



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.004.01.2021

**Pan
Konrad Fijołek
Prezydent
Miasta Rzeszowa

Rynek 1
35 – 064 Rzeszów**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Rzeszowa, Rynek 1 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konrad Fijołek, Prezydent Miasta Rzeszowa ² od dnia 21 czerwca 2021 r. Poprzednio pełniącym funkcję Prezydenta Miasta ³ był Marek Bajdak od dnia 25 lutego do 21 czerwca 2021 r. ⁴ W okresie od 10 listopada 2002 r. do 10 lutego 2021 r. Prezydentem był Tadeusz Ferenc.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych. 2. Zarządzanie terenami zielonymi. 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni. 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie mających wpływ na kontrolowaną działalność)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontrolerzy	1. Cezary Paciura – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/33/2021 z 9 marca 2021 r. 2. Łukasz Malec – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/39/2021 z 16 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1 - 17, 2339)

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dalej: pełniący funkcję Prezydenta.

⁴ Do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego prezydenta Miasta, na podstawie art. 28f ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.).

⁵ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

I. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli⁷ stwierdza, iż w latach 2015–2020 Miasto Rzeszów⁸, posiadało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono zagadnienia związane z zachowaniem terenów zielonych. Jednakże Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁹, stanowiące podstawowy instrument polityki przestrzennej (rozwoju przestrzennego) Miasta, było nieaktualne. Marginalnie określono w nim obszary przestrzeni publicznej, w tym odnoszące się do terenów zielonych. W praktyce uniemożliwiało to Miastu skuteczną ochronę terenów zielonych przed niekontrolowaną zabudową.

Na koniec 2020 r. jedynie niespełna 16% powierzchni Miasta objęto miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹⁰ (w tym mniej niż 4% terenów zielonych i wód), co istotnie utrudniało kształtowanie ładu przestrzennego na tych obszarach. Skontrolowane mpzp prawidłowo ustalały zasady ochrony terenów zielonych.

W zbadanych postępowaniach administracyjnych o wydanie decyzji o warunkach zabudowy¹¹ oraz pozwolenia na budowę uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni, poprzez m.in. określanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Jednak nie wszystkie decyzje WZ wydawane dla budownictwa jednorodzinnego zawierały ten wskaźnik.

Powierzchnia terenów zielonych Miasta zwiększyła się w okresie objętym kontrolą, przede wszystkim w wyniku poszerzenia jego granic. W ocenie NIK, Miasto zapewniło wystarczające środki na zachowanie, utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych. Prowadzone działania rewitalizacyjne przyczyniły się również do zachowania terenów zielonych.

Nierzetelnie prowadzono rejestr decyzji WZ oraz wykazywano nierzetelne dane w sprawozdaniach statystycznych PZP-1¹² oraz SG-01¹³, przekazywanych do Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴, dotyczących liczby usuwanych i nasadzanych drzew oraz wydawanych decyzji WZ.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu sformulowano ocenę opisową.

⁷ Zwana też dalej: NIK.

⁸ Dalej: Miasto.

⁹ Dalej: Studium.

¹⁰ Dalej: mpzp.

¹¹ Dalej: WZ.

¹² Sprawozdanie PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

¹³ Sprawozdanie SG-01 Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska.

¹⁴ Dalej: GUS.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1.1. Uchwałą Rady Miasta Rzeszowa¹⁶ z dnia 26 stycznia 2016 r.¹⁷ przyjęto Strategię Rozwoju Miasta Rzeszowa do roku 2025¹⁸. Korektę Strategii¹⁹, Rada Miasta Rzeszowa, wprowadziła uchwałą z dnia 1 marca 2016 r.²⁰ Strategię opracowała firma zewnętrzna przy udziale Biura Rozwoju Miasta Rzeszowa²¹.

W latach 2008–2015 obowiązywała Strategia Rozwoju Miasta Rzeszowa przyjęta uchwałą Rady Miasta z dnia 16 czerwca 1998 r. wraz z aktualizacją z 8 lipca 2008 r. (akta kontroli str. 18 - 26)

1.2. Strategia składała się z Raportu o stanie Miasta Rzeszowa, Katalogu kluczowych zjawisk w otoczeniu Rzeszowa oraz w poszczególnych sferach działalności prowadzonej na terenie Miasta, Wizji i Misji, Katalogu głównych i strategicznych celów rozwoju Miasta, Wykazu przedsięwzięć i działań służących realizacji Strategii do 2025 r., Raportu z konsultacji społecznych projektu Strategii oraz z Prognozy oddziaływania na środowisko.

W Strategii do słabych stron środowiska przyrodniczego i jego ochrony zaliczono m.in. mały zasób zieleni urządzonej, niską lesistość oraz zanieczyszczenie powietrza pyłami i benzo(a)pirenem z niskiej emisji i transportu²².

Do terenów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych zaliczono doliny rzeczne, które pełniły rolę korytarza ekologicznego, w tym Dolina Wisłoka wraz z dolinami dopływów, która tworzyła główny system wentylacyjno-klimatyczny Miasta, który jednak nie spełniał „swojej roli w sposób prawidłowy. Zakłócenia w jego działaniu zostały spowodowane działalnością człowieka poprzez nadmierne zabudowanie niektórych fragmentów dolin, a także zmianę warunków hydrograficznych i morfologicznych w wyniku skanalizowania niektórych dopływów Wisłoka”²³.

W Raporcie o stanie Miasta powołano się na Studium, według którego obszary w dolinach rzecznych oraz obszary o większych deniwelacjach terenu, powinny pozostać wolne od zabudowy, celem rozwoju funkcji rekreacyjnych. Dotyczyło to zwłaszcza wykorzystania Doliny Wisłoka dla celów wypoczynku mieszkańców (tereny publiczne sportu i rekreacji), przekształcenia mono funkcyjnych terenów zabudowy mieszkaniowej „blokowisk” w tworzenie ciągów pieszych w zieleni oraz sukcesywnej ochrony walorów przyrodniczych i kulturowych w postaci opracowania regulacji prawnych (mpzp)²⁴.

W założeniach do Strategii (w nawiązaniu do Krajowej Polityki Miejskiej dla Rzeszowa)²⁵ przewidziano m.in. aktywne działania na rzecz kształtowania

¹⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych, ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁶ dalej: Rada Miasta.

¹⁷ Nr XXII/452/2016.

¹⁸ Dalej: Strategia.

¹⁹ Poprawienie błędów obliczeniowych i wynikających z nich błędów opisowych w rozdziale 3 Ludność

²⁰ Nr XXIII/489/2016.

²¹ dalej: BRM.

²² Str. 12 Katalogu kluczowych zjawisk – słabe strony.

²³ Str. 68 Raportu o stanie Miasta.

²⁴ Str. 236-238 Raportu o stanie Miasta.

²⁵ Część I str. 18 Strategii.

przestrzeni, w tym aktywną rolę władz miejskich w obszarach dotyczących uchwalania planów miejscowych, ograniczenia chaotycznej zabudowy czy kształtowania wysokiej, jakości przestrzeni miejskich.

W Strategii podano, iż jednym z głównych strategicznych celów rozwoju Miasta było m.in. zapewnienie wysokiej, jakości życia mieszkańców poprzez opracowanie i wdrażanie polityki miejskiej uwzględniającej ustawowe zadania władz publicznych oraz aspiracje mieszkańców, zachowanie bogactwa przyrodniczego i walorów krajobrazowych, ochronę i promocję zasobów przyrodniczych dzięki wykorzystaniu środków zewnętrznych.

Służyć temu miały przedsięwzięcia i działania określone w celach strategicznych: C.1. „Inteligentne Miasto – Tworzenie sprzyjających warunków dla rozwoju Rzeszowa, jako atrakcyjnego miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej i rozwoju edukacji, szkolnictwa wyższego, nauki i kultury” oraz C.4. „Wykorzystanie zasobów – czysta energia i bogate dziedzictwo – Ochrona i zagospodarowanie walorów i zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego”.

Celem szczegółowym „Inteligentnego Miasta” miały być m.in. atrakcyjne dla mieszkańców i przyjezdnych tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, sportowe i turystyczne, zwłaszcza rewitalizacja terenów leśnych Dębina na osiedlu Załęże z funkcją edukacji przyrodniczo-ekologicznej, rekreacyjno-sportowe zagospodarowanie terenów przybrzeżnych Wisłoka, Strugu, Zalewu Rzeszowskiego²⁶ i Jeziora Żwirownia²⁷ poprzez kompleksowe zagospodarowanie, ochronę walorów krajobrazowych i ochronę przed zabudową. Jako wskaźniki realizacyjne przyjęto m.in.: „Odsetek powierzchni Miasta objętej mpzp” (wartość bazowa to 15,5%, a szacunkowa wartość docelowa w roku 2025 to 35,9%) oraz „Tereny zieleni urządzonej ogółem” (wartość bazowa to 31,2 m²/os, a szacunkowa wartość docelowa w roku 2025 to 35 m²/os).

Celem szczegółowym „Wykorzystania zasobów” miało być m.in. kompleksowe zagospodarowanie parków miejskich z przywracaniem historycznych kompozycji przestrzennych, tj. Ogrodu miejskiego im. Solidarności przy ul. Dąbrowskiego, Parku dworskiego na osiedlu Zalesie, Zespołu dworsko-parkowego na osiedlu Załęże, Zespołu dworsko-parkowego wraz z zespołem folwarcznym na osiedlu Słocina oraz zmiana funkcji, rewaloryzacja i zagospodarowanie Zespołu pałacowo-parkowego przy ul. Rycerskiej na osiedlu 1000-lecia²⁸.

Wskaźnikiem realizacyjnym miały być „obszary prawnie chronione”, których powierzchnia z 8,1 ha²⁹ miała się zwiększyć do 10,0 ha³⁰.

W Strategii zapisano również, że: „Działania podjęte przez Miasto, związane z opracowywaniem planów, poprawią istniejącą sytuację w zakresie zagospodarowania przestrzennego [...] Miasto przyjęło koncepcję zrównoważonego podejścia do ilości opracowywanych planów miejscowych. Polega ona na tym, że – uwzględniając powierzchnię terenów zainwestowanych, w obrębie których politykę lokalizacyjną reguluje się, wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenów (zgodnie z zasadą tzw. dobrego sąsiedztwa) oraz uchwalone i opracowywane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego – nie jest uzasadnione mnożenie i podejmowanie opracowywania kolejnych mpzp na

²⁶ Dalej: Zalew.

²⁷ Dalej: Żwirownia.

²⁸ Str. 7, 11, 34 i 36 Strategii.

²⁹ Rezerwat przyrody „Lisia Góra”. Zgodnie z zarządzeniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie z dnia 12 października 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Podkarpackiego poz. 3355), powierzchnia rezerwatu obejmuje 8,49 ha.

³⁰ Str. 38 Katalogu głównych i strategicznych celów rozwoju Miasta.

terenie centrum Miasta. Stąd przywoływany powyżej wskaźnik (tj. 14,4% w 2013 r.) nie oznacza deficytów polityki inwestycyjnej Miasta, lecz inne do niej podejście. Trzeba też pamiętać, że włączenie do Miasta rozległych obszarów dawnych sołectw o znikomym pokryciu planami spowodowało obniżenie udziału powierzchni Miasta objętej planami zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji wskaźnik ten kształtował się w czerwcu 2015 r. na poziomie 15,5%.”

Projekt Strategii był przedmiotem konsultacji społecznych. W okresie od 28 września do 19 października wpłynęło siedem, a od 19 listopada do 10 grudnia 2015 r. – 10 wniosków, z czego cztery dotyczyło ochrony Doliny Wisłoka, Żwirowni, Olszynek i ujścia rzeki Strug oraz terenów zieleni na osiedlu Zalesie. Wnioski nie zostały jednak uwzględnione, gdyż nie miały charakteru propozycji, lecz stanowiły własną diagnozę i refleksję zgłaszających³¹.

Podmiotem monitorującym i ewaluującym Strategię był Prezydent. Wyniki monitoringu i ewaluacji miała odbierać Rada Miasta, a częstotliwość pomiaru wskaźników, tj. ewaluacja *mid-term* i *ex-post*³² odbywać się miała corocznie³³.

(akta kontroli str. 18 - 26)

Pełniący funkcję Prezydenta wyjaśnił, iż na przełomie 2020 i 2021 roku w BRM podjęto prace nad opracowaniem „Ewaluacji Strategii”. Ocenie poddano cele strategiczne w zakresie osiągnięcia wartości wskaźników przewidywanych w 2025 r. Według ww. wiele wskaźników uległo poprawie lub udało się już zrealizować, w tym dotyczące poprawy, jakości środowiska, zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza czy zwiększenia powierzchni terenów zieleni urządzonej. Według wyjaśnień powierzchnia terenów zieleni urządzonej przypadająca na jednego mieszkańca wzrosła z 31,2 m² w 2013 r. do 33,8 m² w 2020 r. przy zakładanym wskaźniku 35 m² w 2025 r. Przyspieszenia wymagały działania związane z planowaniem przestrzennym, tj. z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, dalej mpzp zaś na rewitalizację oczekuje las Dębina, Kopiec Konfederatów Barskich czy Zespół pałacowo-parkowy przy ul. Rycerskiej.

(akta kontroli str. 27 - 30)

1.3. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Programy ochrony środowiska Miasta Rzeszowa³⁴.

Od 14 listopada 2013 r. obowiązywał Program na lata 2013–2016 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2013 roku oraz perspektywą na lata 2017³⁵, zaś od 1 stycznia 2017 r. – Program na lata 2017–2020³⁶. Ich wykonanie Rada Miasta powierzyła Prezydentowi.

W Programach przedstawiono stan środowiska w zakresie, jakości powietrza, ochrony wód, jakości gleb, gospodarki odpadami, klimatu akustycznego, promieniowania elektromagnetycznego, poważnych awarii, przeciwdziałania klęskom żywiołowym oraz ochrony przyrody, zarządzania środowiskiem i edukacji ekologicznej. Przedstawiono cele nadrzędne i cele strategiczne głównych kierunków działań w wyznaczonych obszarach, a także szacunkowe koszty i terminy zadań wraz z koncepcją monitoringu stopnia ich wykonania.

W Programie na lata 2013–2016 podano, iż tereny zielone zajmują „jedną czwartą powierzchni stolicy Podkarpacia” i są nieodłącznym elementem krajobrazu, a w jej

³¹ Str. 5 – 7, 73 – 80 Raportu z konsultacji społecznych projektu Strategii.

³² W Strategii nie podano na czym ma polegać ewaluacja *mid-term* i *ex-post*.

³³ Str. 38, 40, 41 Katalogu głównych i strategicznych celów rozwoju Miasta.

³⁴ Dalej: Programy.

³⁵ Uchwała Nr LXIII/1158/2013 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 14 listopada 2013 r.

³⁶ Uchwała Nr XXXV/743/2016 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 20 grudnia 2016 r.

skład wchodzi zieleni urządzona (parki, skwery, zieleńce) i zieleni nieurzadzona związana z doliną rzeki Wisłok wraz z dopływami. Na terenie Miasta znajdował się rezerwat przyrody „Lisia Góra” o pow. 8,1 ha usytuowany w południowej części Miasta nad zachodnim brzegiem Zalewu, obszar Natura 2000 oraz 53 pomniki przyrody żywej.

Celem nadrzędnym Programu był rozwój i zwiększenie atrakcyjności Rzeszowa poprzez poprawę stanu środowiska z uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju. Efektem realizacji tego Programu było m.in. wykonanie fontanny multimedialnej przy ul. Lubomirskich, powstanie Parku przy ul. Bł. Karoliny, terenów zieleni na osiedlu Krakowska Południe, terenów rekreacyjnych wraz z placem zabaw pomiędzy ul. Odrzykońską, Biecką, Iwonicką i Nowosądecką, a także rozpoczęcie rewitalizacji Parku przy ul. Rycerskiej. Corocznie wykonywano też nowe nasadzenia na terenie parków, zieleńców oraz w pasach drogowych ulic Rzeszowa³⁷.

Program na lata 2017–2020 powstał w oparciu o rekomendacje zawarte w „Wytycznych do opracowania wojewódzkich, powiatowych i gminnych programów ochrony środowiska” opracowanych przez Ministerstwo Środowiska. Jego zapisy były powiązane z celami Strategii w zakresie potrzeby ustanawiania form ochrony przyrody (użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych) oraz z założeniami Studium³⁸.

Głównym celem tego Programu były działania związane z „Rozwojem Miasta poprzez dalsze działania na rzecz poprawy stanu środowiska oparte o zasadę zrównoważonego rozwoju”, zaś celami strategicznymi były działania związane m.in. z ochroną klimatu, jakością powietrza oraz zasobami (obszarami) przyrodniczymi w zakresie zachowania bogactwa przyrodniczego i walorów krajobrazowych przestrzeni miejskiej³⁹.

Do mocnych stron obszarów przyrodniczych na obszarze Rzeszowa zaliczono zlokalizowany w centrum Miasta rezerwat przyrody „Lisia Góra”, zagospodarowanie okolicy Zalewu (fragmentu Obszaru Natura 2000) pod kątem rekreacyjno-wypoczynkowym, znaczną ilość parków, liczne nasadzenia drzew i krzewów na obszarze zieleni miejskiej i w pobliżu obiektów użyteczności publicznej.

Do słabych stron zaliczono natomiast niewielką ilość parków i skwerów na terenach przyłączonych do Rzeszowa.

Szansą na zwiększenie zasobów przyrodniczych miały być planowane modernizacje istniejących parków miejskich, dalszy wzrost nasadzeń drzew i krzewów oraz dostępność nowo przyłączonych terenów na parki. Zagroženiem mogły być natomiast niedostateczne środki techniczne i finansowe w zakresie tworzenia nowych terenów zielonych na obszarach przyłączonych do Miasta⁴⁰.

W latach 2017–2020 wskaźnikiem wykonania zadania przez Zarząd Zieleni Miejskiej⁴¹ miała być modernizacja dwóch parków miejskich oraz coroczne nasadzenie 400 drzew i 4.000 krzewów w parkach i na nowych terenach zieleni. Natomiast wskaźnikiem wykonania zadania przez Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu⁴² – coroczne nasadzenia 300 drzew i 2.000 krzewów na terenach obiektów użyteczności publicznej.

(akta kontroli str. 18 - 69)

³⁷ Str. 10 załącznika nr 3 do Programu na lata 2017–2020.

³⁸ Str. 8–11 Programu na lata 2017–2020.

³⁹ Uzasadnienie do uchwały Nr XXXV/743/2016 oraz str. 10–12 Programu na lata 2017–2020.

