



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.003.03.2021

**Pan
Andrzej Wnuk
Prezydent Miasta Zamość**

Rynek Wielki 13
22-400 Zamość

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Zamość (dalej: „Urząd” lub „UM”), Rynek Wielki 13, 22-400 Zamość.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Wnuk - Prezydent Miasta Zamość od 9.12.2014 r. (akta kontroli, tom I str. 7-10)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych. 2. Zarządzanie terenami zielonymi. 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni. 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed 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 ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, zwana dalej: NIK.
Kontrolerzy	1) Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej w Lublinie, upoważnienie do kontroli nr LLU/24/2021 z 9.02.2021 r. 2) Blanka Wasilewska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLU/26/2021 z 9.02.2021 r. 3) Jerzy Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/25/2020 z 9.02.2021 r. (akta kontroli, tom I str. 1-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Zamość (dalej: Miasto) posiadało dokumenty strategiczne i planistyczne, tj.: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), strategię rozwoju, gminny program ochrony środowiska oraz lokalny program rewitalizacji (dalej: program rewitalizacji), w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Nie dysponowało jednak kompleksową diagnozą stanu i inwentaryzacją zieleni w Mieście, których ustalenia pozwalałyby na rzetelne określanie kierunków długoterminowych oraz bieżących działań dotyczących kształtowania terenów zieleni miejskiej. Wiedza wynikająca z takich analiz pozwoliłaby na odpowiednie przygotowanie i inicjowanie wprowadzenia niezbędnych zapisów dotyczących ochrony tych terenów w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego, jak również na adekwatne do istniejących potrzeb kształtowanie katalogu i harmonogramu realizacji zadań inwestycyjnych z zakresu zieleni miejskiej.

Przeznaczenie terenów zielonych w mpzp było zgodne z dyspozycjami zawartymi w studium, a pełne pokrycie powierzchni Miasta mpzp (z wyjątkiem terenów zamkniętych) umożliwiało skuteczną ochronę tych terenów przed ich niekontrolowaną zabudową.

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni. Rzetelnie, zgodnie z ustalonymi w mpzp wskaźnikami określano w decyzjach o pozwoleniu na budowę udział powierzchni biologicznie czynnej w całkowitej powierzchni działki budowlanej. Dotyczyło to także decyzji o warunkach zabudowy wydawanych dla terenów zamkniętych nieobjętych mpzp.

Powierzchnia terenów zielonych i wód w Zamościu w latach 2015-2020 pozostawała na niezmiennym poziomie i wynosiła 391 ha, co stanowiło 12,9% całkowitej powierzchni Miasta. Podejmowane przez Urząd działania koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu istniejącej zieleni, na co przeznaczano corocznie kwoty wynoszące od 623 tys. zł (w 2015 r.) do 1 129 tys. zł (w 2020 r.), tj. od 0,18% do 0,22% wydatków Miasta ogółem w danym roku.

W skontrolowanych dwóch przedsięwzięciach rewitalizacyjnych ujętych w Lokalnym Programie Rewitalizacji uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w mpzp dla 92% powierzchni objętej tym planem niektórych wskaźników zagospodarowania terenu, tj. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, a dla jednostki strukturalnej Stare Miasto także minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Brak tych wskaźników może utrudniać Miastu wdrażanie polityki przestrzennej wynikającej z obowiązującego studium;
- nieprowadzenia rejestru decyzji o warunkach zabudowy, wymaganego art. 67 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³;
- wykazywania nierzetelnych danych w sprawozdaniach GUS PZP-1 *Planowanie przestrzenne w gminie* za lata 2015-2016 oraz PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* za lata 2017-2019 oraz ich nieterminowego przekazywania do GUS;
- niezapewnienia skutecznego nadzoru nad utrzymaniem i pielęgnacją zieleni urządzonej na terenie utworzonych w 2018 r. czterech tzw. parków kieszonkowych, co skutkowało zniszczeniem większości wykonanych nasadzeń drzew, krzewów i roślin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Strategia rozwoju Miasta Zamość na lata 2008-2020⁵ została przyjęta przez Radę Miasta w dniu 26.05.2008 r. Dokument ten został opracowany przez zespół zadaniowy powołany przez Prezydenta Miasta i w okresie objętym kontrolą był raz aktualizowany⁶. W dniu 6.05.2020 r. Prezydent powołał zespół roboczy

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm. (dalej: upzp).

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

⁵ Uchwała nr XX/178/08 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 26 maja 2008 r. w sprawie Strategii Rozwoju Miasta Zamość na lata 2008-2020.

⁶ Uchwała Nr XIV/170/2015 Rady Miasta Zamość z dnia 29 grudnia 2015 r. w sprawie aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta Zamość do roku 2020 r.

ds. opracowania aktualizacji strategii rozwoju Miasta na lata 2020-2030⁷, jednak do dnia zakończenia czynności kontrolnych (23.04.2021 r.) dokument ten nie został zaktualizowany.

(akta kontroli, tom I str. 187-194)

1.2. W obowiązującej do 2020 r. strategii rozwoju wykazano m.in. dane dotyczące zasobów przyrodniczych Miasta oraz scharakteryzowano obszary przyrodnicze, w tym obszary chronione znajdujące się na jego terenie. Do najcenniejszych terenów wchodzących w skład systemu biologicznego zaliczono:

- park miejski oraz kompleks leśny (tworzący część obszaru węzłowego o znaczących walorach klimatycznych i fitosanitarnych), które należy chronić przed zmianą stosunków hydrologicznych, zmianą pokrycia terenu i sposobu użytkowania oraz przed intensyfikacją zainwestowania, także przed wprowadzeniem nawierzchni nieprzepuszczalnej;
- zespoły roślinne położone w strefie przykorytowej rzeki Łabuńki oraz Czarnego Potoku, związane z roślinnością przyrzeczną, stanowiące lokalne korytarze biologiczne;
- rozproszone zespoły zadrzewień.

Charakteryzując potencjał ekologiczny Miasta wskazano m.in. na niedostatek terenów zieleni na nowo urbanizowanych obszarach.

W dokumencie określono cele strategiczne i operacyjne oraz zadania, które powinny być realizowane w ramach poszczególnych celów operacyjnych. Jednym z celów operacyjnych było zwiększenie powierzchni terenów rekreacyjnych i zieleni w Mieście. W ramach tego celu wskazano na potrzebę realizacji trzech zadań, tj.: zagospodarowanie bulwarów spacerowych, urządzenie terenów zieleni na nowych i starych osiedlach oraz rewitalizacja zalewu miejskiego i terenów przyzalewowych. Dla realizacji ww. celu i zadań zaprojektowano dwa wskaźniki ich monitorowania, tj.: udział procentowy powierzchni terenów sportowo-rekreacyjnych w łącznej powierzchni Miasta oraz udział procentowy terenów zieleni w całkowitej powierzchni Miasta. Ponadto w ramach celu operacyjnego nr 2.4. „Zachowanie ładu przestrzennego” jako wskaźnik jego monitorowania zaprojektowano wielkość powierzchni przestrzeni publicznej ujętej w mpzp.

(akta kontroli, tom I str. 195-252)

1.3. Rada Miejska w Zamościu przyjęła „Program ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość”⁸ w dniu 26.04.2004 r. Od tego czasu program ten był trzykrotnie aktualizowany (28.03.2011 r., 30.09.2013 r. oraz 25.03.2019 r.). W aktualizacji programu na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020⁹, dokonanej w dniu 30.09.2013 r., nie wyszczególniono żadnych konkretnych zadań do realizacji. Zawarto jedynie ogólne stwierdzenie, że „dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju Miasta istotną sprawą jest, aby w procesie określania polityki przestrzennej uwzględniać uwarunkowania przyrodnicze i wskazywać występujące zagrożenia, a polityka zachowania walorów przyrodniczych Miasta powinna być realizowana m.in. poprzez utworzenie systemu naturalnych powiązań przyrodniczych zapewniających przewietrzanie i wentylację terenu”. W programie wyznaczono ogólne cele w zakresie zachowania zasobów przyrodniczych Miasta, w tym m.in.:

- prowadzenie działań ochronnych ustanowionych pomników przyrody,
- sporządzenie i okresowa aktualizacja inwentaryzacji przyrodniczej Miasta,

⁷ Zarządzenie Prezydenta Miasta Zamość z dnia 6 maja 2020 r. w sprawie powołania zespołu roboczego ds. opracowania aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta Zamość na lata 2020-2030.

⁸ Uchwała Rady Miejskiej w Zamościu nr XXI/202/04 z dnia 26 kwietnia 2004 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość.

⁹ Uchwała nr XXXIII/363/2013 Rady Miasta Zamość z dnia 30 września 2013 r. w sprawie aktualizacji Programu ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020.

- obejmowanie ochroną prawną obiektów szczególnie cennych pod względem przyrodniczym i krajobrazowym,
- realizacja polityki przestrzennej z zachowaniem warunków ochrony zasobów przyrodniczych, w tym utrzymanie istniejących korytarzy ekologicznych,
- pielęgnowanie i ochrona istniejącej zieleni urządzonej,
- ograniczenie zabudowywania terenów zieleni w Mieście.

W aktualizacji programu na lata 2018-2020 z perspektywą do roku 2024¹⁰, przyjętej w dniu 25.03.2019 r., odniesiono się m.in. do zasobów przyrodniczych Miasta. Wymieniono obszary objęte ochroną prawną oraz wyszczególniono i scharakteryzowano pomniki przyrody znajdujące się na terenie Miasta. Wskazano również obszary, których ochrona wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym m.in. tereny zieleni miejskiej (parki, skwery, zieleń osiedlowa, zieleń przydrożna, zieleń ogródków działkowych) oraz obszary, których ochrona wynika z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹¹. W programie na lata 2018-2020 zaplanowano utworzenie trzech parków kieszonkowych (zieleńców), które miały spełniać funkcje ogrodów sensorycznych, gdzie w przyszłości, jak stwierdzono, „będzie można przeprowadzać zajęcia dydaktyczno-plenerowe, a zieleń ta będzie stanowiła dopełnienie istniejących nasadzeń lub tworzyła nową jakość w miejscach, w których do tej pory brak było zakomponowanej zieleni niskiej i wysokiej”. Planowane do zagospodarowania działki na parki kieszonkowe stanowiły własność Miasta i w zapisach mpzp przeznaczone były pod zieleń parkową niską z dopuszczeniem usług sportu i rekreacji. Położone były pomiędzy ulicami: Weteranów i Noskowskiego (11 arów), Asnyka, Grunwaldzką i Lelewela (45 arów) oraz Mickiewicza i Słowackiego (11 arów). Ponadto zaplanowano zagospodarowanie działki na końcu ul. Wiejskiej (1,1 ha). Na terenie tych działek zaplanowano m.in. nasadzenie drzew i krzewów, urządzenie rabat bylinowych z roślinami o walorach sensorycznych oraz wykonanie łąk kwietnych. W programie zaplanowano termin realizacji tych zadań, tj. w latach 2018-2019 oraz oszacowano ich łączny koszt na kwotę 45 tys. zł.

W dniu 26.10.2020 r. Rada Miasta uchwaliła nowy „Program ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030”¹². W zakresie zasobów przyrodniczych zaplanowano do realizacji 13 zadań, w tym m.in.: zapewnianie właściwej ochrony różnorodności biologicznej oraz walorów krajobrazowych w planowaniu przestrzennym; leczenie, pielęgnacja drzewostanów oraz nasadzanie drzew i krzewów; uwzględnianie w dokumentach planistycznych zachowania i powiększania terenów zielonych na obszarach zurbanizowanych; ograniczanie przeznaczenia terenów zieleni pod zabudowę, odpowiednie ich kształtowanie i rewitalizacja; utrzymanie, wymiana i wprowadzenie zadrzewień przydrożnych; wyznaczenie, zachowanie i kształtowanie terenów biologicznie czynnych – tzw. zielonych pierścieni wokół Miasta oraz zwiększanie dostępności zalewu miejskiego jako miejsca aktywnej rekreacji.

Programy ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość na lata 2013-2016 z perspektywą do roku 2020 oraz na lata 2018-2020 z perspektywą do roku 2024 nie zawierały odrębnych części dotyczących terenów zielonych. Do zagadnień związanych z zielenią odnoszono się w sposób bardzo ogólny w części dotyczącej zasobów przyrodniczych Miasta.

(akta kontroli, tom I str. 253-337)

¹⁰ Uchwały nr VII/96/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 marca 2019 r. w sprawie aktualizacji „Programu ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość na lata 2018-2020 z perspektywą do roku 2024”.

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, ze zm.

¹² Uchwała Rady Miasta Zamość nr XXXV/395/2020 z dnia 26 października 2020 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla powiatu grodzkiego Zamość na lata 2021-2025 z perspektywą do roku 2030.

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 21 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹³, przedstawiał, co dwa lata Radzie Miasta raporty z realizacji przedmiotowego programu. W raportach tych w sposób bardzo ogólny odnoszono się do zagadnień związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych w Mieście. Przedstawiane w nich informacje dotyczyły bieżących działań podejmowanych przez Miasto, związanych z utrzymaniem i pielęgnacją terenów zieleni i zadrzewień w danym okresie sprawozdawczym. I tak:

- w raporcie za lata 2014-2015 podano dane o liczbie i miejscach dokonanych nasadzeń uzupełniających drzew, krzewów i pnączy wraz z wyszczególnieniem ich gatunków oraz źródeł sfinansowania tych prac;
- w raporcie za lata 2016-2017 nie podano danych liczbowych ani nie wskazano miejsc wykonanych prac utrzymaniowych i pielęgnacyjnych terenów zielonych. Stwierdzono, że „w ramach ochrony i utrzymania terenów zieleni miejskiej realizowano zadania polegające na bieżącym oczyszczaniu, prawidłowym utrzymaniu stanu sanitarnego i technicznego trawników, drzew i krzewów oraz że systematycznie wykonywane były nowe nasadzenia drzew i krzewów oraz rabat kwiatowych”. Ponadto, zawarto informację, że „na bieżąco prowadzone były zabiegi pielęgnacyjne w drzewostanie oraz w razie potrzeby, uzupełniano ubytki w nasadzeniach. Prowadzono również zabiegi pielęgnacyjne drzew pomnikowych rosnących na terenie Parku Miejskiego i Plant”;
- w raporcie za lata 2018-2019 przedstawiono informację o stanie realizacji czterech zadań związanych z zasobami przyrodniczymi Miasta. Wskazano, że dwa z nich były realizowane przez Urząd Miasta, tj. „Utrzymanie status quo i bieżący monitoring pomników przyrody” oraz „Utrzymanie właściwego stanu sanitarnego i technicznego trawników, drzew i krzewów oraz utworzenie trzech parków kieszonkowych”, natomiast dwa pozostałe były realizowane przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska w Lublinie (dalej: RDOŚ), tj. „Opracowanie planu zadań ochronnych dla obszaru Doliny rzeki Łabuńka i Topornica” oraz „Aktualizacja przebiegu korytarzy ekologicznych wraz z określeniem zasad gospodarowania nimi i zarządzania”. W raporcie zawarto informację o kosztach utrzymania zieleni w Mieście w latach 2018-2019, oraz wymieniono prace, które były wykonywane w tym okresie (tj. pielęgnacja drzewostanu, utrzymanie placów zabaw i obiektów rekreacyjno-sportowych, koszenie traw, zakup roślin zdobiących oraz drzewek, krzewów, bylin, pnączy i nasion traw do utworzenia parków kieszonkowych przy ulicach: Weteranów, Grunwaldzkiej, Słowackiego i Wiejskiej oraz stworzenia łąk kwietnych na terenie osiedla Planty).

