



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.003.01.2021

**Pan
Rafał Trzaskowski
Prezydent m.st. Warszawy
Plac Bankowy 3/5
00-950 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd m.st. Warszawy ¹ , Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Rafał Trzaskowski Prezydent m.st. Warszawy ² , od 23 listopada 2018 r. W okresie od 19 grudnia 2014 r. do 22 listopada 2018 r. Prezydentem m.st. Warszawy była Hanna Gronkiewicz-Waltz.
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 mających wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Inga Piotrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr: LWA/37/2021 z 3 lutego 2021 r. i LWA/95/2021 z 27 maja 2021 r. 2. Magdalena Raczkowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr: LWA/43/2021 z 8 marca 2021 r. i LWA/96/2021 z 27 maja 2021 r. (akta kontroli tom I str. 1-8)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Stołeczne Warszawa⁵ prawidłowo realizowało działania na rzecz utrzymania, modernizacji i tworzenia terenów zielonych.

Przeprowadzona została diagnoza stanu przyrody oraz terenów zieleni w Mieście, a jej wyniki uwzględnione w dokumentach strategicznych⁶ i planistycznych⁷, które w zakresie ochrony zieleni były ze sobą spójne. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy⁸ i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁹ wyznaczały kierunki zagospodarowania i użytkowania terenów zieleni oraz wskaźniki ich dostępności. Dokonywano inwentaryzacji terenów zieleni w Mieście, m.in. w latach 2018-2020 opracowano Mapę koron drzew i w 2020 r. – Mapę lokalizacji pni drzew. W 2018 r., na zlecenie Miasta, opracowany został Atlas ekofizjograficzny Warszawy, w którym zawarto wskazania do kształtowania struktury przyrodniczej Warszawy na potrzeby nowego Studium.

W okresie objętym kontrolą, na zachowanie i zwiększenie terenów zielonych wydatkowano kwotę 813 833,8 tys. zł (85,9% kwoty planowanej), w tym 80 753,8 tys. zł w ramach budżetu obywatelskiego. Zrealizowano 177 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 113 344,1 tys. zł,

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

⁵ Dalej także: Miasto.

⁶ Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r., Strategia Warszawa 2030, Program Ochrony Środowiska dla m. st. Warszawy na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016, Program Ochrony Środowiska dla m. st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023, Zintegrowany Program Rewitalizacji m. st. Warszawy do 2022 r.

⁷ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

⁸ Dalej: Studium.

⁹ Dalej: mpzp lub plany miejscowe.

m.in.: budowę Parku Zachodniego i Eko Parku przy ul. Gierdziejewskiego, modernizację Parku im. J. Polńskiego, utworzenie Parku wokół Stawu Służewieckiego wraz z przywróceniem zbiornikowi jego funkcji retencyjnej.

W latach 2015-2020 liczba posadzonych na terenie Miasta drzew przewyższała o 26% liczbę drzew usuniętych, natomiast powierzchnia obsadzona krzewami była większa o 2064% od powierzchni, z której krzewy usunięto.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁰, wydane przez Prezydenta lub z jego upoważnienia, nie dotyczyły zamierzeń inwestycyjnych na terenach, którym w Studium przypisano funkcje przyrodnicze. Natomiast opinie dla dzielnic m. st. Warszawy, dotyczące wniosków o wydanie warunków zabudowy, zawsze zawierały rekomendacje do wydania decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy na terenach chronionych w Studium przed zabudową ze względu na funkcje przyrodnicze. Jednak, wbrew tym opiniom, w Dzielnicach wydano 52 decyzje o warunkach zabudowy sprzecznych ze Studium, co wynikało z braku prawnego wymogu zgodności warunków zabudowy z zapisami Studium.

Jednocześnie NIK zauważa, że skuteczną ochronę przed zabudową terenów, którym zgodnie z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w Studium przypisano funkcje przyrodnicze, ogranicza pokrycie jedynie w 39,6% powierzchni m.st. Warszawy planami miejscowymi.

Zarządzaniem zielenią w m.st. Warszawie zajmuje się ponad tysiąc podmiotów (m.in. Dzielnice, jednostki organizacyjne i osoby prawne). W tej sytuacji, jako działanie w dobrym kierunku, NIK ocenia utworzenie w 2016 r. jednostki budżetowej – Zarządu Zieleni m. st. Warszawy¹¹, w celu prowadzenia spójnej polityki zarządzania i administrowania terenami zieleni. Jednak NIK zauważa, że bez określenia ram czasowych poszczególnych działań w dochodzeniu do docelowego modelu zarządzania, cel w jakim powołano ZZW może nie zostać osiągnięty.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwie strategie: Strategia rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 r.¹² (w okresie od 24 listopada 2005 r. do 9 maja 2018 r.) oraz Strategia Warszawa 2030¹³ (od 10 maja 2018 r.).

(akta kontroli tom I str. 120-198, 224-421, tom III str. 137)

2. W Strategii 2020 zamieszczono wyniki z analizy SWOT – rozpoznanie mocnych i słabych stron Warszawy oraz szans i zagrożeń rozwoju. Za mocne strony stanu i ochrony środowiska oraz gospodarki przestrzennej uznano m. in.: dużą ilość terenów zieleni (las, parki, Dolina Wisły), naturalny charakter Wisły, obszary krajobrazowo-architektoniczne o unikatowej wartości. Do słabych stron zaliczono w szczególności niedostateczne wykorzystanie zasobów przyrodniczych Warszawy, brak całościowego spojrzenia na tereny zieleni i objęcia ich zunifikowanymi ustaleniami, małą liczbę mpzp i ich niską jakość. W ramach pięciu celów operacyjnych¹⁴ i pięciu programów¹⁵ sformułowano 31 zadań w zakresie zachowania i zwiększenia terenów zieleni m. in.: ochronę i wykorzystanie

¹⁰ Dalej: decyzje o warunkach zabudowy.

¹¹ Dalej: ZZW.

¹² Przyjęta uchwałą Nr LXII/1789/2005 Rady m.st. Warszawy z 24 listopada 2005 r. i opracowana przez Biuro Strategii Rozwoju i Integracji Europejskiej Urzędu m.st. Warszawy oraz Zespół Doradców Prezydenta, dalej: Strategia 2020.

¹³ Przyjęta uchwałą Nr LXVI/1800/2018 Rady m.st. Warszawy z 10 maja 2018 r. i opracowana przez Biuro Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju Urzędu m.st. Warszawy, dalej: Strategia 2030.

¹⁴ Wykorzystanie walorów i zapewnienie stałej poprawy stanu środowiska przyrodniczego (1.4.), Umocnienie tradycji m. st. Warszawy oparte na dziedzictwie kulturowym i przyrodniczym (2.1.), Zwiększenie atrakcyjności Warszawy dla mieszkańców i turystów (2.3.), Zorganizowanie reprezentacyjnych przestrzeni publicznych w centralnym obszarze miasta (5.2.), Integracja przestrzenią lewobrzeżnej i prawobrzeżnej Warszawy (5.4.).

¹⁵ Ochrona i zagospodarowanie systemu zieleni miejskiej (1.4.3.), Rewaloryzacja zabytkowych parków miejskich (2.1.3.), Zagospodarowanie doliny Wisły i jej wykorzystanie jako atrakcji dla mieszkańców i turystów (2.3.1.), Nowe Centrum Warszawy (5.2.1.), Otwarcie miasta na Wisłę (5.4.1.).

walorów Doliny Wisły, realizację nowych parków i rewaloryzację zabytkowych parków miejskich.

W Raporcie za lata 2005-2013 r.¹⁶ wskazano, iż zrealizowano pięć z 31 zadań (tj.: zabezpieczenie geotechniczne Skarpy Warszawskiej ze szczególnym uwzględnieniem Traktu Królewskiego¹⁷, przebudowę Dworca Centralnego, rewaloryzację zabytkowych parków miejskich: Parku Krasińskich, Parku Dębskiego i Łazienki Północne), 23 w trakcie realizacji¹⁸, a o trzech brak informacji.

(akta kontroli tom I str. 120-223, tom III str. 227, tom IV str. 264-265, 281-282, 211-318)

Zastępca Prezydenta m. st. Warszawy¹⁹ wyjaśnił, iż Strategia 2020 była monitorowana pod względem stopnia realizacji zadań do 2013 r. W kolejnych latach nie prowadzono monitoringu zadaniowego ze względu na rekomendacje z Raportu końcowego podsumowującego Strategię 2020²⁰, wskazujące na konieczność oddzielenia wymiaru strategicznego od operacyjnego, a w konsekwencji skupienia się w strategii rozwoju miasta na celach, a nie zadaniach, mających charakter wdrożeniowy – operacyjny, a także rozpoczęcie w 2015 r. prac nad nową strategią rozwoju miasta²¹.

(akta kontroli tom III str. 227, tom IV str. 264-265, 281-282, 377-380)

W Strategii 2030 zdefiniowano wizję, cele strategiczne i operacyjne. W celach operacyjnych ujęto działania związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych:

- *Korzystamy z atrakcyjnej przestrzeni publicznej* (3.1.) – przygotowanie zielonej infrastruktury jako jednego z czynników koniecznych do zapewnienia użyteczności przestrzeni publicznej dla osób w niej przebywających oraz wyeksponowanie dziedzictwa przyrodniczego i walorów krajobrazowych, w celu podniesienia jakości i znaczenia przestrzeni publicznych;
- *Żyjemy w czystym środowisku przyrodniczym* (3.2.) – poprawa jakości i zwiększenia powierzchni terenów zieleni oraz upowszechnienie różnorodnych form obecności zieleni w mieście.

Strategia 2030 zawierała również wytyczne dla Studium²² dotyczące m.in. ochrony terenów zieleni oraz innych terenów stanowiących System Przyrodniczy Warszawy²³, rewitalizacji obszarów zdegradowanych z poszanowaniem lokalnej tożsamości.

W Raporcie z realizacji Strategii 2030 w 2019 r.²⁴ zaprezentowano analizę wskaźników przypisanych do ww. celów operacyjnych.

Wynikiem konsultacji społecznych projektu Strategii 2030 było uwzględnienie części wniosków odnoszących się do zwiększenia terenów zielonych m.in. kreowania zieleni w mieście i na osiedlach mieszkaniowych, przeciwdziałania negatywnej tendencji zamieniania drzew na miejsca parkingowe.

Strategia 2030 nie zawiera zapisów bezpośrednio odnoszących się do problemu zmniejszania powierzchni terenów zielonych w związku z przeznaczeniem ich pod zabudowę mieszkaniową.

(akta kontroli tom I str. 224-547, tom III str. 209, tom IV str. 67-68, 74-99)

3. Program Ochrony Środowiska dla m. st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 uchwalono 15 grudnia 2016 r.²⁵ Wcześniej obowiązywał Program Ochrony Środowiska dla m. st. Warszawy na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016²⁶.

¹⁶ Monitoring zadaniowy stopnia realizacji programów i zadań wyznaczonych w Strategii 2020.

¹⁷ Wykazane w programie Ochrona i zagospodarowanie systemu zieleni miejskiej (1.4.3.) i programie Zagospodarowanie doliny Wisły i jej wykorzystanie jako atrakcji dla mieszkańców i turystów (2.3.1.).

¹⁸ W tym trzy o zagrożonym stopniu realizacji.

¹⁹ Dalej: Zastępca Prezydenta.

²⁰ Ewaluacja mid-term Strategii Rozwoju Miasta Stołecznego Warszawy do 2020 roku Raport końcowy²⁰ z października 2015 r., przygotowany przez Agrotec Polska Sp. z o.o.