⁴⁰ Str. 74 Programu na lata 2017–2020.

⁴¹ Zarząd Zieleni Miejskiej, dalej: ZZM – jednostka organizacyjna Miasta.

⁴² Dalej: WOŚ.

Prezydent wywiązał się z obowiązków określonych w art. 18 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska⁴³ i sporządził cztery raporty z realizacji Programu ochrony środowiska⁴⁴.

W kontroli przeanalizowano dwa ostatnie raporty z realizacji Programu. Z raportów za lata 2017–2018 wynika, iż ZZM nasadził łącznie 1.555 drzew i 3.421 krzewów, 14.206 bylin, traw ozdobnych i cebul oraz założył 2.515 m² nowych trawników, a w latach 2019–2020 – 1.758 drzew i 23.369 krzewów.

W 2018 r. ZZM zmodernizował park na osiedlu Miłocin, a w 2020 r. rozpoczął rewitalizację Parku przy ul. Wieniawskiego oraz zakończył rewitalizację Ogródu miejskiego im. Solidarności przy ul. Dąbrowskiego. W 2019 r. rozpoczął też rewitalizację Parku przy ul. Rycerskiej, którą przerwano ze względu na wszczęte postępowanie o zwrot nieruchomości.

WOŚ nasadził w latach 2017-2018 1.262 drzew, 10.628 krzewów, 13.068 roślin rabatowych, 12.040 cebul i 4.439 bylin, a w latach 2019–2020 – 1.214 drzew, 9.592 krzewów i 2.629 bylin.

(akta kontroli str. 70 - 139, 1107 - 1108)

1.4. Miasto posiadało Studium wraz ze zmianami. W latach 2015–2020 dokonano 16 zmian Studium w zakresie terenów zieleni, z tego 12 na podstawie uchwały Rady Miasta z dnia 28 sierpnia 2018 r.⁴⁵, zaś cztery uchwałą z 27 marca 2020 r.⁴⁶

Studium było dokumentem „o wymiarze strategicznym dla zarządzenia przestrzeni” Miasta i wyznaczało strategię postępowania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Według zapisów Studium ewaluacja struktury przestrzennej Miasta odbywać się miała w sposób uporządkowany z uwzględnieniem istniejących i rozpoznanych uwarunkowań rozwoju przestrzennego Rzeszowa.

Zapisy ze Studium znajdowały odzwierciedlenie w Programach ochrony środowiska i w Strategii. Dotyczyło to wielofunkcyjności Miasta w zakresie zabezpieczenia terenów pod różnorakie funkcje. Według Studium realizacja celów przestrzennych powinna się odbywać poprzez zmiany jakościowe w strukturze przestrzennej, w tym przez stworzenie systemu ciągów zielonych ze ścieżkami pieszymi i rowerowymi w skali całego Miasta, wykorzystanie Doliny Wisłoka dla celów wypoczynku mieszkańców, modernizację i przekształcenie wielofunkcyjnych terenów zabudowy mieszkaniowej w ciągi piesze w zieleni, tworzenie nowych systemów zieleni urządzonej wiążących poszczególne jednostki mieszkaniowe, sukcesywną ochronę walorów przyrodniczych oraz integrację obszarów wiejskich ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną Miasta.

W Studium⁴⁷ podano, iż „Mimo ciągłej ekspansji zabudowy mieszkaniowej i usługowej na tereny zielone w Studium została podjęta próba wyznaczenia terenów przewidzianych pod zielen publiczną urządzonej z absolutnym zakazem budowy”, tj. z wyłączeniem spod zabudowy.

Wyszczególniono obszary, których zagospodarowanie wymagało zachowania walorów przyrodniczych i kulturowych. Dotyczyło to terenów objętych ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego, położonych wzdłuż rzeki Wisłok (tereny prawo i lewobrzeżne), cieków wodnych, skarp i dolin związanych z ukształtowaniem powierzchni terenu, terenów położonych w ciągach ekologicznych, zieleni

⁴³ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).

⁴⁴ Za lata 2013–2014, 2015–2016, 2017–2018 i za lata 2019–2020.

⁴⁵ Nr LXIII/1466/2018.

⁴⁶ Uchwała Rady Miasta Rzeszowa Nr XXX/595/2020.

⁴⁷ Załącznik tekstowy nr 96 pn. Struktura funkcjonalno-przestrzenna.

nieurządzonej, cmentarzy oraz o zróżnicowanych warunkach fizjograficznych (niewskazanych do zabudowy kubaturowej)⁴⁸.

Ochroną objęto tereny zawierające elementy przyrodnicze i kulturowe, tj. dolinę Wisłoka w północnej części Rzeszowa, w rejonie Pobitna malowniczą skarpią porożcinaną głębokimi jarami i porośniętą murawą kserotermiczną, teren Pobitna w rejonie Kopca Konfederatów Barskich, Zespół parkowo-dworski w Słocinie w powiązaniu z sąsiadującym obszarem Młynówki, południowo-wschodnie krańce Miasta położone w obrębie Pogórza Dynowskiego, ujściowy odcinek doliny rzeki Strug wcinającej się i meandrującej w terasie Wisłoka oraz ostaniec denudacyjny przy ul. Załęskiej. Chronić też należało wszystkie tereny parkowe i leśne, w tym tereny leśne z dopływem potoku Młynówka pełniące funkcję lokalnego ciągu ekologicznego, tereny zieleni miejskiej i zieleni nieurządzonej (zwłaszcza przed zabudową), obszary występowania zimowita jesiennego i drzewa o znacznej wartości przyrodniczej (pomniki przyrody).

Wskazano też tereny podlegające ochronie w ramach terenów biologicznie czynnych, w tym rezerwat przyrody, parki i pomniki przyrody⁴⁹.

Jako główną oś systemu przyrodniczego Miasta wskazano dolinę rzeki Wisłok oraz doliny boczne jej dopływów. System ten powinien być wspomagany poprzez zieleń parkową, cmentarną, ogrody działkowe, krawędzie dolin, obszary zadrzewione i lasy. Sklasyfikowano także tereny, które wpływały na poprawę warunków bioklimatycznych i sanitarnych Miasta poprzez zakaz zmniejszania powierzchni zieleni i dążenia do jej zwiększenia, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów śródmieścia. Według zapisów Studium system przyrodniczy Rzeszowa powinien być spójny przestrzennie z systemem krajowym, a działania w tym zakresie powinny zmierzać do zachowania i powiększania zasobów przyrodniczych.

W Studium⁵⁰ wskazano również tereny cenne z uwagi na wartości przyrodnicze, jak również zapisano, iż „Wszystkie powierzchnie zieleni miejskiej zaleca się chronić przed przeznaczeniem na inne cele niż zieleń”.

Zwiększanie terenów zieleni na terenie Miasta miało na celu zapewnienie odpowiednich warunków przewietrzania, poprawę stanu powietrza (filtra pochłaniającego zanieczyszczenia) oraz adaptację do zmian klimatu lokalnego, zwłaszcza mikroklimatu. Zwiększenie powierzchni zieleni miało ograniczyć powstawanie „wysp ciepła”, poprawić warunki mikroklimatu i łagodzić wysokie temperatury, co uwzględnił Plan adaptacji dla zmian klimatu Miasta Rzeszowa do roku 2030.

Wymieniono też obszary, dla których sporządzanie mpzp było obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych lub ze względu na istniejące uwarunkowania⁵¹.

Dotyczyło to m.in. obszarów objętych i wskazanych do objęcia ochroną na podstawie przepisów szczególnych w zakresie elementów środowiska przyrodniczego, krajobrazu oraz obszarów niezabudowanych nieobjętych i niewskazanych do objęcia ochroną na podstawie przepisów szczególnych, a które z uwagi na rolę w systemie przyrodniczym Miasta oraz znaczenie, dla jakości życia mieszkańców, powinny być przeznaczone pod zieleń miejską.

(akta kontroli str. 18 - 26, 141 - 148, 1046 - 1104, 1106)

Dyrektor BRM wyjaśniła, iż w Studium jak i w zmianach do niego nie „wskazano wprost” terenów wyłączonych spod zabudowy. W Studium wskazano wymóg

⁴⁸ Załącznik tekstowy nr 60 pn. Uwarunkowania wynikające z dotychczasowego zagospodarowania terenu.

⁴⁹ Załącznik tekstowy nr 66 i załącznik graficzny nr 11 pn. Uwarunkowania wynikające z występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów szczególnych w zakresie elementów środowiska przyrodniczego.

⁵⁰ Załącznik tekstowy nr 81 i załącznik graficzny nr 36.

⁵¹ Załącznik tekstowy nr 92 i załącznik graficzny nr 50.

ochrony przed zabudową ze względu na ustanowiony charakter ochrony terenów, co było „jednoznaczne z wyłączeniem spod zabudowy”. Dotyczyło to obszarów objętych i wskazanych do ochrony na podstawie przepisów szczególnych w zakresie elementów środowiska przyrodniczego.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1046 - 1104)

Studium oraz zmiany uchwalone w latach 2015–2020 nie zawierały zapisów ilościowych obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zielonych przypadającą na mieszkańca lub czasu dojścia do zieleni urządzonej.

W zmianach Studium określono minimalną powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do powierzchni działki, ale nie zawarto definicji powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str. 18 - 26, 141 - 148, 1046 - 1089)

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miejscowości włączonych w granice Rzeszowa, zawierały zapisy dotyczące zachowania i zwiększania terenów zieleni. Dotyczyło to Studium: Gminy Krasne⁵², Świlcza⁵³, Boguchwała⁵⁴ oraz Gminy i Miasta Tyczyn⁵⁵.

(akta kontroli str. 1046 - 1089)

Dyrektor BRM wyjaśniła, iż w Studium nie zdefiniowano pojęcia powierzchni biologicznie czynnej. Dla poszczególnych obszarów, o określonym sposobie zagospodarowania ustalono w Studium minimalną powierzchnię biologicznie czynną w stosunku do powierzchni działki. Natomiast w planach miejscowych ustalano minimalną wielkość „terenu biologicznie czynnego”, stosownie do obowiązujących aktualnie zapisów § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁶, przyjmując, iż jest to powierzchnia biologicznie czynna, o której mowa w Studium.

Wyjaśniła też, że w odniesieniu do Studium gmin sąsiednich, w dacie ich uchwalenia (przed wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), nie zamieszczono definicji powierzchni biologicznie czynnej, jak również nie ustalono takiego wskaźnika.

W zmianach Studium sporządzonych w latach 2015–2020 przyjęto minimalne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnych, tj. dla zabudowy: wielorodzinnej od 20% do 35%, jednorodzinnej od 25% do 50%, usługowej od 5% do 30%, a dla obiektów wielkopowierzchniowych od 10% do 20% w stosunku do powierzchni działki.

(akta kontroli 615 - 618, 1046 - 1089)

Przy opracowywaniu zmian do Studium przeprowadzano konsultacje społeczne, w zakresie określonym w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁵⁷. Mieszkańców informowano o podjęciu uchwał o przystąpieniu do sporządzenia zmian Studium, o możliwości składania wniosków i uwag do projektów zmian Studium, rozpatrywano złożone wnioski i uwagi, a także zawiadamiano

⁵² Uchwalonym uchwałą Nr XVI/161/2000 Rady Gminy Krasne z dnia 28 kwietnia 2000 r., ze zm.

⁵³ Uchwalonym uchwałą Nr III/29/2002 Rady Gminy Świlcza z dnia 30 grudnia 2002 r., ze zm.

⁵⁴ Uchwalonym uchwałą Nr XXVIII/336/05 Rady Gminy Boguchwała z dnia 28 kwietnia 2005 r.

⁵⁵ Uchwalonym uchwałą Nr XXXVIII/290/02 Rady Miejskiej w Tyczynie z dnia 29 sierpnia 2002 r., ze zm.

⁵⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.), dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

⁵⁷ Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2021 r. poz. 247, ze zm.).

i udostępniano do publicznego wglądu projekty zmian oraz przeprowadzano dyskusję publiczną.

(akta kontroli str. 18 - 26, 141 - 148, 1046 - 1089)

Na podstawie zapisów art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prezydent dokonał w okresie objętym kontrolą, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta za lata 2014–2017.

Uchwałą z 28 sierpnia 2018 r.⁵⁸, Rada Miasta przyjęła przedstawione przez Prezydenta i zaopiniowane przez Miejską Komisję Urbanistyczno–Architektoniczną⁵⁹ wyniki analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, tj. aktualność Studium odnośnie polityki przestrzennej Miasta z zastrzeżeniem konieczności kontynuowania opracowania nowego Studium i mpzp, w tym wraz z terenami nowo przyłączonymi do Rzeszowa.

W dniu 26 maja 2020 r.⁶⁰ Rada Miasta podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium w granicach administracyjnych Rzeszowa. W uzasadnieniu do uchwały podano, iż główną przyczyną podjęcia decyzji o przystąpieniu do prac nad nową edycją Studium, były zmiany granic Miasta oraz zmiany systemu prawa. Ujednolicona forma Studium ułatwi określenie spójnej struktury architektonicznej Miasta i stanowić będzie podstawę do dalszych prac planistycznych, w szczególności do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 975 - 1045)

W sprawozdaniach statystycznych PZP-1 za lata 2015–2020, Miasto nie podawało powierzchni przeznaczenia terenów wskazanych w Studium w rozbiciu na funkcje: mieszkaniowe wielorodzinne i jednorodzinne, usługowe, produkcyjne, komunikacyjne, infrastruktury, użytkowania ekologicznego, zieleni i wód oraz inne. Ww. danych nie podawano, ponieważ – jak wyjaśniła Dyrektor BRM – Studium było w trakcie zmiany.

(akta kontroli str. 541 - 581, 615 - 618, 1289, 1498 - 1574)

1.5. Na 1 stycznia i 31 grudnia 2015 r. na terenie Rzeszowa obowiązywało 196 i 204 mpzp, którymi objęto 1.798, 1.865 ha, co stanowiło 15,5% i 16% całkowitej powierzchni Miasta. Natomiast na koniec 2016, 2017, 2018, 2019, i 2020 roku obowiązywało odpowiednio 213, 226, 238, 257 i 211 mpzp, którymi objęto 1.932, 2.012, 2.022, 2.143 i 2.012,6 ha, tj. odpowiednio 16,6%, 16,7%, 16,8%, 16,9% i 15,9% całej powierzchni Miasta.

Na koniec grudnia 2020 r. w opracowaniu było 48 nowych projektów mpzp obejmujących 3.908,8 ha powierzchni Miasta, a także 16 projektów zmian planów o powierzchni 35,8 ha, (których tereny znajdowały się na obowiązujących mpzp) oraz sześć mpzp o powierzchni 240,1 ha, z czego 44,9 ha znajdowało się na obszarze obowiązujących mpzp, a 195,2 ha na obszarze bez planu).

(akta kontroli str. 1199, 1215)

Dyrektor BRM wyjaśniła, iż w 2020 r. zmniejszyła się liczba mpzp, ponieważ z rejestru planów oraz z Biuletynu Informacji Publicznej Miasta, usunięto plany, które dla miejscowości przyłączonych do Rzeszowa, uchwaliły inne gminy⁶¹.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1211)

⁵⁸ LXIII/1465/2018.

⁵⁹ Dalej: Komisja.

⁶⁰ XXXXII/641/2020.

⁶¹ Art. 40 ust. 1, art. 2, art. 4eb ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym.

Według sprawozdania PZP-1⁶² za 2020 r., powierzchnie przeznaczenia terenów w mpzp przedstawiały się następująco, tj. tereny:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej stanowiły 27,4% powierzchni Miasta,
- zabudowy usługowej – 21,1%,
- użytkowane rolniczo – 0,1%,
- zabudowy techniczno-produkcyjnej – 5,8%,
- zieleni i wód – 19,4%,
- komunikacji – 22,2%,
- infrastruktury technicznej – 4,0%,

(akta kontroli str. 541 - 581, 1216 - 1223)

W okresie objętym kontrolą udział terenów zieleni i wód w łącznej powierzchni Miasta objętej mpzp przedstawiał się następująco: styczeń i grudzień 2015 r. oraz grudzień 2016 r. po 3,2%, zaś na koniec 2017, 2018, 2019 i 2020 roku wynosił odpowiednio: 3,3%, 3,4%, 3,9% i 3,1% powierzchni Miasta.

(akta kontroli str. 1216 - 1223, 1264 - 1288)

Szczegółowe badanie 10 wybranych mpzp⁶³ wykazało, iż określono w nich zasady zabudowy oraz działania związane z zagospodarowaniem terenów, w tym terenów zielonych. Ustalono m.in. granice, sposoby zagospodarowania i przeznaczenia terenów, a także zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu.

Przeznaczenie terenów określone w mpzp było zgodne ze Studium. Na terenach zieleni dopuszczono m.in. lokalizację obiektów małej architektury, zieleni niskiej i wysokiej, ciągów pieszych, pieszco-rowerowych czy urządzeń służących rekreacji. Tereny zielone stanowiły 16,9% powierzchni objętej tymi planami.

W mpzp określono wskaźniki intensywności zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Udział ten był zróżnicowany w zależności od lokalizacji działki i terenu zabudowy.

Minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej wynosił od 25% do 40%, usługowej z dopuszczeniem funkcji mieszkaniowej od 20% do 40%, usługowej z dopuszczeniem zabudowy produkcyjnej od 15% do 20%, usługowej od 10% do 75%, dla parkingów z zielenią urządzoną od 10% do 20%, a dla zieleni urządzonej od 65% do 90%.

Wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działek w mpzp nie odbiegały od określonych w Studium.

W żadnym z analizowanych mpzp nie zostało zdefiniowane pojęcie powierzchni biologicznie czynnej.

Uchwalając i zmieniając mpzp, Miasto zapewniło udział społeczeństwa w pracach nad projektami planów, w tym przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, z zachowaniem jawności i przejrzystości procedur planistycznych.

Mpzp oraz ich zmiany opracowywało BRM w związku z czym nie ponoszono kosztów opracowania tych dokumentów.

(akta kontroli str. 1154, 1281 -1494)

Dyrektor BRM wyjaśniła, iż w mpzp uwzględniano zapisy wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2023⁶⁴. Do projektów mpzp każdorazowo sporządzano opracowanie ekofizjograficzne, w których analizowano uwarunkowania

⁶² Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

⁶³ Na których występowały miejsca istotne z punktu widzenia ciągłości struktur ekologicznych, zabezpieczenia kanałów właściwego przewietrzania Miasta, a także, w których w latach 2015–2020 dokonywano zmian w zakresie terenów zielonych, bądź ze względu na istotne funkcje w systemie przyrodniczym.