(akta kontroli, tom I str. 338-392)

1.4. Miasto Zamość posiadało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przyjęte uchwałą¹⁴ Rady Miejskiej w dniu 20.12.1999 r. Od tego czasu studium było czterokrotnie zmieniane (w tym dwa razy w okresie objętym kontrolą)¹⁵.

Zmiana dokonana w dniu 28.12.2017 r. dotyczyła uaktualnienia studium m.in. w zakresie struktury przyrodniczej Miasta. Skorygowano i uzupełniono studium o niezbędne informacje dotyczące uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz określono szacunkowe parametry i wskaźniki urbanistyczne dla

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.

¹⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Zamościu nr XV/232/99.

¹⁵ Uchwały Rady Miejskiej w Zamościu w sprawie zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Zamość: nr XXVIII/136/04 z dnia 29 grudnia 2004 r. (I zmiana) i nr XVI/144/08 z dnia 28 stycznia 2008 r. (II zmiana) oraz uchwały Rady Miasta Zamość w tej sprawie: nr XXXVI/463/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. (III zmiana) i nr XV/262/2019 z dnia 25 listopada 2019 r. (IV zmiana).

poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenów wskazanych pod zabudowę oraz wyłączonych spod zabudowy, opracowane w odniesieniu do obowiązujących mpzp, tj. maksymalną intensywność, powierzchnię i wysokość zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, które do dnia dokonania tej zmiany nie były określone w studium.

Druga zmiana, dokonana w dniu 25.11.2019 r., dotyczyła wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną oraz terenów zieleni urządzonej w obrębie dwóch jednostek strukturalnych, tj. Zalew Zamczysko i Osiedle Błonie. Teren objęty przedmiotową zmianą w uprzednio obowiązującym studium i aktualnie obowiązującym mpzp był przeznaczony do obsługi produkcji rolnej i ogrodniczej; pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługi oraz lasy i wody śródlądowe.

Dokonując w latach 2015-2020 zmian studium, przeprowadzono konsultacje społeczne oraz uzyskano pozytywne opinie Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej: MKUA).

W studium określono podstawowy cel prowadzenia przez władze Miasta polityki przestrzennej, tj. kształtowanie i użytkowanie przestrzeni, dla ochrony zasobów i walorów środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz tworzenie jak najlepszych warunków dla realizacji zadań w sferze gospodarczej.

W zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, w studium wskazano m.in. na potrzebę:

- wykreowania systemu przyrodniczego Miasta;
- zachowania terenów łąk, pastwisk i lasów w obrębie korytarza ekologicznego doliny rzeki Łabuńki i doliny rzeki Topornicy - integralnej części systemu przyrodniczego Miasta;
- kompleksowej rewitalizacji doliny rzeki Łabuńki;
- wykreowania tzw. „zielonego pierścienia” wokół Miasta, w obrębie, którego ochronie powinna podlegać ciągłość przestrzenna biotopów oraz stopniowe przejście w zmianach intensywności zabudowy w stosunku do otaczających ją terenów otwartych.

W studium wskazano, że celem kształtowania prawidłowych warunków przestrzennych służących poprawie jakości życia mieszkańców powinno być prowadzenie następujących działań planistycznych:

- rewitalizacja terenów zdegradowanych, w tym miejskich terenów zieleni i dolin rzecznych (m.in. eliminowanie funkcji terenów ze sztuczną nawierzchnią, i odtwarzanie zieleni nadrzecznej);
- stworzenie przyjaznej przestrzeni życia, poprzez rozwój zespołów rekreacyjno-sportowych i zieleni urządzonej;
- kształtowanie wielofunkcyjnych struktur miejskich o skali wyznaczanych zasięgiem dojścia pieszego.

Wśród sformułowanych w studium zasad zrównoważonego rozwoju Miasta wymieniono zasadę planowania i zarządzania rozwojem przestrzennym w harmonii ze środowiskiem przyrodniczym i dziedzictwem kulturowym, w tym:

- tworzenie ciągłości przestrzennej systemu obszarów przyrodniczych poprzez dostosowanie sposobu, intensywności i form zagospodarowania przestrzennego do predyspozycji użytkowych oraz odporności i wrażliwości środowiska przyrodniczego;
- kształtowanie osnowy ekologicznej Miasta jako systemu terenów przyrodniczo aktywnych, przenikających obszar zurbanizowany i umożliwiających przyrodnicze powiązania funkcjonalne, a także wzrost efektywności ochrony przyrody m.in. poprzez ustanowienie nowych form tej ochrony (np. parku kulturowego, rewaloryzację i zagospodarowanie środowiska przyrodniczego

terenów rekreacyjnych i urządzonej zieleni miejskiej, rozwój przestrzenny wpisanych w układ Miasta struktur przyrodniczych, rekultywację terenów zdewastowanych przyrodniczo, rewaloryzację przyrodniczo-urbanistyczną terenów zabudowy mieszkaniowej;

- rehabilitację niektórych osiedli mieszkaniowych (blokowisk) uwzględniającą uwarunkowania lokalne i służącą poprawie krajobrazu miejskiego i warunków zamieszkiwania, mającą na celu poprawę standardów mieszkaniowych oraz nasycenie osiedli zielenią.

Według danych zawartych w studium, na dzień 1 stycznia 2016 r. udział parków, zieleńców i zieleni osiedlowej wynosił 7,9% powierzchni ogólnej Miasta (3 034 ha), w tym: parki – 49,2 ha (1,6%), zieleńce – 46 ha (1,5%), zieleń osiedlowa – 115,9 ha (3,8%) i zieleń uliczna – 30,1 ha (1%). Z tego w gestii Miasta pozostawało utrzymanie: trzech parków (49,2 ha), 28 zieleńców (46 ha) oraz 31,5 ha terenów zieleni osiedlowej. Struktura użytkowania terenów Miasta przedstawiała się następująco: grunty zurbanizowane i zabudowane – 1 504 ha (tj. 49,6% powierzchni ogólnej Miasta); użytki rolne – 1 419 ha (46,8%); lasy, zadrzewienia i zakrzaczenia – 57 ha (1,9%); wody – 43 ha (1,4%), nieużytki i różne – 11 ha (0,3%).

Dokonując w dniu 28.12.2017 r. zmiany studium m.in. określono szacunkowe parametry i wskaźniki urbanistyczne, tj.: maksymalną intensywność, powierzchnię i wysokość zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenów (które do tej daty nie były określone w studium), w tym dla terenów o dominującej roli: mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN); mieszkalnictwa wielorodzinnego (MW); przemysłu (P); usług (U), w tym: nieskoncentrowanych o ogólnomiejskim i ponadlokalnym znaczeniu (U), skoncentrowanych o śródmiejskim charakterze (UŚ), nauki (UN), sportu i rekreacji (US) oraz obsługi turystyki (UT); obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m²; cmentarzy (ZC) oraz muzeum martyrologii (ZCu).

(akta kontroli, tom I str. 393-463)

Zgodnie z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁶, w studium powinny być zawarte ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, które w szczególności powinny określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w chwili obecnej trudno stwierdzić, z jakich powodów w obowiązującym do 2017 r. studium nie określono szacunkowych parametrów i wskaźników urbanistycznych dla poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenów, w tym maksymalnego wskaźnika intensywności, powierzchni i wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poinformował, że dopiero po sporządzeniu oceny aktualności studium w 2014 r., Rada Miasta podjęła w dniu 27.04.2015 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany studium, a w dniu 28.12.2017 r. dokonała zmiany studium, w którym m.in. określono szacunkowe parametry i wskaźniki urbanistyczne zagospodarowania terenu.

(akta kontroli, tom II str. 62-65)

Parametry urbanistyczne określone w studium z 28 grudnia 2017 r. wskaźniki/parametry urbanistyczne były następujące:

¹⁶ Dz. U. Nr 118 poz. 1233.

- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla terenów przeznaczonych pod: budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne (MN) - 0,9, budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne (MW) - 1,8, zabudowę mieszaną (MW+MN+U) - 1,5, usługi (U) i obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² - 1,5 i pod tereny usług sportu, rekreacji i turystyki (UT+US) - 0,7;
- maksymalna powierzchnia zabudowy dla terenów przeznaczonych pod: MN - 60%, MW - 50%, MW+MN+U - 70%, U i obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² - 80% i pod UT+US - 30%;
- maksymalna wysokość zabudowy dla terenów przeznaczonych pod: MN - 12 m, MW - 15 m, MW+MN+U - 15 m, U i obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² - 18 m i pod UT+US - 10 m;
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów przeznaczonych pod: MN i MW - 30%, MW+MN+U - 20%, U i obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m² - 10% i pod UT+US - 50%.

Jednocześnie w studium wskazano, iż „na terenach już zurbanizowanych oraz podlegających urbanizacji ustala się możliwość zachowania wskaźników i parametrów urbanistycznych, odpowiadających istniejącemu zainwestowaniu bądź projektowanych założeń inwestycyjnych wynikających z ustaleń mpzp lub wydanych decyzji administracyjnych. Ponadto mając na uwadze niepewność procesów rozwojowych dopuszcza się zwiększenie bądź zmniejszenie wartości ustalonych wskaźników i parametrów o 30% w stosunku do wyznaczonych wartości progowych, a kształtowanie zagospodarowania i użytkowania terenu powinno wynikać z analiz uwarunkowań dla danego miejsca (kulturowych, przyrodniczych, krajobrazowych, kompozycyjno-estetycznych i ekonomicznych)”.

Dokonując w dniu 25.11.2019 r. kolejnej zmiany studium, dotyczącej m.in. wyznaczenia nowych terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, określono dla tych nowo wyznaczonych terenów¹⁷ maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie 1,5 (tj. o 0,3 niższy od poprzednio obowiązującego), maksymalną powierzchnię zabudowy - 50% (tj. pozostawiono na dotychczasowym poziomie), maksymalną wysokość zabudowy - 12 m (tj. o 3 m niższą w stosunku do poprzednio obowiązującej) oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej - 35% (tj. o 5 punktów procentowych wyższy od dotychczasowego).

Przyjmując w studium ww. parametry i wskaźniki urbanistyczne dla poszczególnych rodzajów przeznaczenia terenów, nie zdefiniowano pojęcia „powierzchnia biologicznie czynna”. Nie określono również:

- minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami mieszkańców, w tym dla zieleni działkowej, przestrzeni otwartej, zieleni o charakterze publicznym, zieleni nadrzecznej i łkowej;
- wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych i miejskich) odnoszących się do ich minimalnej powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojścia do tych terenów;
- wskaźników obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca oraz czasu dojścia pieszego do zieleni urządzonej.

¹⁷ Teren objęty przedmiotową zmianą studium położony jest w południowo-zachodniej części Miasta. Od północy graniczy z terenem kolejowym linii nr 72 relacji Zawada-Zamość-Hrubieszów. Zachodnia granica obszaru opracowania przebiega w rejonie ul. Błonie oraz ul. Myśliwskiej, natomiast wschodnia w rejonie terenów leśnych oraz terenów sportowo-rekreacyjnych zlokalizowanych w sąsiedztwie Zalewu Miejskiego. Od południa teren objęty zmianą studium biegnie do granicy administracyjnej Miasta.

W studium zawarto podstawowe wytyczne kierunków zagospodarowania i użytkowania przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w:

- w rozdziale 4 „Polityka przestrzenna i kierunki rozwoju przestrzennego”, w którym określono m.in. kierunki polityki przestrzennej w 18 jednostkach strukturalnych Miasta oraz priorytetowe kierunki działań przestrzennych;
- w rozdziale 5 „Kierunki ochrony i kształtowania środowiska kulturowego i przyrodniczego”, w którym określono m.in.: kierunki polityki przestrzennej w zakresie ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego w 18 jednostkach strukturalnych Miasta, w tym obszary objęte ochroną prawną.

W studium wskazano również obszary objęte ochroną prawną oraz wyznaczono trzy nowe obszary do objęcia taką ochroną, w tym: strefę ochrony krajobrazu przyrodniczego dla zielonych terenów otwartych zlokalizowanych w części północno-wschodniej Miasta w dolinie Czarnego Potoku oraz w części południowo-zachodniej w dolinie rzeki Łabuńki. Dla obszarów tych oraz wskazanych do objęcia taką ochroną określono zasady ich zagospodarowania.

W studium nie określono natomiast wytycznych dla wyznaczania ogólnodostępnych terenów przeznaczonych pod zieleń miejską (parki, zieleńce, skwery itd.).

(akta kontroli, tom I str. 87, 393-463)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że studium ma na celu określenie ogólnych ram dla kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. W obowiązującym studium nie dostrzeżono potrzeby zdefiniowania pojęcia „powierzchnia biologicznie czynna”, ponieważ pojęcie to zostało zdefiniowane w mpzp, a organ administracji architektoniczno-budowlanej wydając pozwolenia na budowę sprawdza zgodność projektu budowlanego z zapisami mpzp a nie studium. Prezydent poinformował, że przy dokonywaniu kolejnych zmian studium, zostanie określony minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zieleni. Stwierdził, że na dzień dzisiejszy Miasto nie widzi potrzeby określenia w studium wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni odnoszących się do minimalnej powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojścia do tych terenów, wskaźników obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca oraz czasu dojścia pieszego do zieleni urządzonej oraz wytycznych do wyznaczania ogólnodostępnych terenów przeznaczonych pod zieleń miejską. Dodał, że w przypadku powiększenia granic administracyjnych Miasta, zostanie rozpatrzona zasadność określenia ww. wskaźników.

(akta kontroli, tom II str. 68)

1.5. Miasto Zamość posiadało mpzp uchwalony¹⁸ przez Radę Miasta w dniu 26.06.2006 r. Plan ten obejmował 99% całkowitej powierzchni Miasta wynoszącej 3 036 ha¹⁹. Planem miejscowym nie objęto 1% powierzchni, tj. 30,4 ha, którą

¹⁸ Uchwała nr XLV/499/06 Rady Miejskiej w Zamościu.

¹⁹ Całkowita powierzchnia Miasta Zamość wynosząca 3 036 ha, została wykazana przez działającego z up. Prezydenta Miasta Dyrektora Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Ochrony Zabytków w sporządzonych na potrzeby kontroli NIK zestawieniach dot. powierzchni gminy objętej mpzp oraz powierzchni terenów ujętych w mpzp w podziale na poszczególne rodzaje zabudowy. Powierzchnia ta jest o 2 ha większa od powierzchni Miasta Zamość wykazanej w aktualnie obowiązującym studium i mpzp Miasta (3034 ha). Według wyjaśnień inspektora Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Ochrony Zabytków Urzędu Miasta Zamość „aktualnie pracownicy wydziału posługują się oprogramowaniem Samorządowej Platformy Danych Przestrzennych, stanowiącym kompleksowe narzędzie, pozwalające na operowanie na obiektach w oparciu o mapy oraz generowanie niezbędnych danych, poprzedzone cyfryzacją mpzp sporządzoną przez wykwalifikowaną firmę zewnętrzną. Narzędzie to pozwala na miarodajne wyliczenie powierzchni Miasta, w tym funkcji poszczególnych terenów oraz wiarygodne wykazywanie danych w sprawozdaniach GUS PZP-1. Dlatego też docelowo całkowita powierzchnia Miasta zostanie skorygowana z 3 034 ha na 3 036 ha w dokumentach strategicznych Miasta oraz w sporządzonym sprawozdaniu GUS PZP-1 za 2020 r.”

stanowiły tereny zamknięte²⁰. W czasie kontroli Urząd Miasta nie dysponował danymi na temat kosztów opracowania tego planu w 2006 r.