²¹ Zarządzenie nr 1249/2015 Prezydenta z 2 września 2015 r. w sprawie przeprowadzenia procesu aktualizacji strategii rozwoju.

²² Załącznik nr 4.

²³ Dalej: SPW.

²⁴ Raport przygotowany przez Pełnomocnika Prezydenta m. st. Warszawy ds. strategii rozwoju miasta oraz Wydział Strategii Rozwoju Miasta Biura Funduszy Europejskich i Polityki Rozwoju, przy wsparciu Biur i Urzędów Dzielnic Urzędu m. st. Warszawy oraz jego jednostek organizacyjnych. Raport za 2020 r. zostanie przygotowany do 30 czerwca 2021 r.

²⁵ Uchwała nr XXXVIII/973/2016 Rady m.st. Warszawy z 15 grudnia 2016 r. w sprawie uchwalenia Programu ochrony środowiska dla m.st. Warszawy na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023, dalej: POŚ na lata 2017-2020.

²⁶ Uchwała nr XCIII/2732/2010 Rady m. st. Warszawy z 21 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla m. st. Warszawy na lata 2009-2012 z uwzględnieniem perspektywy do 2016 r.

Opracowanie POŚ było poprzedzone diagnozą stanu środowiska przyrodniczego w Warszawie. Głównymi problemami zidentyfikowanymi w POŚ²⁷ w zakresie terenów zieleni były: nierównomierne rozmieszczenie obszarów zieleni urządzonej w tkance miejskiej, presja urbanistyczna na te tereny, rozproszony system zarządzania ww. terenami w obrębie struktur m.st. Warszawy²⁸, brak kompleksowego programu rozwoju ogólnodostępnych terenów zieleni urządzonej. W POŚ wyznaczono cele do osiągnięcia, wskaźniki (bazowy i docelowy), kierunki interwencji i podmioty odpowiedzialne za realizację zadania. Wyznaczone w POŚ cele obejmowały w szczególności: zachowanie istniejącego dziedzictwa przyrodniczego, zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni, zachowanie lasów i ich funkcji. Np. dla ujętego w POŚ celu dotyczącego kształtowania struktury i jakości terenów zieleni, wyznaczono kierunki interwencji takie jak: integracja zarządzania terenami zieleni miejskiej i ograniczenie degradacji krajobrazu. Wymienionym kierunkom przypisano zadania do realizacji tj. m.in.: opracowanie i wdrożenie standardów kształtowania zieleni miejskiej, tworzenie bazy danych o zieleni, powołanie zarządu terenów zieleni, waloryzację krajobrazu Warszawy oraz opracowanie wytycznych do jego ochrony. Cele określone w POŚ obejmowały też zachowanie istniejącego dziedzictwa przyrodniczego, zachowanie integralności systemu przyrodniczego, zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni, zachowanie lasów i ich funkcji.

W POŚ na lata 2017-2020, w ramach ww. celów, wyznaczono 61 zadań dotyczących zieleni, z tego 23 w zakresie bieżącego utrzymania terenów zielonych. Zrealizowano 19 z tych zadań, m.in.: opracowano plan i zasady wymiany drzewostanu w nasadzeniach przyulicznych, wybudowano park ekologiczny, zmodernizowano Aleję Główną w Miejskim Ogrodzie Zoologicznym. W trakcie realizacji było 13 zadań, m.in. dotyczące: waloryzacji krajobrazu Warszawy oraz opracowania wytycznych do jego ochrony²⁹, opracowania programu rozwoju ogólnodostępnych terenów zieleni urządzonej³⁰, modernizacji Portu Czerniakowskiego³¹. Odstąpiono od realizacji sześciu zadań ze względu na brak środków finansowych. Zrealizowano też 29 zadań nieplanowanych, m.in.: zmodernizowano i zaaranżowano teren zieleni tzw. „Aortę Warszawską” w rejonie Pałacu Kultury i Nauki, małą architekturę na obszarach zieleni miejskiej, projekty: „Zielony Służew nad Dolinką” i „DOG Park (skwerek psi), wyremontowano i przebudowano alejki w Parku Górczewska.

Co dwa lata sporządzano i przedkładano Radzie Miasta st. Warszawy raporty z postępów realizacji działań zawartych w POŚ. Raport³² za lata 2017-2018 zawierał pozytywną ocenę działań Miasta w zakresie m.in. wzmocnienia i integracji systemu zarządzania terenami zielonymi, sprawowania nadzoru nad obszarami i obiektami objętymi różnorodnymi formami ochrony przyrody, tworzenia nowych i rewitalizacji istniejących obiektów zieleni zorganizowanej i niezorganizowanej oraz ochrony lasów miejskich jak również wzbogacanie w nich różnorodności biologicznej.

POŚ na lata 2017-2020 określał też „Standardy kształtowania zieleni Warszawy”³³, zawierające m.in.: zasady doboru roślinności w zależności od warunków i miejsca sadzenia, wytyczne dotyczące wielkości i wieku roślin, nasadzeń drzew i ich pielęgnacji, sposobów zabezpieczania roślin zimą oraz ich ochrony i pielęgnacji podczas robót budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 548-813, tom II str. 1-126, tom III str. 210, tom IV str. 165-200)

4. Od 10 października 2006 r. obowiązywało Studium³⁴, w którym:

- uwzględniono zagadnienia dotyczące zachowania i zwiększania terenów zieleni³⁵ poprzez m.in. określenie głównych kierunków zmian i przekształceń tych terenów³⁶ oraz ich przeznaczenia i zasad zagospodarowania³⁷,

²⁷ Na lata 2017-2020 z perspektywą do 2023 r.

²⁸ Zielenią na obszarze miasta zajmują się m. in. Wydziały Ochrony Środowiska dla Dzielnic, Zarząd Oczyszczania Miasta, Zarząd Terenów Publicznych, Zarząd Praskich Terenów Publicznych, Zakłady Gospodarowania Nieruchomościami, Biuro Ochrony Środowiska.

²⁹ Zrealizowano w 60%. Rok zakończenia 2023.

³⁰ Zrealizowano w 40%. Rok zakończenia 2023.

³¹ Zrealizowano w 40%. Rok zakończenia 2024.

³² Raport z realizacji za lata 2017-2018 (stan na 31 grudnia 2018 r.). Raport za lata 2019-2020 jest w trakcie opracowania. Przewidywane przedłożenie Radzie m.st. Warszawy w listopadzie/grudniu 2021 r.

³³ Załącznik nr 7 opracowany przez Polskie Towarzystwo Dendrologiczne.

³⁴ Przyjęte uchwałą Rady m. st. Warszawy nr LXXXII/2746/2006 z 10 października 2006 r., zm. uchwałami Rady m.st. Warszawy: nr L/1521/2009 z 26 lutego 2009 r., nr LIV/1631/2009 z 28 kwietnia 2009 r., nr XCII/2689/2010 z 7 października 2010 r., nr LXI/1669/2013 z 11 lipca 2013 r., nr XCII/2345/2014 z 16 października 2014 r. i nr LXII/1667/2018 z 1 marca 2018 r.

- w celu ochrony środowiska i jego zasobów określono m. in. System Przyrodniczy Warszawy³⁸ oraz obszary i obiekty ochrony przyrody.

W SPW³⁹ wskazano m. in. generalne zasady ochrony środowiska na obszarach wchodzących w jego skład, w tym m.in. zakaz: lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, dokonywania trwałych zmian stosunków wodnych, wydobywania kopalin dla celów gospodarczych⁴⁰, lokalizowania na obszarach korytarzy wymiany powietrza określonych urządzeń, instalacji i zabudowy. W obszarach i obiektach objętych ochroną przyrody wskazano obiekty już istniejące (m.in. Mazowiecki Park Krajobrazowy, Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu, rezerваты i pomniki przyrody) jak i projektowane (m.in. powiększenie rezerwatu „Las im. Króla Jana III Sobieskiego, rezerwatu „Biały Ług”), otuliny (m.in. Kampinoski Park Narodowy, otuliny rezerwatów: jezioro Czerniakowskie, Olszynka, Skarpa Ursynowska) oraz obszary, których objęcie ochroną uznano za celowe („Macierowe Bagno”, „Skarpa Warszawska”, Jezioro Zgorzała, Białoleśka Dworska, dolina Wilanówki),

(akta kontroli tom II str. 127-391)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż SPW nie obejmuje wszystkich terenów zieleni. Poza SPW znajdują się tereny zieleni położone w zwartej zabudowie miejskiej, odizolowane od innych terenów przyrodniczych, jak np. Łazienki Królewskie, Park Skaryszewski, Ogród Saski, Park Świętokrzyski, Park Moczydło, Park Bródnowski, Park Górczewska, skwery na Muranowie, Grochowie, Mokotowie, tereny wokół niektórych fortów np. na Sadybie, park leśny im. Matki Mojej w Wawrze, a także liczne mniejsze parki i skwery w zwartej zabudowie miejskiej we wszystkich dzielnicach m.st. Warszawy.

(akta kontroli tom IV str. 377-378, 382, 431)

- wskazano na nierównomierne rozmieszczenie terenów zieleni w obszarze miasta, zwłaszcza terenów zieleni ogólnodostępnej oraz konieczność wprowadzania zakazu zmniejszania udziału terenów biologicznie czynnych w obszarze systemu przyrodniczego miasta,
- określono główne kierunki zmian terenów zieleni m.in. poprzez: wyznaczenie nowych terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej i terenów zieleni urządzonej z udziałem terenów sportu i rekreacji, ochronę istniejącej i wprowadzenie nowej zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym oraz zieleni osiedlowej, w tym ulicom i placom, obowiązek kształtowania głównych i lokalnych powiązań przyrodniczych,
- wskazano, że 27,5% powierzchni gminy stanowiły tereny zielone i wody, w tym 20,2% to tereny objęte formami ochrony przyrody⁴¹,
- określono⁴² na obszarze m.st. Warszawy powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca oraz czas dojścia pieszego do tych terenów (10 m² na mieszkańca dla terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej⁴³ i 4,0 m² na mieszkańca dla terenów zieleni urządzonej i terenów sportu powszechnego, w promieniu dojścia pieszego do ww. terenów w granicach 10-20 min.),
- określono tereny wyłączone spod zabudowy, które położone są głównie w granicach SPW⁴⁴,

³⁵ Wyodrębniono następujące kategorie terenów zieleni: leśna, nadwiślańska (w trzech strefach: śródmieścia funkcjonalnego, miejskiego, przedmieść), urządzona (parki, skwery, ogrody działkowe i itp.) urządzona z udziałem terenów sportu i rekreacji, w ramach systemu fortecznego XIX w. Twierdzy Warszawa, urządzona na gruntach leśnych, tereny cmentarz.

³⁶ Dotyczyły one ochrony i zagospodarowania rekreacyjno-wypoczynkowych terenów leśnych, ustalenia granic parków jak również wzbogacenia ich programu i wyposażenia w elementy małej architektury lub urządzenia rekreacyjno-wypoczynkowe, wyznaczenia nowych terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej i z udziałem terenów sportu i rekreacji, ochrony istniejącej i wprowadzania nowej zieleni towarzyszącej obiektom budowlanym oraz zieleni osiedlowej – w tym zieleni towarzyszącej ulicom i placom, obowiązku kształtowania głównych i lokalnych powiązań przyrodniczych.

³⁷ M.in. jest zakaz zmniejszania powierzchni terenów zieleni urządzonej.