⁶⁴ Krajowa Polityka Miejska 2023 – załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M. P. poz. 1235).

zagospodarowania przestrzennego, w tym korytarze ekologiczne i istniejące tereny zielone oraz formułowano wytyczne i wnioski. Sporządzano też prognozę oddziaływania na środowisko, w której uwzględniano nakazy lub zakazy związane z ochroną przyrody wynikające z odrębnych przepisów. Projekt planu lub zmiany planu przekazywano do uzgodnienia i zaopiniowania właściwym organom i instytucjom, w tym do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Rzeszowie, które poprzez wydanie stosownej opinii lub uzgodnienia, potwierdzały prawidłowość rozwiązań i ustaleń zawartych w projektach i zmianach planu.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1486 - 1494)

1.6. – 1.7. Miasto nie opracowało gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o rewitalizacji⁶⁵. W związku z tym nie opracowano miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uchwałą Rady Miasta z 28 marca 2017 r.⁶⁶ przyjęto „Lokalny Program Rewitalizacji dla Gminy Miasto Rzeszów do roku 2023”⁶⁷, który w lipcu i grudniu tego samego roku zaktualizowano. Program rewitalizacji opracowała firma zewnętrzna we współpracy z Urzędem, a prace nad tym programem rozpoczęto w 2016 r.

Wcześniej obowiązywał „Program Rewitalizacji dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego”, przyjęty uchwałą Rady Miasta z dnia 13 października 2015 r.⁶⁸, następnie zmieniony uchwałą z 22 grudnia 2015 r.⁶⁹ Był to wspólny program rewitalizacji opracowany dla 13 gmin⁷⁰ tworzących Rzeszowski Obszar Funkcjonalny⁷¹.

Podstawą do opracowania Programu rewitalizacji do roku 2023 była sporządzona w 2016 r. „Diagnoza społeczno-gospodarcza” obejmująca wszystkie osiedla z terenu Rzeszowa. Wyniki przeprowadzonej diagnozy pozwoliły na wyodrębnienie obszaru rewitalizacji, tj. obszaru, na którym, z uwagi na nagromadzone problemy społeczne, gospodarcze, techniczne oraz środowiskowe i funkcjonalno-przestrzenne niezbędne były działania rewitalizacyjne. Obszar rewitalizacji obejmował siedem osiedli⁷², o pow. 582 ha, na którym zamieszkiwało 46,4 tys. osób.

Program rewitalizacji opracowano na podstawie „Wytycznych w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014–2020” przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju oraz „Instrukcji przygotowywania programów rewitalizacji w zakresie wsparcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020”.

Na etapie opracowania Programu rewitalizacji przeprowadzono akcję promocyjno-informacyjną. Zaprojektowano i rozdyskrebowano ulotkę o rewitalizacji, zaś za pomocą podstrony Biuletynu Informacji Publicznej informowano o idei rewitalizacji. Program rewitalizacji powstał przy udziale interesariuszy zewnętrznych i po konsultacjach społecznych, w trakcie których zbierano uwagi i sugestie. Przeprowadzono także otwarte spotkanie dla wszystkich zainteresowanych, w celu podsumowania prac nad tym dokumentem. Zgłoszono 39 przedsięwzięć, z czego w Programie rewitalizacji ujęto 36, które podzielono na dwie grupy (podstawowe

⁶⁵ Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

⁶⁶ Nr XLI/875/2017.

⁶⁷ Dalej: Program rewitalizacji.

⁶⁸ Nr XVI/320/2015.

⁶⁹ Uchwała Rady Miasta Rzeszowa Nr XX/419/2015.

⁷⁰ Gmina: Miasto Rzeszów, Miasto Łańcut Boguchwała, Chmielnik, Czarna, Czudec, Głogów Młp., Krasne, Lubenia, Łańcut, Trzebownisko, Tyczyn i Świlcza.

⁷¹ Dalej: ROF.

⁷² Gen. Grota-Roweckiego, Gen. Andresa, 1000-lecia, Piastów, Pułaskiego oraz Śródmieście – Północ i Śródmieście – Południe, które w 2019 r. połączono w Osiedle Śródmieście.

i pozostałe). Z monitoringu realizacji przedsięwzięć ujętych w Programie rewitalizacji wynika, iż do Urzędu nie wpływały zastrzeżenia i uwagi mieszkańców związane ze zmniejszaniem powierzchni terenów zielonych czy usuwaniem drzew i krzewów. Realizację przedsięwzięć ujętych w Programie rewitalizacji omówiono w pkt. 4.1. i 4.2. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 149 - 368, 582 - 588, 616 - 618)

1.8. W okresie objętym kontrolą, Miasto nie dysponowało diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni w postaci odrębnego opracowania, w której zidentyfikowano by podstawowe problemy dotyczące zieleni miejskiej, w tym równomierności jej rozmieszczenia oraz dostępności dla mieszkańców poszczególnych osiedli Rzeszowa.

Pełniący funkcję Prezydenta wyjaśnił, iż nie oznacza to, że Miasto „pozbawione jest udokumentowanej wiedzy o stanie szeroko rozumianych zasobów przyrodniczych oraz o zdiagnozowanych potrzebach Miasta i jego mieszkańców w tej dziedzinie”. Diagnozę stanu przyrody i terenów zieleni miejskiej zawierał Program ochrony środowiska na lata 2017–2020 i Strategia Rozwoju Miasta do roku 2025. Przedstawiono w nich charakterystykę walorów przyrodniczych i krajobrazowych Rzeszowa oraz podkreślono, iż parki, zieleńce i tereny zieleni osiedlowej pełnią funkcje ekologiczne i rekreacyjne zaś uzupełnieniem systemu ekologicznego jest zieleń uliczna i cmentarna. Duże znaczenie mają też lasy, których powierzchnia na terenie Rzeszowa wynosiła 366,6 ha, w tym 9 ha lasów stanowiło własność Miasta. ZSM dysponował inwentaryzacją zarządzanych terenów zieleni oraz oceną stanu zdrowotnego drzew, natomiast Zarząd Dróg Miejskich⁷³ zinwentaryzowaną powierzchnią zieleni w pasach drogowych.

Pracownicy ZSM posiadali dostęp do programu Geoportal, w którym naniesiono lokalizację „większości drzew” rosnących na terenach będących własnością Miasta. Pozwalało to m.in. na odczytywanie granic, powierzchni, klasy użytku, własności, rzeźby czy uzbrojenia terenu zieleni.

W wyjaśnieniu pełniący funkcję Prezydenta przedstawił analizę dostępności mieszkańców do ogólnodostępnych terenów rekreacyjno-wypoczynkowych z zielenią urządzoną. Wynika z niej, iż nie wszyscy mieszkańcy mieli dostęp do terenów rekreacyjno-wypoczynkowych z zielenią urządzoną na swoich osiedlach, a w razie jej braku, mogli korzystać z miejsc rekreacyjno-wypoczynkowych z zielenią urządzoną zlokalizowaną na sąsiednich terenach.

Potrzeby mieszkańców w zakresie miejsc rekreacyjno-wypoczynkowych rozpoznawano na podstawie wniosków mieszkańców, rad osiedli, stowarzyszeń czy grup społecznych. Na tej podstawie podejmowane działania w celu realizacji zadań związanych z urządzeniem lub zabezpieczaniem nowych terenów zielonych.

(akta kontroli str. 589 - 603, 1264 - 1288)

1.9. Oprócz ww. dokumentów strategicznych i planistycznych, zagadnienia dotyczące zachowania i zwiększania terenów zielonych (z uwagi na stwierdzone przekroczenia poziomu dopuszczalnego pyłu zawieszonego PM₁₀ i PM_{2,5}) uwzględniono w „Programie ochrony powietrza dla strefy miasto Rzeszów”. Został on przyjęty uchwałą Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 28 września 2020 r.⁷⁴. W Programie wskazano działania naprawcze dla Rzeszowa, w tym zwiększenie o 1% powierzchni zieleni w Mieście w latach 2021–2026. We wcześniej

⁷³ Dalej: ZDM.

⁷⁴ Uchwała Nr XXVIII/464/20 Sejmiku Województwa Podkarpackiego, ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 13 października 2020 r. poz. 3867.

obowiązującym Programie⁷⁵ znajdowały się sformułowania o potrzebie stosowania w planach zagospodarowania przestrzennego, zapisów o potrzebie stosowania zieleni izolacyjnej.

Kolejnym dokumentem, w którym uwzględniono zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych był „Plan adaptacji do zmian klimatu miasta Rzeszowa do roku 2030”, przyjęty uchwałą Radę Miasta z dnia 27 sierpnia 2019 r.⁷⁶

Ujęto w nim działania adaptacyjne związane z rozwojem systemu błękitno-zielonej infrastruktury w Rzeszowie, tj. zielonych dachów, parków i oczek wodnych, które miały pozytywnie wpływać na zdrowie mieszkańców Miasta, zaoszczędzić energię oraz ułatwić odpływ wody. W ramach błękitnej infrastruktury zaproponowano innowacyjne rozwiązania w retencji wody deszczowej i w budownictwie jednorodinnym, a odpowiednio dobrane rośliny, sadzonki i zielone przystanki poprawić miały komfort życia mieszkańców, obniżając temperaturę powietrza niwelując niekorzystny efekt „Miejskiej Wyspy Ciepła”, poprzez zwiększenie wilgotności i tworzenie korzystnego mikroklimatu.

Ocenę stanu przyrody na terenie Miasta zawierały opracowania ekofizjograficzne niezbędne do przygotowania zmian Studium i projektów mpzp.

Zadania związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych uwzględniała też Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta.

Niezależnie od ww. dokumentów minimalną powierzchnię biologicznie czynną, niezbędną do realizacji przedsięwzięcia, ustalano w decyzjach środowiskowych.

(akta kontroli str. 1109 - 1132)

1.10. Prezydent powołał Komisję, która była organem doradczym Prezydenta m.in. w sprawach opiniowania: projektów, zmian Studium i mpzp oraz analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Miasta. W zależności od potrzeb, Komisja mogła też opiniować: projekty decyzji WZ, o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub w innych sprawach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W okresie objętym kontrolą Komisja przedstawiała Prezydentowi opinie, uwagi i propozycje odnośnie zachowania i zwiększenia terenów zielonych na obszarze Miasta.

W lutym i lipcu 2015 r. przedstawiła opinie dotyczące projektu zmiany Studium, w tym dotyczące powierzchni terenu zieleni w rejonie ul. Krakowskiej, wskaźników powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy mieszkaniowej oraz przyjętych rozwiązań projektowych w kontekście rozmieszczenia terenów zieleni na Osiedlu Fr. Kotuli. W lutym, kwietniu i wrześniu opiniowała projekty i zmiany mpzp, a także poruszała sprawy bilansu zieleni, nasadzeń i wskaźników powierzchni biologicznie czynnej.

W marcu, kwietniu i czerwcu 2016 r. Komisja opiniowała projekty mpzp. W trakcie dyskusji poruszono sprawy zieleni, w tym zieleni w przestrzeni dróg publicznych, utrzymania przeznaczenia zieleni parkowej, intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, wycinki drzew, zmiany wskaźnika powierzchni biologicznie czy utrzymania zakazu lokalizacji tymczasowych obiektów usługowo-handlowych na terenach zieleni urządzonej (ul. Morgowa).

W czerwcu i lipcu 2017 r. Komisja opiniowała projekty zmian Studium odnośnie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na terenach przeznaczonych pod usługi, przeznaczenia i zabezpieczenia terenu zieleni w oparciu o naturalny system

⁷⁵ Przyjętym uchwałą Nr XXX/543/16 Sejmiku Województwa Podkarpackiego z dnia 29 grudnia 2016 r. i obejmującym okres od 24.01.2017 r. do 27.10.2020 r., ogłoszonej w Dzienniku Urzędowym Województwa Podkarpackiego z dnia 9 stycznia 2017 r. poz. 73.

⁷⁶ Uchwała Nr XVII/332/2019 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 27 sierpnia 2019 r.

przyrodniczy i warunki ukształtowania terenu w rejonie osiedla Zalesie oraz zaleciła wprowadzenie pasa zieleni w charakterze izolacyjnym na osiedlu Zwięczyca. Opiniowała także projekty mpzp w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w okolicach dworca, natomiast w listopadzie poruszyła zagadnienia związane z lokalizacją terenów rekreacyjnych.

W marcu 2018 r. Komisja opiniowała projekt zmiany Studium powierzchni biologicznie czynnej na osiedlu Zalesie i projekt mpzp w rejonie ul. Hetmańskiej w zakresie zapisów dotyczących powierzchni terenu biologicznie czynnej oraz wycinki drzew na obszarze objętym planem. W maju Komisja dyskutowała nad możliwością wyznaczenia nowych terenów zielonych w rejonie ulicy Leszka Czarnego, w czerwcu nad terenami zieleni przy ul. Załęskiej, zaś w listopadzie 2018 r. wnioskowała o zwiększenie szerokości terenu zieleni nieurządzonej od strony potoku Przyrwa na osiedlu Bzianka.

W maju i sierpniu 2019 r. Komisja opiniowała zmiany Studium i projekty mpzp.

W maju 2020 r. Komisja zaopiniowała projekt mpzp na osiedlu Przybyszówka poprzez zwiększenie o 5% wskaźnika biologicznie czynnego dla każdego terenu zabudowy oraz określiła minimalną powierzchnię biologicznie czynną na ogólnodostępnych placach. W sierpniu tego samego roku, Komisja wniosła uwagi dotyczące zwiększenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej do 25% na przy Al. Witosa i ul. Wyspiańskiego.

(akta kontroli str. 369 - 540)

Analiza 10 postępowań administracyjnych omówionych w pkt 3.4. wystąpienia pokontrolnego wykazała, iż Komisja nie opiniowała projektów decyzji WZ.

Dyrektor BRM wyjaśniła, iż wszystkie opinie, uwagi i propozycje zgłoszone przez Komisję odnośnie terenów zieleni zostały wzięte pod uwagę przy sporządzaniu dokumentów planistycznych.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1137 - 1142)

1.11. Do głównych problemów i barier zidentyfikowanych w Urzędzie w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium odnoszących się do zachowania i zwiększania terenów zielonych i innych terenów pełniących funkcje przyrodnicze, pełniący funkcję Prezydenta zaliczył:

- procedurę i czas opracowywania mpzp w przypadku braku akceptacji społecznej dla scaleń i podziałów. W takich przypadkach sporządzanie mpzp stawało się procesem długotrwałym, w którym właściciele poszczególnych działek (uczestnicy procesu planistycznego) składali uwagi i wnioski w celu uzyskania „jak najwięcej indywidualnych korzyści”. Przeznaczenie w planie terenów pod ogólnodostępną zielenią urządzoną lub ustalenie zakazu zabudowy terenów pełniących funkcje przyrodnicze napotykało na zdecydowany opór właścicieli nieruchomości, co skutkowało koniecznością wielokrotnych zmian projektu planu;
- odpowiedzialność odszkodowawczą Miasta w związku z wyłączeniem z zabudowy terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych (art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym);
- odszkodowanie za poniesioną rzeczywistą szkodę, wykupienie nieruchomości lub jej części stanowiło istotny problem finansowy, ograniczający możliwości zwiększania terenów zielonych i innych terenów pełniących funkcje przyrodnicze. Zwłoka w zwiększaniu terenów zieleni urzędzonej (wcześniej wyłączonej pod taki cel), prowadziła do uruchomienia fali zwrotów, wtórnej odsprzedaży działek deweloperom,

którzy realizowali na nich „zabudowę w oparciu o decyzje administracyjne, albo wywierają presję na zmianę miejscowych planów i Studium”;

- jedynym narzędziem ochrony przed zabudową terenów przewidzianych do pełnienia funkcji przyrodniczych w projekcie mpzp (do czasu uchwalenia planów) były zapisy art. 62 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które pozwalały na zawieszenie postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Zauważalne było zjawisko nasilonego napływu wniosków o wydanie decyzji WZ, po przystąpieniu do prac nad projektem mpzp. Część decyzji uzyskiwano bez zamiaru prowadzenia inwestycji, ale w celu podniesienia wartości nieruchomości lub uzyskania odszkodowania po uchwaleniu planu. Według pełniącego funkcję Prezydenta, administracja samorządowa „nie posiada żadnych instrumentów przeciwdziałania ww. praktykom”, bowiem każdy, kto spełniał warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miał prawo do uzyskania decyzji WZ;
- okres zawieszenia postępowania (9 m-cy od dnia złożenia wniosku o wydanie decyzji WZ) był zdecydowanie zbyt krótki, zważywszy na długotrwałość procedury uchwalania mpzp i skuteczność ochrony przed zabudową terenów planowanych do pełnienia funkcji przyrodniczej w projekcie mpzp;
- w trakcie sporządzania projektu mpzp, analizowano wszystkie wydane decyzje WZ na tym terenie. Mimo, iż art. 65 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowił o wygaśnięciu decyzji po uchwaleniu planu, którego ustalenia były inne niż w wydanej decyzji, w praktyce „Miasto rzadko decyduje się na przeznaczenie w planie działek z wydanymi decyzjami WZ, na tereny zielone lub inne tereny pełniące funkcje przyrodnicze, z powodów odpowiedzialności odszkodowawczej”;
- Studium nie było aktem prawa miejscowego, lecz aktem prawa wewnętrznego. Zgodnie z konstytucyjną koncepcją źródła prawa, decyzje administracyjne, w tym o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, nie mogły być wydawane w oparciu o akta prawa wewnętrznego, co w konsekwencji prowadziło do „sprzeczności między polityką Miasta wyrażoną w Studium, a polityką Miasta kreowaną poprzez wydawane decyzje administracyjne”;
- do problemów i barier zidentyfikowanych w Urzędzie pełniący funkcję Prezydenta zaliczył również katalog celów publicznych oraz zapisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych⁷⁷. Katalog celów publicznych w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami⁷⁸, dający Miastu podstawę do wydzielania gruntów i urządzania terenów zieleni był bardzo ubogi i obejmował wyłącznie publicznie dostępne samorządowe parki, bulwary i promenady. Zasadne byłoby, więc rozszerzenie tego katalogu o inne formy terenów o funkcjach przyrodniczych. Z kolei ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, dawała nadzwyczajne przywileje tej formie zagospodarowania, co znacznie utrudniało przekształcenie ogrodów działkowych w publiczne parki, z których mogłaby korzystać większa liczba mieszkańców.