Na dzień 31.12.2020 r. powierzchnia terenów ujętych w mpzp w podziale na poszczególne funkcje w stosunku do 1.01.2015 r. przedstawiała się następująco:

- zabudowa mieszkaniowa – 1 051 ha (34,6%), wzrost o 26 ha (0,8%),
- zabudowa usługowa – 422 ha (13,9%), wzrost o 20 ha (0,7%),
- zabudowa techniczno-produkcyjna – 182 ha (6%), wzrost o 3 ha (0,1%),
- komunikacja – 443 ha (14,6%), wzrost o 19 ha (0,6%),
- infrastruktura techniczna – 35 ha (1,2%), wzrost o 1 ha (0,1%),
- użytki rolnicze – 455 ha (15%), spadek o 58 ha (1,9%),
- zieleni i wody – 391 ha (12,9%), tj. pozostawała na takim samym poziomie, jak na dzień 1.01.2015 r.,
- inne – 23 ha (0,8%), tj. spadek o 11 ha (0,3%).

Udział obszarów zielonych na terenach objętych mpzp (3 036 ha) wynoszący 12,9% (391 ha) był o 1,7% (49,9 ha) wyższy od powierzchni terenów zielonych wyznaczonej w obowiązującym studium (11,2%, tj. 341,1 ha).

(akta kontroli, tom I str. 88-95, 464-615)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że różnica w wielkości powierzchni terenów zielonych wyznaczonych w studium w stosunku do wielkości takiej powierzchni wskazanej w mpzp wynika z faktu, że studium posiada ogólny charakter, natomiast mpzp rygorystycznie określa wskaźniki i parametry zabudowy i zagospodarowania terenu. Poinformował, że aktualnie zwektoryzowana część graficzna mpzp pozwala na precyzyjne wyliczenie (od 2019 r.) danych przestrzennych, czego nie można było zweryfikować na wcześniejszych etapach analiz w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta. W odniesieniu do danych zawartych w studium są to nadal dane szacunkowe oparte na pomiarach na mapie rastrowej w skali 1:25000, co dodatkowo jest obarczone błędem pomiarowym.

(akta kontroli, tom II str. 62-65)

W obowiązującym od dnia 26.06.2006 r. mpzp m.in. określono dla wszystkich 31 jednostek strukturalnych Miasta m.in. zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego; zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego; zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu wyszczególnione w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, z wyjątkiem dwóch wskaźników, tj. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, których nie określono w mpzp. Ponadto, dla jednej jednostki strukturalnej, tj. dla Starego Miasta nie określono również minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Dla pozostałych jednostek strukturalnych Miasta wskaźnik ten ustalono na zróżnicowanym poziomie i w zależności od rodzaju przeznaczenia terenów wynosił: pod MN - 30% powierzchni działki, pod MN+U - 20%, pod zabudowę mieszkaniową szeregową – 20%, pod MW – 30%, pod MW+U - 20%, pod U - 10%, pod zabudowę usługową zdrowia turystyki i handlu – 10%, pod zabudowę usługową sportu i rekreacji – 20%, pod zabudowę obsługi komunikacji samochodowej oraz infrastruktury technicznej – 10%, dla terenów ZU – 80%, dla terenów ZU i usług sportu – 70%, dla terenów komunikacji pieszej i ZU – 50%, dla terenów zieleni izolacyjnej - 80%; dla ZU i usług innych – 50% i dla lasów – 90% powierzchni terenów.

²⁰ Zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, ze zm.) przez tereny zamknięte - rozumie się tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych.

W trzech przypadkach ustalony w mpzp wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej różnił się od wysokości ww. wskaźnika ustalonego w studium. Dotyczyło to terenów przeznaczonych pod zabudowę:

- mieszkaniową wielorodzinną w Jednostce Strukturalnej nr 6 „III Obwód Strategiczny – Część Wschodnia”, gdzie wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w mpzp wynosił co najmniej 20% powierzchni działki, natomiast w studium został on określony na minimum 30%;
- usługową sportu i rekreacji w Jednostce Strukturalnej nr 19 Nowe Miasto - Część Południowa”, gdzie wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w mpzp wynosił co najmniej 20%, natomiast w studium został on określony na minimum 30%;
- mieszkaniową jednorodzinną z usługami w Jednostce Strukturalnej nr 29 „Majdan – Część Południowa”, gdzie wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w mpzp wynosił co najmniej 10% powierzchni działki, natomiast w studium został on określony na minimum 20%.

(akta kontroli, tom I str. 448-449, 464-615)

W mpzp w § 3 ust. 2 pkt 19 zdefiniowano pojęcie powierzchni biologicznie czynnej. Stwierdzono, że jest to „część działki budowlanej położonej na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana, nie stanowi dojazdów i dojeżdżających pieszych, jest pokryta trwałą roślinnością lub jest użytkowana rolniczo, a także tereny lasów, cieków i zbiorników wodnych. Udział powierzchni biologicznie czynnej jest wyrażony procentowo jako stosunek powierzchni biologicznie czynnej do całkowitej powierzchni działki budowlanej”.

W latach 2015-2020 Rada Miasta dokonała 29 zmian mpzp, a powierzchnia planu miejscowego objęta zmianami wynosiła ogółem 244,08 ha (tj. 8% całkowitej powierzchni Miasta). Koszty poniesione przez UM na sporządzenie tych zmian wynosiły ogółem 309,7 tys. zł. W przypadku ośmiu zmian Urząd nie poniósł kosztów ich sporządzenia, ponieważ procedura planistyczna została przeprowadzona przez pracowników Wydziału Budownictwa, Urbanistyki i Ochrony Zabytków UM (dalej: „WBUiOZ”), natomiast w przypadku pozostałych 21 zmian, poniesione przez Urząd koszty sporządzenia tych planów wynosiły się od 4,9 tys. zł do 68,9 tys. zł.

W 22 przypadkach zmiany mpzp dotyczyły m.in. terenów zielonych, w tym:

- zmniejszenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, np. z 50% na 20%, z 50% na 30% i z 30% na 20%;
- zwiększenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej np. z 10% na 30% i z 30% na 40%;
- wyodrębnienia terenów zieleni urządzonej;
- dodania terenu zieleni urządzonej;
- zmiany przeznaczenia terenów zieleni urządzonej niskiej na teren usług komunikacji samochodowej z wyznaczonym pasem zieleni izolacyjnej;
- zmiany terenów rolnych na tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami.

Szczegółowym badaniem objęto 10 losowo wybranych zmian mpzp, dokonanych w latach 2015-2020, tj.:

- 1) zmianę mpzp w zakresie terenów w rejonie ul. Lutosławskiego²¹;
- 2) zmianę mpzp w zakresie terenów zlokalizowanych w obrębie Osiedla Rataja (ul. Północna – ul. Lubelska – PKP)²²;

²¹ Uchwała Nr XXVI/417/2020 Rady Miasta Zamość z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość (jednostka strukturalna nr 19 – Nowe Miasto – część południowa, teren w rejonie ul. Lutosławskiego.

²² Uchwała Nr XXIII/358/2020 Rady Miasta Zamość z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość w rejonie ul. Lubelskiej – ul. Północnej – PKP.

- 3) zmianę mpzp w obrębie Osiedla Rataja, pomiędzy ul. Zagrodową, ul. Górną i ul. Osiedlową²³;
 - 4) zmianę mpzp w zakresie terenów w rejonie ulic Sadowej i Dzieci Zamojszczyzny²⁴;
 - 5) zmianę mpzp w obrębie jednostki strukturalnej nr 23 Wschodnie Przedmieście Lubelskie – część wschodnia²⁵;
 - 6) zmianę mpzp w obrębie jednostki strukturalnej nr 27 Osiedle przy Obwodnicy – część południowa pomiędzy ul. Krasnobrodzką i ul. Lwowską²⁶;
 - 7) zmianę mpzp w obrębie jednostki strukturalnej nr 15 Zachodnia Karolówka – część południowa w rejonie ul. Szczepieskiej²⁷;
 - 8) zmianę mpzp w zakresie terenów w rejonie ulicy Śląskiej i Braterstwa Broni²⁸;
 - 9) zmianę mpzp w obrębie sześciu jednostek strukturalnych Miasta, tj.: nr 4 Obwód Strategiczny – część zachodnia, nr 5 Obwód Strategiczny - część północna, nr 6 Obwód Strategiczny – część wschodnia, nr 10 Janowice – część północna, nr 12 Wschodnia Karolówka - część północna i nr 13 Wschodnia Karolówka część południowa²⁹;
 - 10) zmianę mpzp w rejonie ronda ulic Legionów i Prymasa Stefana Wyszyńskiego³⁰.
- We wszystkich ww. 10 przypadkach zmiany mpzp dotyczyły również:

- określenia wskaźników zagospodarowania terenu objętego zmianą mpzp, tj.: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji (których nie było w dotychczas obowiązującym planie miejscowym);
- zmiany parametrów dot. wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu na wartość procentową (w dotychczas obowiązujących mpzp ograniczenie to było określane w metrach jako łączna powierzchnia budynku mieszkalnego i budynków usługowych w stosunku do powierzchni działki);
- korekty (zmniejszenia lub zwiększenia) wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Ponadto w przypadku siedmiu zmian mpzp, zdefiniowano pojęcie powierzchni biologicznie czynnej. I tak:

- w jednym przypadku stwierdzono, że przez pojęcie to należy rozumieć „teren biologicznie czynny, w rozumieniu przepisów odrębnych dotyczących warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”;
- w pięciu przypadkach, że przez pojęcie to należy rozumieć „teren biologicznie czynny, zgodnie ze znaczeniem pojęciowym określonym w przepisach odrębnych”;

²³ Uchwała Nr XXXIII/359/2020 Rady Miasta Zamość z dnia 31 sierpnia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość (w obrębie Osiedla Rataja, terenu pomiędzy ul. Zagrodową – ul. Górną – ul. Osiedlową).

²⁴ Uchwała Nr XVII/289/2020 Rady Miasta Zamość z dnia 27 stycznia 2020 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość w obrębie Osiedla Stare Miasto – Rejon ul. Sadowej i ul. Dzieci Zamojszczyzny.

²⁵ Uchwała Nr XLII/534/2018 Rady Miasta Zamość z dnia 25 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość (w wyodrębnionej w granicach administracyjnych miasta jednostce strukturalnej nr 23 – Wschodnie Przedmieście Lubelskie – część wschodnia).

²⁶ Uchwała Nr X/148/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 24 czerwca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość (w obrębie jednostki strukturalnej nr 27 – Osiedle przy Obwodnicy – część południowa pomiędzy ul. Krasnobrodzką – Lwowską).

²⁷ Uchwała Nr VIII/104/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość (w obrębie jednostki strukturalnej nr 15 – Zachodnia Karolówka – część południowa w rejonie ul. Szczepieskiej).

²⁸ Uchwała Nr V/76/2019 Rady Miasta Zamość z dnia 25 lutego 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość.

²⁹ Uchwała Nr XXXVI/462/2017 Rady Miasta Zamość z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość.

³⁰ Uchwała Nr XXXV/312/2016 Rady Miasta Zamość z dnia 29 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Zamość.

- w jednym przypadku, że przez pojęcie to należy rozumieć „powierzchnię działki niezabudowaną i nieutwardzoną, niestanowiącą nawierzchni dojazdów i dojść pieszych, pokrytą roślinnością naturalną lub urządzoną oraz powierzchnię wodną”.

Dokonując ww. zmian mpzp pozyskano wymagane opinie i uzgodnienia o projektach tych planów, w tym m.in. opinie: MKUA, RDOŚ, oraz Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Lublinie. Ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu oraz o wyłożeniu projektu zmiany planu do publicznego wglądu zostały opublikowane na stronie podmiotowej Miasta w Biuletynie Informacji Publicznej, na tablicy ogłoszeń Urzędu Miasta oraz w prasie lokalnej.

Podczas procedury planistycznej, w terminach określonych w ogłoszeniach o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego lub o wyłożeniu projektu zmiany planu miejscowego do publicznego wglądu nie wpływały uwagi/wnioski od osób/podmiotów zainteresowanych, które dotyczyłyby zachowania lub zwiększania terenów zielonych.

Zgodnie z przepisami upzp oraz 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 środowisko³¹, został zapewniony udział społeczeństwa w pracach nad zmianami mpzp, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej oraz zachowano jawność i przejrzystość procedur planistycznych przy pracach nad projektem zmiany planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. We wszystkich przypadkach na zlecenie Prezydenta Miasta uprawniony urbanista opracował prognozę oddziaływania na środowisko ustaleń projektu zmiany mpzp. Zmiany mpzp objętych badaniem były inicjowane przez Prezydenta Miasta lub właścicieli nieruchomości objętych zmianą planu miejscowego. Ustalenia zmiany planu nie naruszały postanowień studium.

(akta kontroli, tom I str. 88-94, 665-671)

1.6. Miasto Zamość nie opracowało dotychczas gminnego programu rewitalizacji, o którym stanowi art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³². Opracowano, natomiast „Lokalny program rewitalizacji Miasta na lata 2017-2023”³³, który do dnia 31.12.2020 r. był trzykrotnie aktualizowany. W latach wcześniejszych Miasto opracowało natomiast dwa lokalne programy rewitalizacji dla dwóch spośród 31 jednostek strukturalnych Miasta, tj. „Lokalny program rewitalizacji Starego Miasta na lata 2009-2015” oraz „Lokalny program rewitalizacji części Dzielnicy Nowe Miasto na lata 2010-2015”³⁴.

W programie rewitalizacji na lata 2017-2023 zaplanowano ogółem 20 projektów podstawowych oraz siedem uzupełniających. Spośród 27 zaplanowanych do realizacji projektów jeden, pn. „Zwiększenie dostępności zalewu miejskiego w Zamościu jako miejsca aktywnej rekreacji w sąsiedztwie zamojskiego zespołu staromiejskiego”, dotyczył terenów zielonych. W programie rewitalizacji oszacowano wartość tego projektu (na kwotę 13 245,1 tys. zł) oraz określono termin jego realizacji (w latach 2017-2019).

Wyznaczenie w programie rewitalizacji obszaru rewitalizacji było spójne ze strategią rozwoju Miasta oraz z mpzp i studium. Na etapie opracowywania ww. programu zostały przeprowadzone szerokie konsultacje społeczne, w tym badanie ankietowe wśród 1 323 mieszkańców Miasta. W udzielonych odpowiedziach 176 osób, tj. 13,3% wszystkich osób uczestniczących w badaniu ankietowym wskazało, że

³¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.

³² Dz. U. z 2021 r. poz. 485.

³³ Uchwała Nr XXX/380/2017 Rady Miasta Zamość z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Zamość na lata 2017-2023.