³⁸ Dalej: SPW.

³⁹ Obejmuje łącznie powierzchnię ok. 23 800 ha, z czego 12 800 ha to obszary podstawowe, a 11 000 ha wspomagające.

⁴⁰ Za wyjątkiem koryta Wisły.

⁴¹ Na podstawie rysunku Studium nr 14. Struktura funkcjonalno-przestrzenna.

⁴² Standardy wyposażenia osiedli mieszkaniowych w ogólnodostępne tereny zieleni urządzonej oraz sportu powszechnego do stosowania na obszarach rozwojowych, wprowadzone uchwałą zmieniającą Studium nr XCII/2345/2014 Rady m. st. Warszawy z 16 października 2014 r.

⁴³ W tym m.in. place zabaw i gier sportowych, ogrody jordanowskie, parki spacerowe, zieleńce, skwery, zieleń osiedlowa, itp.

⁴⁴ Należą do nich m.in. istniejące i projektowane obszary ochrony przyrody: rezerваты przyrody, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; przyrody: rezerваты przyrody, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe; tereny zieleni leśnej, za wyjątkiem budowy urządzeń i ciągów infrastruktury technicznej, Wisła wraz z terenami zieleni nadwiślańskiej, z wyłączeniem terenów położonych w śródmiejskiej strefie funkcjonalnej oraz

- określono wskaźniki minimalnego procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej⁴⁵ (zalecane do stosowania przy sporządzaniu mpzp) dla wydzielonych terenów o różnym przeznaczeniu (tereny wielofunkcyjne z dopuszczeniem funkcji handlowej o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², usług, zabudowy mieszkaniowej, produkcyjno-usługowej, zieleni, itp.) na Rysunku Studium nr 14⁴⁶ oraz przyjęto 70-90% pbc dla terenów zieleni, 25-40% dla zabudowy mieszkaniowej, dla których nie wskazano pbc na Rysunku Studium nr 14, a w przypadku terenów położonych w zasięgu SPW ustalono pbc⁴⁷ 70% dla obszaru podstawowego SPW⁴⁸ i 60% dla obszaru wspomagającego SPW⁴⁹, przy czym pojęcie „powierzchnia biologicznie czynna” nie zostało zdefiniowane.

(akta kontroli tom II str. 127-391, tom IV str. 134-164, 266-267)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż zgodnie z zasadami techniki prawodawczej nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁵⁰, istnieje termin „teren biologicznie czynny⁵¹”, który można utożsamiać z pbc. Z punktu widzenia prowadzenia polityki przestrzennej m.st. Warszawy nie było więc potrzeby gruntownej modyfikacji tej definicji na potrzeby Studium.

(akta kontroli tom III str. 495, 507)

- określono przestrzenie publiczne, które koncentrowały się przede wszystkim w dzielnicach śródmiejskich i stanowiły ciągi ulic przebiegające w kierunku północ-południe⁵². Terenów zieleni nie włączono do obszarów przestrzeni publicznej.

(akta kontroli tom II str. 160, tom IV str. 267-269)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż brak oznaczenia terenów zieleni jako obszarów przestrzeni publicznych w głównej mierze wynika z faktu, że do czasu sporządzenia mpzp na danym obszarze zieleni, wstrzymane są jednocześnie działania konserwatorskie, modernizacyjne, rewaloryzacyjne i wymagające uzyskania pozwolenia na budowę wyłącznie na podstawie mpzp.

(akta kontroli tom IV str. 264-269)

W okresie objętym kontrolą, w Studium (II etap) dokonano czterech zmian w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych. Dwie zmiany (104 i 110) wynikały z konieczności uwzględnienia stanu istniejącego, tj. zrealizowanej nowej zabudowy. Zmiana (89) polegała na zwężeniu terenu drogi i przyłączeniu tej części rezerwy komunikacyjnej do terenu zieleni urządzonej (ZP1), a zmiana (90) dotyczyła przeznaczenia terenów zieleni na funkcje zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w związku z wyrokiem sądu. W wyniku tych zmian ubyło 4,5 ha terenów zieleni, a przybyło 2,9 ha.

(akta kontroli tom III str. 126-133, 172-173, 177, tom IV str. 154-155)

wyznaczonych miejsc; inne obszary wód powierzchniowych (cieków i zbiorników); zbocza Skarpy Warszawskiej. Tereny wyłączone spod nowej zabudowy wskazano na rysunku Studium nr 28.

⁴⁵ Dalej: pbc.

⁴⁶ Wg legendy wyróżniono tereny o min. udziale pbc 40-60%, 60%, 70% i 80%, 30% dla terenu (U). 20*pbc (zgodnie z planem ochrony dla rezerwatu „Jeziora Czerniakowskiego”). W przypadku terenu wielofunkcyjnego z dopuszczeniem funkcji handlowej o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², położonego w rejonie lotniska Bemowo pbc wynosiła 60%, ponieważ jest to teren SPW. W momencie uchwalania Studium obiekt ten już istniał. Dla ww. obiektów pbc określa się w zależności od położenia ich w systemie przyrodniczym, ujętym na Rysunku Studium nr 14.

⁴⁷ Do którego nie wlicza się sumy powierzchni tarasów i stropodachów urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki.

⁴⁸ Stanowi tereny o najwyższych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, wchodzące w skład ponadregionalnych powiązań przyrodniczych, jak m.in.: trasy zalewowe Wisły, najcenniejsze tereny zielni urządzonej.

⁴⁹ Składający się z terenów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych, uzupełniających strukturę obszarów podstawowych SPW.

⁵⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

⁵¹ Należy przez to rozumieć teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² oraz wodę powierzchniową na tym terenie.

⁵² Wśród których do najważniejszych należały: al. Jana Pawła II, al. Niepodległości, ulice: Słowackiego, Andersa, Marszałkowska, Puławska, Towarowa, Okopowa, al. Żwirki i Wigury i Trakt Królewski (Krakowskie Przedmieście Nowy Świat, al. Ujazdowskie, Belwederska, Sobieskiego) łączący Stare Miasto z Pałacem w Wilanowie. Ciągi uliczne północ-południe w strefie śródmiejskiej krzyżowały się z układem ulic o kierunku wschód-zachód, który tworzyły Aleje Jerozolimskie, ul. Świętokrzyska i al. Solidarności.

Konsultacje społeczne dotyczące procedury zmiany Studium przeprowadzono na podstawie art. 11 ust. 1 i 11 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵³. Mieszkańców informowano o możliwości składania wniosków i uwag dotyczących Studium poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej, na tablicy ogłoszeń w siedzibach Urzędu, w tym w dzielnicach i w BIP Urzędu. Spośród 112 uwag, zgłoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu zmiany Studium II etap, sześć dotyczyło terenów zieleni, z których: dwie uwzględniono w całości, jedną częściowo, a trzech nie uwzględniono z uwagi m. in. na uwarunkowania konserwatorskie i środowiskowe oraz zabudowę terenu.

(akta kontroli tom II str. 127, 392-414, tom III str. 227, tom IV str. 155-158)

Na podstawie uchwały⁵⁴ Rady m. st. Warszawy z dnia 24 maja 2018 r. przystąpiono do sporządzenia nowego Studium, m. in. w związku z wnioskami mieszkańców, właścicieli terenów i inwestorów, dotyczącymi zmian istniejącego zagospodarowania na skutek wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, poprzedzonych decyzjami o warunkach zabudowy.

Potrzebę przeprowadzenia aktualizacji dotyczącej przede wszystkim stanu zagospodarowania przestrzennego, w tym obszarów zieleni, stanu i funkcjonowania środowiska (m. in. charakterystyki SPW, terenów i obiektów objętych formami ochrony przyrody oraz ich otuliny) wykazała także analiza aktualności Studium z 2015 r.⁵⁵

(akta kontroli tom II str. 415-439)

Wg sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*⁵⁶ za lata 2015-2020 przeznaczenie terenów pod poszczególne funkcje, w stosunku do powierzchni gminy, kształtowało się następująco: 13,8% stanowiły tereny mieszkaniowe wielorodzinne, 27,6% mieszkaniowe jednorodzinne, 13,6% usługowe, 4,2% produkcyjno-usługowe, 12,5% komunikacyjne, 0,8% infrastruktura techniczna, 27,5% zieleń i wody i 0% użytkowanie rolnicze. Powyższe dane były zgodne z danymi wynikającymi ze Studium (Rysunek nr 14).

(akta kontroli tom II str. 127, 359, 440-482, tom IV str. 148-150)

5. Na dzień 31 grudnia 2020 r. w Warszawie obowiązywało 301 mpzp, obejmujących powierzchnię 20 469,0 ha, tj. 39,6% powierzchni Miasta (o 5% większą niż na dzień 31 grudnia 2014 r.⁵⁷). Największe pokrycie mpzp miała Dzielnica Żoliborz (93,5%), a najmniejsze Dzielnica Włochy (12,2%).

Tereny o powierzchni 2488,8 ha⁵⁸, wskazane w Studium jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych (zieleni), objęto 199 obowiązującymi mpzp. Ponadto przystąpiono do opracowania 138 mpzp dla terenów o powierzchni 2059,5 ha⁵⁹. Nie podjęto działań w celu opracowania mpzp dla pozostałych terenów o powierzchni 24 676,7 ha⁶⁰.

(akta kontroli tom III str. 126-133, 172-173, 178, 205, 495, 507-508, 519-527, tom IV str. 270-271, 283-286, 382, 431-432)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż tereny o powierzchni 24 676,7 ha obejmują w znacznej części tereny chronione przed zabudową na podstawie odrębnych przepisów i są to tereny objęte formami ochrony przyrody wraz z otulinami (np. obszar Mazowieckiego Parku Krajobrazowego, otulina Kampinoskiego Parku Narodowego, rezerваты przyrody – np. Las Bielański, Las Kabacki, Kawęczyn, Olszynka Grochowska), stanowiące lasy, cmentarze, ogrody działkowe, zieleń nadwiślańską (znajdująca się w strefie szczególnego zagrożenia powodzią, do której stosuje się przepisy Prawa wodnego), czy tereny podlegające ochronie konserwatora zabytków, wpisane do rejestru zabytków (np. forty z ograniczoną możliwością zabudowy z zachowaniem dużej ilości terenów zieleni) lub znajdujące się w obszarze

⁵³ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, dalej: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵⁴ Nr LXVII/1854/2018.

⁵⁵ Przyjęta uchwałą nr XIV/284/2015 Rady m. st. Warszawy z 9 lipca 2015 r. w sprawie aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego m.st. Warszawy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

⁵⁶ Dalej: sprawozdanie PZP-1.

⁵⁷ Obowiązywało 230 mpzp obejmujących 34,6% powierzchni gminy (17 916,5 ha).

⁵⁸ Z czego 1529,2 ha znajduje się w obszarze SPW (w tym 789,3 ha podstawowego dotyczy 63 mpzp i 739,9 ha wspomagającego 45 mpzp).

⁵⁹ Z czego 1827 ha znajduje się w obszarze SPW (w tym 1367 ha podstawowego i 460 ha wspomagającego).

⁶⁰ Z czego 8348 ha znajduje się w obszarze SPW (w tym 7543 ha podstawowego i 805 ha wspomagającego).

Pomnika Historii „Warszawa – historyczny zespół miasta z Traktem Królewskim i Wilanowem”.