(akta kontroli str. 604 - 614)

⁷⁷ Ustawa z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176, ze zm.).

⁷⁸ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).

Problemy dotyczące zachowania i rozwoju terenów zielonych w Mieście wskazywała Rada Miasta w uchwałach w sprawie przyjęcia oświadczenia zawierającego stanowisko dotyczące sposobu zagospodarowania terenów pomiędzy ul. Podwisłocze, a rzeką Wisłok z dnia 28 sierpnia 2018 r. oraz 9 marca 2020 r.⁷⁹

W pierwszej z tych uchwał Rada Miasta stwierdziła m.in., że obszar pomiędzy Wisłokiem, a ul. Podwisłocze (od Zapory i kładki pieszej do Mostu Zamkowego) cechuje szczególnie wyeksponowane położenie w przestrzeni Miasta i posiada jednocześnie olbrzymi i niewykorzystany potencjał funkcjonalny.

W związku z coraz większym zainteresowaniem inwestorów tymi terenami staje się konieczne, aby Miasto podjęło kroki w celu właściwego i efektywnego wykorzystania tego obszaru. Przypadkowe zagospodarowanie przywołanych miejsc zniszczyłoby przestrzeń tego ważnego fragmentu Rzeszowa. W niezabudowanym terenie wzdłuż zachodniej strony ul. Podwisłocze możliwe jest ukształtowanie pierzei urbanistycznej, której zabudowa nadałaby przestrzeni nowoczesny, śródmiejski charakter. Pojawiające się w tym obszarze indywidualne plany inwestorów wymagają jednak wspólnego określenia parametrów zabudowy, aby uniknąć jej przypadkowości i aby nowa zabudowa stanowiła harmoniczny element panoramy Miasta widocznej z przeciwnego brzegu Wisłoka i tras komunikacyjnych. Ustalenie parametrów nowej zabudowy powinno odbyć się we współpracy z zainteresowanymi stronami, bądź w formie stworzenia mpzp, bądź poprzez uzgodnienie ich z inwestorami w formie porozumienia. Pozostały pas terenu pomiędzy nową zabudową przy ul. Podwisłocze, a brzegiem Wisłoka powinien być zagospodarowany jako teren zieleni publicznej urządzonej, a w jego skład powinien wchodzić nadbrzeżny pasaż spacerowy oraz infrastruktura rekreacyjna i zieleń parkowa. Opracowanie proporcji wielkości terenu inwestycyjnego przy ul. Podwisłocze i wielkości terenów zielonych od strony Wisłoka powinno uwzględniać zarówno potrzeby zaplanowania odpowiedniej zabudowy, jak i zapewnienia odpowiedniego terenu zielonego tworzącego dolinę rzeki.

W drugiej uchwale Rada Miasta podtrzymała i ponowiła swoje stanowisko wyrażone uchwałą z 28 sierpnia 2018 r. Wskazano, że przedmiotowy obszar stanowi doskonały teren inwestycyjny w mieście, na którym mogłyby powstać zarówno ogólnodostępny parkowy kompleks rekreacyjny (wzdłuż nabrzeża rzeki Wisłok), jak również nowoczesna zabudowa mieszkalno-usługowa (wzdłuż ul. Podwisłocze). W terenie tym, w większości niezagospodarowanym do tej pory, mogłyby powstać nawet wysokie budynki mieszkalne, które dla wielu są wyznacznikiem rozwoju współczesnych miast. W dalszej części uchwały zauważono jednak, że ze względu na dużą liczbę podmiotów, chcących wznosić w tym terenie swoje inwestycje, brak ze strony Miasta spójnych i opracowanych dla całości tego obszaru wytycznych planistycznych może doprowadzić do chaotycznej zabudowy tego terenu skutkującej zepsuciem panoramy Miasta, która ma w tym miejscu doskonałą ekspozycję z przeciwnego brzegu Wisłoka.

Wskazano, że zgodnie z kształtującą się linią orzecznictwa sądów administracyjnych, „wyznaczone w Studium obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia planu miejscowego”, uznając, że tereny, których dotyczy uchwała, są w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego określone jako „usługi publiczne lub komercyjne: rekreacja, turystyka, sport w zieleni urządzonej”.

Rada Miasta uznała za uzasadnione, by wydawanie decyzji WZ dla tego obszaru zostało - do czasu uchwalenia planu - zawieszone. W konkluzji uchwały Rada Miasta podała, że: „Byłby to także dodatkowy bodziec do przyspieszenia prac nad opracowaniem tego planu tak, aby w nieodległej przyszłości teren nad Wisłokiem

⁷⁹ Odpowiednio: Nr LXIII/1472/2018 oraz Nr XXVIII/588/2020.

mógł być racjonalnie zagospodarowany, z rozsądnym wyważeniem interesów właścicieli (inwestorów) i mieszkańców Rzeszowa.”.

(akta kontroli str. 980 - 1045)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Uchwalone w 2000 r. Studium – w aspekcie związanym z ochroną terenów zielonych i rekreacji na terenach zielonych – mimo dokonanych zmian, nie odpowiadało zmieniającym się uwarunkowaniom prawnym oraz nie nadażало za rozwojem społecznym i gospodarczym Miasta, w tym związanym z poszerzeniem jego granic.

NIK wskazuje, że w uchwale z dnia 28 sierpnia 2018 r.⁸⁰, Rada Miasta stwierdziła wprowadzić aktualność Studium, ale jednocześnie wskazała na konieczność kontynuacji jego zmian oraz potrzebę opracowania nowego Studium. W przeprowadzonej w związku z tą uchwałą analizie wykazano, m.in. że:

- już w 2010 r. Studium nie było w pełni aktualne, w związku z czym Rada Miasta uchwałą z 25 października 2011 r.⁸¹ przystąpiła do sporządzenia nowego Studium;
- w latach 2014–2017 Rada Miasta podjęła 11 uchwał o przystąpieniu do sporządzenia zmiany Studium o łącznej powierzchni 704,32 ha, natomiast uchwaliła dwie zmiany Studium o łącznej powierzchni 92,60 ha;
- zachodzi konieczność kontynuacji prac nad aktualizacją Studium w szczególności w zakresie utrzymania korytarzy ekologicznych.

W analizie dostrzeżono również przypadki „sprzeczności kierunków ustalonych w Studium ze sposobem zagospodarowania wynikającym z decyzji administracyjnych”, co dotyczyło terenów atrakcyjnych pod względem położenia, dostępności komunikacyjnej i uzbrojenia technicznego, czyli m.in. terenów położonych w Dolinie Wisłoka.

Uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia Studium w granicach administracyjnych Rzeszowa podjęto dopiero po 21 miesiącach od przyjęcia powyższej uchwały w sprawie aktualności Studium. W uzasadnieniu tej uchwały wskazano iż główną przyczyną podjęcia decyzji o przystąpieniu do prac nad nową edycją Studium, były zmiany systemu prawa oraz granic Miasta.

W Studium⁸² podano, iż „Mimo ciągłej ekspansji zabudowy mieszkaniowej i usługowej na tereny zielone w Studium została podjęta próba wyznaczenia terenów przewidzianych pod zielen publiczną urządzoną z absolutnym zakazem budowy”. Tak sformułowane zapisy Studium nie ustanawiały obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸³. Tym samym nie było możliwości skutecznej ochrony tych terenów przed zabudową w postępowaniach o wydanie decyzji WZ.

W Studium⁸⁴ za obszary przestrzeni publicznej, zostały uznane jedynie dwie lokalizacje zieleni urządzonej położone przy al. Powstańców Warszawy oraz w rejonie al. Rejtana i ul. Kustronia.⁸⁵

⁸⁰ Nr LXIII/1466/2018.

⁸¹ Nr XIX/392/2011.

⁸² Załącznik tekstowy nr 96 pn. Struktura funkcjonalno-przestrzenna.

⁸³ Według tego przepisu "obszar przestrzeni publicznej" - to obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

⁸⁴ Załącznik tekstowy nr 92, pkt. X, str. 22-23.

⁸⁵ 1. ZPXXII 01, ZPXXII 02 – tereny zieleni urządzonej, parków dzielnicowych, położonych przy al. Powstańców Warszawy oznaczone na załączniku graficznym Nr 55; 2. skwery oraz ciągi piesze z elementami zieleni

Powierzchnia Miasta dla której obowiązywały mpzp była niewielka i wynosiła na koniec 2020 r. 15,9%. Powierzchnia terenów zielonych i wód objęta mpzp nie przekraczała 4% powierzchni Miasta.

W efekcie ani zapisy Studium, ani mpzp nie dawały Miastu skutecznych narzędzi do ochrony terenów zielonych przed zabudową. Skutkiem tego było wydanie 17 decyzji WZ, umożliwiających inwestorom zabudowę na terenach zielonych wzdłuż Wisłoka. W szczególności budynkami wielorodzinnymi zabudowano okolice byłych kortów tenisowych na Olszynkach, prawy brzeg Wisłoka oraz okolice Żwirowni. W Studium obszar ten przeznaczono pod usługi publiczne lub komercyjne, rekreację, turystykę w zieleni urządzonej. W związku z tym zabudowa taka była niezgodna z zapisami Studium.

(akta kontroli str. 18 - 26, 141 - 148, 975 - 1104, 1106, 1090 - 1104, 1982 - 2298)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto opracowało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których odwoływano się do ochrony, utrzymania lub zwiększania terenów zielonych. W dokumentach tych akcentowano m.in. konieczność ochrony Doliny Wisłoka przed zabudową jako systemu wentylacyjno-klimatycznego Miasta, a także wypoczynku mieszkańców Rzeszowa. W ocenie NIK, Studium uchwalone ponad dwie dekady temu było nieaktualne, co istotnie utrudniało ochronę takiej przestrzeni. Ochronę obszarów przyrodniczych, krajobrazowych i terenów zielonych przed niekontrolowaną zabudową ograniczało także niskie pokrycie mpzp powierzchni Rzeszowa. Skutkiem tego ani Studium, ani mpzp nie spełniały swojej roli w zakresie kształtowania polityki przestrzennej dotyczącej zachowania lub zwiększania terenów zielonych w Mieście. Stwarzało to duże ryzyko niewłaściwego zagospodarowania tych obszarów, w tym o szczególnych uwarunkowaniach i unikalnych walorach, mających istotne znaczenie dla mieszkańców.

Brak odpowiednich narzędzi ochrony terenów zielonych skutkował umożliwieniem inwestorom zabudowy takich terenów. Zabudowa taka pozbawiła mieszkańców atrakcyjnych obszarów do rekreacji czy wypoczynku w atrakcyjnych i zielonych lokalizacjach.

NIK zwraca uwagę, że konieczność sporządzenia nowego Studium została dostrzeżona przez Radę Miasta już w 2011 r., lecz zamiar ten nie został dotychczas zrealizowany.

Urząd nie przeprowadził diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni na podstawie, których zidentyfikowano by podstawowe problemy dotyczące rozmieszczenia czy dostępności terenów zieleni w Rzeszowie. NIK wskazuje, że opracowanie takiej diagnozy oraz uwzględnienie jej ustaleń w dokumentach strategicznych i planistycznych przyczyniłoby się to do skuteczniejszego planowania długofalowych działań związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni miejskiej.

NIK ocenia pozytywnie powołanie i funkcjonowanie komisji urbanistycznej, która opiniowała projekty i zmiany Studium oraz mpzp.

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą Miasto nie dysponowało kompleksową inwentaryzacją zieleni na swoim terenie.

ZZM dysponował natomiast inwentaryzacją dendrologiczną czterech parków, ogrodu i zabytkowego cmentarza. W 2007 r. przeprowadzono inwentaryzację zieleni Parku Jedności Polonii z Macierzą przy ul. Ciepłńskiego i Parku Inwalidów Wojennych przy ul. Dominikańskiej, w 2010 r. opracowano projekt gospodarki drzewostanem i inwentaryzację dendrologiczną drzewostanu Parku przy ul. Rycerskiej. W 2015 r. wykonano inwentaryzację zieleni Ogrodu miejskiego im. Solidarności przy ul. Dąbrowskiego i inwentaryzację dendrologiczną drzewostanu zabytkowego Starego Cmentarza przy ul. Targowej, a w 2019 r. inwentaryzację gospodarki drzewostanem Parku przy ul. Wieniawskiego.

W 2020 r. ZZM przy współpracy z BRM (na podstawie bazy danych Geoportalu), zaktualizował granice i powierzchnię 37 terenów zielonych (zieleńców, placów zabaw, parków).

ZDM dysponował inwentaryzacją ulic, której jednym z elementów była zinwentaryzowana powierzchnia nasadzeń w pasach drogowych.

(akta kontroli str. 946 - 958)

2.2. W dokumentach strategicznych i planistycznych za wyjątkiem Programów ochrony środowiska⁸⁶, nie przypisano komórkom i jednostkom organizacyjnym Miasta konkretnych zadań związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni.

(akta kontroli str. 18 - 26, 141 - 148)

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie wyznaczono stanowiska, komórki lub jednostki organizacyjnej zajmującej się koordynacją wszystkich zadań zawiązanych z terenami zielonymi w Mieście.

Do zadań ZZM należało m.in. urządzenie, utrzymywanie parków i urządzenie zieleni miejskiej, w tym zieleni w pasach drogowych, urządzenie nowych terenów zieleni miejskiej, prowadzenie ewidencji terenów zieleni, nadzorowanie stanu zdrowotnego drzew, zlecanie ekspertyz dendrologicznych, przeprowadzanie inwentaryzacji i realizowanie zadań związanych z wycinką i pielęgnacją drzew w pasach drogowych i parkach, a także opiniowanie projektów zieleni realizowanych przez ZDM. Do zadań ZZM należało także utrzymywanie urządzonych i nieurządzonych terenów zieleni, zimowe utrzymanie parków, urządzonych i terenów nieurządzonych, pielęgnacja, nadzorowanie stanu zdrowotnego i wycinka drzew rosnących w pasach drogowych na terenach nieurządzonych stanowiących mienie Miasta i Skarbu Państwa, a także remonty i inwestycje na cmentarzach.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu podano, iż do Referatu Ochrony Przyrody WOŚ należały m.in. zadania wynikające z ustawy o ochronie przyrody, a w szczególności przyjmowanie zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew, wydawanie zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z nieruchomości będących własnością osób fizycznych, wymierzanie administracyjnej kary pieniężnej za usuwanie drzew, krzewów bez wymaganego zezwolenia lub za zniszczenia spowodowane niewłaściwą pielęgnacją terenów zieleni, w tym zadrzewień.

(akta kontroli str. 647 - 762)

2.3. W okresie objętym kontrolą na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych wydatkowano łącznie 120.198,0 tys. zł, co stanowiło 1,5% wydatków Miasta ogółem, w tym od 16.529,6 tys. zł, w 2018 r. do 27.435,4 tys. zł, w 2020 r., tj. odpowiednio

⁸⁶ Opisanych w obszarze 1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych wystąpienia pokontrolnego.

1,4% i 1,7% wydatków Miasta. Na wydatki bieżące związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych przeznaczono łącznie 86.220,8 tys. zł (71,7%), a na wydatki majątkowe 33.977,2 tys. zł (28,3%). Podstawowym źródłem finansowania ww. zadań były środki własne Miasta (119.375,1 tys. zł) oraz środki zewnętrzne w kwocie 822,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 1109 - 1171)

2.4. W Urzędzie nie opracowano odrębnego planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących.

Zadania związane z tworzeniem, rozbudową i rewitalizacją terenów zielonych ujęto w Wieloletniej Prognozie Finansowej oraz w rocznym budżecie Miasta.

W 2015 r. wydatki bieżące Miasta wynosiły 12.975,1 tys. zł, z czego m.in. sfinansowano bieżące utrzymanie zieleni, czyszczenie jezdni, chodników i alejek w parkach, utrzymanie cmentarzy czy opracowanie inwentaryzacji dendrologicznej drzewostanu Starego Cmentarza przy ul. Targowej. Z wydatków remontowych sfinansowano m.in. remonty ciągów pieszych i komunikacyjnych na terenach zieleni miejskiej, remonty placów zabaw, remonty i konserwację fontann i obiektów małej architektury. Wydatki inwestycyjne wynosiły natomiast 8.689,0 tys. zł, w tym 4.284,7 tys. zł przeznaczono na budowę Parku papieskiego, 1.897,1 tys. zł na poszerzenie ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż rzeki Wisłok, 611,8 tys. zł na zagospodarowanie terenów zieleni na osiedlu Krakowska Południe, 196,4 tys. zł na rewitalizację Ogrodu miejskiego im. Solidarności i 3,0 tys. zł na opracowanie dokumentacji projektowej rewitalizacji Parku Sybiraków.

W 2016 r. wydatki bieżące wynosiły 13.392,3 tys. zł, natomiast wydatki inwestycyjne – 2.146,4 tys. zł, w tym 375,7 tys. zł przeznaczono na budowę Parku papieskiego, 194,7 tys. zł na rewitalizację zieleni na terenach pasów drogowych i parków, 27,4 tys. zł na zagospodarowanie terenu zielonego przy skrzyżowaniu ul. Strażackiej i Podmiejskiej, 66,7 tys. zł na rozbudowę infrastruktury pieszo-rowerowej na terenach zielonych i 146,7 tys. zł na budowę parku osiedlowego przy ul. Popiełuszki.

W 2017 r. wydatki bieżące wynosiły 13.397,1 tys. zł, a wydatki majątkowe – 3.971,3 tys. zł, w tym 1.403,1 tys. zł przeznaczono na rozbudowę miejskiej infrastruktury rekreacyjno-sportowej przy ul. Plenerowej, 139,8 tys. zł na zagospodarowanie terenów zielonych pod tereny rekreacyjno-sportowe w rejonie ul. Bł. Karoliny, 20,7 tys. zł na budowę edukacyjno-owocowego sadu miejskiego, 159,9 tys. na budowę Parku papieskiego i 64,0 tys. zł na zagospodarowanie terenów zieleni na osiedlu Krakowska Południe.

W 2018 r. wydatki bieżące wynosiły 14.148,6 tys. zł, zaś 2.381,0 tys. zł wydatki majątkowe, w tym 333,5 tys. przeznaczono na zagospodarowanie parku na osiedlu Miłocin, 87,3 tys. zł na zagospodarowanie terenów zieleni na osiedlu Krakowska Południe, 10,0 tys. zł na rewitalizację Ogrodu miejskiego im. Solidarności, 186,6 tys. zł na rozbudowę placu zabaw wraz z zagospodarowaniem terenu sportowo-rekreacyjnego i budową alejki pieszej na terenie zieleni przy ul. Kustronia, 15,0 tys. zł na zagospodarowanie bulwaru im. A. Kowalskiego i 60,9 tys. zł na zagospodarowanie skweru miejskiego im. Ks. Hermana Osińskiego.