³⁴ Uchwała nr XXIX/273/09 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 23 lutego 2009 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Starego Miasta w Zamościu na lata 2009-2015, oraz uchwała nr XLV/462/10 Rady Miejskiej w Zamościu z dnia 30 sierpnia 2010 r. w sprawie przyjęcia Programu Rewitalizacji Części Dzielnicy Nowe Miasto w Zamościu na lata 2010-2015.

najpoważniejszym problemem związanym ze środowiskiem naturalnym w Mieście jest brak lub zły stan terenów zielonych.

(akta kontroli, tom I str. 616-664)

1.7. W związku z tym, że Miasto Zamość nie posiadało gminnego programu rewitalizacji, nie zachodziła konieczność opracowania miejscowego planu rewitalizacji. Zgodnie z art. 37f ust. 1 upzp, rada gminy może uchwalić dla obszaru rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 3 ustawy o rewitalizacji, miejscowy plan rewitalizacji, jeżeli uchwalony został gminny program rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 tej ustawy.

(akta kontroli, tom I str. 616-664)

1.8. W Urzędzie Miasta nie sporządzono diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni, w której zidentyfikowano by podstawowe problemy dotyczące zieleni miejskiej, równomierności rozmieszczenia terenów zielonych w poszczególnych częściach Miasta, w tym ich dostępności dla mieszkańców. Nie przeprowadzono również inwentaryzacji terenów zieleni, a także nie zlecano badań i opracowań eksperckich w tym zakresie.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że Miasto nie posiada takiej diagnozy ani nie dokonało inwentaryzacji terenów zielonych w Mieście, ponieważ nie było takiego wymogu. Dodał, że opracowanie takiej diagnozy i przeprowadzenie takiej inwentaryzacji dla całego Miasta wiąże się z dużymi wydatkami finansowymi. Poinformował, że działania mające na celu zachowanie i zwiększanie terenów zieleni realizowane były na terenie Miasta na bieżąco w trakcie prowadzonych prac utrzymaniowych tych terenów, a w przypadku zieleni w pasach drogowych w trakcie prowadzonych modernizacji i remontów dróg miejskich.

(akta kontroli, tom II str. 76-80)

1.9. Zgodnie z art. 72 ust. 4 ustawy Prawo ochrony środowiska w Urzędzie Miasta na potrzeby planistyczne zostało sporządzone opracowanie ekofizjograficzne, w którym scharakteryzowano poszczególne elementy przyrodnicze Miasta na obszarze objętym studium oraz mpzp i ich wzajemne powiązania. Sformułowano, m.in. zasady kształtowania przyrody, w tym m.in., że tereny zielone powinny być zakładane w pierwszym rzędzie na obszarach najmniej przekształconych, z resztkami starej przyrody oraz, że tereny te powinny zachowywać ze sobą łączność za pośrednictwem korytarzy ekologicznych. Jako przykłady nieuwzględniania w pełni uwarunkowań przyrodniczych Miasta wskazano m.in.: realizację zabudowy mieszkaniowej w lokalnych korytarzach przewietrzania Miasta, realizację dróg publicznych przez obszary cenne przyrodniczo, lokalizację zabudowy mieszkaniowej w obrębie systemu przyrodniczego Miasta, nadmierną likwidację terenów zieleni oraz brak nasadzeń kompensacyjnych, w tym gatunkami rodzimymi. W opracowaniu tym wskazano również tereny, których użytkowanie i zagospodarowanie, z uwagi na cechy zasobów środowiska i ich rolę w strukturze przyrodniczej obszaru, powinno być podporządkowane potrzebom zapewnienia prawidłowego funkcjonowania środowiska i zachowania różnorodności biologicznej. Innych dokumentów strategicznych, które odnosiłyby się do zagadnień związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych w Urzędzie Miasta nie opracowywano. Również Prezydent Miasta nie wydawał zarządzeń/wytocznych w tym zakresie.

(akta kontroli, tom II str. 1-19)

1.10. Prezydent Miasta powołał MKUA, jako organ doradczy Prezydenta w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ustalił regulamin

pracy, cele, organizację, zasady działania oraz wynagradzania członków Komisji³⁵. W okresie objętym kontrolą skład Komisji ulegał zmianie i wynosił od 10 do 13 osób. Do 22.01.2020 r. przewodniczącym Komisji był Dyrektor WBUiOZ, natomiast od 22.01.2020 r. przewodniczącym jest osoba niebędąca pracownikiem UM (specjalista w zakresie architektury i urbanistyki). W latach 2015-2020 (do dnia zakończenia kontroli) członkami Komisji byli pracownicy WBUiOZ oraz Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami UM Zamość, a także osoby niebędące pracownikami UM (specjaliści w zakresie: architektury, urbanistyki, ochrony zabytków i ochrony środowiska).

W okresie objętym kontrolą MKUA odbyła 28 posiedzeń, podczas których zaopiniowała: 43 projekty uchwał w sprawie zmiany mpzp, 227 wniosków o zmianę mpzp, osiem wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej, dwa projekty uchwał w sprawie zmiany studium, osiem wniosków o zmianę studium, dwa wnioski o zmianę decyzji o warunkach zabudowy. Komisja dokonała także oceny projektów/koncepcji: zagospodarowania terenu przy Zalewie Miejskim, zagospodarowania działek przy ul. Młyńskiej oraz zagospodarowania działki przy ul. Piłsudskiego.

Wnioski odnoszące się do zmiany przeznaczenia terenów zieleni w mpzp lub w studium (np. z terenów zieleni urządzonej, nieurządzonej lub izolacyjnej) na inne funkcje (np. na tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, wielorodzinną lub usługową) były negatywnie opiniowane przez MKUA. W przypadku wniosków o lokalizację inwestycji mieszkaniowej oraz towarzyszących realizowanych na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących³⁶, Komisja w trzech przypadkach wyraziła opinię negatywną wskazując m.in., że na działce wnioskodawcy brak jest możliwości utworzenia pasów zieleni izolacyjnej, że planowana inwestycja zlokalizowana jest na terenach zielonych, których brakuje w mieście lub że w trakcie realizowania inwestycji zostanie zniszczony istniejący zabytkowy drzewostan. W pozostałych trzech przypadkach Komisja wyraziła opinię pozytywną, natomiast w dwóch pozytywną z uwagami o lokalizacji takich inwestycji. Ponadto, MKUA w dniu 10.09.2018 r. dokonała oceny aktualności studium oraz mpzp Miasta. W sformułowanej opinii Komisja wskazała na: nieaktualność zasad ochrony środowiska zapisanych w mpzp; brak w planie miejscowym parametrów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów, wynikających z przepisów upzp, a także na nieaktualność zapisów studium i mpzp, w tym danych liczbowych zawartych w tych dokumentach. Na konieczność aktualizacji mpzp Komisja wskazywała też w opinii do mpzp wydanej w dniu 22.12.2015 r. Stwierdziła wówczas, że „wobec dużej ilości zmian od momentu uchwalenia w dniu 26.06.2006 r. mpzp, należy przystąpić do aktualizacji całości mpzp oraz zaprzestać pojedynczych zmian obejmujących zakresem kilka działek”.

(akta kontroli, tom II str. 20-56)

1.11. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w UM nie zidentyfikowano problemów i barier organizacyjnych i finansowych w związku z wdrażaniem w życie zapisów studium i mpzp, w tym odnoszących się do zachowania i rozwoju terenów zielonych w Mieście.

(akta kontroli, tom II str. 72-74)

³⁵ Zarządzenie nr 22/2020 Prezydenta Miasta Zamość z dnia 22 stycznia 2020 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej i ustalenia zasad jej działania w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Upřednio obowiązywały w tej sprawie zarządzenia Prezydenta Miasta Zamość: Nr 91/2019 z dnia 2 kwietnia 2019 r., Nr 20/2019 z dnia 17 stycznia 2019 r., Nr 18/2018 z dnia 12 stycznia 2018 r., Nr 42/2018 z dnia 5 marca 2018 r., Nr 21/2017 z dnia 19 stycznia 2017 r. i nr 266/2003 z dnia 12 listopada 2003 r.

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm. (dalej: lex deweloper).

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Do dnia 23.04.2021 r. w mpzp dla 92% powierzchni objętej tym planem nie określono niektórych wskaźników zagospodarowania terenu, tj. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, a dla jednostki strukturalnej Stare Miasto także minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Brak tych wskaźników może utrudniać realizację sformułowanych w studium zasad zrównoważonego rozwoju Miasta.

(akta kontroli, tom I str. 464-615)

Zgodnie z postanowieniami art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji.

Na brak w mpzp ww. parametrów i wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów, wynikających z upzp oraz na nieaktualność ustaleń planu miejscowego wskazywała MKUA na posiedzeniu w dniu 10.09.2018 r.

(akta kontroli, tom II str. 56)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w chwili obecnej trudno stwierdzić, z jakich powodów w przyjętym w dniu 26.06.2006 r. mpzp nie określono wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy (dla wszystkich jednostek strukturalnych Miasta) oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (dla Starego Miasta). Wyjaśnił, że brak określenia wymienionych wskaźników, nie został dostrzeżony przy odbiorze dokumentu przez Miasto, jak również przez Radę Miasta, która bez zastrzeżeń, przyjęła mpzp, natomiast obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową powstał dopiero wraz z wejściem w życie przepisów ustawy z dnia 23 października 2013 r. o zmianie ustawy Prawo o ruchu drogowym i niektórych innych ustaw³⁷. Poinformował, że obecnie Miasto mając świadomość braku ważnych zapisów w mpzp, przy każdej zmianie uwzględnia obowiązujące przepisy prawa i zobowiązuje się do dalszego sukcesywnego uzupełniania wszystkich brakujących wskaźników i parametrów urbanistycznych w mpzp.

(akta kontroli, tom II str. 62-65)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto posiadało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Nie dysponowało jednak kompleksową diagnozą stanu i inwentaryzacją zieleni, których ustalenia pozwalałyby na rzetelne określanie długoterminowych oraz bieżących działań dotyczących zieleni miejskiej.

Przeznaczenie terenów zielonych w mpzp było zgodne z dyspozycjami zawartymi w studium, a pełne pokrycie powierzchni Miasta planem miejscowym (z wyjątkiem terenów zamkniętych) umożliwiało skuteczną ochronę tych terenów przed ich niekontrolowaną zabudową.

Dokonując zmian mpzp pozyskano wymagane opinie i uzgodnienia oraz zapewniono udział społeczeństwa w pracach nad tymi zmianami.

³⁷ Dz. U. poz. 1446.

NIK zauważa, że nieokreślenie w mpzp dla 92% powierzchni objętej tym planem niektórych wskaźników zagospodarowania terenu, tj. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania, a dla jednostki strukturalnej Stare Miasto także minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, może utrudniać Miastu wdrażanie ustaleń planu miejscowego, w tym dotyczących zachowania i zwiększania terenów zielonych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zarządzanie terenami zielonymi

2.1. Miasto nie dysponowało aktualną inwentaryzacją terenów zielonych.

Prezydent wyjaśnił, że obowiązek prowadzenia systematycznych inwentaryzacji zieleni miejskiej nie został uregulowany ustawowo, brak jest zapisów dotyczących częstotliwości i formy jej wykonania oraz dofinansowania ze środków rządowych bądź regionalnych programów operacyjnych. Wykonanie dokładnej inwentaryzacji i waloryzacji krajobrazowej wiąże się z wysokimi kosztami, których wysokość rośnie wraz z realizacją wskazanych w opracowaniu zabiegów sanitarnych i pielęgnacyjnych. Dane zawarte w sprawozdaniu SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* nie wynikały, zatem z całościowej inwentaryzacji zieleni miejskiej, a z częściowych informacji pozyskiwanych z jednostek organizacyjnych Urzędu³⁸. W analizowanych latach wykonano natomiast: dokumentację dendrologiczną zieleni, na którą składała się inwentaryzacja 32 drzew oraz program prac konserwatorskich w Parku Miejskim w Zamościu, szczegółową ocenę stanu fitosanitarnego obiektów uznanych za pomniki przyrody na terenie Miasta Zamość, inwentaryzację zieleni i plan nasadzeń na Cmentarzu Wojennym Rotunda w Zamościu, inwentaryzację dendrologiczną wraz z waloryzacją drzewostanu w pasach drogowych poszczególnych ulic miejskich, inwentaryzację dendrologiczną zieleni nieruchomości przy ulicy Sadowej i Dzieci Zamojszczyzny³⁹.

(akta kontroli, tom II str. 69-71, 76-134)

2.2. W treści dokumentów planistycznych i strategicznych nie określono konkretnych rozwiązań w obszarze organizacji systemu zarządzania zielenią. Zadania z zakresu zachowania terenów zielonych (w szczególności utrzymanie zieleni, opracowywanie, aktualizacja oraz raportowanie realizacji programu ochrony środowiska, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów oraz nakładanie kar za zniszczenie, usuwanie i niewłaściwą pielęgnację terenów zieleni) należały do kompetencji Biura Ochrony Środowiska i Zieleni Miejskiej⁴⁰, a następnie po jego likwidacji zostały przypisane do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: WGKiOŚ). Zagadnienia dotyczące planowania przestrzennego wykonywał WBUiOZ, który został również zobowiązany do czynnej współpracy z WGKiOŚ. Jednostki te były podległe bezpośrednio jednemu z wiceprezydentów, natomiast odpowiedzialny za realizację projektów rewitalizacyjnych Wydział Rozwoju Miasta i Funduszy Zewnętrznych podlegał Sekretarzowi Miasta Zamość. Struktura powyższa była wprawdzie zgodna ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁴¹, jednakże w Urzędzie nie wyznaczono wyspecjalizowanej komórki organizacyjnej do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych w Mieście.

Prezydent wyjaśnił, że „niespójność działań oraz niedostateczna komunikacja między jednostkami wynikała z braku scentralizowanej jednostki organizacyjnej,

³⁸ Wydział Inwestycji Miejskich i Zamówień Publicznych, Wydział Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych, Wydział Oświaty, Zarząd Dróg Grodzkich, Zakład Gospodarki Lokalowej Sp. z o.o., Ośrodek Sportu i Rekreacji w Zamościu, Dom Dziecka w Zamościu, Ogród Zoologiczny im. Stefana Milera.

³⁹ Koszty poniesione na opracowanie przez podmioty zewnętrzne ww. dokumentów wyniosły łącznie 84 815,45 zł.

⁴⁰ Do dnia 11.08.2019 r.

⁴¹ Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84.

która byłaby odpowiedzialna za koordynację działań związanych z zarządzaniem zielenią w Mieście (...) i ograniczyłaby wydatki przy jednoczesnej gwarancji ochrony terenów zieleni istniejącej, a także projektowanej w procesach inwestycyjnych. Bariere przy utworzeniu takiej jednostki stanowią obecnie kwestie finansowe i niepełna kadra pracowników w związku z pandemią Covid – 19”.

(akta kontroli, tom I str. 13-14, tom II str. 69-71, 79-80)

2.3. Wydatki wykonane w latach objętych kontrolą na utrzymanie i zwiększenie zieleni wyniosły łącznie 4 887 tys. zł, co stanowiło 0,2% wydatków Miasta ogółem. W poszczególnych latach kwoty te wynosiły od 623 tys. zł w 2015 r. do 1 129 tys. zł w 2020 r. i stanowiły od 0,18% do 0,22% wydatków Miasta ogółem w danym roku. W analizowanym okresie Miasto nie realizowało zadań inwestycyjnych w obszarze zachowania i zwiększania terenów zielonych, a główne kierunki wydatków bieżących obejmowały w szczególności: utrzymanie parków i zieleńców, koszenie terenów zielonych, usuwanie i nasadzenia drzew i krzewów, zabiegi pielęgnacyjne, urządzanie rabat. Źródłem finansowania powyższych zadań były środki własne Miasta (4 812 tys. zł), środki pozyskane w 2017 r. i w 2018 r. z funduszy zewnętrznych (ogółem 23 tys. zł) oraz wpływy z kar i opłat za usuwanie drzew i krzewów zrealizowane w latach 2018-2020 (ogółem 52 tys. zł).