(akta kontroli tom III str. 495, 507-508)

Udział terenów zieleni i wód na terenach objętych mpzp, w stosunku do powierzchni gminy określonej w Studium, kształtował się następująco⁶¹: 4,6% w 2017 r., 4,7% w 2018 r., 5,1% w 2019 r. i 5,2% w 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 440-482, tom III str. 126-133, 172-173, 179, 209)

Analiza 13 mpzp⁶² wykazała, że:

- określono w nich zasady ochrony środowiska przyrodniczego i krajobrazu uwzględniające działania związane z terenami zielonymi i wodami poprzez m.in. nakazy: realizacji zieleni w formie komponowanych układów zieleni, zachowania zagospodarowania terenu jako ogólnodostępnego terenu zieleni urządzonej o charakterze parkowym, zachowania podstawowego układu zieleni wysokiej i drzew o dużych walorach przyrodniczych, ochrony wód podziemnych, a w szczególności cieków naturalnych oraz urządzeń wodnych w tym kanałów i rowów, zachowania naturalnej rzeźby terenu, zachowania i ochrony drzewostanu oraz uzupełniania lub nasadzenia szpalerów i rzędów drzew przyulicznych w rejonach wskazanych na planie, w tym dopuszczanie do przesadzania drzew i krzewów, w określonych przypadkach oraz zakazy, jak np. zakaz dokonywania trwałych niekorzystnych zmian stosunków wodnych czy zakaz realizacji obiektów, które mogą znacząco negatywnie wpłynąć na stan tych wód;
- przeznaczenie terenów w mpzp było zgodne z przeznaczeniem tych terenów w Studium,
- udział terenów zieleni w stosunku do powierzchni objętej mpzp kształtował się w granicach 2,2%– 100% (urządzone tereny zieleni);
- określono wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy⁶³;
- wyznaczono minimalny udział procentowy pbc w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej; w zależności od przeznaczenia terenu kształtował się on na poziomie: 25-50% dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 50-70% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, 10-60% dla zabudowy jednorodzinnej i zabudowy usługowej, 60-90% dla terenów zieleni urządzonej, 100% dla terenów lasu, 1-25% dla dróg publicznych, 1-40% dla usług, 10-30% dla terenów wielofunkcyjnych z dopuszczeniem funkcji handlowej o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², co było zgodne z zapisami Studium;
- w 11 mpzp nie zawarto definicji pbc. W mpzp Czerniakowa Południowego⁶⁴ określono minimalny procent pbc i wskazano, że jest to najmniejsza dopuszczalna powierzchnia terenu biologicznie czynnego na działce, wyrażona w procentach (przy czym taka definicja nie dotyczy terenów oznaczonych literą „A” z wyjątkiem terenów A6.1UHA i A2.1MW/U⁶⁵) a także grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wody powierzchniowe na działce, które pozostają niezabudowane i nieutwardzone; natomiast za pbc nie uznaje się zieleni projektowanej na dachach i ścianach budynków, budowli nadziemnych

⁶¹ Dane ze sprawozdania PZP-1 wg stanu na 31 grudnia danego roku. Dane te opracowywane były od 2017 r., a brak tych danych za lata 2014-2016, wg. informacji Zastępcy Prezydenta, wynikał z braku pełnej wektorowej bazy danych o zagospodarowaniu w planach miejscowych, co uniemożliwiało wyliczanie tych danych. Plany uchwalone od 1996 r. sporządzano w wersji analogowej i do czasu zakończenia ich wektoryzacji nie jest możliwe dokładne wyliczenie powierzchni.

⁶² Przyjętych uchwałami Rady m.st. Warszawy: nr XV/349/2019 z 4 lipca 2019 r. w sprawie mpzp Czerniakowa Południowego, nr XXXII/972/2020 z 2 lipca 2020 r. mpzp rejonu Przedpoła Pałacu Wilanowskiego, nr LXXIII/2064/2018 z 30 sierpnia 2018 r. mpzp w rejonie ulicy Sejmu Czteroletniego w Dzielnicy Wilanów, nr XXXV/863/2016 z 22 września 2016 r. mpzp obszaru Jelonki część IV-rejon ulicy Synów Pułku, nr LXXV/2129/2018 z 18 października 2018 r. mpzp Winnicy Północnej - część I, LXVII/1855/2018 z 24 maja 2018 r. mpzp rejonu Cmentarza Powstańców Warszawy, nr LVIII/1507/2017 z 30 listopada 2017 r. mpzp rejonu Muzeum Powstania Warszawskiego, nr LXII/1674/2018 z 1 marca 2018 r. mpzp rejonu Skweru Stefana Wiecheckiego „Wiecha”, nr LXXIV/2089/2018 z 27 września 2018 r. mpzp ogrodów działkowych w rejonie ul. Kinowej - część I, nr XXIII/661/2019 z 5 grudnia 2019 r. mpzp Parku Bródnowskiego, nr XLVII/1134/2017 z 6 kwietnia 2017 r. w mpzp rejonu Ronda Wiatraczna część II, nr XLII/1283/2020 z 10 grudnia 2020 r. w mpzp rejonu węzła Wisłostrady i Mostu Marii Skłodowskiej-Curie, nr VII/92/2019 z 14 lutego 2019 r. w mpzp osiedla Kały Grodzkie część I.

⁶³ Dla terenów przeznaczonych pod zabudowę: mieszkaniową wielorodzinną (MW) wskaźnik wynosił np.: 2,5-0,6; 2,2-1,8; 0,8-0,3, a jednorodzinną (MN) np.: 0,8-0,3; 0,5-0,1, usługową (U) np. 7,0-1,8; 1,5-0,2; dla obiektów handlowych wielkopowierzchniowych powyżej 2000 m² - 2,5-1,0; dla zieleni urządzonej np.: 0,008-0,005; 0,04-0,01; 0,4-0,1 i funkcji mieszanej MW(U) np.: 2,6-1,8; 0,8-0,3; 0,6-0,1.

⁶⁴ Przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawa nr XV/349/2019 z 4 lipca 2019 r.

⁶⁵ Symbol UHA - teren usług, symbol MW/U - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami.

i podziemnych. W mpzp osiedla Kąty Grodzkie część I⁶⁶ przyjęto wskaźnik minimalnej pbc, jako najmniejszą nieprzekraczalną wartość procentową stosunku powierzchni terenu biologicznie czynnego działki do całkowitej jej powierzchni.

(akta kontroli tom II str. 485-595)

W kwestii braku definicji pbc w mpzp, Zastępca Prezydenta podał, że nie definiuje się pojęć już zdefiniowanych w przepisach prawa wyższego rzędu. W mpzp, położonych poza SPW, nie ma potrzeby określania definicji pbc, ponieważ została ona zawarta w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tj. „teren biologicznie czynny”. Gdy mpzp obejmuje obszar SPW to dla takich obszarów Studium określa inny sposób liczenia pbc – do pbc nie wlicza się wtedy sumy powierzchni tarasów i stropodachów urządzonej jako stałe trawniki lub kwietniki”. Ponieważ mpzp musi być zgodny/niesprzeczny ze Studium w ww. przypadkach należy zdefiniować sposób liczenia pbc, aby było wiadomo w jaki sposób kształtować nową zabudowę i zagospodarowanie terenu. Tereny objęte obowiązującym mpzp Czerniakowa Południowego, zgodnie ze Studium, częściowo znajdują się w *„granicach obszaru wyróżnionego w SPW jako korytarz wymiany powietrza”*. W związku z powyższym, w celu uzyskania zgodności z zapisami Studium, w mpzp Czerniakowa Południowego wprowadzono rozróżnienie możliwości wyliczania pbc poprzez stosowną definicję minimalnego procentu pbc. Definicja wskaźnika pbc została przyjęta w mpzp Kąty Grodzkie część I w celu wskazania, że pbc będzie odnosiła się do działki, a nie do terenu (jak w poprzednim mpzp);

(akta kontroli tom IV str. 243-250)

- dla ośmiu mpzp uchwalono zmiany dotyczące zagospodarowania terenów i pbc⁶⁷, np.: w mpzp Czerniakowa Południowego tereny usługowo-mieszkaniowe z 60% pbc przeznaczono częściowo pod teren usług z 30% pbc; zieleni parkową z 70% pbc i pod ciąg pieszy z 40% pbc; teren usług i zieleni z 60% pbc zmieniono na teren usług z 30%-60% pbc, częściowo pod ciąg pieszy z 40% pbc i zieleni parkowej i urządzeń wodnych z 80% pbc; teren zieleni naturalnej z 80% pbc przeznaczono pod teren usług z 30%-60% pbc, pod ciąg pieszy 40% pbc i pod drogi z 20% pbc⁶⁸.
Powyższe zmiany wynikały głównie z dostosowania mpzp do obowiązujących przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wprowadzono pbc), uchwalonego w 2006 r. Studium oraz istniejącej zabudowy i nowego zagospodarowania terenów;
- w dwóch mpzp dopuszczono alternatywne formy zwiększania udziału terenów zielonych w mieście poprzez uznanie za takie dachów pokrytych zielenią⁶⁹, w przypadku parkingu wielopoziomowego⁷⁰ nie mniej niż 50% powierzchni dachu;
- zamieszczono nakazy: utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych (w czterech mpzp); zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie (w ośmiu); wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej (w dziewięciu); ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój (w pięciu); preferowania przy nasadzeniach roślinności rodzimej (w dwóch);

⁶⁶ Przyjęty uchwałą Rady m.st. Warszawy nr VII/92/2019 z 14 lutego 2019 r.

⁶⁷ Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż granice zmienianych terenów nie pokrywają się, albo pokrywają się w części z nowymi terenami i nie jest możliwe porównywanie wskaźnika pbc jeden do jednego.

⁶⁸ Ponadto: W mpzp rejonu Przedpola Pałcu Wilanowskiego tereny zieleni urządzonej (park) z 55% pbc i 90% pbc połączono w jeden teren zieleni urządzonej z dopuszczeniem zabudowy usługowej z 70% pbc (tzw. Plaża Wilanów) W mpzp w rejonie ulicy Sejmu Czteroletniego w Dzielnicy Wilanów tereny zabudowy mieszkaniowej z 45% pbc zamieniono na tereny usług publicznych z 25% pbc i strefą zieleni miejskiej. W mpzp Cmentarza Powstańców Warszawy tereny zieleni urządzonej z 90% pbc zmieniono na teren cmentarza wojennego z 30% pbc, a teren zieleni urządzonej (park) z 90% pbc zmieniono na dwa tereny zieleni urządzonej (parki) z 70% pbc. W mpzp Muzeum Powstania Warszawskiego tereny komunikacji pieszej z urządzonej zielenią towarzyszącą z 30% pbc zmieniono na tereny zieleni urządzonej z 70% pbc (ok. 0,15 ha) W mpzp Winnicy Północnej – część I wprowadzono nowe tereny zieleni publicznej i wód powierzchniowych z 80% pbc. W mpzp rejonu węzła Wisłostrady i Mostu Marii Skłodowskiej-Curie teren zieleni nadwiślańskiej z 90% pbc zmieniono na tereny lasu z 100% pbc.

⁶⁹ Mpzp obszaru Jelonki część IV - rejon ulicy Synów Pułku z 2016 r.

⁷⁰ Mpzp rejonu Skweru Stefana Wiecheckiego „Wiecha” z 2018 r.

- uwzględniano zapisy wynikające z Krajowej Polityki Miejskiej 2023⁷¹ w zakresie roślinności wysokiej, jako elementu zielonej infrastruktury, która może pojawiać się nie tylko na terenach zielonych, ale również wzdłuż ulic, na dachach i ścianach budynków, na gruntach tymczasowo wyłączonych z użytkowania czy w formule tzw. rolnictwa miejskiego.