W 2019 r. wydatki bieżące wynosiły 15.861,6 tys. zł, natomiast majątkowe 5.800,2 tys. zł, w tym 3.541,2 tys. zł przeznaczono na rewitalizację Ogrodu miejskiego im. Solidarności, 330,1 tys. zł na zagospodarowanie zdegradowanego parku przy ul. Rycerskiej, 148,2 tys. zł na modernizację terenu sportowo-rekreacyjnego przy ul. Mazowieckiej, 147,6 tys. zł na zagospodarowanie terenu

zielonego przy ul. Krośnieńskiej i 77,3 tys. zł na rewitalizację parku przy ul. Wieniawskiego.

W 2020 r. wydatki bieżące Miasta na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych wynosiły 16.446,1 tys. zł, natomiast wydatki majątkowe 10.989,2 tys. zł, w tym 6.876,8 tys. zł przeznaczono na rewitalizację Ogrodu miejskiego im. Solidarności, 1.359,5 tys. zł na zagospodarowanie terenów zieleni na osiedlu Krakowska Południe, 972,6 tys. zł na budowę wielopokoleniowej strefy aktywnego wypoczynku w parku miejskim na osiedlu Kmity, 220,0 tys. zł na poprawę infrastruktury sportowej Arena – Park Zalesie, 91.688,3 tys. zł na urządzenie parku miejskiego w rejonie Szkoły Podstawowej Nr 18 przy ul. Bł. Karoliny i 128,0 tys. zł na urządzenie siłowni plenerowej na osiedlu Matysówka.

(akta kontroli str. 1160 - 1171)

2.5. Zastępca dyrektora Biura Gospodarki Mieniem Miasta Rzeszowa⁸⁷ wyjaśniła, iż w okresie objętym kontrolą Miasto nie zbywało gruntów, które uprzednio były przewidziane w dokumentach strategicznych i planistycznych pod tereny zielone.

W latach 2015–2020 Miasto pozyskało (nabyło) 1,0347 ha gruntów na potrzeby tworzenia terenów zieleni, z tego 0,9544 ha pod potrzeby Parku papieskiego na osiedlu Zalesie oraz 0,0803 ha na terenie osiedla Drabinianka i Staroniwa.

W 2016 i 2018 roku Miasto wymieniło się działkami z Parafią Rzymsko-Katolicką. Na potrzeby zieleni osiedlowej, Miasto otrzymało od parafii 0,8539 ha na osiedlu Krakowska Płd., a oddało za dopłatą 0,3825 ha gruntów na osiedlu Wilkowyja.

(akta kontroli str. 589 - 603, 615 - 646)

2.6. W okresie objętym kontrolą powierzchnia Miasta zwiększała się wraz z przyłączaniem nowych miejscowości, tj. o Bziankę, Matysówkę i północną część Miłocina. Całkowita powierzchnia Miasta w latach 2015–2016 wynosiła 11.636 ha, 12.040 ha w latach 2017–2018 oraz 12.660 ha w 2019 i 2020 roku.

Ze sporządzonej w Urzędzie informacji wynika, iż powierzchnia wszystkich terenów zieleni zwiększała się wraz z poszerzaniem granic Miasta. I tak na jednego mieszkańca Rzeszowa w 2015 r. przypadło 414,5 m² powierzchni terenów zielonych, w 2016 r. – 410,4 m², w 2017 – 420,4 m², w 2018 r. – 412,8 m², w 2019 – 447,8 m², a w 2020 r. – 442,9 m².

W latach 2015–2018 wskaźnik powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej⁸⁸ przypadającej na jednego mieszkańca wynosił odpowiednio 22,0; 23,6; 23,5 i 23,4 m². W 2019 i 2020 roku wskaźnik ten zwiększył się z 66,9 do 67,7 m² na jednego mieszkańca.

(akta kontroli str. 1109 - 1198, 1281 - 1288)

Zastępca Dyrektora BRM wyjaśniła, iż zwiększenie w latach 2019–2020 powierzchni wszystkich terenów zieleni i wskaźnika terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej przypadającej na jednego mieszkańca wynikało z uwzględnienia w tych latach powierzchni zieleni osiedlowej oraz zieleńców innych jednostek.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1198)

2.7. W okresie objętym kontrolą Miasto wraz z jednostkami organizacyjnymi uzyskało łącznie 991 zezwoleń⁸⁹ na usunięcie 2.957 drzew i 1.982 m² krzewów z terenów nieruchomości gminnych, z tego 213 w 2015 r., 111 w 2016 r., 133 w 2017 r., 200 w 2018 r., 203 w 2019 r. i 131 w 2020 r.

⁸⁷ Jednostki organizacyjnej Miasta, zwanej dalej: BGM.

⁸⁸ Lasy, nieużytki.

⁸⁹ ZZM, Wydział Inwestycji Urzędu i ZDM.

Faktycznie z terenów nieruchomości gminnych usunięto 2.817 drzew i 1.920 m² krzewów⁹⁰. W ramach nasadzeń zastępczych zasadzono łącznie 4.045 drzew oraz 765 m² i 2.148 krzewów.

(akta kontroli str. 1109 - 1215, 1264 - 1280)

Dane sporządzone na potrzeby kontroli przez Wydział Inwestycji, ZZM i MZD odnośnie usuwanych i nasadzonych drzew różniły się od danych statystycznych wykazanych w sprawozdaniach statystycznych SG-01 sporządzonych za lata 2015–2020. Ww. sprawozdania przekazywano do GUS terminowo.

(akta kontroli str. 1109 - 1195, 1224 - 1263)

Analiza pięciu inwestycji zrealizowanych w latach 2015–2020 przez Wydział Inwestycji⁹¹, w trakcie których usunięto dużą liczbę drzew⁹² wykazała, iż wnioski o wydanie zezwolenia na usunięcie 251 drzew i 258 m² krzewów złożono do właściwych organów. Na podstawie decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, WI został zobowiązany do nasadzeń zastępczych w ramach kompensacji przyrodniczej 392 drzew i 295 m² krzewów oraz do poinformowania o tym organu wydającego decyzję.

Urząd informował o nasadzeniach zastępczych. Z informacji tych wynikało, iż gatunki, odmiany i rozmiary nasadzonych drzew i krzewów były zgodne z udzielonymi zezwoleniami. Jednak w dwóch przypadkach informacje o nasadzeniach przekazano Marszałkowi Województwa Podkarpackiego⁹³, po terminie wyznaczonym w otrzymanych decyzjach.

Zadania inwestycyjne odbierano protokolarnie, ale w protokołach odbioru nie odnoszono się do nasadzeń zastępczych, jak również nie uczestniczyli w nich przedstawiciele ZZM.

(akta kontroli str. 140, 844 - 926)

Dyrektor WI wyjaśniła, że w protokołach odbioru nie odnoszono się „do poszczególnych branż w sposób szczególny, w tym też do nasadzeń”, natomiast w odbiorach ww. zadań inwestycyjnych, nie uczestniczyli przedstawiciele ZZM z uwagi „na brak obowiązku powołania do komisji przedstawiciela innej jednostki”.

(akta kontroli str. 615 - 618, 959 - 974)

W trakcie kontroli sprawdzono zgodność wykonania dwóch⁹⁴ nasadzeń zastępczych z planem nasadzeń oraz warunkami określonymi w decyzjach Marszałka. W trakcie przeprowadzonych oględzin ustalono, że drzewa i krzewy zasadzono w miejscach zgodnych z planem nasadzeń, w ilościach i gatunkach określonych w decyzjach Marszałka i za wyjątkiem jednego spełniały wymogi odnośnie wysokości i minimalnego obwodu pnia sadzonki.

Ww. wymogów nie spełniały nasadzenia dokonane w zakończonym zadaniu pn. „Modernizacja budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 wraz z zagospodarowaniem terenu” (odebrany protokolarnie 30 listopada 2020 r.). Nasadzone drzewa miały

⁹⁰ Oraz sześć krzewów.

⁹¹ Dalej: WI.

⁹² 1) Inwestycja celu publicznego pn. „Uzbrojenie terenu w rejonie ul. Senatorskiej” w ramach, którego zaplanowano realizację 2 zadań, tj. budowa kanalizacji deszczowej dla zlewni położonej w rejonie ulic: Herbowej, Chmielej, Miejskiej, Jana Pawła II z wylotami do rowu W-2-2 i rzeki Strug, budowa kanalizacji deszczowej dla zlewni położonej w rejonie ulic: Senatorskiej, Alternatywy, Lotosowej, Miejskiej i Papieskiej z wylotami do rowów W-2, W-2-8, W-2-1 oraz rzeki Wisłok.

2) Modernizacja budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 w Rzeszowie wraz z zagospodarowaniem terenu.

3) Sieć kanalizacji deszczowej w rejonie ul. Tarnowskiej.

4) Budowa hali sportowej przy ZSO Nr 2 V LO ul. Hetmańska.

5) Budowa Szkoły Podstawowej przy ul. Św. Jakuba 2 na osiedlu Bzianka.

⁹³ Dalej: Marszałek.

⁹⁴ Przeprowadzone 26 kwietnia 2021 r., które dotyczyły zadań inwestycyjnych pn. Modernizacji budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 w Rzeszowie wraz z zagospodarowaniem terenu i Budowa Szkoły Podstawowej przy ul. Św. Jakuba 2 na osiedlu Bzianka.

mniejsze obwody pnia lub były niższe. I tak obwód pnia pięciu drzew gatunku brzoza pożyteczna wynosił 7–8 cm, dwóch lip srebrzystych i klonu pospolitego – 9 cm, pnia klonu jesionolistnego 7 cm na wysokości 1 m, natomiast sześć drzew gatunku grab pospolity miało wysokości od 94 do 100 cm przy obwodzie pnia 1–2 cm.

Nasadeń drzew dokonano w listopadzie 2020 r., tj. 9 miesięcy wcześniej niż określił to Marszałek. Według decyzji Marszałka⁹⁵, obwody pni nasadzonych drzew miały wynosić, co najmniej 10 cm na wysokości 100 cm, a nasadzenia zastępcze należało wykonać do 31 sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 615 - 618, 844 - 926, 931 - 938)

Dyrektor WI wyjaśniła, iż od 2 grudnia 2020 r. prowadzona jest ewidencja decyzji na wycinkę drzew i krzewów oraz nasadeń zastępczych dla potrzeb przygotowywanych i realizowanych zadań inwestycyjnych. Ewidencja obejmuje nazwę zadania inwestycyjnego, nr działki, obręb, nr i datę wydania decyzji oraz zakres ilościowy i rodzajowy drzew i krzewów.

Ewidencja prowadzona jest dla własnych potrzeb WI, bez informowania innych komórek/jednostek Urzędu.

(akta kontroli str. 615 - 618, 927 - 930)

2.8. W okresie objętym kontrolą Prezydent udzielił łącznie 2.860 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż tereny nieruchomości gminnych, z tego: 959 w 2015 r., 997 w 2016 r., 290 w 2017 r., 190 w 2018 r. oraz po 212 w latach 2019–2020 r.

Na podstawie wydanych zezwoleń można było usunąć 25.261 drzew i 21.570 m² krzewów, z tego 7.612 drzew i 10.718 m² krzewów w 2015 r., 9.855 drzew i 4.848 m² krzewów w 2016 r., 1.786 drzew i 5.876 m² krzewów w 2017 r., 1.295 drzew i 4 m² krzewów w 2018 r., 2.440 drzew i 124 m² krzewów w 2019 r. oraz 2.273 drzew w 2020 r.

W ramach nasadeń zastępczych miało być zasadzonych 6.857 drzew i 312 krzewów.

(akta kontroli str. 1109 - 1197)

Dyrektor WOŚ wyjaśniła, iż z uwagi na nowelizację ustawy o ochronie przyrody⁹⁶, od 2017 r. wydaje się mniej zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów rosnących na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych.

WOŚ nie dysponuje danymi o liczbie drzew i powierzchni krzewów usuniętych na podstawie udzielonych zezwoleń, ponieważ ustawa o ochronie przyrody nie nakłada takiego obowiązku.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1126 - 1132)

2.9. W latach 2015–2020 w ramach budżetu obywatelskiego mieszkańcy Rzeszowa zgłosili łącznie 719 projektów, z czego 113 (15,7%) dotyczyło terenów zieleni. Do głosowania dopuszczono 66 projektów, z czego 31 zrealizowano na kwotę 10.464,4 tys. zł.

W 2015 r. realizowano jeden projekt dotyczący budowy Parku papieskiego na kwotę 4.284,7 tys. zł., w 2016 r. siedem projektów, w tym budowę parku osiedlowego przy ul. Popiełuszki (146,7 tys. zł), w 2017 r. dziewięć, w tym zagospodarowanie terenów zielonych pod tereny rekreacyjno-sportowe w rejonie ul. Bł. Karoliny (139,8 tys. zł), w 2018 r. sześć, w tym zagospodarowanie Parku na osiedlu Miłocin (333,3 tys. zł), w 2019 r. trzy, w tym urządzonego teren zielony przy ul. Krośnieńskiej (147,6 tys. zł),

⁹⁵ OS-I.7123.1.148.2017.ŁŁ z 26 października 2017 r. i OS-I.7123.1.138.2020.ŁŁ z 3 sierpnia 2020 r.

⁹⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098).

a w 2020 r. siedem projektów, w tym urządzenie Parku miejskiego w rejonie Szkoły Podstawowej Nr 18 przy ul. Bł. Karoliny (91,7 tys. zł).

(akta kontroli str. 1109 - 1123, 1172, 1264 - 1280)

2.10. Do problemów i barier w zarządzaniu i administrowaniu terenami zieleni na obszarze Miasta, pełniący funkcję Prezydenta zaliczył:

- skomplikowane postępowania związane ze zwrotem terenów na rzecz poprzednich właścicieli. Takie postępowanie uniemożliwiły np. rewitalizację Parku przy ul. Rycerskiej w Rzeszowie, który Miasto otrzymało w czerwcu 2010 r. w formie darowizny od Województwa Podkarpackiego. W październiku 2018 r. Miasto przystąpiło do rewitalizacji. Zawarło umowę z wykonawcą robót, ale już w grudniu (po wykonaniu części robót budowlanych), wpłynęło do Urzędu wezwanie o zaniechanie jakichkolwiek prac w związku z wszczętą procedurą o zwrot nieruchomości spadkobiercom. Miasto prace przerwało i odstąpiło od umowy z wykonawcą;
- intensywne zurbanizowanie oraz podziemną i nadziemną infrastrukturę techniczną. Wymogi odnośnie odległości, jakie muszą być zachowane od tej infrastruktury, często wykluczają zagospodarowanie nowych terenów zieleni poprzez nasadzenia drzew;
- wielokrotne nowelizacje ustawy o ochronie przyrody dotyczące usuwania drzew i krzewów. Zmieniały się organy kompetentne do wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, procedury oraz wymagania uzyskiwania zezwoleń dotyczących obwodu i wysokości mierzenia pnia drzew;
- nieprecyzyjne przepisy w zakresie ustalania zniszczenia lub uszkodzenia drzewa, co utrudnia ich stosowanie;
- przewlekłość w załatwianiu spraw przez różne organy. Przewlekłość organów w wydawaniu niezbędnych decyzji, pozwoleń czy warunków prowadzenia prac, powoduje zagrożenia w realizacji zadań własnych, w tym utraty dofinansowania, czy wyłonienia wykonawcy.

Pełniący funkcję Prezydenta nie stwierdził problemów i barier w zakresie rozwiązań organizacyjnych w Urzędzie, w tym w koordynacji działań związanych z zarządzaniem terenami zielonymi.

(akta kontroli str. 604 - 614)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe informowanie Marszałka o wykonaniu nasadzeń zastępczych w przypadku dwóch realizowanych inwestycji: Uzbrojenie terenu w rejonie ul. Senatorskiej i Budowa Szkoły Podstawowej na osiedlu Bzianka.

W przypadku pierwszej inwestycji, informację do Marszałka o nasadzeniach przekazano 29 listopada 2019 r., tj. 21 dni po terminie określonym w decyzji⁹⁷. W drugim przypadku informację o nasadzeniach wysłano do Marszałka – 18 grudnia 2020 r, tj. po ponad pięciu miesiącach od terminu określonego w decyzjach⁹⁸.

(akta kontroli str. 844 - 926)

⁹⁷ OS-I.7123.1.95.2019 ŁŁ z 23 maja 2019 r.

⁹⁸ OS-I.7123.1.90.2018.PC z 27 czerwca 2018 r. i OS-I.7123.1.163.1018.PC z 3 października 2018 r.

Dyrektor WI wyjaśniła, iż „z powodu niedopatrzenia” nie przekazano Marszałkowi informacji o wykonanych nasadzeniach w terminach określonych w otrzymanych decyzjach.

(akta kontroli str. 615 - 618, 979 - 939)

2. W sprawozdaniach statystycznych SG-01⁹⁹ – wykazano nierzetelne dane dotyczące liczby usuniętych i nasadzonych drzew na terenie Miasta.

Ustalono, iż w latach 2015–2020 na terenie Miasta łącznie usunięto 2.817 drzew, zaś nasadzono – 4.045. Natomiast w sprawozdaniach SG-01 wykazano, że w analogicznym okresie – usunięto 2.782, natomiast nasadzono 7.310 drzew.

(akta kontroli str. 1224 - 1263)

Według regulaminu organizacyjnego Urzędu do zadań Biura Ewidencji Działalności Gospodarczej i Zezwoleń¹⁰⁰ należało m.in. przygotowywanie informacji z zakresu statystyki publicznej dotyczących działalności Miasta i jego wyników oraz opracowywanie tych danych w formie sprawozdań.

(akta kontroli str. 686 - 688)

Obowiązek przekazywania danych statystycznych wynikał z art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy o statystyce publicznej¹⁰¹. Według tego przepisu w związku z art. 7 ust. 1 ww. ustawy, jeżeli badanie statystyczne jest prowadzone na zasadzie obowiązku, respondenci są obowiązani do udzielenia i przekazania prowadzącemu badanie pełnych, zgodnych ze stanem faktycznym, rzetelnych i wyczerpujących danych, zgodnie ze stanem szczegółowym, zakresem, w formie, postaci i terminach określonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej.