(akta kontroli, tom II str. 160)

2.4. W Mieście nie opracowano planu inwestycji lub innego kompleksowego dokumentu strategicznego w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Odnosząc się do realizacji zapisów strategii rozwoju Miasta, określającej zadania, które powinny zostać zrealizowane w ramach poszczególnych celów operacyjnych, Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że z uwagi na inne priorytety inwestycyjne i ograniczone środki finansowe nie udało się zrealizować wszystkich określonych w dokumencie strategicznym zadań. W fazie realizacji jest projekt pn. „Zwiększenie dostępności zalewu miejskiego w Zamościu jako miejsca aktywnej rekreacji w sąsiedztwie zamojskiego zespołu staromiejskiego”.

W latach 2015-2020, poza bieżącym utrzymaniem zieleni, zrealizowano zadania polegające m.in. na: zagospodarowaniu terenów zieleni poprzez wykonywanie nasadzenia drzew i krzewów⁴², urządzaniu zieleni miejskiej⁴³, zakładaniu łąk kwietnych⁴⁴, zasadzeniu 100 dębów na stulecie odzyskania niepodległości, nasadzeniu pnączy przy przystankach komunikacji miejskiej oraz utworzeniu czterech parków kieszonkowych i dwóch ogrodów sensorycznych⁴⁵. Wysokość kosztów poniesionych na realizację ww. zadań wyniosła ogółem 158,2 tys. zł. Aktualizacja Programu ochrony środowiska na lata 2013-2016 (opisanego w pkt 1.3. wystąpienia pokontrolnego) zakładała m.in. sporządzenie, a następnie prowadzenie okresowej aktualizacji inwentaryzacji przyrodniczej Miasta. Prezydent wyjaśnił, iż ujęte w ww. dokumencie zadanie nie zostało wykonane ze względu na brak środków w budżecie na jego realizację.

W treści kolejnej aktualizacji Programu zaplanowano utworzenie w latach 2018-2019 czterech parków kieszonkowych, spełniających częściowo funkcje ogrodów sensorycznych⁴⁶. Zadanie pn. „Urządzanie terenów zieleni miejskiej przy ul. Weteranów, Grunwaldzkiej, Mickiewicza i Wiejskiej w Zamościu, poprzez frezowanie gruntu, dowóz i sadzenie roślin, zakup ziemi, montaż palików oraz podlewanie sadzonek”, poprzedzone sporządzeniem dokumentacji projektowej,

⁴² Działka nr 102/8 przy ul. Wiejskiej (2017 r.), działka nr 4/11 przy ul. Królowej Jadwigi (OSIR) (2018 r.).

⁴³ Przy ul: Weteranów, Grunwaldzkiej, Mickiewicza i Wiejskiej (2018 r.).

⁴⁴ Działka nr 54/4 przy ul. Królowej Jadwigi (2018 r.), działka nr 19 od ul. Męczenników Rotundy do działki nr 13/92 fosa wzdłuż Bastionu VII (2020 r.).

⁴⁵ Przy ul. Partyzantów 68 i Peowiaków 30A.

⁴⁶ Zgodnie z Programem parki kieszonkowe miały obejmować następujące tereny: działka pomiędzy ulicami Weteranów i Noskowskiego – Bulwar Sighisoary, teren graniczący z ulicami Asnyka, Grunwaldzką i Lelewela, teren znajdujący się pomiędzy ulicami Mickiewicza i Słowackiego, działka położona przy ul. Wiejskiej.

zostało wykonane w 2018 r., a koszt jego realizacji wyniósł łącznie 74 599,2 zł. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono częściowy brak oraz liczne ubytki wykonanych w ww. parkach nasadzeń drzew i krzewów.

(akta kontroli, tom I str. 256-310, tom II str. 79-80, 200-206, 266-280, 440-441)

2.5. W analizowanym okresie Miasto Zamość dokonało zbycia gruntów, które zostały przewidziane w dokumentach planistycznych pod tereny zielone o łącznej powierzchni 0,1 ha⁴⁷. Działki te zostały sprzedane w celu poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych, na wniosek ich właścicieli. W wyniku zawartych transakcji uzyskano kwotę 113 840 zł. W latach 2017-2018 nabyto grunty⁴⁸ o łącznej powierzchni 0,4 ha za kwotę 865 257 zł. Teren o powierzchni 0,3 ha zakupiony w 2018 r. za 821 867 zł przeznaczono na realizację projektu pod nazwą „Zamość miasto UNESCO. Pomnik Historii RP produktem turystycznym polskiej gospodarki”. W 2016 r. Miasto Zamość dokonało wymiany terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną z usługami o powierzchni 0,4 ha na teren zieleni urządzonej (park) o powierzchni 1 ha za dopłatą wynikającą z różnicy wartości w wysokości 21 639 zł.

(akta kontroli, tom II str. 166-199)

2.6. Powierzchnia wszystkich terenów zielonych w Zamościu w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowała się w przedziale od 148,6 m² w 2017 r. do 155,7 m² w 2015 r., natomiast powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej – od 14,1 m² w 2015 r. do 15 m² w 2020 r. W przyjętych dokumentach strategicznych Miasto nie określiło powierzchni terenów zieleni urządzonej w stosunku do liczby mieszkańców.

(akta kontroli, tom II str. 165)

2.7. W latach 2015-2020 Miasto uzyskało ogółem 199 zezwoleń⁴⁹ na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych, zezwolenia objęły łącznie 1 259 szt. drzew i 1 316,2 m² krzewów. Największa liczba drzew została usunięta w 2018 r. (382 szt.), natomiast najmniejsza w 2017 r. (222 szt.). Największą liczbę krzewów usunięto w 2015 r. (197 m²), natomiast najmniejszą w 2017 r. (10 m²). Liczba nasadzeń drzew i krzewów w analizowanym okresie wyniosła odpowiednio 1 393 szt. i 3 893 m².

Podstawą wykazania w sprawozdaniu SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* danych dotyczących ubytków oraz nasadzeń drzew i krzewów były informacje uzyskane od jednostek organizacyjnych Miasta wskazanych w pkt 2.1 wystąpienia. Według wyjaśnień Dyrektora WGKiOŚ w sprawozdaniach nie są ujmowane dane dotyczące ilości usuniętych drzew na terenach nieruchomości prywatnych, co wynika z braku ustawowego obowiązku przekazywania do Urzędu informacji o ich usunięciu przez podmioty prywatne. Sprawozdania zostały terminowo przekazane do GUS, jednakże w dziale 3 sprawozdania za rok 2018 wykazano nieprawidłową wielkość powierzchni zieleni ulicznej. Jako przyczynę Dyrektor WGKiOŚ wskazał błąd pisarski pracownika.

Analizie poddano dokumentację dotyczącą wycinki drzew związanych z realizacją w kontrolowanym okresie pięciu wybranych inwestycji. Stwierdzono, iż wnioski o wydanie zezwolenia zawierały elementy wskazane w art. 83b ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵⁰ i zgodnie z art. 90 ust. 2 ww. ustawy zostały złożone do właściwego organu (Marszałek Województwa Lubelskiego). W treści decyzji w sprawie wydania zezwolenia ustalano termin usunięcia drzew oraz

⁴⁷ Tereny zieleni urządzonej, tereny zieleni urządzonej niskiej, tereny usług sportu i wód śródlądowych.

⁴⁸ Tereny zieleni urządzonej i usług sportu, teren wód otwartych pofortecznego układu wodnego, teren zieleni urządzonej niskiej z wyeksponowanymi obiektami pofortecznymi i pojedynczymi, pomnikowymi drzewami.

⁴⁹ Liczba zezwoleń wydanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła: w 2015 r. – 68, w 2016 r. – 24, w 2017 r. – 20, w 2018 r. – 31, w 2019 r. – 22 i w 2020 r. – 34.

⁵⁰ Dz. U z 2020 r. poz. 55, ze zm.

nakazywano wykonanie nasadzeń zastępczych. Miasto wywiązało się z tych obowiązków, nasadzenia wykonano w miejscach wskazanych w zezwoleniach, a liczba zasadzonych drzew, a także gatunek oraz odmiana były zgodne z treścią otrzymanych decyzji. Miasto każdorazowo przekazywało stosowną informację wraz z mapami sytuacyjnymi nasadzeń, jednakże w jednym przypadku informacja ta została przekazana Marszałkowi Województwa z przekroczeniem obowiązującego terminu⁵¹.

(akta kontroli, tom II str. 135-159, 162, 207-257, 266-280, 440-441)

2.8. W analizowanym okresie wydano ogółem 769 zezwoleń⁵² na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne, zezwolenia objęły łącznie 3 818 szt. drzew i 2 792 m² krzewów. Według udzielonej przez dyrektora WGKiOŚ informacji, w związku z faktem, iż wydane zezwolenia dotyczyły w większości nieruchomości prywatnych lub stanowiących własność Skarbu Państwa, będących w zarządzie różnych podmiotów, Urząd nie posiadał wiedzy czy wnioskodawcy usunęli wszystkie drzewa, na które otrzymali zezwolenia. Przepisy ustawy nie zobowiązują wnioskodawców do składania sprawozdań z wykonania decyzji, jednakże na podstawie ilości ponownych wniosków dotyczących drzew, na których usunięcie już wydano zezwolenie, można wnioskować, że ok. 98-99% decyzji jest wykonywanych. Liczba drzew posadzonych wyniosła łącznie 2 317 szt., a powierzchnia nasadzeń krzewów – 1 124 m².

(akta kontroli, tom II str. 163-164)

2.9. W 2019 r. w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy gminy Zamość zgłosili ogółem 49 projektów, w tym jeden dotyczący terenów zieleni miejskiej, jednakże nie został on zrealizowany. W pozostałych latach objętych badaniem projekty finansowane z budżetu obywatelskiego nie były zgłaszane.

(akta kontroli, tom II str. 161)

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

- w zakresie skuteczności ochrony przed degradacją i zniszczeniem: brak jednolitego dokumentu określającego wytyczne dot. zarządzania i kształtowania zieleni, w tym ochrony i pielęgnacji drzew w procesach inwestycyjnych (...) oraz brak środków na bieżący monitoring i pielęgnację zieleni wysokiej;
- w zakresie tworzenia nowych terenów zielonych: brak środków na finansowanie inwestycji oraz tzw. zielonego budżetu obywatelskiego, który uwzględniałby potrzeby tworzenia nowych miejsc rekreacyjno – wypoczynkowych;
- w zakresie dokonywania nasadzeń w miejscach zurbanizowanych z występującym deficytem zieleni: brak możliwości dokonywania nasadzeń wysokich w centrum Miasta i w jego najbliższym otoczeniu, ze względu na zabytkowy charakter terenu oraz obawy mieszkańców dot. zbyt bliskiej odległości nasadzeń od budynków (nadmierne zaciemnienie, łamanie gałęzi w wyniku nagłych zdarzeń atmosferycznych itp.);
- w zakresie adekwatności obowiązujących przepisów prawa do zapewnienia skutecznej ochrony drzew i krzewów, w tym zapobiegania nielegalnego ich usuwania: niejasne oraz nieprzejrzyste zmiany w ustawie o ochronie przyrody, które sprawiają, że Urząd nie ma wpływu na samowolne usuwanie drzew na terenach prywatnych. Rozwiązaniem może być zawieranie umów z właścicielami, które dawałyby Miastu prawo do wykonywania nasadzeń lub pielęgnacji drzew (w tym również wykonywanie podcięć oraz kontrolowanie

⁵¹ Termin przekazania informacji ustalono decyzją Marszałka Województwa Lubelskiego na dzień 15.05.2018 r., dokument faktycznie przekazano w dniu 25.05.2018 r.

⁵² Liczba zezwoleń wydanych w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła: w 2015 r. – 201, w 2016 r. – 224, w 2017 r. – 85, w 2018 r. – 122, w 2019 r. – 70 i w 2020 r. – 67.

ich stanu i jakości) na terenie prywatnym, w zamian za zaprzestanie usuwania drzew na danej działce;

- w zakresie innych zagadnień dot. zarządzania i administrowania terenami zielonymi: Miasto realizując zadania z zakresu tworzenia nowych terenów zieleni (łąki kwietne, ogrody deszczowe itp.) współpracuje z innymi podmiotami (mieszkańcy, prywatni przedsiębiorcy) na rzecz zieleni miejskiej. Problemem jest stworzenie mechanizmu i procedury partycypacji społecznej w działaniach Urzędu. Blokadą jest również edukacja mieszkańców podnosząca świadomość o roli zieleni w miastach oraz trudności z poszukiwaniem nowych miejsc na nasadzenia – szczególnie w przypadku roślinności wysokiej sadzonej wzdłuż ulic ze względu na kolizję z infrastrukturą podziemną i naziemną.

(akta kontroli, tom II str. 69-71, 76-78)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak skutecznego nadzoru nad utrzymaniem i pielęgnacją zieleni na terenach utworzonych w 2018 r. czterech parków kieszonkowych spowodował, że urządzona na tych terenach zieleń została zniszczona, w tym większość dokonanych nasadzeń drzew, krzewów i roślin. Poniesione na urządzenie tych parków wydatki stanowiły ogółem kwotę 74 599,2 zł.

(akta kontroli, tom II str. 200-206, 266-280, 440-443)

Według wyjaśnień Dyrektora WGKiOŚ „w ciągu ostatnich dwóch lat roślinność miejską osłabiły długotrwałe susze, które miały także wpływ na obecny stan parków. Park zlokalizowany przy ul. Wiejskiej został w 90% zniszczony przez żerujące przy rzece Łabuńce bobry. Na terenie parku położonego przy ul. Mickiewicza i Słowackiego Zarząd Osiedla Karolówka, bez konsultacji z Urzędem, wybudował boisko sportowe. Nasadzenia w parku przy ul. Grunwaldzkiej zniszczyła susza, część została skradziona i zniszczona przez nieznanych sprawców, co zgłoszono organom Policji, najmniejsze byliny zostały skoszone przez pracowników firmy odpowiedzialnej za utrzymanie zieleni. W parku zlokalizowanym przy ul. Weteranów większość nasadzeń zniszczyła susza, a część z nich została również skoszona przez pracowników firmy utrzymującej zieleń w Mieście”.

(akta kontroli, tom II str. 442-443)

2. Nieterminowe przekazanie informacji o nasadzeniach zastępczych wymaganych decyzją Marszałka Województwa Lubelskiego nr FZ-II.7170.37.2017.EMA z dnia 31.07.2017 r. W decyzji ustalono termin przekazania informacji do 15.05.2018 r., natomiast faktycznie informacja została przekazana w dniu 25.05.2018 r., tj. 10 dni po wyznaczonym terminie.

(akta kontroli, tom II str. 207-257)

Jako przyczynę opóźnienia Dyrektor WGKiOŚ wskazał błąd pracownika odpowiedzialnego za realizację decyzji.