(akta kontroli tom II str. 485-595, tom III str. 126-133, 172-173, 192-200)

Konsultacje społeczne dotyczące procedury zmian mpzp przeprowadzono na podstawie art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w formie wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu. Zgłoszonych zostało łącznie 2865 uwag, z czego część dotyczyła m.in. zachowania i zwiększania zieleni (nasadzeń), przeznaczenia terenów pod zieleni publiczną z pbc 90% (163 propozycje), wyznaczenia dodatkowej strefy zieleni publicznej, zwiększania pbc, zintensyfikowania zabudowy ze zmniejszeniem pbc, usunięcia stref zieleni, zmian terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami na tereny zieleni, dokonania waloryzacji drzew i pozostawienia drzew oznaczonych jako wartościowe, przeprowadzenia procedury zmiany użytków lasów i przeznaczenia ich jako tereny zieleni urządzonej.

(akta kontroli tom II str. 485-595)

6. Zintegrowany Program Rewitalizacji m. st. Warszawy do 2022 r.⁷² uwzględniał rewitalizację terenów położonych w dzielnicach: Praga Południe, Praga Północ i Targówek o powierzchni 1423 ha, co stanowiło 2,7% powierzchni Warszawy. W ramach realizacji kluczowego przedsięwzięcia rewitalizacyjnego *Porządkowanie i podnoszenie atrakcyjności przestrzeni publicznej*⁷³, zaplanowano m.in. porządkowanie przestrzeni dotyczącej terenów zieleni w wybranych kwartałach ulic. Zadania główne⁷⁴ zrealizowane w ramach tego przedsięwzięcia to: *Modernizacja terenów Targówka Mieszkaniowego w rejonie ulic: Ossowskiego, Handlowej, Myszkowskiej i Pratulińskiej*⁷⁵ (Dzielnica Targówek), *Przebudowa ulicy Frycza-Modrzejewskiego*⁷⁶ (Praga Południe), *Zagospodarowanie skweru pomiędzy ulicami Letnią i Kamienną*⁷⁷, *Modernizacja Parku Michałowskiego*⁷⁸ (Praga Północ), *Adaptacja willi przy ul. Siarczanej 6 na potrzeby Centrum Kultury i Aktywności Lokalnej - rewitalizacja zabytkowego parku* (Targówek)⁷⁹. W trakcie realizacji jest projekt *Przebudowa ulicy Środkowej* (Praga Północ), planowane zakończenie w 2021 r. Projekty te były konsultowane z mieszkańcami poprzez: wywiady badawcze, ankiety, dedykowaną skrzynkę mailową.

Zrealizowano też 14 projektów towarzyszących, poprzez urządzenie w mieście terenów zielonych, m. in.: *Modernizacja skweru przy ul. K. Szymanowskiego* (Praga Północ), *Park kieszonkowy Białostocka/Radzywińska* (Praga Północ), *Modernizacja Parku Praskiego* (Praga Północ), *Zielona Brzeska i zielona ściana Brzeskiej* (Praga Północ), *Zielone skwery sąsiedzkie* (Praga Północ), *NA_PRAWA ZIELENI* (nasadzenie drzew, krzewów, roślin cebulowych, bylin – Praga Północ).

ZPR uwzględniał cele i kierunki działań zawarte w Studium. W badanym okresie do Urzędu nie wpłynęły protesty, zastrzeżenia, czy uwagi do realizacji ZPR, które dotyczyłyby zmniejszenia powierzchni terenów zielonych oraz usuwania drzew i krzewów.

(akta kontroli tom II str. 596-721, tom III str. 1-125, 210,
tom IV str. 134-136, 159-164, 257-260)

7. Rada Miasta nie uchwaliła miejscowego planu rewitalizacji.

⁷¹ Załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej (M.P. z 2015 r. poz. 1235), wejście w życie 9 grudnia 2015 r.

⁷² Przyjęty uchwałą Rady m. st. Warszawy nr XVII/367/2015 z 17 września 2015 r., zmieniony uchwałą nr XXXIII/809/2016 z 25 sierpnia 2016 r., dalej: ZPR.

⁷³ Cel szczegółowy 1.1. pn. Zapewnienie ładu przestrzennego i uporządkowanie kluczowych dla rewitalizacji przestrzeni publicznych.

⁷⁴ Ujęte w Wykazie projektów wchodzących w skład kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych ZPR, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Prezydenta nr 1761/2016 z 1 grudnia 2016 r., zmieniony zarządzeniami nr: 445/2017 z 3 marca 2017 r.; 1252/2017 z 26 lipca 2017 r., 1157/2018 z 19 lipca 2018 r., 1159/2019 z 7 lipca 2019 r. i 902/2020 z 7 lipca 2020 r.

⁷⁵ Projekt zrealizowany w latach 2017-2019.

⁷⁶ Projekt zrealizowany w latach 2016-2017.

⁷⁷ Projekt zrealizowany w latach 2018-2019.

⁷⁸ Projekt zrealizowany w latach 2018-2020.

⁷⁹ Projekt zrealizowany w latach 2015-2019.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że obowiązujący ZPR z września 2015 r. wszedł w życie zanim uchwalono ustawę o rewitalizacji, uniemożliwiając tworzenie miejscowych planów rewitalizacji.

(akta kontroli tom III str. 126-127, 141)

8. Diagnoza stanu przyrody i terenów zieleni w Warszawie była jednym z elementów POS (opis w pkt trzecim obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia), jak również Atlasu ekofizjograficznego Warszawy wykonanego w 2018 r. przez Krajowy Instytut Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa⁸⁰. W Atlasie wskazano, że wskutek pokrycia Warszawy planami miejscowymi jedynie w 33%, rozwój miasta odbywa się także na podstawie decyzji o warunkach zabudowy co pogłębia chaos w przestrzeni. Budowa budynków bez mpzp, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy⁸¹, skutkuje m. in. wznoszeniem ich w rejonach nieprzygotowanych infrastrukturalnie do urbanizacji. Takie obiekty budowlane mogą stwarzać zagrożenie⁸² dla warunków środowiska przyrodniczego i wpływać na jakość życia w mieście. Opracowanie wskazań do kształtowania struktury przyrodniczej Warszawy, na potrzeby nowego Studium, wymaga weryfikacji przestrzennych i funkcjonalnych uwarunkowań SPW 2006. W tym celu przeprowadzono analizy⁸³ i stwierdzono, że:

- chaotyczny rozwój zabudowy jednorodzinnej i dalsza jej intensyfikacja prowadzi do utraty możliwości pełnienia przez zabudowane obszary funkcji środowiskotwórczych, zwłaszcza hydrologicznych i biologicznych,
- przekształcenia, a zwłaszcza zabudowa terenów, na których występują cenne gatunki flory i fauny, prowadzi do bezpowrotnej utraty tego zasobu.

W Atlasie wskazano, że w Studium należy rozszerzyć wskaźniki urbanistyczne o wskaźniki ekologiczno-przestrzenne⁸⁴, które będą służyły wdrażaniu zielonej infrastruktury w skali miejsca, jak również adaptacji do zmian klimatu. Zawarto rekomendacje dotyczące m.in.: konieczności opracowania aktualnej mapy roślinności rzeczywistej Warszawy w skali 1:5000, opracowania strategii rozwoju terenów zieleni w Warszawie.

(akta kontroli tom III str. 141-145, 209)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż strategia rozwoju terenów zieleni nie została opracowana, ponieważ zakłada się, że nowe Studium, nad którym trwają obecnie prace, będzie ją zawierało i będzie to strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych z innymi cechami środowiskowymi, zaprojektowana i zarządzana w sposób mający zapewnić szeroką gamę usług ekosystemowych.

(akta kontroli tom IV str. 264-265, 271-273, 287-288)

9. Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zielonych uwzględniono ponadto w:

- Strategii adaptacji zmian klimatu m. st. Warszawy do roku 2030 z perspektywą do roku 2050 Miejski Plan Adaptacji⁸⁵ odnoszącej się do terenów zieleni w kontekście zmian klimatu,
- lokalnych standardach urbanistycznych na terenie m. st. Warszawy⁸⁶, w których określono wymagania dotyczące zapewnienia inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m² i lokalizację w odległości nie większej niż 750 m,
- „Założeniach programowych dotyczących modernizacji zieleni na terenie Dzielnicy Praga-Północ w latach 2015-2018”⁸⁷. Program określał standardy tworzenia i utrzymywania terenów zieleni w Dzielnicy Praga Północ.

⁸⁰ Aktualizacja opracowania ekofizjograficznego z 2006 r. do Studium, dalej: Atlas.

⁸¹ Wydawane dla terenów zieleni, kompleksów leśnych i gruntów rolnych.

⁸² Dotyczy terenów istotnych dla regeneracji i wymiany powietrza, gruntów podmokłych i słabonośnych, a także przyczyniać się do obniżenia walorów krajobrazowych miasta.

⁸³ Analiza struktury użytkowania terenów w obrębie SPW 2006 (stan na 2017 r.), Analiza zasięgu klinów nawietrzających oraz obszarów o predyspozycjach do regeneracji powietrza, wyznaczonych w ramach SPW 2006, w świetle badań potencjału do kształtowania warunków klimatycznych, Analiza rozmieszczenia obszarów istotnych dla kształtowania warunków hydrologicznych miasta, Analiza rozmieszczenia obszarów o udokumentowanym występowaniu cennych zbiorowisk roślinnych oraz gatunków fauny, Analiza obszarów o potencjale do kształtowania Zielonej Infrastruktury Warszawy z punktu widzenia ich relacji funkcjonalnych i przestrzennych z SPW 2006.

⁸⁴ Będą służyły wdrażaniu zielonej infrastruktury w skali miejsca, jak również adaptacji do zmian klimatu.

⁸⁵ Załącznik do uchwały nr XV/339/2019 Rady m. st. Warszawy z 4 lipca 2019 r.

⁸⁶ Uchwała Rady m. st. Warszawy nr LXXIII/1973/2018 z 30 sierpnia 2018 r., zmieniona uchwałą nr XXXVII/1145/2020 z 24 września 2020 r.

⁸⁷ Uchwała nr 904/2015 Zarządu Dzielnicy Praga-Północ m. st. Warszawy z 27 maja 2015 r.

(akta kontroli tom III str. 139-140, 211-227, tom IV str. 264-265, 264-265, 273)

10. W latach 2015-2020 funkcjonowała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna⁸⁸, jako organ doradczy Prezydenta w sprawach zagospodarowania przestrzennego (art. 8 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Do kompetencji MKUA należało m.in. opiniowanie koncepcji i projektów mpzp dla obszaru m.st. Warszawy, projektów Studium, a od 2020 r. również wniosków o lokalizację inwestycji mieszkaniowych, złożonych w trybie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁸⁹.

W latach 2015-2020 Komisja opiniując projekty mpzp, zgłaszała uwagi dotyczące zwiększania terenów zieleni lub ich zachowania (67 opinii)⁹⁰.