Dyrektor Biura EDG wyjaśniła, iż dane statystyczne przekazywano za pośrednictwem portalu sprawozdawczego GUS we współdziałaniu z wydziałami Urzędu i jednostkami organizacyjnymi Miasta. Biuro EDG ze względu na charakter realizowanych zadań nie posiadało w swoich zasobach, niezbędnych danych do uzupełnienia poszczególnych rodzajów sprawozdań. Część danych ze sprawozdań była uzupełniana i zatwierdzana przez wydziały i jednostki merytoryczne, w tym przez ZZM. Odpowiedzialność Biura EDG obejmowała koordynację terminowości zebrania, uzupełnienia i przekazania danych do portalu na podstawie częściowych danych przygotowanych przez wydziały lub jednostki organizacyjne. Pozyskane dane nie były weryfikowane pod względem merytorycznym przez Biuro EDG.

(akta kontroli str. 615 - 618, 1495 - 1497)

3. Nierzetelnie dokonano odbioru nasadzeń w ramach zadania pn. „Modernizacja budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 wraz z zagospodarowaniem terenu”. Kontrola wykazała, że nasadzone drzewa miały mniejsze obwody pnia lub były niższe niż określono w decyzji Marszałka.

(akta kontroli str. 615 - 618, 844 - 938, 959 - 974)

Dyrektor WI wyjaśniła, iż w wykonawca „zapewniał o prawidłowości zamówienia nasadzeń zgodnie z decyzją Marszałka, a inspektor nadzoru mając na uwadze ilości, okres rękojmi i w/w zapewnienie, przyjął, że nasadzenia są właściwe”.

Wykonawca pismem z 1 czerwca 2021 r. poinformował o wykonaniu nowych nasadzeń na terenie MOPS. W ślad za tym WI poprosił o delegowanie przedstawiciela ZZM do odbioru nasadzeń w ramach rękojmi.

(akta kontroli str. 615 - 618, 959 - 974)

⁹⁹ Statystyka gminy Leśnictwo i ochrona środowiska

¹⁰⁰ Dalej: Biuro EDG.

¹⁰¹ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 955), dalej: ustawa o statystyce publicznej.

Powierzchnia terenów zielonych uległa zwiększeniu głównie w wyniku poszerzenia granic Miasta.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Miasto zapewniło wystarczające środki na zachowanie, utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych. W okresie objętym kontrolą Miasto wydatkowało na te cele średnio 1,5% budżetu.

Miasto wywiązywało się z obowiązków związanych z nasadzeniami zastępczymi. Stwierdzono jednostkowe przypadki nierzetelnego wykonania nasadzenia i nieterminowego informowania Marszałka o nasadzeniach.

W kontroli stwierdzono, że Miasto znacznie zawyżyło liczbę nasadzonych drzew wykazanych w sprawozdaniach statystycznych.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. W badanym okresie Prezydent wydał łącznie 4.836 decyzji WZ. Decyzje dotyczyły: zabudowy wielorodzinnej – 464 decyzje, zabudowy jednorodzinnej – 3.381 decyzji, zabudowy usługowej – 480 decyzji oraz zabudowy innej – 511 decyzji. Urząd nie prowadził statystyk dotyczących powierzchni terenów objętych tymi decyzjami. W okresie tym wydano łącznie 117 decyzji odmownych. Rejestr decyzji WZ wydanych w danym roku, był prowadzony według wzoru określonego 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 publicznego¹⁰². Urząd przekazywał do GUS sprawozdania PZP-1

w wymaganym terminie. Zarówno rejestr jak i sprawozdania sporządzone zostały w sposób nierzetelny (opis w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 541 - 581, 1223, 1498 - 1578, 2299 - 2301)

3.2. Miasto podzielono na obręby ewidencyjne. Każdy obręb posiadał rejestr wniosków WZ na dany rok. Monitoring liczby i przedmiotu decyzji WZ i decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych dla terenów, które według Studium podlegały ochronie przed zabudową prowadzono na podstawie rejestrów osobno dla każdego obrębu ewidencyjnego, a następnie zbiorczo w rejestrze decyzji WZ i pozwoleniu na budowę za dany rok.

Urząd nie dysponował usystematyzowaną wiedzą w zakresie liczby decyzji WZ i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz charakteru wskazanych w nim zamierzeń inwestycyjnych na terenach zielonych według Studium ze względu na ich walory lub funkcje przyrodnicze.

W celu ograniczenia presji inwestycyjnej od 2020 roku Prezydent rozpoczął zawieszanie postępowania administracyjnych w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia mpzp dla obszaru którego dotyczył wniosek.

Zastępca Dyrektora Wydziału Architektury (dalej: WA) wyjaśniła, że: „Prezydent Miasta Rzeszowa zgodnie ze stanowiskiem NSA z dnia 30 października 2008 r. II OSK 1294/07 w którym jednoznacznie stwierdzono, że „postanowienia Studium i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy mają dla organów wykonawczych gminy charakter wiążący jedynie przy sporządzaniu projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego a dla organów stanowiących gminy - przy ich uchwalaniu, dlatego w latach 2015 - marzec 2020 r. decyzje na terenach gdzie obowiązywały w Studium tereny zieleni nieurządzonej, tereny zieleni urządzonej po przeprowadzeniu postępowania w całości były wydawane. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

¹⁰² Dz. U. Nr 130 poz. 1385.

nie ma charakteru normatywnego, gdyż nie jest aktem prawa miejscowego, Studium nie ma mocy powszechnie obowiązującej i określa jedynie - jako akt planistyczny - politykę przestrzenną gminy. Wskazując na kierunki i sposoby działania organów, jako akt kierownictwa wewnętrznego, nie stanowi zaś normatywnej podstawy do wydawania indywidualnych aktów stosowania prawa, jakimi są decyzje.

Natomiast po uzyskaniu wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi sygn. II SA/Łd 717/19 z 10 grudnia 2019 r. w którym powołano się na art. 62 ust. 2 ustawy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym cyt.: *Jeśli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu* postanowieniem z 18 marca 2020 r. zostało zawieszone pierwsze postępowanie o ustalenie warunków zabudowy.

Urząd przed wydaniem decyzji WZ (po dokonaniu wszczęcia postępowania i dokonaniu analizy urbanistycznej, poprzedzonej wizją w terenie, po przeanalizowaniu sąsiedniej zabudowy) sporządza projekt decyzji WZ. Projekt decyzji zostaje uzgodniony z organami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w myśl art. 53, a następnie wydawana zostaje decyzja WZ.”

(akta kontroli str. 1791 - 1804, 1807 - 1831)

3.3. W Regulaminie organizacyjnym określono, że wydawanie decyzji WZ należało do kompetencji WA. W zakresach czynności pracowników wskazano, że przygotowują oni projekty decyzji WZ wraz z analizą urbanistyczną. Opracowano „Kartę Informacyjną – Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy”. Zawierała ona informacje i wytyczne proceduralne w celu właściwego wydania decyzji. Przy wydawaniu decyzji nie przewidziano wyrażania opinii lub stanowiska albo nie przeprowadzano analizy dotyczącej terenów zieleni na nieruchomości, będącej przedmiotem postępowania bądź w jej obrębie.

Zastępca Dyrektora WA wyjaśniła, że „Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w decyzji WZ określa się wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Warunki techniczne w budownictwie wskazują obecnie, iż na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, budynki opieki zdrowotnej (z wyjątkiem przychodni) oraz oświaty i wychowania co najmniej 25% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zarówno w przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i 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 przestrzennego¹⁰³, brak jest jakichkolwiek regulacji, które upoważniałyby organy wydające decyzje w przedmiocie warunków zabudowy do określania w tychże decyzjach procentu powierzchni biologicznie czynnej na obszarze inwestycji. Regulacja ta odnosi się zatem jedynie do intensywności wykorzystania terenu, a nie tego, jaka jego część ma pozostawać biologicznie czynna. Jednocześnie w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego brak jest jakichkolwiek regulacji dotyczących sposobu ustalania takiego parametru zagospodarowania działki, jakim jest procent powierzchni biologicznie czynnej.

¹⁰³ Dz. U. z 2003 r., poz. 1588. Dalej: rozporządzenie o zagospodarowaniu.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji WZ, wskaźnik udziału powierzchni biologicznie czynnej zawiera się w wskaźniku wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu (czyli wskaźniku intensywności zabudowy w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu), albowiem jak wynika z przepisów ustawy są to odrębne i inaczej definiowane wskaźniki charakteryzujące sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, które co należy podkreślić nie pozostają ze sobą w bezpośrednim związku. W § 39 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie stanowiącego, że na działkach budowlanych, przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną co najmniej 25% powierzchni działki należy urządzić jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego, jeżeli inny procent nie wynika z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”

(akta kontroli str. 18 - 26, 647 - 714, 1791 - 1804, 1807 - 1831, 2335)

3.4. Elementy decyzji WZ określone zostały w art. 54, w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jednym z tych elementów jest określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska (art. 54 pkt 2 lit. b). Sposób ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp określono w rozporządzeniu o zagospodarowaniu.

Skontrolowano 10 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji WZ¹⁰⁴ w okresie objętym kontrolą. Badane zamierzenia inwestycyjne zostały zlokalizowane na terenach określonych w Studium, jako zielone lub przeznaczone pod rekreację i usługi publiczne.

Badając dokumentację postępowania o wydanie WZ ustalono m.in.:

1. W analizach urbanistycznych określano przeznaczenie terenu określone w Studium oraz wskazywano na sąsiadujące z nim otoczenie.
2. Prawidłowo wskazywano oznaczenie działki w ewidencji gruntów i budynków oraz przynależność do określonej grupy użytków gruntowych.
3. Miasto nie przystąpiło do opracowywania mpzp dla tych obszarów. W Studium tereny te nie zostały wskazane jako chronione przed zabudową.
4. Zapisy decyzji WZ uwzględniały określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska. Wskazywano, że inwestycje nie należą do mogących oddziaływać na środowisko i nie wymagane jest uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. W każdej zbadanej decyzji WZ znajdował się zapis, że należy chronić wartościową zieleni, a na ewentualną wycinkę kolidującej zieleni wysokiej należy uzyskać zgodę właściwego organu.
Ponadto, ustalono, że w procesie wydawania decyzji WZ nie zasięgnięto opinii WOŚ ani BRM co do zgodności wydanych warunków ze Studium i innymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi Miasta.
5. Wydanie decyzji było poprzedzane analizą, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Analizy zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami rozporządzenia o zagospodarowaniu. Analizy oraz decyzje WZ nie zawierały szczegółowych informacji o przeznaczeniu terenu pod zieleni.
6. Projekty decyzji nie były opiniowane przez żadną komórkę Urzędu. W decyzjach WZ nie określono szczegółowych nakazów, zakazów,

¹⁰⁴ Skontrolowano zabudowę: wielorodzinną, jednorodziną oraz usługową. Sześć decyzji WZ dotyczyło zabudowy Doliny Wisłoka i terenów ościennych.

- dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, urządzania i kształtowania terenów zieleni.
7. W decyzjach dotyczących zabudowy wielorodzinnej określono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, na poziomie 25%.
 8. Strony postępowania (właściciele działek sąsiednich, organizacje pozarządowe itp.) nie zgłaszały uwagi lub zastrzeżeń do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni.
 9. W odniesieniu do zieleni znajdującej się na działce stosowano ogólne zapisy, że należy chronić wartościową zieleni, na ewentualną wycinkę kolidującej zieleni wysokiej należy uzyskać zgodę właściwego organu.
 10. Projekty decyzji WZ zostały podpisane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia.

Badanie 10 postępowań o wydanie decyzji WZ wykazało, że WA nie korzystał z uprawnienia do opiniowania projektów decyzji WZ przez Komisję.

Zastępca Dyrektora WA wyjaśniła, że nie są jej znane przyczyny niekierowania w latach 2015–2020 do opiniowania przez Komisję projektów decyzji zwłaszcza w sprawach dotyczących planowanych inwestycji na terenach wskazanych w Studium, jako zielone oraz stanowiących korytarze przewietrzania Miasta. Wskazała jednocześnie, że projekty decyzji WZ dotyczące wskazanych wyżej terenów będą konsultowane z BRM oraz z WOŚ, a także opiniowane przez Komisję. Nieprawidłowości stwierdzone w trakcie badania tego obszaru, a dotyczące procesu wydawania decyzji WZ zostały wskazane w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 18 - 26, 1090 - 1104, 1982 - 2298)

3.5. W badanym okresie odwołania zostały wniesione od 428 decyzji WZ, w tym dwa¹⁰⁵, m.in. z uwagi na kwestionowanie przez strony warunków ochrony przyrody (kwestionowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej)¹⁰⁶. Organ odwoławczy uchylił łącznie 200 decyzji, żadnej z powodu kwestionowania przez strony warunków ochrony przyrody.

We wniesionych odwołaniach skarżący podnosili m.in., że „Z treści decyzji wynika, że powierzchnia biologicznie czynna winna obejmować, co najmniej 30% powierzchni działek, przy założeniu, że we wskazanym pasie zostanie poprowadzona droga o szerokości 5m i usytuowane zostaną miejsca parkingowe [...] w rzeczywistości powierzchnia biologicznie czynna będzie istniała tylko od strony południowo-zachodniej inwestycji. [...] w WZ powinny być wzięte pod uwagę do oddziaływania na tereny przyległe, jak również uwzględniające powierzchnie chłonne działek w zakresie całościowego zagospodarowania [...]” oraz „[...] Przyjęta w decyzji powierzchnia biologicznie czynna na poziomie 30% nie gwarantuje wystarczającej chłonności gruntu wolnego od zabudowy, aby przyjąć wodę z pozostałych 70% powierzchni działki, które mogą być zabudowane i utwardzone – jest to o tyle istotne, że działka jest pochylona w kierunku sąsiednich działek i zachodzi podejrzenie, że dojdzie do naruszenia zastanych stosunków wodnych na tych działkach. [...]”.

W obydwu przypadkach Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Rzeszowie utrzymało w mocy zaskarżone decyzje. W uzasadnieniach wskazało m.in., że decyzje WZ nie zawierały błędów czy braków uzasadniających konieczność wyeliminowania ich z obrotu prawnego, a same postępowania zostały przeprowadzone prawidłowo.

¹⁰⁵ Decyzje WZ nr: AR.6730.66.93.2019.AG65 oraz AR.6730.66.53.2019.AG65.

¹⁰⁶ Dane dotyczące kwestionowania przez strony warunków ochrony zieleni zostały przedstawione za lata 2018-2020 z uwagi, iż teczki spraw z lat poprzednich zostały przekazane do archiwum.

Głównymi powodami uchyleń decyzji WZ były zastrzeżenia dotyczące sporządzonej analizy urbanistycznej.

(akta kontroli str. 1579 - 1625, 2299 - 2301)

3.6. Z informacji uzyskanych od pełniącego funkcję Prezydenta oraz Zastępcy Dyrektora WA wynika, że nie zidentyfikowano problemów i barier w procesie wydawania decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w mieście.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora wszystkie aspekty dotyczące problemów i barier wynikające z przepisów zostały ujęte w wyjaśnieniach zamieszczonych w pkt 3.3 wystąpienia.

Problemy dotyczące zachowania i rozwoju terenów zielonych w Mieście np. poprzez wydawanie decyzji WZ wskazała Rada Miasta w uchwałach w sprawie przyjęcia oświadczenia zawierającego stanowisko dotyczące sposobu zagospodarowania terenów pomiędzy ul. Podwisłocze, a rzeką Wisłok opisanych w pkt. 1.11 wystąpienia.

(akta kontroli str. 1791 - 1804, 1807 - 1831)

3.7. W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał:

- 1095 pozwoleń na budowę na podstawie ustaleń mpzp, z tego 122 w 2015 r., 171 w 2016 r., 172 w 2017 r., 179 w 2018 r., 180 w 2019 r. i 271 w 2020 r.;
- 3.762 decyzji pozwoleń na budowę w oparciu o decyzję WZ, z tego w 2015 r. 633, w 2016 r. 659, w 2017 r. 635, w 2018 r. 662, w 2019 r. 671, w 2020 r. 502.

(akta kontroli, str. 1548 - 1549, 1626 - 1673, 2299 - 2301)

Według danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach GUS B-05¹⁰⁷, wydane w analizowanym okresie pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły m.in.:

- 1232 budynków mieszkalnych jednorodzinnych – od 100 w 2020 r. do 350 w 2017 r.;
- 131 budynków mieszkalnych o trzech i więcej mieszkaniach – od 10 w 2018 r. do 36 w 2015 r.;
- trzech hoteli i budynków zakwaterowania zbiorowego – jeden w 2015 r. i dwa w 2017 r. w 2020 r.;
- ośmiu budynków biurowych – od 0 w 2016 r. czterech w 2017 r.;
- 80 budynków handlowo-usługowych – od czterech w 2019 r. do 30 w 2016 r.

(akta kontroli str. 1626 - 1673)

3.8. Analiza 10 pozwoleń na budowę¹⁰⁸ wykazała, że wydanie ich zostało poprzedzone sprawdzeniem o którym mowa w art. 35 Prawa budowlanego¹⁰⁹. Sprawdzono zgodność projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu zagospodarowania działki z ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji WZ w przypadku braku miejscowego planu oraz wymaganiami ochrony środowiska. Analizowane decyzje dotyczyły m.in. pozwoleń na budowę obiektów zlokalizowanych w ciągu Doliny Wisłoka przy ulicach Szopena, Kopisto, Podwisłocze, Kwiatkowskiego, Grabskiego. Ustalono, że w wszystkich zbadanych postępowaniach:

- stosowano definicję terenu biologicznie czynnego określoną w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim

¹⁰⁷ Sprawozdanie o wydanych pozwoleniach na budowę i zgłoszeniach z projektem budowlanym budowy obiektów budowlanych.

¹⁰⁸ AR.6740.62.76.2020.SN62; AR.6740.62.71.2020.SN62; AR.6740.62.143.2016.IK62; R.6740.62.47.2018.IK62; AR.6740.54.29.2014.BM54; AR.6740.62.88.2019.SN62; AR.6740.62.104.2019.SN62; R.6740.64.82.2019.EP64; AR.6740.64.109.2016.EP64; AR.6740.51.21.2019.MR51.