(akta kontroli, tom II str. 442-443)

3. Nierzetelne sporządzenie sprawozdania SG-01 za rok 2018, w którym w dziale 3 *Tereny Zieleni w miastach i wsiach* wykazano, że wielkość powierzchni zieleni ulicznej w Mieście wynosi 58,98 ha, podczas gdy faktycznie było to 28,48 ha.

(akta kontroli, tom II str. 141-143)

Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że przyczyną ww. nieprawidłowości był błąd pisarski pracownika odpowiedzialnego za sporządzenie tego sprawozdania.

(akta kontroli, tom II str. 442-443)

Powierzchnia terenów zieleni i wód, w tym terenów zieleni urządzonej w Zamościu nie ulegała zasadniczym zmianom w latach 2015–2020. Miasto nie planowało i nie realizowało przedsięwzięć inwestycyjnych dotyczących tworzenia nowych terenów zielonych, a działania Miasta koncentrowały się na bieżącym utrzymaniu terenów zielonych już istniejących. Wydatki Miasta na ten cel wynosiły od 623 tys. zł (w 2015 r.) do 1 129 tys. zł (w 2020 r.) i stanowiły od 0,18% do 0,22% wszystkich wydatków Miasta w danym roku.

Urząd prawidłowo wywiązał się z obowiązków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, z wyjątkiem nieterminowego poinformowania w jednym przypadku właściwego organu o dokonaniu nasadzeń zastępczych.

Brak skutecznego nadzoru ze strony właściwych w sprawach zarządzania zielenią pracowników Urzędu Miasta nad prowadzonymi pracami porządkowymi i utrzymaniowymi na terenach zieleni urządzonej spowodował, że po upływie dwóch lat nasadzone na terenie utworzonych w 2018 r. czterech tzw. parków kieszonkowych: drzewa, krzewy i roślinność została w większości zniszczona. Poniesione przez Miasto koszty urządzenia tych parków wynosiły ogółem 74,6 tys. zł.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

3.1. Według danych wykazanych przez UM w tabelach sporządzonych na potrzeby niniejszej kontroli NIK, w okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Zamość wydał dziesięć decyzji o warunkach zabudowy, z tego dwie dotyczące zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (po jednej w roku 2016 i w 2017), siedem zabudowy usługowej (jedną w roku 2015, po dwie w roku 2016 i 2017 oraz po jednej w roku 2018 i 2019), jedną dotyczącą innej zabudowy (w roku 2017). Powierzchnia terenów, dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy wyniosła 4,9 ha, z tego 0,8 ha dotycząca decyzji z 2015 r., 1,6 ha decyzji z 2016 r., 2,2 ha decyzji z 2017 r., 0,1 ha decyzji z 2018 r. i 0,2 ha decyzji z 2019 r.

W sprawozdaniach GUS PZP-1 Planowanie przestrzenne w gminie za lata 2015-2016 oraz PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za lata 2017-2019 UM wykazał inne dane z tego zakresu, co opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli, tom I str. 51-86, 96-97)

3.2. W związku z pokryciem mpzp blisko całej powierzchni Miasta decyzje o warunkach zabudowy wydawane były jedynie dla nieruchomości wyłączonych terenów zamkniętych. Jednocześnie stwierdzono, że zgodnie z rekomendacjami MKUA Urząd systematycznie oddalał wnioski osób ubiegających się o zmianę mpzp, polegającą na przeznaczeniu na cele budowlane terenów zarezerwowanych w studium na cele rolnicze oraz tereny zielone, zlokalizowane głównie w strefie Systemu Przyrodniczego Miasta.

(akta kontroli, tom I str. 175-186)

3.3. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie było określonych pisemnych procedur wewnętrznych regulujących proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Według wyjaśnienia Dyrektor WBUiOZ, decyzje wydawano według procedur wynikających z obowiązujących aktualnie przepisów prawa.

(akta kontroli, tom I str. 119, 121)

3.4. Badaniem kontrolnym objęto postępowania administracyjne zmierzające do wydania w latach 2015-2020 10 (wszystkich) decyzji o warunkach zabudowy, w zakresie związanym z zachowaniem, ochroną i rozwojem terenów zielonych. Wszystkie decyzje dotyczyły inwestycji realizowanych na nieruchomościach wyłączonych (zwolnionych) z terenów zamkniętych kolejowych i obrony narodowej. Żadna z tych nieruchomości nie znajdowała się na terenach chronionych przed zabudową według studium, ze względu na ich funkcje przyrodnicze oraz objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody. Trzy inwestycje objęte decyzjami realizowane były na terenach przeznaczonych w studium na urządzenia infrastruktury i obsługi technicznej Miasta (IN), cztery na terenach przeznaczonych pod złożone funkcje planistyczne, tj. zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, terenach zieleni parkowej (MW+ZP+UN+U), jedna na terenach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej (MW+U).

We wszystkich przypadkach wydanie decyzji zostało poprzedzone analizą, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵³. Wyniki tych analiz zostały uwzględnione w wydanych decyzjach. Analizy przeprowadziła i projekty decyzji sporządziła osoba posiadająca uprawnienia określone w art. 5 upzp, stosownie do art. 60 ust. 4 tej ustawy.

Decyzje o warunkach zabudowy na terenach wyłączonych z kolejowego terenu zamkniętego dotyczyły kolejno: 1) rozbudowy i przebudowy budynku administracyjnego, 2) przebudowy budynku dworca dla potrzeb Centrum Integracji Społecznej, 3) rozbudowy budynku usługowo-mieszkalnego. W decyzjach tych określono maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie odpowiednio: 40%, 25% i 35% oraz minimalną powierzchnię biologicznie czynną⁵⁴ na poziomie: 10%, 3%, zaś w trzecim przypadku nie określono tego wskaźnika. W każdym przypadku dla terenu objętego postępowaniem określony w studium wskaźnik powierzchni zabudowy wynosił maksymalnie 60%, a wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej co najmniej 10%. Trzecią z tych decyzji wydano 11.05.2018 r., tj. po określeniu w studium wskaźników powierzchni zabudowy i biologicznie czynnej⁵⁵. Przed 28.12.2017 r. studium nie określało parametrów i wskaźników urbanistycznych dla terenów przeznaczonych pod poszczególne rodzaje zabudowy.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że w ww. decyzjach „wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na podstawie analiz funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiadujących z terenami planowanych inwestycji oraz dostosowany do możliwości gospodarowania nieruchomościami, dla których były wydawane decyzje”.

Decyzje o warunkach zabudowy na terenach zwolnionych z terenu zamkniętego obrony narodowej dotyczyły: 1-2) budowy dwóch zespołów budynków mieszkalnych wielorodzinnych z infrastrukturą towarzyszącą, 3) remontu, adaptacji i nadbudowy budynku gastronomicznego po dawnym kasynie, 4) remontu, rozbudowy i nadbudowy budynku pokoszarowego z przystosowaniem na centrum okulistyki, 5) zmiany sposobu użytkowania budynku byłej wartowni na budynek usługowy. Maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy dla tych inwestycji określono w wysokości odpowiednio: 50%, 20%, 40%, 40% i 25%, a minimalny wskaźnik

⁵³ Dz. U. Nr 164 poz. 1588.

⁵⁴ Rozumianą jako powierzchnię niezabudowaną i nieutwardzoną przeznaczoną na zieleń w granicach lokalizacji inwestycji.

⁵⁵ Wskaźniki powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w studium określone zostały jednak dopiero w wyniku trzeciej zmiany tego dokumentu uchwałą Rady Miasta Zamość Nr XXXVI/463/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. Przed tą datą studium nie określało parametrów i wskaźników urbanistycznych dla jakichkolwiek terenów przeznaczonych pod poszczególne rodzaje zabudowy.

powierzchni biologicznie czynnej odpowiednio: 20%, 20%, 10%, 5% i 10%. W studium wskaźniki powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej określone zostały tylko dla terenu objętego drugą z ww. inwestycji, oznaczonego symbolem MN+U, w wysokości odpowiednio max. 80% i min. 10%. Studium nie określało zaś takich wskaźników dla terenów określonych symbolami MW+ZP+UN+U.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że studium z założenia „nie wyznacza konkretnego sposobu użytkowania terenów, ale koncentruje się na kluczowych kwestiach zagospodarowania przestrzennego. Wskazana na terenie Koszar wielofunkcyjność przeznaczenia (...) powinna być interpretowana jako użytkowanie dominujące w przestrzeni. Brak odniesienia ogólnych wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów dotyczących symbolu MW+ZP+UN+U wynika z faktu, że obszar Koszar potraktowany został jako przestrzeń wymagająca indywidualnych rozwiązań, powiązanych z wytycznymi nadzoru konserwatorskiego”. Odnośnie do decyzji z 14.02.2017 r. o warunkach zabudowy wyjaśniająca podała, że inwestycja nie przewidywała nowej zabudowy, a jedynie remont, rozbudowę i nadbudowę budynku pokoszarowego z przystosowaniem tego budynku i pozostałego terenu działki dla potrzeb centrum okulistyki. Wskazała, że „przez teren inwestycji przebiega główna ulica osiedla. Biorąc pod uwagę cechy geometryczne działki, stan zagospodarowania, planowany sposób użytkowania i wiążącą się z nim konieczność zapewnienia miejsc postojowych w obrębie nieruchomości własnej, sporządzający decyzję założył wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na adekwatnym poziomie minimum 5% (...)”. Wyższe wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej na terenie osiedla Koszary „dotyczyły budowy nowych budynków o funkcji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, o innych wymaganiach projektowych wpływających na komfort przyszłych mieszkańców”. W toku postępowania administracyjnego nie zasięgnięto opinii komórki Urzędu wyspecjalizowanej w sprawach urządzenia i kształtowania zieleni. Strony postępowania nie zgłaszały uwag/zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni. Decyzje nie określały warunków/wytycznych odnośnie do zieleni znajdującej się na działkach objętych postępowaniem.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że w toku omawianych postępowań „nie zasięgnięto opinii Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska, ponieważ tereny objęte decyzjami nie stanowiły terenów o znaczeniu zieleni publicznej. Poza tym przepisy prawa dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy nie obligują do zasięgania takiej opinii”.

(akta kontroli, tom I str. 141-151, 157-160)

3.5. W latach 2015-2020 nie było przypadków uchylecia decyzji o warunkach zabudowy przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny.

(akta kontroli, tom I str. 118, 121)

3.6. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w UM nie zidentyfikowano dotychczas problemów i barier w kwestii zgodności zapisów decyzji o warunkach zabudowy z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w studium, ani w kwestii ustalania w tych decyzjach nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzenia i kształtowania terenów zielonych w Mieście. Nie zidentyfikowano również rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego, które miałyby wpływ na procedury wydawanych decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli, tom II str. 72-74)

3.7. W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta Zamość wydał:

- 1 821 decyzji pozwoleń na budowę na podstawie ustaleń mpzp, z tego 326 w 2015 r., 333 w 2016 r., 286 w 2017 r., 301 w 2018 r., 304 w 2019 r. i 271 w 2020 r.,
- osiem decyzji pozwoleń na budowę w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy, z tego jedną w 2016 r., cztery w 2017 r., dwie w 2018 r. i jedną w 2019 r.

(akta kontroli, tom I str. 96)

Według danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach GUS B-05, wydane w analizowanym okresie pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły m.in.:

- 317 budynków mieszkalnych jednorodzinnych – od 38 w 2015 r. do 70 w 2020 r.,
- 30 budynków mieszkalnych o trzech i więcej mieszkaniach – od jednego w 2016 r. do 13 w 2019 r.,
- dwóch hoteli i budynków zakwaterowania zbiorowego – po jednym w 2019 r. i w 2020 r.,
- sześciu budynków biurowych – od 0 w 2017 r. i w 2019 r. do dwóch w 2015 r. i 2018 r.,
- 38 budynków handlowo-usługowych – od czterech w 2017 r. do ośmiu w 2016 r.

(akta kontroli, tom I str. 16-45)

3.8. Badaniem kontrolnym, pod kątem zachowania terenów zielonych, objęto postępowania administracyjne zakończone wydaniem w okresie objętym kontrolą 10 decyzji pozwoleń na budowę, z tego pięć w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i pięć na podstawie ustaleń mpzp. Siedem pozwoleń dotyczyło budynków mieszkalnych wielorodzinnych (6) i jednorodzinnych (1), trzy budynków usługowych.

Wydanie badanych pozwoleń na budowę zostało poprzedzone sprawdzeniem zgodności projektu budowlanego i zagospodarowania działki/działek z decyzją o warunkach zabudowy lub ustaleniami mpzp oraz wymaganiami ochrony środowiska, stosownie do wymogu art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a-b) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁶. We wszystkich przypadkach rodzaj zabudowy objętej pozwoleniem na budowę był zgodny z przeznaczeniem terenu zaplanowanym w studium. W każdym przypadku dokumentacja projektowa przedłożona przez inwestorów wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę określała m.in. procentowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej oraz procentowy wskaźnik zabudowy terenu. Wartości tych wskaźników nie przekraczały wielkości określonych w decyzjach o warunkach zabudowy lub mpzp, przy czym w dwóch przypadkach mpzp nie określał maksymalnego wskaźnika (procentowego) powierzchni zabudowy terenu⁵⁷, w jednym zaś minimalnego wskaźnika (procentowego) powierzchni biologicznie czynnej⁵⁸.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że nieokreślenie ww. wskaźników było wynikiem nieuwzględnienia przez „jednostkę projektową” przepisów upzp oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp⁵⁹, a pracownicy Urzędu nie zauważyli tego błędu.

⁵⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.

⁵⁷ Dotyczyło to terenów przy ul. Bazylińskiej/Zamenhofs, oznaczonych symbolem 1.8a MW+U oraz przy ul. Prymasa Stefana Wyszyńskiego, oznaczonych symbolem 25.49 U, objętych mpzp uchwalonym 26.06.2006 r. W dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestorów wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę wskaźniki powierzchni zabudowy terenu określone zostały odpowiednio na 50% i 32%.

⁵⁸ Dotyczyło to terenu przy ul. Bazylińskiej/Zamenhofs na Starówce. W dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestora wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 1,2%.

⁵⁹ Dz. U. Nr 164 poz. 1587.

W trzech przypadkach w dokumentacji projektowej nie zdefiniowano wprost powierzchni biologicznie czynnej⁶⁰, w czterech określano ją jako „powierzchnię zieleni”; w jednym – „tereny zielone projektowane i istniejące”; w innym – „powierzchnia niezabudowana i nieutwardzona przeznaczona na zielen w granicach lokalizacji”, w kolejnym zaś „powiększona o 50% powierzchni tarasów z zielenią w donicach”. Niezależnie od ww. nazw, wykazywana w dokumentacji projektowej powierzchnia biologicznie czynna w każdym przypadku odnoszona była do całkowitej powierzchni działki lub terenu objętego inwestycją. W istocie było to spójne z definicjami powierzchni biologicznie czynnej, którymi posługiwał się organ w postępowaniach, przyjętych na potrzeby opracowania mpzp⁶¹ i w decyzjach o warunkach zabudowy⁶².

W objętych kontrolą postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę nie korzystano z możliwości zasięgnięcia opinii komórki Urzędu wyspecjalizowanej w sprawach urządzania i kształtowania zieleni.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że w toku omawianych postępowań „nie zasięgano opinii komórki Urzędu wyspecjalizowanej w sprawach urządzania i kształtowania zieleni, ponieważ nie jest to wymagane przepisami prawa”.