(akta kontroli tom II str. 486-595, tom III str. 126-127, 140-141, 227-283, 495-496, 508-511)

11. Czynniki utrudniające wdrażanie w życie zapisów Studium odnoszących się do zachowania i rozwoju terenów zielonych w mieście, w ocenie Zastępcy Prezydenta to m.in.:

- presja inwestycyjna i liczne wystąpienia o warunki zabudowy; praca nad mpzp umożliwiła zawieszenie postępowania o wydanie warunków zabudowy jedynie na 9 miesięcy, za krótko na dokończenie procedury planistycznej. Wydawane są więc decyzje o warunkach zabudowy, a następnie pozwolenia na budowę i realizowane na ich podstawie obiekty. Powoduje to konieczność ponownego dostosowania projektu planu do zaistniałych okoliczności, a w niektórych przypadkach wręcz paraliżuje prace,
- występowanie przez właścicieli nieruchomości położonych na obszarach cennych przyrodniczo o warunki zabudowy w celu korzystnej sprzedaży albo zgłoszenia roszczeń finansowych względem gminy po uchwaleniu mpzp, w przypadku zapisów zmniejszających możliwości zabudowy,
- roszczenia i zwroty nieruchomości wskazanych w obowiązujących dokumentach planistycznych, do pełnienia funkcji przyrodniczych, bądź pełniących od lat takie funkcje (m.in. istniejące parki i skwery oraz tereny zieleni osiedlowej). Byli właściciele lub ich spadkobiercy, powołując się na przedwojenne dokumenty planistyczne występują o zwrot tych nieruchomości i o uzyskanie prawa do ich zabudowy lub odszkodowania,
- fakt, iż zapisy Studium nie są podstawą prawną do wydawania decyzji o warunkach zabudowy, bo nie jest ono aktem prawa miejscowego i nie może stanowić formalnej podstawy do odmowy wydania decyzji administracyjnych,
- żądania inwestorów by w przypadku terenów nieobjętych mpzp wskaźniki pbc ustalać na minimalnym poziomie,
- brak przepisów umożliwiających wypłatę odszkodowań lub przydzielanie działek zamiennych za zalesione nieruchomości.

(akta kontroli tom IV str. 222-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto przeprowadzało diagnozy stanu terenów zieleni i uwzględniało ich wyniki w dokumentach strategicznych i planistycznych. Dokumenty te były ze sobą spójne w zakresie dotyczącym terenów zieleni. Studium i mpzp uwzględniały kierunki zagospodarowania i użytkowania terenów zielonych oraz wskaźniki ich dostępności. Miasto realizowało zadania na rzecz zachowania i rozwoju terenów zieleni wynikające z ww. dokumentów. Dokonane zmiany w badanych mpzp w zakresie pbc i terenów zielonych wynikały m.in. z uchwalonego w 2006 r. i aktualizowanego Studium. Przeznaczenie terenów zielonych w mpzp było zgodne ze Studium, lecz niepełne pokrycie powierzchni Miasta planami miejscowymi (39,6%) ograniczało ochronę tych terenów przed ich zabudową.

⁸⁸ Na podstawie Zarządzeń nr 4982/2013 z 16 września 2013 r., nr 1541/2016 z 13 października 2016 r., nr 40/2020 z 17 stycznia 2020 r., nr 590/2020 z 12 maja 2020 r., dalej: MKUA lub Komisja.

⁸⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm., dalej: specustawa mieszkaniowa lub lex deweloper.

⁹⁰ Mpzp, które objęto badaniem w ramach pkt 5 mniejszego wystąpienia również zostały zaopiniowane przez tę Komisję.

2. Zarządzanie terenami zielonymi

1. W Urzędzie prowadzono⁹¹ ogólnomiejską bazę danych o terenach zieleni (Baza Zieleni⁹²), zasilaną systematycznie danymi z inwentaryzacji obiektów i terenów zieleni. Inwentaryzację tę wykonywali pracownicy dzielnic i jednostek organizacyjnych Miasta w ramach bieżących zadań. Zlecano ją też podmiotom zewnętrznym (łączny koszt zleceń to 4 375,9 tys. zł⁹³). W latach 2015-2020 w BZ zgromadzono informacje o 120 307 obiektach, z czego: 95 615 stanowiły drzewa, 6174 krzewy, 290 grupy drzew, 2645 pnącza, 1509 żywopłoty, 2887 kwietniki, 1052 grupy krzewów i 10 135 trawniki.

Miasto w celu inwentaryzacji zieleni zleciło podmiotom zewnętrznym opracowanie:

- Mapy koron drzew⁹⁴ w latach 2018-2020. Zinwentaryzowano 7 121 197 obiektów, stanowiących wszystkie korony drzew w granicach administracyjnych m.st. Warszawy, widoczne z pułapu lotniczego o wysokości powyżej 3 m i o powierzchni korony większej niż 7 m². Koszt wykonania MKD wyniósł 4 289,5 tys. zł.
- Mapy lokalizacji pni drzew w 2020 r.⁹⁵ Zinwentaryzowano 68 602 drzew (na powierzchni 11,6 km²) aktualizując geometrię obiektów oraz ich obwody. Zadanie to zrealizowano na terenach zarządzanych i administrowanych przez dzielnice i ZZW. Koszt wykonania MPD wyniósł 380,5 tys. zł. W latach 2021-2022 planowane jest objęcie MPD kolejnych 30 km² powierzchni miasta z lokalizacją ponad 100,0 tys. drzew.

W latach 2015-2020 na terenie m.st. Warszawy nie przeprowadzono ogólnomiejskiej inwentaryzacji liczby i powierzchni parków, skwerów i zieleńców, zbiorników wodnych.

(akta kontroli tom III str. 145-156, 174-176, 227, 284-292, 495-496, 511-512)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż każdy zarządca terenów zieleni prowadzi ich ewidencję, która jest corocznie aktualizowana/weryfikowana np. w trakcie przygotowywania materiałów przetargowych, na podstawie wykazu nowych inwestycji zrealizowanych w danym roku kalendarzowym, przeprowadzanych obmiarów. Zarządcy na bieżąco analizują stan ewidencji gruntów oraz ewentualne korekty w związku ze zmianami w ewidencji gruntów, przy wykorzystaniu portalu mapowego <http://mapa.um.warszawa.pl>.

(akta kontroli tom III str. 495-496, 511-512)

2. W okresie objętym kontrolą, zadania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni powierzono m.in. dzielnicom oraz jednostkom organizacyjnym Miasta: Zarządowi Gospodarowania Nieruchomościami dla Dzielnic, Zarządowi Oczyszczania Miasta⁹⁶, Zarządowi Terenów Publicznych⁹⁷, Zarządowi Praskich Terenów Publicznych, Zarządowi Mienia m.st. Warszawy⁹⁸ oraz innym jednostkom jak np. dyrektorom szkół, przedszkoli, żłobków, OSiR-ów, jednostkom opieki zdrowotnej.

W POŚ na lata 2009-2012 zdiagnozowano problemy utrzymania i rozwoju terenów zieleni wskazując na brak kompleksowej polityki zarządzania tymi terenami, przy jednoczesnym skomplikowanym podziale kompetencji między zarządzającymi podmiotami, co utrudniało sprawne zarządzanie. Dodatkowo nakładanie się kompetencji, szczególnie w zakresie budowy i realizacji terenów zieleni urządzonej, wpływało negatywnie na zarządzanie. Jednym z celów POŚ było utworzenie spójnego przestrzennie i sprawnie zarządzanego systemu terenów zieleni.

(akta kontroli tom I str. 548-583, tom III str. 157, 227, 345-347)

W 2015 r. powołano Pełnomocnika Prezydenta m.st. Warszawy ds. zarządzania zielenią miejską⁹⁹, do zadań którego należało m.in. koordynowanie i monitorowanie działania urzędów dzielnic i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy, zajmujących się utrzymaniem zasobów zieleni miejskiej, opracowanie standardów utrzymania zieleni

⁹¹ Od 2010 r.

⁹² Dalej: BZ.

⁹³ Dane z dzielnic: Białoleka, Bielany, Włochy, Śródmieście, Targówek, Wesola i Zarządu Zieleni m.st. Warszawy.

⁹⁴ Przedstawia różnicowanie gatunkowe oraz kondycję biologiczną drzew, dalej: MKD.

⁹⁵ Dalej: MPD.

⁹⁶ Utworzony na podstawie uchwały nr L/295/93 Rady m.st. Warszawy z 5 lipca 1993 r.

⁹⁷ Utworzony na podstawie uchwały Rady m.st. Warszawy nr LXI/1712/2005 z 28 października 2005 r. i nr XXXIII/818/2016 z 25 sierpnia 2016 r.

⁹⁸ Utworzony na mocy uchwały nr LXI/1732/2005 Zarządu m.st. Warszawy z 28 października 2005 r.

⁹⁹ Zarządzeniem Prezydenta nr 63/2015 r. z 23 stycznia 2015 r. (odwołany zarządzeniem nr 245/2016 r. z 26 lutego 2016 r.) i nr 293/2016 z 7 marca 2016 r. (pełni funkcję nadal).

miejskiej, w szczególności: parków, skwerów, zieleńców, zieleni przyulicznej, opracowanie planu oraz zasad wymiany drzewostanu w pasach zieleni przyulicznej.

W 2016 r. utworzono jednostkę budżetową – Zarząd Zieleni m.st. Warszawy¹⁰⁰, w celu prowadzenia spójnej polityki zarządzania i administrowania terenami zieleni. Zgodnie ze statutem, ZZW wykonuje swoje zadania na terenie m.in. parków, zieleńców, skwerów, bulwarów oraz innych nieruchomości przeznaczonych na tereny zieleni, którymi gospodaruje Prezydent. W regulaminie organizacyjnym określono zadania ZZW¹⁰¹ dotyczące m.in.: współdziałania z jednostkami organizacyjnymi m. st. Warszawy, sporządzającymi polityki lub programy o znaczeniu strategicznym dla rozwoju zieleni i wód; współdziałania z urzędami dzielnic w zakresie programowania istniejących i realizacji nowych terenów zieleni przez ZZW na ich terenach; współpracy z jednostkami organizacyjnymi m.st. Warszawy w zakresie wykonywania wytycznych, wniosków i opinii do dokumentów planistycznych (m.in. strategii i programów operacyjnych, studium, mpzp) w zakresie środowiska i krajobrazu, w szczególności zieleni i wód będących w gestii ZZW; koordynowania i wdrażania programów nakierowanych na propagowanie zieleni, a w szczególności: inicjatyw lokalnych dotyczących podwórek i zieleni przy placówkach edukacyjnych. Do dnia 11 marca 2021 r., na podstawie zarządzeń Prezydenta, ZZW przejął w zarządzanie i administrowanie 751,8 ha terenów zieleni¹⁰².

(akta kontroli tom III str. 157-169, 335-392)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż docelowy model zarządzania zielenią miejską oparty jest na dążeniu do centralizacji i ograniczaniu rozproszenia jednostek miejskich administrujących terenami zieleni. Zarządzanie zielenią w mieście podzielone jest m.in. pomiędzy ZZW a Dzielnicę miasta oraz ponad tysiąc jednostek organizacyjnych i osób prawnych m.st. Warszawy. Osiągnięcie spójnej i jednolitej koncepcji zarządzania terenami zieleni w Warszawie jest bardzo trudne, gdyż zieleń jest tylko jednym z elementów, który musi być uwzględniany przy realizowaniu podstawowych zadań statutowych jednostek miejskich zarządzających powierzonymi terenami. ZZW, którego powołanie miało scentralizować zarządzanie zielenią miejską, funkcjonuje jeszcze zbyt krótko, aby zintegrować wszystkie pomysły, priorytety i potrzeby dla wykreowania dobrze funkcjonującego zielonego miasta. Dotychczas nie sporządzono harmonogramu działań w zakresie osiągnięcia docelowego modelu zarządzania zielenią miejską oraz nie określono terminu osiągnięcia tego celu.