¹⁰⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.), dalej: Prawo budowlane.

powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Rzetelnie weryfikowano zgodność wskaźnika z ustaleniami decyzji WZ. Jako wskaźnik terenu biologicznie czynnego przyjmowano procent powierzchni działki. Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej oraz zabudowy terenu wynikający z dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestora wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę były zgodne z ustaleniami decyzji WZ;

- w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę nie korzystano z możliwości uzyskania opinii lub uzgodnienia w zakresie gospodarowania zieleni i przyjętych rozwiązań projektowych;
- przeznaczenie danej działki dla której zostało wydane pozwolenie na budowę zostało ustalone w wydanych decyzjach WZ. Zmiana funkcjonalności terenu określona w Studium (teren zieleni, rekreacji i wypoczynku na teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub usługowej) została zatem dokonana na etapie określania warunków zabudowy.

(akta kontroli str. 18 - 26, 1671 - 1757, 2302)

3.9. Pracownicy WA nie przeprowadzali czynności kontrolnych, o których mowa w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że nie są jej znane powody nieprzeprowadzania ww. kontroli.

(akta kontroli str. 2331)

3.10. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego¹¹⁰ w Rzeszowie poinformował, że w sprawie stwierdzenia nieprawidłowości dotyczących zgodności inwestycji z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym w części dotyczącej zagospodarowania działki i dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jak również sposobu dotrzymania tego wskaźnika - dopuszczenie do użytkowania obiektów budowlanych następuje na podstawie: zawiadomienia o zakończeniu budowy, złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowania.

Składane wnioski i zawiadomienia podlegają w pierwszej kolejności kontroli pod kątem ich kompletności (art. 57 ustawy Prawo budowlane). Kompletnie wnioski i zawiadomienia podlegają kontroli w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzjach o pozwoleniu na budowę oraz projektem budowlanym, w tym w zakresie zgodności obiektu z projektem zagospodarowania działki lub terenu. Kontrola ta w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy polega na kontroli dokumentów, o których mowa w art. 57 ustawy Prawo budowlane. W ramach kontroli z dokumentów dokonuje się porównania inwentaryzacji geodezyjnej z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu. Kontrola ta dotyczy również terenu biologicznie czynnego, określonego w projekcie budowlanym.

Pracownik prowadzący sprawę, po dokonaniu kontroli „z dokumentów”, w aktach sprawy zamieszcza adnotację, czy stwierdzono zmiany istotne (zdefiniowane w art. 36a ustawy Prawo budowlane). Jeżeli pracownik stwierdza „tak” - wydawany jest sprzeciw. Jeżeli stwierdzi, że „nie” - nie jest wnoszony sprzeciw.

Nie dokonuje się w aktach sprawy odrębnej adnotacji odnośnie „terenu biologicznie czynnego”. Dokonanie w aktach sprawy adnotacji „nie” oznacza, że nie stwierdzono istotnego odstępstwa, o którym mowa w art. 36a ustawy Prawo budowlane, również w zakresie terenu biologicznie czynnego.

Odnośnie wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, kontrola obejmuje:

¹¹⁰ Dalej PINB.

- kontrolę z dokumentów (art. 57 ustawy Prawo budowlane),
- kontrolę obowiązkową w terenie (art. 59a ustawy Prawo budowlane).

Kontrola z dokumentów odbywa się w sposób taki sam, jak opisany powyżej, odnośnie zawiadomień o zakończeniu budowy. Dodatkowo podczas kontroli obowiązkowej (art. 59a ustawy Prawo budowlane) sprawdzana jest m.in. zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu. Dokonanie przez prowadzącego kontrolę adnotacji na protokole kontroli obowiązkowej „zgodnie” oznacza, że nie stwierdzono zmian istotnych w zakresie projektu zagospodarowania, w tym również w zakresie terenu biologicznie czynnego.

W sposób opisany powyżej w latach 2015–2020 dokonano: 3.941 kontroli zawiadomień o zakończeniu budowy, co do których nie zgłoszono sprzeciwu. W stosunku do 184 zawiadomień zgłoszono sprzeciw.

W czterech przypadkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zagospodarowania działki (istotne odstępstwo). Przypadki te nie dotyczyły wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i w sprawach tych wniesiono cztery sprzeciwy do zawiadomienia i wdrożono postępowania w oparciu o art. 50 i 51 ustawy Prawo budowlane.

Nie stwierdzono istotnych odstępstw dotyczących powierzchni biologicznie czynnej, nie wymierzono kary i nie uzależniono użytkowania obiektu od wykonania robót budowlanych. W sprawdzanym okresie nie wydano decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie z powodu stwierdzenia istotnego odstępstwa (nieprawidłowości) w zakresie zagospodarowania działki (w tym terenu biologicznie czynnego).

PINB informował Prezydenta o stwierdzonych nieprawidłowościach, w zakresie naruszenia przepisów Prawa budowlanego, w tym również o stwierdzonych nieprawidłowościach w zakresie zgodności realizowanych na terenie Miasta obiektów budowlanych z projektem zagospodarowania działki lub terenu i udzielonym pozwoleniem na budowę, poprzez przysyłanie kopii wydanych decyzji i postanowień wynikających z przepisów Prawa budowlanego.

Pojęcie „powierzchnia biologicznie czynna” i „teren biologicznie czynny” jest identyfikowane w treści projektów budowlanych, zatwierdzonych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. W toku prowadzonych działań kontrolnych ustalono, że w zatwierdzonych przez w/w organ projektach budowlanych projektanci operują nazwą „teren biologicznie czynny” oraz „powierzchnia biologicznie czynna”.

(akta kontroli str. 1784 - 1790, 2302)

3.11. Z informacji uzyskanych od pełniącego funkcję Prezydenta oraz Zastępcy Dyrektora WA wynika, że nie zidentyfikowano problemów i barier w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zdaniem Zastępcy Dyrektora wszystkie aspekty dotyczące problemów i barier wynikające z przepisów zostały ujęte w wyjaśnieniach zamieszczonych w pkt 3.3 wystąpienia.

(akta kontroli str. 18 - 26, 1090 - 1104, 1982 - 2298)

3.12. W okresie 2015–2020 w oparciu o ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹¹¹ przygotowana została jedna uchwała w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszących pod nazwą: „Budynek mieszkalny wielorodzinny z garażem podziemnym wraz z częściami budynku przeznaczonymi na działalność usługową na działkach nr 341,

¹¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

342/3, 338/2, 330/8 obr. 214 położonych w Rzeszowie przy ul. Plenerowej. Uchwała ta podjęta została przez Radę Miasta Rzeszowa Uchwałą Nr XXXVIII/772/2020 z dnia 27 października 2020 r.”

Przedmiotem tej uchwały był budynek mieszkalny wielorodzinny z garażem podziemnym, budynek usługowy (kawiarnia i gabinety lekarskie) oraz niezbędna infrastruktura techniczna (m.in. droga dojazdowa do zadaszzonego placu manewrowego garażu podziemnego, parking, dojścia, przestrzeń rekreacyjno-wypoczynkowa, infrastruktura techniczna konieczna do zaopatrzenia w media).

Dla działek objętych uchwałą obowiązywał mpzp Nr 252/4/2013 przy al. W. Witosa w Rzeszowie (uchwalony Uchwałą Rady Miasta Rzeszowa Nr XVIII/374/2015 z dnia 17 listopada 2015 r., w którym teren inwestycji prawie w całości przeznaczony został na cele zabudowy usługowej oraz w niewielkiej części pod infrastrukturę techniczną - elektroenergetykę i drogę publiczną dojazdową.

Zgodnie ze Zmianą Nr 50/2/2018 Studium pomiędzy al. W. Witosa i ul. Plenerową (uchwaloną Uchwałą Rady Miasta Rzeszowa Nr XX/394/2019 z dnia 22 października 2019 r.), dotychczasowe wskazanie przestrzenne dla obszaru objętego uchwałą w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej w Rzeszowie przy ul. Plenerowej, tj. zabudowę usługową, rozszerzono o zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących: „Inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.”

Przedmiotowa inwestycja nie była sprzeczna ze Studium.¹¹²

Wniosek w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej w Rzeszowie przy ul. Plenerowej uzyskał pozytywną opinię Komisji. Wniosek nie wymagał uzgodnienia z właściwym regionalnie dyrektorem ochrony środowiska w myśl art. 7 ust. 12 pkt 13 ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Wniosek nie był opiniowany w sprawach związanych z zielenią - brak wewnętrznych rozporządzeń, zgodnie z którymi należałoby dokonać takiego uzgodnienia.

(akta kontroli str. 2303 - 2327)

Na terenie Miasta nie wystąpiły przypadki realizacji inwestycji na terenach o funkcjach przyrodniczych w oparciu o specustawę COVID-ową¹¹³, tj. ustawę z dnia 31 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 568).

(akta kontroli str. 2338)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

¹¹² Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: w Uchwale Rady Miasta Rzeszowa Nr XXXVIII/772/2020 z dnia 27 października 2020 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej oraz inwestycji towarzyszącej w Rzeszowie przy ul. Plenerowej określono powierzchnię biologicznie czynną: 1800,00 m², tj. 26,6%. W ustaleniach mpzp Nr 252/4/2013 przy al. W. Witosa w Rzeszowie: „udział powierzchni terenu biologicznie czynnego na działce budowlanej; dla zabudowy usługowej - nie mniejszy niż 10%, dla zabudowy usługowej, z co najmniej jednym lokalem mieszkalnym — nie mniejszy niż 25%”. W Studium dla zabudowy mieszkaniowej - nie mniejsza niż 25%.

¹¹³ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 568 ze zm).

1. W trakcie kontroli ustalono rozbieżności pomiędzy danymi rzeczywistymi, a danymi zawartymi w rejestrze decyzji WZ prowadzonym przez WA oraz danymi w sprawozdaniach PZP-1 przekazywanymi do GUS. Zarówno prowadzony rejestr, jak i sprawozdania sporządzane były nierzetelnie gdyż zawierały nieprawdziwe dane. Stwierdzono, że w rejestrze zawarto dane różniące się od danych faktycznych w poszczególnych latach od 32 do 107 postępowań, co stanowiło od 3,6% do 13,6%. Różnica pomiędzy danymi rzeczywistymi, a przekazanymi do GUS wynosiła w poszczególnych latach od 11 do 98 postępowań, co stanowiło od 1,2% do 12,5%. Ogółem sprawozdaniach podano, że w latach 2015–2020 łącznie wydano 4.910 decyzji WZ, a w rzeczywistości wydano ich 4.836. Różnice dotyczyły wszystkich wymienionych lat oraz rodzaju zabudowy (tj. wielorodzinnej, jednorodzinnej, usługowej i innej).

Pracownik odpowiedzialny za prowadzenie rejestrów decyzji WZ oraz sporządzanie sprawozdań PZP-1 w przedłożonych wyjaśnieniach nie wskazał rzeczywistych przyczyn powstania nieprawidłowości. W trakcie kontroli Zastępca Dyrektora WA wydała polecenie sporządzenia rzetelnych rejestrów oraz na ich podstawie skorygowanie danych przekazanych do GUS. Pracownik odpowiedzialny został przez pełniącego obowiązki Prezydenta ukarany naganą.

(akta kontroli str. 541 - 581, 1223, 1498 - 1578, 1758 - 1783, 2299 - 2301, 2328)

2. Stwierdzono, że dwie osoby zatrudnione w WA w których zakresie czynności wpisano m.in. sporządzanie analiz urbanistycznych oraz projektów decyzji WZ, nie posiadały wykształcenia oraz uprawnień wymaganych art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalenia kontroli wykazały, że jedna z osób nie posiadała dyplomu ukończenia studiów wyższych, druga natomiast ukończyła studia na kierunku budownictwo w zakresie konstrukcji budowlanych i inżynierskich budownictwa miejskiego. Pomimo tego, osoby te faktycznie przygotowywały treść analiz urbanistycznych oraz projektów decyzji. Dokumenty te podpisywali pracownicy posiadający odpowiednie kwalifikacje.

W Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹¹⁴ określono że: Standard A. 2 - „Kompetencje zawodowe” – należy zadbać, aby osoby zarządzające i pracownicy posiadali wiedzę, umiejętności i doświadczenie pozwalające skutecznie i efektywnie wypełniać powierzone zadania.

W trakcie kontroli Zastępca Dyrektora WA dokonała zmiany zakresu czynności tych osób oraz przeniosła je do wykonywania innych zadań. W wyjaśnieniach podała, że nieznane są jej przyczyny powierzenia tym osobom powyższych czynności przez Prezydenta oraz Dyrektora WA.

(akta kontroli str. 2333 - 2335)

3. Badanie 10 decyzji WZ wykazało, że w sześciu przypadkach¹¹⁵ w analizie urbanistycznej nierzetelnie dokonano określenia obszaru, na którym zlokalizowana ma być inwestycja:

- w sprawie AR.6730.51.33.2015.BK51 - w analizie urbanistycznej zapisano: „planowana inwestycja ma być zlokalizowana w obszarze zieleni urządzonej oraz usług komercyjnych z dopuszczeniem usług publicznych i działalności gospodarczej”.

¹¹⁴ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

¹¹⁵ Planowane inwestycje zlokalizowane były w Dolinie Wisłoka (cztery decyzje) oraz po jednej w północnych granicach Miasta i na osiedlu Zimowit.

Natomiast zgodnie ze Studium teren inwestycji został oznaczony, jako: Zieleń urządzona. Analizowany obszar bezpośrednio sąsiaduje z terenami przeznaczonymi na usługi komercyjne z dopuszczeniem działalności gospodarczej pozarolniczej.

- W sprawie AR.6730.62.22.2016.IK62 - w analizie wskazano, że teren położony jest w obszarze, dla którego opracowywano projekt MPZP Nr 146/1/2007 „Przy ujściu Strugu”. Nie wskazano natomiast przeznaczenia terenu zapisanego w Studium, gdzie analizowany obszar określony został, jako: usługi publiczne lub komercyjne, rekreacja, turystyka w zieleni urządzonej.

- W sprawie AR.6730.64.21.2016.EP66 - w analizie wskazano: planowana inwestycja zlokalizowana jest w obszarze usług ponadlokalnych i zieleni urządzonej.

W Studium analizowany obszar określony został, jako: usługi publiczne lub komercyjne, rekreacja, turystyka w zieleni urządzonej.

- W sprawie AR.6730.63.1.2019.LL63 - w analizie wskazano: „Gmina Krasne posiada Studium zagospodarowania przestrzennego Gminy Krasne. Planowana inwestycja zlokalizowana jest na pograniczu obszaru usługowego i zieleni nieurządzonej.”. W rzeczywistości analizowany obszar objęty był Studium Miasta Rzeszowa, w którym analizowany obszar określony został, jako: zieleń nieurzadzona opcjonalnie parkingi.

- W sprawie AR.6730.54.30.2012.BM54 - w analizie wskazano: projektowana inwestycja jest zlokalizowana w obszarze zabudowy: Centrum – usług centrotwórczych, publicznych lokalnych i ponadlokalnych, komercyjnych, zabudowy mieszkaniowej.

W Studium analizowany obszar określony został jako: usługi publiczne lub komercyjne, rekreacja, turystyka w zieleni urządzonej.

- W sprawie AR.6730.62.50.2018.SN62 - w analizie wskazano, że teren położony jest w obszarze, dla którego opracowywano projekt mpzp Nr 172/11/2008 „Nad zalewem”.

W Studium analizowany obszar określony został, jako: usługi publiczne lub komercyjne, rekreacja, turystyka w zieleni urządzonej.

NIK wskazuje, że przywołane treści analiz urbanistycznych stanowiących podstawę do wydania decyzji WZ nie były zgodne z rzeczywistym przeznaczeniem terenu określonym w Studium.

Zastępca Dyrektora WA wyjaśniła, że błędy w określaniu przeznaczenia terenu wynikały z trudności lokalizowania działki na mapach papierowych, którymi dysponuje ten Wydział. Podała również, że pełniący funkcję Prezydenta zarządził konsultacje pisemne z BRM.

(akta kontroli str. 18 - 26, 1090 - 1104, 1982 - 2298)

4. Analiza losowo wybranych decyzji WZ (z wyłączeniem zabudowy wielorodzinnej) wykazała, że organ w sześciu przypadkach na 15 zbadanych nie określił powierzchni terenu biologicznie czynnego, co było przewidziane w § 2 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji WZ¹¹⁶. W trakcie kontroli Zastępca Dyrektora WA

¹¹⁶ Dz. U. z 2003 nr 164 poz. 1589.

zobowiązała urbanistów zatrudnionych w wydziale do stosowania zapisu w zakresie w każdej decyzji WZ.

(akta kontroli str. 18 - 26, 1832 - 1945, 2329 - 2331, 2336 - 2337)

5. W latach 2020–2021 podjęto próbę ograniczenia presji inwestycyjnej na terenach zielonych polegającą na zawieszeniu postępowań o wydanie WZ. Celem tego działania była ochrona m.in. terenów zielonych. NIK stoi na stanowisku, że w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz treści Studium nie było wystarczających podstaw do zawieszania prowadzonych postępowań. Z tego względu istnieje ryzyko, że działania te ostatecznie okażą się nieskuteczne w zakresie ochrony terenów zielonych przed zabudową.

Ustalono, że Prezydent, a następnie pełniący funkcję Prezydenta, na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydali kilkanaście postanowień wstrzymujących postępowania w sprawie wydania decyzji WZ - dotyczących terenów uznanych przez nich za obszary przestrzeni publicznej (nieokreślonych w ten sposób w Studium) - do czasu uchwalenia mpzp dla tych terenów. W uzasadnieniu postanowień w tych sprawach wskazano m.in. na to, że wnioskowane do zabudowy działki zgodnie z ustaleniami Studium położone są na terenie oznaczonym, jako: „usługi publiczne lub komercyjne: rekreacja, turystyka, sport w zieleni urządzonej” lub też „zieleni urządzona/uzupełniająco parkingi: ciągi pieszo-rowerowe, parki dzielnicowe”, „co spełnia przesłanki przestrzeni publicznej.” Powołano się przy tym na wyrok WSA w Łodzi sygn. akt II SA/Łd 717/19 z dnia 10 grudnia 2019 r., zgodnie, z którym w tej sytuacji zastosowanie znajduje art. 62 ust. 2 ww. ustawy.