(akta kontroli, tom I str. 161-174, tom II str. 57-58)

3.9. W latach 2015-2020 w Urzędzie nie korzystano z możliwości przeprowadzania czynności kontrolnych, udokumentowanych protokołami, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w zakresie dotyczącym dotrzymania powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni.

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że przepisy art. 81a ust. 1 pkt 2 lit a) Prawa budowlanego do wstępu na teren budowy uprawniają tylko organy nadzoru budowlanego. Przyznający poprzednio takie uprawnienia organom administracji architektoniczno-budowlanej przepis art. 81b ww. ustawy został uchylony z dniem 27 marca 2003 r.⁶³ W tej sytuacji „czynności kontrolne” WBUiOZ „w zakresie dotyczącym zachowania wskaźników powierzchni biologicznie czynnej i intensywności zabudowy oraz ochrony istniejącej zieleni wykonywane były poprzez analizę dokumentacji dołączonej do wniosków o pozwolenie na budowę i wniosków dotyczących zgłoszenia budowy budynku mieszkalnego”.

(akta kontroli, tom II str. 57-58)

3.10. Z informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Zamość (dalej: PINB) wynikało, że:

- na etapie postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego organ ten w latach 2015-2020 przeprowadził 204 obowiązkowych kontroli⁶⁴ w zakresie zgodności obiektu budowlanego z ustaleniami oraz warunkami określonymi w decyzji pozwolenia na budowę oraz projektem budowlanym będącym załącznikiem do pozwolenia

⁶⁰ Jednak z przedstawionych w niej bilansów terenu wynikało, że za powierzchnię biologicznie czynną przyjmowano powierzchnię działek objętych inwestycją pomniejszoną o powierzchnię zabudowy kubaturowej nowej i istniejącej (przewidzianej do zachowania), utwardzeń (drogi, chodniki, parkingi, opaski) i placów zabaw. W dokumentacji dotyczącej budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami na parterze i garażem podziemnym, lokalizowanego na Starówce przy ul. Bazyliańskiej/Zamenhofa, powierzchnię biologicznie czynną w ilości 61,7 m² określono jako 50% stropodachu oraz „zielen niską z traw, pnączy i niskich krzewów oraz 3 szt. drzew na dziedzińcu wewnętrznym. Zieleńce z drzewami będą wydzielone betonowymi obrzeżami w formie donic”.

⁶¹ Część działki budowlanej położonej na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana, nie stanowi dojazdów i dojazdów pieszych, jest pokryta trwałą roślinnością lub jest użytkowana rolniczo, a także tereny lasów, cieków i zbiorników wodnych. Udział powierzchni biologicznie czynnej jest wyrażony procentowo jako stosunek powierzchni biologicznie czynnej do całkowitej powierzchni działki budowlanej.

⁶² Powierzchnia niezabudowana i nieutwardzona przeznaczona na zielen w granicach lokalizacji inwestycji.

⁶³ Dz. U. Nr 80 poz. 718.

⁶⁴ Z tego: 44 w 2015 r., 36 w 2016 r., 30 w 2017 r., 44 w 2018 r., 36 w 2019 r. i 14 w 2020 r. Kontrole dotyczyły obiektów zaliczonych do kategorii wymienionych w art. 55 ustawy Prawo budowlane, nie uwzględniały więc m.in. budynków mieszkalnych jednorodzinnych.

budowlanego. Kontrole te nie obejmowały sprawdzania sposobu zagospodarowania działki lub terenu objętego inwestycją, w szczególności dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określonego w zatwierdzonym projekcie budowlanym. W postępowaniach o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego opierano się bowiem na dołączonej do wniosku geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, w tym mapie oraz informacji „o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii”. Na podstawie tych materiałów w latach 2015-2020 nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zagospodarowania działki, w tym dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono też w wyniku przeprowadzonych w tych latach dwóch kontroli skargowych na etapie użytkowania obiektów budowlanych;

- współpraca PINB z Prezydentem Miasta Zamość polegała na przekazywaniu do wiadomości Prezydenta decyzji wydawanych na podstawie ustawy Prawo budowlane. WBUiOZ udzielał PINB „informacji niezbędnych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, a w przypadkach, gdy organ nadzoru budowlanego stwierdzi nieprawidłowości skutkujące wdrożeniem postępowań naprawczych uchyla wydane wcześniej pozwolenia na budowę”;
- w postępowaniach administracyjnych prowadzonych do 2009 r. PINB posługiwał się, określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁵, definicją *powierzchni terenu biologicznie czynnego*, rozumianego jako grunt rodzimy, pokryty roślinnością oraz wodą powierzchniową na działce budowlanej, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną vegetację o powierzchni nie mniejszej niż 10 m². Po nowelizacji rozporządzenia w 2009 r. obowiązuje zaś definicja *terenu biologicznie czynnego*, oznaczającego teren z nawierzchnią ziemną, urządzoną w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz woda powierzchniowa na tym terenie. Zdaniem PINB, „aktualnie do terenu biologicznie czynnego liczy się każda powierzchnia tarasów i stropodachów, o ile posiada tylko nawierzchnię umożliwiającą naturalną vegetację roślin (wcześniej uznawana była tylko powierzchnia tarasów i stropodachów, która stanowiła trawniki lub kwietniki). Odpadły więc problemy dotyczące kwalifikacji obiektu jako kwietnika lub trawnika, a ważne jest tylko zapewnienie zieleni naturalnej vegetacji”;
- „obowiązujące obecnie przepisy nakładające na inwestora w procedurze uzyskania pozwolenia na użytkowanie obowiązek dołączenia informacji o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu sporządzoną przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia w zakresie geodezji i kartografii pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie czy zamierzenie budowlane zostało w tym zakresie zrealizowane zgodnie z udzielonym pozwoleniem na budowę. Wcześniejsze przepisy obligowały inwestora jedynie do dołączenia inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej (mapy) bez wspomnianej informacji. Sprawdzenie zgodności zrealizowanej inwestycji spoczywało na pracownikach PINB, co często przysparzało problemy natury technicznej. Dokładny pomiar powierzchni działki

⁶⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

wymaga bowiem specjalistycznego sprzętu, którym inspektoraty często nie dysponują. W praktyce, po oddaniu obiektu budowlanego do użytkowania nie są przeprowadzane kontrole „z urzędu”. Wyjątek stanowią tu obiekty wielkopowierzchniowe, czy użyteczności publicznej, oraz kontrole w przypadku wystąpienia negatywnych oddziaływań czynników atmosferycznych (śnieg, powódzie, silne wiatry) lub kontrole skargowe⁶⁶.

(akta kontroli, tom I str. 152-156)

3.11. Prezydent Miasta wyjaśnił, że w UM nie zidentyfikowano dotychczas problemów i barier w procesie wydawania pozwoleń na budowę, ani w kwestii ustalania w tych decyzjach nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zielonych w Mieście. Nie zidentyfikowano również rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego, które miałyby wpływ na procedury wydawanych pozwoleń na budowę.

(akta kontroli, tom II str. 72-74)

3.12. Do 31.12.2020 r. w Urzędzie przygotowano projekty, a Rada Miasta podjęła trzy uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej (dalej: uchwały pozytywne) na podstawie ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących i dwie uchwały w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej (dalej: uchwały odmowne). Przedmiotem inwestycji objętych uchwałami były zespoły budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażami podziemnymi i infrastrukturą towarzyszącą.

Uchwały pozytywne dotyczyły inwestycji lokalizowanych na działkach, które w mpzp przeznaczone były na: 1) tereny baz, składów i usług (1PS/U), 2) tereny zabudowy techniczno-produkcyjnej (24.26P), 3) tereny zabudowy usługowej (U) rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2 000 m². Projektowane inwestycje nie były sprzeczne z ustaleniami mpzp w zakresie związanym z ochroną przyrody i zachowania terenów zielonych. Projektowana powierzchnia zabudowy była znacznie niższa (kolejno: 28,5%, 27,5% i 26,6%) od maksymalnej określonej dla tych terenów w mpzp (odpowiednio: 80%, 80%, wskaźnik nieokreślony).

Projektowane inwestycje lokalizowane były na działkach, które w studium przeznaczone były na: 1) tereny usług i przemysłu (U+P), 2) tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej (MN+U+MW), 3) tereny o dominującej roli mieszkalnictwa i usług (MW+MN+U). W drugim i trzecim przypadku lokalizacja budynków mieszkalnych wielorodzinnych nie była sprzeczna z przeznaczeniem terenów w studium, w pierwszym zaś sprzeczność tę eliminował fakt, że inwestycja lokalizowana była na działce po postawionej w 2018 r. w stan likwidacji bazie Spółdzielni Pracy „Autonaprawa” w Zamościu, zajmującej się m.in. „produkcją podzespołów (elektryka, hydraulika). Zgodnie zaś z treścią art. 5 ust. 4 lex deweloper warunek niesprzeczności ze studium nie dotyczy m.in. terenów produkcyjnych, na których obecnie funkcje te nie są realizowane⁶⁷.

W uchwałach pozytywnych RM określiła następujące wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej dla lokalizowanych inwestycji: 1) min. 21%, 2) min. 40%, 3) min. 14%, tj. wyższe od określonych dla tych terenów w mpzp, odpowiednio: 1) min. 20%, 2) min. 10%, 3) min. 5% oraz w studium, odpowiednio: 1) min. 20% dla P i min. 10% dla U, 2) min. 10%, 3) min. 20%.

⁶⁶ Wynika to z niewielkiej obsady osobowej inspektoratów i dużej fluktuacji kadr, spowodowanej niskim ich uposażeniem oraz konieczności angażowania inspektorów w prowadzenie licznych, czasochłownych i kosztownych spraw skargowych, często w sprawach błahych, wynikających przeważnie z konfliktów międzysąsiedzkich.

⁶⁷ Podobna sytuacja dotyczyła też trzeciego przypadku, gdzie inwestycję projektowano na działce po zlikwidowanych Zakładach Przemysłu Odzieżowego „Delia”.

Uchwały odmowne dotyczyły inwestycji lokalizowanych na działkach przeznaczonych w mpzp na: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (19.70 MN), 2) tereny zieleni urządzonej i parków, terenów zabudowy usługowej (20.74 ZP+U) oraz tereny obiektów i urządzeń energetyki (24.73E). Projektowane inwestycje były sprzeczne z ustaleniami mpzp w zakresie związanym z ochroną przyrody i zachowania terenów zielonych. Projektowana powierzchnia zabudowy była znacznie wyższa od maksymalnej określonej dla tych terenów w mpzp. W pierwszym przypadku mpzp dopuszczał zabudowę do 400 m² w obrębie działki, w drugim nie przewidywał możliwości zabudowy. Zaprojektowano zaś zabudowę odpowiednio 963,8 m² dwóch działek (33,2% ich powierzchni) i 22,5% powierzchni. Projektowane inwestycje zamierzano zlokalizować na działkach, które w studium przeznaczone były na: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej i usługowej (MN+U+MW), 2) tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, tereny zieleni parkowej (MW+ZP+UN+U). W pierwszym przypadku sprzeczność ze studium polegała na niedostosowaniu parametrów inwestycji (blok 4-kondygnacyjny) do sąsiedniej zabudowy (niska jednorodzinna), w drugim przypadku nie było formalnej sprzeczności z przeznaczeniem terenów w studium⁶⁸. Określone w studium dla tych terenów wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej wynosiły odpowiednio: 1) min. 20%, 2) min. 90%.

Wszystkie wnioski inwestorów o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących opiniowane były m.in. przez MKUA i RDOŚ.

Trzy pozytywne opinie MKUA nie dotyczyły kwestii związanych z wymogami ochrony zieleni i zachowania powierzchni biologicznie czynnej, zaś dwie negatywne odnosiły się do tych spraw częściowo:

- w opinii z 27.03.2020 r. MKUA wyraziła brak uzasadnienia dla lokalizowania osiedla mieszkaniowego wielorodzinnego przy ul. Fabrycznej⁶⁹ w terenach skoncentrowanej zabudowy przemysłowo-składowej, jedynym w mieście miejscu do rozwijania działalności gospodarczej. Na rysunkach i wizualizacji brak lokalizacji terenów zakrzewionych i zadrzewionych, niezbędnych dla łagodzenia akustycznych, aerosanitarnych i termicznych skutków sąsiedztwa z terenami produkcyjno-usługowymi. Na działce brak możliwości utworzenia zieleni izolacyjnej, a w okolicy brak terenów rekreacyjno-wypoczynkowych i sportowych;
- w opinii z 7.07.2020 r. MKUA stwierdziła, iż inwestycja przy ul. Bohaterów Monte Cassino⁷⁰ nie zapewnia mieszkańcom godziwych warunków życia (akustycznych i aerosanitarnych) i wypoczynku - brak wydzielonych terenów rekreacyjnych dla innych grup wiekowych niż małe dzieci. Tereny biologicznie czynne ograniczają się do fragmentów trawników i obwódek żywopłotowych. Brak zieleni wysokiej, skutecznie oczyszczającej powietrze i regulującej warunki termiczno-hydrologiczne.

W obydwu przypadkach opinie MKUA nie zostały wykorzystane przez RM Zamość (RM podjęła uchwały pozytywne).

Dwie opinie RDOŚ przekazał na piśmie, trzy zaś w formie niezgłoszenia zastrzeżeń (milczącej zgody), o której mowa w art. 7 ust. 13 lex deweloper.

W opinii z 6.08.2019 r. RDOŚ stwierdził, że teren inwestycyjny (po byłej Spółdzielni Pracy „Autonaprawa”) znajduje się poza obszarem chronionym na podstawie ustawy o ochronie przyrody, ok. 30-34 m od obszaru Natura 2000 Dolina Górnej Łabuńki

⁶⁸ Powodem odmownej uchwały RM była odmowa Lubelskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków uzgodnienia wniosku - objęte nim działki znajdują się na obszarze objętym postępowaniem administracyjnym w sprawie wpisu do rejestru zabytków zespołu dawnych koszar carskich w Zamościu. Nie spełniono, zatem wymogu art. 7 ust. 14 pkt 2 ustawy lex deweloper.

⁶⁹ Teren po byłej fabryce obuwia „Zambut”.

⁷⁰ Teren po byłych Zakładach Przemysłu Odzieżowego „Delia”.

PLB060013 i ok. 260 m od obszaru Doliny Łabuńki i Topornicy PLH060087⁷¹. Z uwagi na wysoki poziom wód gruntowych wskazanym jest doprecyzowanie zapisów dotyczących odprowadzania wód opadowych z terenów utwardzonych (parkingów, dróg wewnętrznych) poprzez podczyszczanie tych wód w separatorach ropopochodnych. Zmniejszy to ryzyko negatywnego oddziaływania na obszar Natura 2000 i system przyrodniczy Miasta. Opinię tę wykorzystano w całości poprzez odpowiedni zapis w § 11 uchwały Rady Miasta.

W piśmie z 10.07.2020 r. RDOŚ stwierdził, że wniosek⁷² nie wymaga opinii regionalnego dyrektora ochrony środowiska (inwestycja nie oddziałuje znacząco na środowisko).

(akta kontroli, tom I str. 122-140, tom II str. 1-19)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieprowadzenie do czasu kontroli NIK (1.03.2021 r.) rejestru decyzji o warunkach zabudowy, wymaganego art. 67 ust. 1 upzp, w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁷³. Prowadzono jedynie spis spraw dotyczących ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania w teczce nr 6730. Wymagany ww. przepisami rejestr za lata 2015-2020 założono zaś w toku kontroli NIK (2.03.2021 r.).