(akta kontroli tom IV str. 342-376)

W 2018 r. powołano Dyrektora Koordynatora ds. zrównoważonego rozwoju i zieleni¹⁰³, do zadań którego należało m.in. zarządzanie i koordynowanie prac Biura Ochrony Środowiska dotyczących ochrony i kształtowania środowiska i rozwoju zieleni.

(akta kontroli tom IV str. 441-479)

W 2020 r. Miasto, z uwagi na rozproszenie struktury zarządczej terenów miejskich, podjęło działania w celu opracowania Mapy Zarządców Terenów Zieleni¹⁰⁴, aby każdy miał pełną wiedzę o tym, kto zarządza daną nieruchomością w zakresie zieleni, jak również jaki organ odpowiada za wydanie decyzji na wycinkę drzewa w całym mieście, niezależnie od jego struktury zarządczej i kompetencyjnej.

(akta kontroli tom III str. 167-169)

Do 2020 r. w strukturze Urzędu¹⁰⁵, funkcjonowało stanowisko Miejskiego Architekta Krajobrazu, do zadań którego należało inicjowanie i koordynowanie zadań m.st. Warszawy w zakresie ochrony przyrody, zieleni oraz lasów miejskich pozostających we władaniu m.st. Warszawy oraz spraw związanych z nadzorem nad gospodarką w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa¹⁰⁶.

¹⁰⁰ Uchwała nr XXXIII/816/2016 Rady m.st. Warszawy z 25 sierpnia 2016 r. (wejście w życie 1 października 2016 r.).

¹⁰¹ Zarządzenie nr 111/2019 Dyrektora ZZW z 29 listopada 2019 r.

¹⁰² W pierwszej kolejności nieruchomości położone w międzywale rzeki Wisły w Dzielnicach: Żoliborz, Śródmieście, Mokotów, Praga Północ, Praga Południe, a także tereny Białoleki, Wawra, Woli, Bemowa, Ursynowa, Bielany.

¹⁰³ Zarządzeniami Prezydenta m. st. Warszawy: nr 1883/2018 z 3 grudnia 2018 r., nr 124/2020 z 3 lutego 2020 r., nr 1346/2020 z 23 listopada 2020 r.

¹⁰⁴ Dalej: MZTZ.

¹⁰⁵ W Biurze Ochrony Środowiska.

¹⁰⁶ Zarządzenie Prezydenta nr 6583/2014 z 18 września 2014 r.

(akta kontroli tom III str. 157, 227)

3. W latach 2015-2020 na zachowanie i zwiększenie terenów zielonych zaplanowano kwotę 947 091,5 tys. zł, z której wydatkowano 813 833,8 tys. zł¹⁰⁷ (85,9%), w tym 503 134,0 tys. zł w ramach wydatków bieżących i 310 699,8 tys. zł wydatków majątkowych.

W poszczególnych latach objętych kontrolą:

- w 2015 r. zaplanowano 64 374,1 tys. zł, wydatkowano 58 648,4 tys. zł¹⁰⁸ (91,1%);
- w 2016 r. zaplanowano 70 593,3 tys. zł, wydatkowano 66 467,1 tys. zł¹⁰⁹ (94,2%);
- w 2017 r. zaplanowano 135 635,2 tys. zł, wydatkowano 110 252,1 tys. zł¹¹⁰ (81,3%);
- w 2018 r. zaplanowano 256 768,7 tys. zł, wydatkowano 200 768,4 tys. zł¹¹¹ (78,2%);
- w 2019 r. zaplanowano 206 016,0 tys. zł, wydatkowano 186 458,8 tys. zł¹¹² (90,5%);
- w 2020 r. zaplanowano 213 704,2 tys. zł, wydatkowano 191 239,0 tys. zł¹¹³ (89,5%).

Ww. środki wydawano głównie na: pielęgnację istniejącej zieleni (obejmującą m.in.: koszenie, grabienie, pielienie, mulczowanie, nawożenie, podlewanie, cięcia pielęgnacyjne i formujące, przeciwdziałanie szkodnikom); remonty zabezpieczeń zieleni; nowe nasadzenia (np.: drzew i krzewów, kwiatów sezonowych, zakładanie rabat, trawników); utrzymanie i bieżące naprawy elementów małej architektury (ławek, koszy, budek lęgowych dla ptaków, jeży, owadów, remonty placów zabaw, siłowni, ciągów pieszych); utrzymanie kanałów i zbiorników wodnych oraz utrzymanie czystości na terenach zieleni (opróżnianie koszy, zimowe odśnieżanie alejek parkowych, usuwanie drzew stanowiących zagrożenie z frezowaniem pni, pocięciem drewna i wywozem urobku do utylizacji); budowę i modernizację terenów i obiektów rekreacyjnych oraz małej architektury na terenach zieleni (np. placów zabaw, wybiegów dla psów, tężni solankowych, altan warsztatowo-wypoczynkowych, siłowni plenerowych, hamaków, leżanek, grilli).

W ogólnych wydatkach gminy, wydatki bieżące na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, w 2015 r. i w 2016 r. stanowiły 0,3% wszystkich wydatków; w 2017 r. - 0,4%; w 2018 r. i w 2019 r. - 0,7%; w 2020 r. - 0,6%. Natomiast wydatki majątkowe na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w 2015 r. i w 2016 r. stanowiły 0,2%; w 2017 r. - 0,3%; w 2018 r. - 0,5%; w 2019 r. i w 2020 r. - 0,3%.

W latach 2015-2020 wpływy z tytułu kar za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów oraz nielegalne usunięcie drzew lub krzewów wyniosły 150 054,8 tys. zł. Kwota pozyskanych środków zewnętrznych¹¹⁴ na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych wyniosła 27 144,2 tys. zł.

(akta kontroli tom III str. 180, 208, tom IV str. 257-261)

4. W latach 2015-2020 zaplanowano 228 inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów oraz rewitalizacji już istniejących, z tego zrealizowano 177 na łączną kwotę 113 344,1 tys. zł a 47 jest w trakcie realizacji. Pozostałe cztery inwestycje nie zostały zrealizowane z powodu braku:

- odwodnienia gruntu (dotyczy budowy alejek parkowych),
- zgody Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie na wybudowanie pomostu na ostrożce znajdującej się przy Plaży Poniatowskiego (modernizacja ostróg rzecznych na prawym brzegu Wisły),
- środków finansowych (udrożnienie korytarzy ekologicznych m.in. wzdłuż rzeki Wisły),
- zgody Konserwatora Zabytków na wybudowanie pochylni dla osób niepełnosprawnych (budowa pochylni dla osób niepełnosprawnych w Parku Żeromskiego).

¹⁰⁷ Co stanowiło 0,8% ogólnych wydatków gminy.

¹⁰⁸ W tym 35 892,3 tys. zł, co stanowiło 94,2% planowanych wydatków bieżących (38 104,4 tys. zł) i 22 756,1 tys. zł, co stanowiło 86,6% planowanych wydatków inwestycyjnych (26 269,7 tys. zł).

¹⁰⁹ W tym 42 748,7 tys. zł, co stanowiło 96,7% planowanych wydatków bieżących (44 200,7 tys. zł) i 23 718,4 tys. zł, co stanowiło 89,9% planowanych wydatków inwestycyjnych (26 392,6 tys. zł).

¹¹⁰ W tym: 65 836,6 tys. zł, co stanowiło 76,1% planowanych wydatków bieżących (86 511,0 tys. zł) i 44 415,5 tys. zł, co stanowiło 86,3% planowanych wydatków inwestycyjnych (49 124,3 tys. zł).

¹¹¹ W tym 109 402,8 tys. zł, co stanowiło 86,0% planowanych wydatków bieżących (127 190,3 tys. zł) i 91 365,6 tys. zł, co stanowiło 88,1% planowanych wydatków inwestycyjnych (129 578,4 tys. zł).

¹¹² W tym 123 638,4 tys. zł, co stanowiło 92,1% planowanych wydatków bieżących (134 261,6 tys. zł) i 62 820,4 tys. zł, co stanowiło 87,5% planowanych wydatków inwestycyjnych (71 754,4 tys. zł).

¹¹³ W tym 125 615,2 tys. zł, co stanowiło 90,2% planowanych wydatków bieżących (139 215,9 tys. zł) i 65 623,8 tys. zł, co stanowiło 88,1% planowanych wydatków inwestycyjnych (74 488,3 tys. zł).

¹¹⁴ Z funduszy unijnych: Funduszu Spójności, LIFE+ i środki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Gminnego Funduszu Ochrony Środowiska.

Osiem z 228 planowanych zadań inwestycyjnych określono w POŚ na lata 2009-2012 i na lata 2017-2020, w tym sześć zrealizowano na łączną kwotę 36 185,5 tys. zł, a dwa są w trakcie¹¹⁵. Zrealizowane zadania w ramach POŚ dotyczyły: budowy Parku Zachodniego, modernizacji Parku im. J. Polišńskiego, zagospodarowania skweru zieleni przy ul. Wojciechowskiego/Orląt Lwowskich, budowy Eko Parku przy ul. Gierdziejewskiego (etap I), rozwoju i uporządkowania terenów zieleni wraz elementami rekreacyjnymi na terenie Parku Ogrody Kosmosu, utworzenie Parku wokół Stawu Służewieckiego wraz z przywróceniem zbiornikowi jego funkcji retencyjnej (etap II).

W ZPR ujęto do realizacji sześć inwestycji (z 228), w tym pięć zrealizowano (na łączną kwotę 33 055,8 tys. zł), a jedna jest w trakcie realizacji. Opis tych zadań ujęto w pkt szóstym obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia.

Miasto nie uchwaliło odrębnego planu inwestycji dotyczących tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Zadania te ujęto w Wieloletniej Prognozie Finansowej m. st. Warszawy. Inwestycje były realizowane w dzielnicach objętych deficytem terenów zieleni, m.in. w dzielnicach: Praga Północ, Praga Południe, Targówek, Śródmieście, Mokotów.

(akta kontroli tom III str. 169, tom IV str. 101-128)

5. W okresie objętym kontrolą Miasto pozyskało 11,6 ha gruntu za kwotę 4 540,0 tys. zł i wymieniło 0,2 ha gruntu na utworzenie terenów zieleni, na obszarach z deficytem takich terenów¹¹⁶, a przewidzianych na te cele w mpzp i Studium. W 2018 r. Miasto otrzymało w drodze darowizny tereny o powierzchni 3,9 ha położone w Dzielnicy Rembertów, które wg Studium stanowiły tereny produkcyjno-usługowe, sąsiadujące z terenami zieleni leśnej w celu przekształcenia ich na tereny o charakterze rekreacyjno-leśnym.

Miasto zbyło łącznie 0,4 ha terenów przeznaczonych wg mpzp i Studium pod zieleń¹¹⁷, w celu uzyskania dochodu na wniosek użytkownika wieczystego gruntu. Tereny te nie zostały zabudowane¹¹⁸.

(akta kontroli tom III str. 528-530, tom IV str. 273-275)

6. W 2015 r. na jednego mieszkańca przypadało 145,5 m² powierzchni terenów zieleni w gminie, tj. o 5,6 m² więcej niż w 2019 r. (139,9 m²). W analogicznym okresie na jednego mieszkańca przypadało 17,8 m² powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej, tj. o 0,7 m² mniej niż w 2019 r. (18,5 m²).