Studium zostało przyjęte w roku 2000 i podlegało szeregowi zmian, przy czym zmiany te nie dotyczyły całości obszaru Miasta, lecz jego określonych części. Z analizy Studium wynika, że: obszary, dla których sporządzenie mpzp jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych oraz ze względu na istniejące uwarunkowania określa załącznik nr 92 do Studium. Wskazano w nim, że sporządzenie mpzp jest obowiązkowe m.in. dla „obszarów przestrzeni publicznej”, a w szczególności stwierdzono, że „mimo ciągłej ekspansji zabudowy mieszkaniowej i usługowej na tereny zielone w Studium została podjęta próba wyznaczenia terenów przewidzianych pod zieleni publiczną urządzoną z absolutnym zakazem zabudowy oraz wyznaczone w Studium tereny zieleni częściowo bazując na dotychczasowych rezerwach pod tę funkcję w planach miejscowych”.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Zgodnie z art. 2 pkt 6 tej ustawy ilekroć jest w niej mowa o „obszarze przestrzeni publicznej” - należy przez to rozumieć obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, określony w studium.

Przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stawia na równi obowiązek sporządzenia mpzp dla obszarów, dla których konieczność ta wynika z przepisów odrębnych, z obowiązkiem uchwalenia planu dla obszarów przestrzeni publicznej. W ten sposób w przepisie regulującym sytuację, gdy sporządzenie mpzp jest obowiązkowe, uwzględniono dwa źródła tego obowiązku: przepisy odrębne oraz bezpośrednie ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym¹¹⁷. W uzasadnieniu wyroku z dnia 10 stycznia 2019 r. (sygn. akt II OSK 667/18) Naczelny Sąd Administracyjny wyraził pogląd, że art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przewiduje obowiązek sporządzenia mpzp tak dla obszarów, dla których konieczność ta wynika z przepisów odrębnych, jak i dla obszarów przestrzeni publicznej. Innymi słowy, wyznaczone w Studium obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia mpzp.¹¹⁸

Jeśli zatem w Studium nie przewidziano takich obszarów, to postępowanie o wydanie warunków zabudowy nie może podlegać zawieszeniu na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z jej art. 10 ust. 2 pkt 8.

W przypadku Miasta, w Studium nie określono wprost obszarów przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 2 pkt 6 tej ustawy. Za obszar przestrzeni publicznej może bowiem być uznany teren, który spełnia łącznie dwojakiego rodzaju przesłanki: materialne (związane z jego znaczeniem, położeniem i cechami) oraz formalne (łączące się z określeniem obszaru w studium). W konsekwencji, jeżeli dany teren nie zostanie określony w studium, jako obszar przestrzeni publicznej, to takiego obszaru nie stanowi, choćby odznaczał się właściwościami, które by to uzasadniały. Oznacza to zarazem brak obowiązku sporządzenia mpzp dla tego terenu.¹¹⁹

Wobec powyższego, NIK stwierdza, że do powstania tego obowiązku w zakresie sporządzenia mpzp dla terenu zieleni, musi on zostać jednoznacznie wyznaczony w Studium, jako teren, na którym obowiązkowe jest sporządzenie mpzp. Zwraca przy tym uwagę, że zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹²⁰ projekt studium powinien zawierać część tekstową zawierającą ustalenia określające kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, tj. m.in. obszary przestrzeni publicznej, a na podstawie § 7 pkt 1 lit. d tego rozporządzenia rysunek określający kierunki zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać granice tych obszarów oraz symbole literowe i numery, wyróżniające je od innych obszarów.¹²¹

(akta kontroli str. 18 - 26, 975 - 1106, 1807 - 1831, 1946 - 1981)

OCENA CZĄSTKOWA

W związku z występowaniem presji inwestycyjnej na terenach określonych w Studium, jako zielone, rekreacyjne lub usług publicznych, a także mających funkcję przewietrzania, Miasto nie podjęło skutecznych działań w celu ich ochrony

¹¹⁷ H.Izdebski, I.Zachariasz „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Komentarz Lex, Warszawa 2013, str. 115 oraz „Planowania i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz pod redakcją prof. Z.Niewiadomskiego”, 11. wydanie. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2019 r.

¹¹⁸ Również w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 lutego 2021 r. (sygn. akt II Sa/Rz 1224/20) WSA w Rzeszowie stwierdził: „Mając zaś na uwadze art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy nie ulega wątpliwości, że obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia mpzp”. Obszary przestrzeni publicznej należą do terenów wymagających sporządzenia mpzp, gdyż stosownie do regulacji art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu, ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wiążą gminę sporządzającą plan miejscowy. Jednak aby powstał obowiązek gminy w zakresie sporządzenia planu miejscowego dla obszaru uznanego za obszar przestrzeni publicznej, obszar taki musi zostać określony w studium. Studium zatem - nie wiążąc inwestora - wiąże gminę, mimo braku przymiotu aktu prawa powszechnie obowiązującego.

¹¹⁹ Powyższe stanowisko zostało zaprezentowane w uzasadnieniu do wyroku NSA z dnia 12 marca 2020 r. (sygn. akt II OSK 3979/19) oraz wyroku WSA z dnia 10 września 2019 r. (sygn. akt SAB/Bk 12/19).

¹²⁰ Dz. U. Nr 118 poz. 1233.

¹²¹ Zwrócić należy uwagę, że stosownie do § 7 pkt 3 powyższego rozporządzenia przy sporządzaniu rysunku projektu studium należy używać oznaczeń, nazewnictwa i standardów umożliwiających jednoznaczne powiązanie części tekstowej projektu studium z rysunkiem projektu studium. W § 7 pkt 5 rozporządzenia wskazano, że oznaczenia graficzne na rysunku projektu studium należy stosować w sposób przejrzysty, zapewniający jego czytelność, w tym czytelność mapy, na której jest on sporządzony.

przed zabudową. Stosowane od 2020 r. zawieszanie prowadzonych postępowań administracyjnych o wydanie WZ było rozwiązaniem jedynie tymczasowym, a wobec braku wystarczających przesłanek do jego stosowania, może ono okazać się nieskuteczne.

W ocenie NIK, brak skutecznych działań spowodowany był wieloletnim zaniechaniem określenia w Studium obszarów przestrzeni publicznej, które ze względu na charakter lub funkcję mogłyby zostać wyłączone spod zabudowy. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dawały taką możliwość już od 2003 r.

Kontrola wykazała, iż w 17 przypadkach decyzje WZ wydano dla zamierzeń inwestycyjnych na terenach zielonych wzdłuż Wisłoka oraz przy Żwirowni.

W wydanych decyzjach WZ oraz pozwoleniach na budowę zawarto obowiązki inwestorów dotyczące ochrony istniejącej zieleni, wskazywano na obowiązek uzyskania zgody właściwego organu na wycinkę zieleni wysokiej. W ocenie NIK, prawidłowo uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni w prowadzonych postępowaniach administracyjnych.

W części decyzji WZ prawidłowo określono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźnika tego nie podano w sześciu z 15 zbadanych decyzji wydanych dla budownictwa jednorodzinnego.

Nierzetelnie prowadzono rejestr decyzji WZ oraz wykazywano dane w sprawozdaniach statystycznych PZP-1. Faktyczne dane różniły się od wykazywanych w poszczególnych latach nawet o kilkanaście procent, a tym samym dokumentacja Urzędu i sprawozdania statystyczne nie odzwierciedlały rzeczywistej liczby wydanych decyzji.

NIK pozytywnie ocenia działania podjęte w trakcie kontroli w rezultacie, których uporządkowano rejestr decyzji WZ, wprowadzono konsultacje projektów decyzji WZ z BRM i zobowiązano urbanistów do określania w każdej decyzji WZ powierzchni biologicznie czynnej. Podjęto również działania w celu skorygowania sprawozdań statystycznych.

4. Utrzymywanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. W Programie rewitalizacji (opisanym w pkt 1.6. i 1.7. wystąpienia pokontrolnego) zaplanowano 36 przedsięwzięć (cztery podstawowe i 32 pozostałe), wpływających na eliminację lub ograniczenie negatywnych zjawisk na obszarze rewitalizacji w sferze społecznej, funkcjonalno-przestrzennej, gospodarczej, technicznej i środowiskowej.

Zagadnienia dotyczące utrzymania i zwiększania terenów zielonych nie były priorytetowe w zaplanowanych i realizowanych działaniach rewitalizacyjnych, a powierzchnia terenów zieleni oraz jej stan nie była wskaźnikiem podlegającym ewaluacji.

Na koniec 2020 r. zakończono realizację ośmiu przedsięwzięć, siedem było w trakcie realizacji, zaś 21 nie zostało jeszcze rozpoczętych.

Analiza wszystkich przedsięwzięć ujętych w Programie rewitalizacji wykazała, iż cztery spośród nich dotyczyło m.in. terenów zielonych. Jedno z nich¹²² zostało zakończone w 2020 r., zaś trzy¹²³ zostały wstrzymane z uwagi na nieuregulowane sprawy własnościowe.

Ponadto w ramach przedsięwzięcia „Kompleksowa rewitalizacja na terenie ROF” prowadzono prace remontowe podwórek, w tym m.in. związane z uporządkowaniem i odnowieniem zieleni. Do końca 2020 r. zakończono prace rewitalizacyjne trzech podwórek, natomiast pozostałe mają się zakończyć do końca sierpnia 2021 r.

(akta kontroli str. 149 - 358, 582 - 588, 615 - 618)

ZZM dysponował wytycznymi dotyczącymi prowadzenia robót/przekopów na działkach będących w jego utrzymaniu. Określono w nich specyfikę założenia trawnika z darni i z siewu, a także zasady prowadzenia przekopów przy kolizji z istniejącymi nasadzeniami. W przypadku kolizji, prace należało wykonać metodą podwiertu, w odległości, co najmniej 2 m od istniejących drzew i krzewów. Zabroniono przycinania korzeni odkrytych drzew i krzewów, odkryte należało zabezpieczyć przed wysychaniem, a wykop zasypać niezwłocznie po zakończeniu prac. Pnie wszystkich drzew w obrębie, których prowadzono prace powinny być osłonięte (tkaniną jutową, grubymi matami słomianymi lub ekranami z desek), w celu uniknięcia ich poranienia.

W przypadku kolizji wykopu z istniejącymi krzewami i roślinami należało je wykopać, zadołować, a potem nasadzić w tym samym miejscu. W miejsce uszkodzonych lub obumarłych drzew, krzewów bylin, traw ozdobnych lub pnączy powinny być nasadzone nowe, zakupione w kwalifikowanej szkółce ogrodniczej w odpowiednich ilościach, parametrach i gatunkach. Przed posadzeniem materiał roślinny podlegał akceptacji przez pracownika ZZM. Przesadzanie drzew powinny wykonywać specjalistyczne firmy, drzewa miały mieć minimum 2,5 m wysokości, 14–16 cm obwodu pnia oraz minimalną średnicę korony 0,5 m. Przed rozpoczęciem i zakończeniem prac należało powiadomić ZZM.

(akta kontroli str. 616 - 618, 763 - 777)

W kontroli sprawdzono dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne związane z odnowieniem i utrzymaniem terenów zieleni, w tym jedno ujęte w Programie rewitalizacji. W tym celu dokonano oględzin zadań inwestycyjnych pn:

- 1) Modernizacja budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 wraz z zagospodarowaniem terenu. Zadanie ujęte w Programie rewitalizacji.

¹²² „Modernizacja budynku MOPS przy ul. Skubisza 4 w Rzeszowie wraz z zagospodarowaniem terenu”.

¹²³ Rewitalizacja i zmiana funkcji zespołu pałacowo-parkowego Jędrzejowiczów, Zagospodarowanie zdegradowanego Parku przy ul. Rycerskiej wraz z budową otwartej tężni solankowej oraz Kompleksowa rewitalizacja Parku Sybiraków i nadanie mu nowych funkcji kulturalno-rekreacyjnych.

W ramach zagospodarowania działki usunięto 56 drzew i 198 m² krzewów, a w ramach nasadzeń zastępczych zasadzono 99 drzew i 225 m² krzewów. Oględziny wykazały, iż drzewa i krzewy nasadzono w miejscach zgodnych z planem nasadzeń, w ilościach i gatunkach określonych w decyzjach Marszałka, ale nie spełniały wymogu odnośnie wysokości i obwodu pnia. Dlatego wykonawca w czerwcu 2021 r. dokonał ponownych nasadzeń drzew w ramach rękoi.

Realizację nasadzeń opisano w pkt 2.7. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 615 - 618, 844 - 894, 931 - 937)

- 2) Ogrodu miejskiego im. Solidarności przy ul. Dąbrowskiego w Rzeszowie¹²⁴, Z dokumentacji projektu wykonawczego z 2015 r.¹²⁵ wynika, iż powierzchnia Ogrodu wynosiła 4 ha i dominowały w nim „drzewa liściaste (ponad 900 sztuk), których wiek wynosił od kilku do 200 lat, a najliczniejszą grupę stanowiły drzewa w wieku 80–90 lat.

W protokole odbioru końcowego spisany 15 września 2020 r. podano, iż w Ogrodzie przebudowano alejki, wybudowano fontannę, plac zabaw, wymieniono oświetlenie terenu, zamontowano elementy małej architektury oraz zmodernizowano zieleń poprzez nowe nasadzenia i założenie trawników. Wartość robót wyniosła 7.903,8 tys. zł brutto. W odbiorze prac uczestniczyli pracownicy ZZM. Komisja odbierająca stwierdziła usterki polegające na braku trawy (nie wzeszła), obumarciu części nasadzonych roślin, a na trawnikach pozostałości materiału budowlanego.

Oględziny Ogrodu wykazały, iż rewitalizację terenów zieleni przeprowadzono w oparciu o projekt wykonawczy, ale z pewnymi wyjątkami. Uzupełniono niskie poszycie Ogrodu i dobrano gatunki roślin zapewniające wielobarwność o każdej porze roku. Odtworzono ogrody kwaterowe z różankami, staw wraz z nasadzeniami roślin naturalistycznych wodnych, bagiennych, a także zasadzono byliny i krzewy towarzyszące linii brzegowej. W stosunku do projektu wykonawczego zmieniono przebieg alejek. Z uwagi na kolizje zaplanowanych alejek z istniejącymi drzewami (zachowanymi mimo, iż przewidziano je do wycinki), przesunięto przebieg alejek od ulicy Dąbrowskiego, Langiewicza oraz w środkowej i północnej części Ogrodu. Pozostawienie drzew zmieniło jednak nasłonecznienie terenu oraz warunki środowiskowe dla niektórych gatunków roślin, co skutkowało zmianą ich usytuowania w obrębie granic Ogrodu w stosunku do projektu.

W dniu oględzin, teren Ogrodu był uporządkowany i czysty, a trawniki pokryte kielkującą trawą. Posadzono w nim bratki, jednak z uwagi na opóźnioną wiosnę, nie można było stwierdzić, czy wszystkie nasadzone rośliny i krzewy się przyjęły.

(akta kontroli str. 615 - 618, 778 - 838, 940 - 958)

Dyrektor ZZM wyjaśniła, iż wytyczne konserwatorskie dotyczące rewitalizacji Ogrodu, uzyskano od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w 2007 r., a dokumentację projektową opracowano w 2010 r. Pracownicy ZZM formułowali swoje uwagi odnośnie zieleni, w tym dotyczące zmiany gatunków i odmian roślin oraz materiałów ogrodniczych, a przekazane uwagi zostały uwzględnione przez projektanta w zaktualizowanej dokumentacji projektowej.

Pracownicy ZZM przeprowadzali stałe kontrole zgodności prowadzonych robót budowlanych oraz prac związanych z założeniem zieleni. Zatwierdzali materiał roślinny przed nasadzeniem, a także prowadzili nadzór, nad jakością

¹²⁴ Dalej: Ogrodu.

¹²⁵ Projekt wykonawczy część architektoniczna + zieleń z 15 października 2015 r.

i prawidłowością wykonywanych czynności w trakcie nasadzeń. Kontrolowano też wykonawcę robót w zakresie składowania materiałów budowlanych w obrębie drzewostanu, właściwego wykonywania robót ziemnych w obrębie stref korzeniowych oraz zabezpieczania pni i koron drzew przed uszkodzeniem.

W sytuacjach, gdy przebieg alejek kolidował z rosnącymi drzewami, na bieżąco dokonywano odpowiednich korekt, tak, aby je zachować. Z uwagi na rozległy system korzeniowy niektórych drzew, zwężono część alejek, stosując obejścia korzeni, celem maksymalnego ich zabezpieczenia przed uszkodzeniem.

Dyrektor ZZM wyjaśniła, iż nie zmieniła się powierzchnia biologicznie czynna Ogrodu. Głównym celem rewitalizacji w zakresie terenów zieleni było uzupełnienie niskiego poszycia, nasadzenia drzew, krzewów i bylin oraz wprowadzenie roślin wodnych w otoczeniu zrewitalizowanego stawu.

Ww. wyjaśniła, że z uwagi na „młodą formę nasadzeń” nie można jeszcze ocenić efektu ekologicznego. Będzie to możliwe po kilku latach wegetacji roślin, gdy aklimatyzacja nowych nasadzeń oraz ich rozwój spowoduje utworzenie dolnych warstw roślinnych o dużej bioróżnorodności, co korzystnie wpłynie na zwiększenie efektu ekologicznego.

(akta kontroli str. 615 - 618, 839 - 843)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia, że w skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniono kwestie związane z zachowaniem istniejących terenów zielonych. Prowadzono je zgodnie z wytycznymi dla robót na terenach zielonych, a w ich wyniku utrzymano powierzchnię tych terenów.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Zapewnienie aktualności Studium tak, aby odpowiadało uwarunkowaniom prawnym, społecznym, terytorialnym i gospodarczym Miasta.
2. Określenie w Studium terenów mających stanowić obszary przestrzeni publicznej ze szczególnym uwzględnieniem terenów zielonych.
3. Zapewnienie rzetelności dokonywania odbiorów nasadzeń drzew i krzewów.
4. Terminowe informowanie o wykonaniu nasadzeń zastępczych.
5. Wykazywanie zgodnych ze stanem faktycznym danych w sprawozdaniach statystycznych SG-01 oraz PZP-1 dotyczących liczby usuwanych i nasadzonych drzew oraz w zakresie wydawanych decyzji WZ.

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 Rzeszowie. 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 30 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.

Rzeszów, 16 lipca 2021 r.

Kontrolerzy:

Cezary Paciura
główny specjalista k.p.

/ - /

Łukasz Malec
starszy inspektor k.p.

/ - /

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

/ - /

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.) w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistych omyłek rachunkowych i pisarskich poprzez zastąpienie:

- użytych na str. 24 (wiersz drugi od góry) oraz na str. 27 (wiersz ósmy od góry) cyfr „4.045” cyframi „8.872”;
- użytego na str. 28 (wiersz dziewiąty od góry) wyrazu „zawyżyło” wyrazem „zaniżyło”.

22.10.2021

.....
data

/ - /

.....
podpis kontrolera