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym UM, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu należało do zakresu działania Biura Planowania Przestrzennego (dalej: BPP), a od 1.06.2016 r. do WBUiOZ.

Zgodnie z zakresami czynności, do obowiązków osoby zatrudnionej od 1.06.2016 r. w WBUiOZ na stanowisku Inspektora, a przed tą datą Kierownika w BPP, należało m.in. przygotowanie decyzji o warunkach zabudowy i wygaśnięciu takich decyzji.

Ww. inspektor wyjaśniła, że „w związku z wysokim pokryciem obszaru Miasta Zamość planem miejscowym oraz marginalną liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, ograniczono się do prowadzenia spisu spraw dotyczących wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy (...).”

Dyrektor WBUiOZ wyjaśniła, że nieprowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy wynikało z niedopatrzenia pracowników i przełożonych.

(akta kontroli, tom I str. 13-14, 98-122)

2. Wykazanie nierzetelnych danych w sprawozdaniach GUS PZP-1 Planowanie przestrzenne w gminie za lata 2015-2016 oraz PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne za lata 2017-2019. W ww. sprawozdaniach wykazano m.in., że:

- w latach 2015-2019 powierzchnia terenów ogółem objętych mpzp wynosiła 3 034 ha.

W tabeli sporządzonej na potrzeby nin. kontroli NIK wykazano natomiast całkowitą powierzchnię gminy 3 036 ha, a objętą mpzp 3 002 ha.

Różnice dotyczyły też odsetka powierzchni terenów przeznaczonych w mpzp pod poszczególne funkcje planistyczne. Np. ze sprawozdań wynikało, że pod

⁷¹ W „Opracowaniu ekofizjograficznym obszaru miasta Zamość” podano, że „istniejąca bariera powiązań ekologicznych wschód-zachód w dolinie Łabuńki (ul. Lipska) nie może zostać wzmocniona dodatkową zabudową przyuliczną, jest to odcinek dolinnej korytarza ekologicznego, który należy szczególnie chronić ze względu na jego rolę łącznikową dla lokalnej sieci Natura 2000 (...)”. Inwestycję lokowano przy ul. Lipskiej, na działce nr 3 (ark. mapy 24), położonej przy ujściu rzeki Topornicy do Łabuńki. Nie była ona jednak ujęta w załączniku do ww. Opracowania, zawierającym wykaz działek objętych obowiązkowymi działaniami ochronnymi.

⁷² Dotyczący inwestycji mieszkaniowej przy ul. Bohaterów Monte Cassino.

⁷³ Dz. U. Nr 130 poz. 1385.

zabudowę mieszkaniową przeznaczonych było 45% na koniec 2015 r., 40% na koniec 2016 r., 40% na koniec 2017 r., 40% na koniec 2018 r. i 40% na koniec 2019 r., w tym pod zabudowę wielorodzinną odpowiednio: 15%, 20%, 20%, 20% i 20%. W tabeli sporządzonej na potrzeby kontroli NIK wykazano natomiast, że pod zabudowę mieszkaniową przeznaczonych było 33,7% terenów ujętych w mpzp na koniec 2015 r., 34,7% na koniec 2016 r., 34,7% na koniec 2017 r., 34,7% na koniec 2018 r. i 34,6% na koniec 2019 r., w tym pod zabudowę wielorodzinną odpowiednio: 6,6%, 6,5%, 6,5%, 6,5% i 6,6%.

Sporządzająca to sprawozdanie Inspektor wyjaśniła, że w związku z obowiązkiem procentowego wykazywania powierzchni przeznaczenia terenów w mpzp, w sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015-2019 pominęto marginalną powierzchnię terenów zamkniętych, przyjmując, że cała powierzchnia geodezyjna Miasta (3 034 ha) pokryta jest planami. Z powodu braku odpowiednich narzędzi pozwalających na rzetelne obliczanie powierzchni przeznaczonych w mpzp pod poszczególne funkcje, w sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015-2019 określano je szacunkowo, w oparciu o zużyte papierowe załączniki planów. Na wielkość błędów tych szacunków mogła mieć wpływ różna skala graficznych części mpzp opracowanych dla obszaru Starego Miasta (1:1000) i pozostałego obszaru Miasta (1:2000). Aktualnie WBUiOZ dysponuje oprogramowaniem Samorządowej Platformy Danych Przestrzennych i scyfryzowaną wersją mpzp Miasta Zamość, pozwalającymi na „miarodajne wyliczenie powierzchni funkcji poszczególnych terenów oraz wiarygodne przekazywanie danych w sprawozdaniach GUS PZP-1. Wyjaśnieniom przez dostawcę oprogramowania i docelowo korekcie będzie podlegać wskazana przez ww. oprogramowanie powierzchnia Miasta wynosząca 3 036 ha”.

Podobnej treści wyjaśnienie złożyła Dyrektor WBUiOZ.

(akta kontroli, tom I str. 51-86, 95, 115-120)

- w 2016 r. wydano sześć decyzji o warunkach zabudowy⁷⁴ i trzy⁷⁵ w 2017 r., a powierzchnia terenów objętych tymi decyzjami wyniosła odpowiednio: 5,1 ha i 1,9 ha.

Ze sprawozdań wynikało, że w latach 2018-2019 decyzji takich nie wydawano. Na potrzeby nin. kontroli NIK wykazano natomiast, że w 2016 r. wydano trzy takie decyzje⁷⁶, w 2017 r. cztery⁷⁷, w 2018 jedną i w 2019 r. jedną⁷⁸, a objęta nimi powierzchnia terenów wyniosła odpowiednio: 1,6 ha, 2,2 ha i 0,1 ha.

Sporządzająca ww. sprawozdania Inspektor wyjaśniła, że nie potrafi wyjaśnić przyczyn rozbieżności danych wykazanych w sprawozdaniach PZP-1 z danymi przekazanymi dla kontroli NIK.

(akta kontroli, tom I str. 51-86, 96-97, 115-117)

OCENA CZĄSTKOWA

W prowadzonych w Urzędzie postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni. W szczególności monitorowano i oddalano presję inwestycyjną na terenach wyłączonych w studium z zabudowy ze względu na pełnienie funkcji przyrodniczej. Rzetelnie określano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach o warunkach zabudowy i weryfikowano jego wielkość w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

⁷⁴ Trzy dotyczyły zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, kolejne trzy zabudowy usługowej.

⁷⁵ Jedna dotyczyła zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jedna zabudowy usługowej i jedna innej zabudowy.

⁷⁶ Jedna dotyczyła zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, dwie zabudowy usługowej.

⁷⁷ Jedna dotyczyła zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, dwie zabudowy usługowej i jedna innej zabudowy.

⁷⁸ Dotyczącą zabudowy usługowej.

Nie prowadzono natomiast rejestru decyzji o warunkach zabudowy, wymaganego przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wykazywano nierzetelne dane w sprawozdaniach GUS PZP-1.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. W ramach realizacji celów strategicznych Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Zamość na lata 2017-2023 zaplanowano wykonanie 24 projektów podstawowych i siedmiu uzupełniających. Zakończono osiem projektów, w trakcie realizacji pozostawało sześć, 16 zadań nie zostało jeszcze rozpoczętych, z realizacji jednego zrezygnowano. Analizą objęto dwa przedsięwzięcia, które zostały ujęte w Lokalnym Programie Rewitalizacji jako projekty o charakterze uzupełniającym:

- „Budowa zrównoważonego systemu transportu publicznego na terenie Miasta Zamość, gminy Zamość oraz gmin ościennych” realizowanego w ramach działania nr 2 „Przeciwdziałanie wykluczeniu i integracja lokalnej społeczności” – zadanie zakończone,
- „Zwiększenie dostępności zalewu miejskiego w Zamościu jako miejsca aktywnej rekreacji w sąsiedztwie zamojskiego zespołu staromiejskiego”, realizowanego w ramach działania nr 3 „Potencjał turystyczny szansą na rozwój Miasta” – zadanie pozostające w trakcie realizacji.

(akta kontroli, tom II str. 281-294)

4.2. W Urzędzie nie ustalono wewnętrznych procedur, zasad lub standardów ochrony przyrody w trakcie prowadzenia prac budowlanych, w tym stanowiących o zabezpieczeniu drzew na placach budowy oraz prawidłowym wykonywaniu prac ziemnych podczas budowy i remontów ulic i placów. W opinii Dyrektora WGKiOŚ stworzenie takiego dokumentu pozwoliłoby na ochronę istniejących i planowanych nasadzeń, a także ułatwiłoby nadzorowanie zadań jednostek, inwestorów i wykonawców na terenach zieleni oraz w ich obrębie.

W pracach dotyczących planowania kontrolowanych przedsięwzięć inwestycyjnych nie uczestniczyli i nie wyrażali opinii pracownicy właściwi w sprawach zarządzania zielenią miejską. Dyrektor WGKiOŚ wyjaśnił, że sytuacja ta jest spowodowana brakiem wytycznych czy zarządzeń dotyczących takiej praktyki w Urzędzie.

(akta kontroli, tom II str. 203-206, 438-439)

4.2.1. Dokumentacja projektowa przedsięwzięcia „Budowa zrównoważonego systemu transportu publicznego na terenie Miasta Zamość, gminy Zamość oraz gmin ościennych” zasadniczo nie zawierała zagadnień związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni w stosunku do stanu przed przeprowadzeniem inwestycji⁷⁹. Elementem projektu była dokumentacja dendrologiczna zieleni, opracowana w celu określenia składu gatunkowego, danych dendrometrycznych istniejących zadrzewień, wytypowania roślinności kolidującej z projektowaną budową węzła komunikacyjnego⁸⁰ oraz wskazania drzewostanu, który miał zostać objęty ochroną podczas prowadzenia robót budowlanych. W dokumentacji projektowej uwzględniono również obowiązek nasadzeń zastępczych w miejsce usuniętego drzewostanu, zgodnie z zapisami decyzji Marszałka Województwa Lubelskiego z dnia 7.05.2018 r.⁸¹ zezwalającej na wycinkę drzew i krzewów kolidujących z realizowaną inwestycją. Prawidłowość nasadzeń potwierdzono

⁷⁹ W ramach projektu założono zagospodarowanie terenu po obu stronach ul. Peowiaków polegające na uporządkowaniu zieleni w pasie drogowym, nasadzeniu drzew i krzewów wokół nowopowstałych wiat po wschodniej stronie ulicy.

⁸⁰ Na terenie zidentyfikowano 46 drzew oraz 530 m² krzewów. Do usunięcia zakwalifikowano 20 drzew i całą powierzchnię krzewów (12 szt. drzew i 449 m² krzewów wymagało uzyskania zezwolenia).

⁸¹ FZ-II.7170.12.2018.EMA.

w treści protokołu odbioru końcowego robót⁸². W wyniku realizacji inwestycji nastąpiło zmniejszenie terenów zieleni (w tym powierzchni biologicznie czynnej) z 11 139,3 m² do 8 465,6 m².

(akta kontroli, tom II str. 295-366, 438-439)

4.2.2. Zgodnie ze sporządzonym bilansem terenu łączna powierzchnia działek przeznaczonych pod inwestycję pn. „Zwiększenie dostępności zalewu miejskiego w Zamościu jako miejsca aktywnej rekreacji w sąsiedztwie zamojskiego zespołu staromiejskiego” stanowi 787 880 m². Projekt przewiduje zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej (z 583 349 m² do 765 111 m²)⁸³, tak więc całkowita projektowana powierzchnia biologicznie czynna ma w założeniu stanowić 97,1% terenu objętego przedsięwzięciem rewitalizacyjnym. Zaprojektowano wykonanie nasadzeń zieleni wysokiej, średniej i niskiej przy parkingach na terenie zalewu miejskiego w formie ozdobnej (łąki kwietne) i izolacyjnej (drzewa i krzewy). W ramach rekultywacji nieużytków i siedlisk zdegradowanych, pod kątem utworzenia remiz pełniących funkcje arboretum, zaplanowano nasadzenia 103 szt. drzew i 197 sadzonek krzewów. Inwestycja jest w trakcie realizacji (termin nasadzenia wszystkich drzew i krzewów objętych projektem ustalono do 30.06.2021 r.).

(akta kontroli, tom II str. 367-439)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W skontrolowanych dwóch przedsięwzięciach rewitalizacyjnych ujętych w Lokalnym Programie Rewitalizacji uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni. W pierwszym z nich dotyczącym budowy węzła komunikacyjnego, powierzchnia biologicznie czynna uległa wprawdzie zmniejszeniu, ale Miasto w sposób prawidłowy wywiązało się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych w miejsce usuniętego drzewostanu. W przypadku drugiego projektu zaplanowano zwiększenie powierzchni biologicznie czynnej o 31,1% w stosunku do aktualnie istniejącej i która docelowo będzie wynosić 97,1% terenu objętego rewitalizacją.

Miasto nie opracowało jednak szczegółowych wytycznych zawierających standardy ochrony terenów zielonych, w tym istniejącego drzewostanu w trakcie prowadzonych na terenie Miasta prac budowlanych. Nie ustalono również procedur określających rolę i obowiązki pracowników Urzędu właściwych w sprawach zarządzania zielenią miejską w procesie planowania, projektowania i prowadzenia zadań inwestycyjnych w tym realizowanych zadań rewitalizacyjnych.

W opinii NIK uregulowanie powyższych zagadnień sprzyałoby skutecznej ochronie terenów zielonych, w tym istniejącego drzewostanu przez degradacją i zniszczeniem w trakcie prowadzonych na terenie Miasta prac budowlanych.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań celem uzupełnienia mpzp o obligatoryjne, brakujące wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 upzp.

⁸² Nasadzono 10 sztuk drzew i 471 sztuk krzewów zgodnie ze Szczegółową Specyfikacją Techniczną i Projektem Wykonawczym (protokół odbioru nr 2/K/2018), dodatkowo poza kontraktem z wykonawcą robót zlecone zostało dosadzenie dwóch drzew wymaganych decyzją.

⁸³ 1) Powierzchnia biologicznie czynna projektowanych parkingów: łącznie betonowa płyta ażurowa (50%) – 2 182 m², parking P1 (50%) – 1 760 m², parking P2 (50%) – 422 m², 2) Istniejące tereny zieleni urządzonej i nieurządzonej 583 349 m²

3) Powierzchnia lustra wody zbiornika: przed likwidacją grobli działowej 176 045 m², po likwidacji grobli działowej 178 186 m²

4) Projektowana zieleń urządzona przy parkingach 1 394 m²: parking P1 – 1 121 m², parking P2 – 273 m².

2. Zwiększenie nadzoru nad utrzymaniem i pielęgnacją nasadzeń drzew i krzewów na terenach zieleni urządzonej.
3. Rzetelne ustalanie i wykazywanie w sprawozdaniach PZP-1 danych dotyczących powierzchni Miasta objętej mpzp oraz ilości wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i terminowe ich przekazywanie do GUS.
4. Przekazywanie Marszałkowi Województwa Lubelskiego informacji o dokonanych nasadzeniach zastępczych drzew w terminach określonych w otrzymanym zezwoleniu.

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, 17 czerwca 2021 r.

Kontrolerzy:
Edward Szempruch
p.o. Wicedyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

Blanka Wasilewska
Doradca prawny

.....
Podpis