia opłaty za usunięcie drzew. MKZ poinformował, że będzie prowadził dalsze czynności w sprawie.

(akta kontroli tom IV, str. 350, 351-355, 356, 357)

W odniesieniu do rewitalizacji Parku Ludowego Marszałek Województwa Lubelskiego dokonał odbioru nasadzeń 12 drzew. WliR zgłosił do Urzędu Marszałkowskiego wykonanie nasadzeń ze wszystkich 15 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów. Zgodnie z protokołem odbioru końcowego zadania inwestycyjnego z 21.12.2020 r. ostateczny odbiór zieleni miał nastąpić w okresie wiosennym po ukorzenieniu się roślin. W trakcie przeglądu nasadzeń dokonano 6.05.2021 r. przez przedstawicieli zamawiającego i wykonawcy stwierdzono brak trawy w kilku miejscach i kilkanaście uschniętych drzew.

(akta kontroli tom IV, str. 8, 260-314, 427-450, tom V, str. 381, 466)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej, w szczególności wzrosła liczba drzew na obszarach rewitalizowanych. Realizowano obowiązek dokonania nasadzeń, niemniej jednak do dnia zakończenia kontroli NIK pozostawał w toku proces odbioru nasadzeń drzew i krzewów wynikających z wydanych zezwoleń na ich usunięcie.

## IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań zmierzających do przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszarów nieobjętych mpzp, ani procedurami przystąpieniowymi, a zdefiniowanymi w Studium z 2019 r., jako obszary przestrzeni publicznej.
2. Respektowanie założeń dokumentów strategicznych i Studium w zakresie ochrony przed zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych w toku podejmowanych prac planistycznych.
3. Zapewnianie Radzie Miasta kompleksowych i rzetelnych informacji na temat funkcji przyrodniczych nieruchomości proponowanych do zbycia przypisywanych im w obowiązujących i opracowywanych dokumentach planistycznych (w tym wykładanych do publicznego wglądu) i skoordynowanie pracy poszczególnych wydziałów Urzędu w tym zakresie.
4. Rzetelne ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach statystycznych SG-01 danych o nasadzeniach i ubytkach drzew i krzewów.
5. Terminowe dokonywanie nasadzeń zastępczych drzew i krzewów oraz informowanie o tym organu, który wydał zezwolenie na ich usunięcie.
6. Zapewnienie spójności pomiędzy treścią załączników wydawanych decyzji WZ.
7. Zamieszczanie w decyzjach WZ warunków wynikających z postanowień w sprawie uzgodnień projektów decyzji WZ.
8. Każdorazowe uzgadnianie projektów decyzji WZ dotyczących obszarów chronionych z RDOŚ w razie zgłoszenia przez wnioskodawcę korekt nieprzekraczalnej linii zabudowy.
9. Dokonywanie oceny prawidłowości decyzji WZ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w razie przedstawienia przez inwestora decyzji środowiskowej dopiero w toku postępowania o wydanie pozwolenia na budowę.
10. Wszczynianie z urzędu postępowań o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej ostateczną decyzją WZ jedynie w razie występowania przesłanek określonych w art. 145 § 1 Kpa.

11. Rzetelne ustalanie lub weryfikowanie w postępowaniach o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu parametrów charakteryzujących przedsięwzięcie w celu wyjaśnienia, czy zachodzi konieczność przedłożenia przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej.
12. Zapewnienie rzetelnego sporządzania sprawozdań statystycznych PZP-1.
13. Wzywanie do uzupełnienia braków wniosków o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu niespełniających wymogów art. 52 ust. 2 pkt 2 upzp.
14. Dokonanie analizy stwierdzonych w niniejszej kontroli nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji WZ i decyzji o pozwoleniu na budowę pod kątem wystąpienia przesłanek do stwierdzenia ich nieważności albo wznowienia postępowania.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## 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 Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

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

Lublin, 16 lipca 2021 r.

Kontrolerzy:

Paweł Szymanek  
doradca ekonomiczny

/-/  
podpis

Rafał Padrak  
doradca prawny

/-/  
podpis

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

/-/  
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:  
Edward Szempruch – p.o. Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

.....  
podpis