(akta kontroli III str. 190)

W kwestii zmniejszania się powierzchni terenów zieleni w gminie na jednego mieszkańca Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż w zakres terenów zieleni, oprócz terenów zieleni urządzonej (parki, zieleńce, zieleń osiedlowa), wchodzi również tereny cmentarzy, zieleni ulicznej, użytków rolnych, nieużytków oraz lasów z zadrzewieniami i zakrzewieniami. W związku z tym, tendencja spadkowa wszystkich terenów zieleni przypadająca na jednego mieszkańca prawdopodobnie wynikała z zabudowy terenów stanowiących nieużytki, grunty rolne lub grunty zadrzewione i zakrzewione (liczone łącznie z lasami), a także z przebudowy i remontów pasów drogowych, na których występuje zieleń przyuliczna.

(akta kontroli tom IV str. 243-245, 254)

7. W latach 2015-2020, na podstawie 8263 zezwoleń¹¹⁹, usunięto z nieruchomości gminnych łącznie 36 938 drzew i krzewy z powierzchni 15 922,6 m², natomiast w ich miejsce nasadzono 46 547 drzew (o 26% więcej niż usunięto) i obsadzono 328 708,9 m² powierzchni krzewami (o 2064% więcej niż powierzchnia usuniętych).

(akta kontroli tom III str. 184-186)

Sprawozdania SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* za lata 2015-2020 do GUS przekazywały dzielnice, poza danymi z Działu 1¹²⁰ i 2¹²¹ sprawozdań za 2019 r.

¹¹⁵ Projekty: pn.: „Zagospodarowanie nadbrzeży Wisły – etap II planowane zakończenie inwestycji do 2021 r.”, „Modernizacja otoczenia Parku Czerniakowskiego do 2024 r.”.

¹¹⁶ Od 2018 r. deficyt terenów zieleni rozpatrywany jest w odniesieniu do całego m.st. Warszawy, zgodnie ze Strategią 2030.

¹¹⁷ W 2016 r. w Dzielnicy Praga Południe sprzedano 2,2533 ha za kwotę 38 335,4 tys. zł, w tym 0,3644 ha terenów zieleni (poza granicami SPW), a w 2017 r. w Śródmieściu 0,0037 ha za 295,7 tys. zł (obszar Parku Ujazdowskiego, który jest w ciągu głównych powiązań przyrodniczych łączących poszczególne elementy SPW).

¹¹⁸ Decyzja o pozwoleniu na budowę, wydana dla terenów na Pradze Południe nie dotyczyła terenów zielonych o pow. 0,3644 ha.

¹¹⁹ Na usunięcie 31 515 drzew i z powierzchni 13 739,1 m² krzewów.

¹²⁰ Powierzchnia gruntów leśnych, hodowla lasu i pozyskanie drewna; zadrzewienia, część A. Powierzchnia gruntów leśnych, hodowla lasu i pozyskanie drewna.

¹²¹ Ochrona przyrody i krajobrazu, część: A. Pomniki przyrody i B. Inne formy ochrony przyrody.

i 2020 r., które z uwzględnieniem podziału na dzielnice, Urząd przekazał w wymaganym terminie.

(akta kontroli tom III str. 209, 227, 409-493, tom IV str. 251-253)

8. W latach 2015-2020 wydano 22 468 zezwoleń na usunięcie 90 511 drzew i krzewów z powierzchni 72 950,7 m² z nieruchomości innych niż gminne¹²², z czego usunięto 66 241 drzew i krzewy z powierzchni 53 479,6 m², a w ich miejsce nasadzono 50 482 drzew (co stanowiło 76% usuniętych drzew) i krzewy na powierzchni 184 792,6 m² (o 245% więcej niż powierzchnia usuniętych krzewów).

(akta kontroli tom III str. 187-189)

Odnosząc się do mniejszej liczby nasadzeń drzew w stosunku do liczby drzew usuniętych z ww. nieruchomości Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹²³, określająca procedurę usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich i pozamiejskich, nie narzucała konieczności wprowadzania w decyzjach zapisów o wykonaniu nasadzeń zastępczych jako rekompensaty przyrodniczej za usunięte drzewa lub krzewy, niezależnie od przyczyny usunięcia (art. 83c pkt 3 ww. ustawy). Zapisy o wprowadzeniu nasadzeń zastępczych były uwarunkowane w szczególności dostępnością miejsc do tych nasadzeń, cechami usuwanego drzewa lub krzewu, ich wartością przyrodniczą, w tym rozmiarami drzewa lub krzewów, funkcją jaką pełnią w ekosystemie, wartościami kulturowymi, walorami krajobrazowymi i lokalizacją. Niejednokrotnie wydawane zezwolenia dotyczyły nieruchomości bardzo zaniedbanych, na których większość drzew wyrosła z samosiewu, w dużym zagęszczeniu, o znikomych walorach przyrodniczych. W takim przypadku nie było zasadne nakładanie na adresata decyzji warunku wykonania nasadzeń zastępczych w tej samej ilości, co drzewa usuwane. Inny przykład to usuwanie drzew z terenów kolejowych. Ze względu na specyfikę tych terenów, niezbędna była bardzo szczegółowa analiza możliwości wykonania jakichkolwiek nasadzeń drzew, które spełniałyby warunki określone w ustawie o transporcie kolejowym i aktach wykonawczych, a jednocześnie w przyszłości nie stanowiły zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. W przypadku wydawania zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, jako kompensację można zastosować opłatę albo nasadzenia zastępcze. Tam, gdzie stosowano jako kompensację przyrodniczą opłatę, nie stosowano nasadzeń zastępczych.

(akta kontroli tom IV str. 243-244, 254-255)

9. W latach 2015-2020 zgłoszono 2666 projektów dotyczących terenów zielonych¹²⁴, co stanowiło 18% wszystkich projektów zgłoszonych przez mieszkańców w ramach budżetu obywatelskiego (14 599). Zrealizowano 809 projektów uwzględniających zieleni na łączną kwotę 80 753,8 tys. zł¹²⁵, co stanowiło 30% wydatków poniesionych na realizację projektów zgłoszonych w ramach tego budżetu (265 097,4 tys. zł).

(akta kontroli tom III str. 181)

10. Czynniki utrudniające zarządzanie i administrowanie terenami zielonymi, w ocenie Zastępcy Prezydenta to, m.in. brak:

- np. w ustawie o ochronie przyrody rozwiązań, które pozwoliłyby na kontrolę i egzekwowanie zabezpieczenia drzew na terenie budowy; obecne stawki nie zachęcają inwestorów do szukania rozwiązań pozwalających na zachowanie jak największej liczby drzew,
- uregulowania własności gruntów przeznaczonych pod tereny zieleni, przekazywanych do zarządzania Miastu;
- pełnej inwentaryzacji przekazywanych terenów, np. małej architektury;
- uchwalonych mpzp;
- prawnego obowiązku zachowania minimalnego udziału terenu pbc na gruncie rodzimym (bez zabudowy podziemnej);
- wystarczających środków finansowych, zarówno na wykup gruntów, jak i na późniejsze utrzymanie nowo powstałych terenów zieleni;

¹²² W tym w 2015 r. 5320 zezwoleń na sunięcie 21 639 drzew i 11 282,8 m² krzewów, w 2016 r. 6388 na 25 421 drzew i 11 486,8 m² krzewów, w 2017 r. 3132 na 8995 drzew i 3823,9 m² krzewów, w 2018 r. 2689 na 10 143 drzew i 8629,5 m² krzewów, w 2019 r. 2496 na 11 375 drzew i 6549,8 m² krzewów i w 2020 r. 2443 na 12 938 drzew i 31 177,9 m².

¹²³ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm., dalej: ustawa o ochronie przyrody.

¹²⁴ W tym w 2015 r. zgłoszono 295 projektów, w 2016 r. -397, w 2017 r. -439, w 2018 r. -539, w 2019 r. -453 i w 2020 r. - 543.

¹²⁵ W tym w 2015 r. - 72 projekty na kwotę 6905,4 tys. zł, w 2016 r. -147 na 12 374,8 tys. zł, w 2017 r. -136 na 13 220,7 tys. zł, w 2018 r. -167 na 11 751,9 tys. zł, w 2019 r. -173 na 15 168,4 tys. zł i w 2020 r. -114 na 21 332,6 tys. zł.

- obowiązku realizacji nasadzeń na gruncie rodzimym na etapie uzgadniania inwestycji przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, w tym konieczności zarezerwowania miejsca na nasadzenia stanowiące kompensację przyrodniczą na terenie inwestycji.

(akta kontroli tom IV str. 222-242)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd realizował działania na rzecz utrzymania, modernizacji i tworzenia terenów zielonych, w tym w ramach budżetu obywatelskiego. W latach 2015-2020 na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych wydatkowano 813 833,8 tys. zł, co stanowiło 85,9% zaplanowanych na ten cel środków. Zrealizowano 177 zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 113 344,1 tys. zł. W okresie objętym kontrolą powierzchnia terenów zieleni urządzonej zwiększyła się o 3,9%. Przeprowadzono inwentaryzację terenów zieleni w mieście w zakresie m.in. liczby drzew, powierzchni krzewów i, trawników. W okresie objętym kontrolą liczba posadzonych na terenie miasta drzew przewyższała o 26% liczbę drzew usuniętych, natomiast powierzchnia obsadzona krzewami była większa o 2064% od powierzchni, z której krzewy usunięto. Miasto terminowo przekazywało sprawozdania SG-01.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

1. W latach 2015-2020 wydano 10 864 decyzji o warunkach zabudowy¹²⁶ dla terenów o łącznej powierzchni 36 258 175 m², w tym:

- 305 w Urzędzie, dla terenów o łącznej powierzchni 2 617 776 m² (192 dla zabudowy wielorodzinnej, jedną dla jednorodzinnej, 18 dla usługowej i 94 dla innej),
- 10 559 w dzielnicach, dla terenów o łącznej powierzchni 33 640 399 m² (1712 dla zabudowy wielorodzinnej, 4259 dla jednorodzinnej, 1829 dla usługowej i 2759 dla innej).

W 1514 przypadkach wydano decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy, w tym w Urzędzie 175 i w dzielnicach 1339.

(akta kontroli tom III str. 191, 202-204)

2. Wewnętrzny podział zadań pomiędzy Biurem Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m. st. Warszawy¹²⁷ a urzędami dzielnic w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy określono w załączniku do Regulaminu organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy¹²⁸.

Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 21 Regulaminu do zakresu działania BAiPP należało w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych dla inwestycji: stanowiących obiekty kubaturowe o powierzchni całkowitej powyżej 15 000 m², o wysokości powyżej 30 m, przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych, naczelnych i centralnych organów administracji państwowej, wykraczających swoim zasięgiem poza granice dzielnicy oraz dotyczących dróg publicznych z wyjątkiem dróg gminnych. Natomiast do zakresu działania urzędów dzielnic (§ 38 ust. 1 pkt 25 lit. g Regulaminu) w sprawach architektury i budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego, należało w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹²⁹, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹³⁰ i ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³¹ dla inwestycji niezastrzeżonych do kompetencji BAiPP.

¹²⁶ W tym: 1904 dla zabudowy wielorodzinnej, 4260 dla jednorodzinnej, 1847 dla usługowej i 2853 dla innej.

¹²⁷ Dalej: BAiPP.

¹²⁸ Przyjęty zarządzeniem nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z 4 kwietnia 2007 r. ze zmianami, dalej: Regulamin.

¹²⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 193 poz. 1194.

¹³⁰ Dz. U. z 2006 r. Nr 156 poz. 1118, ze zm.

¹³¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229 poz. 1954, ze zm.

Zgodnie z uchwałą Rady m.st. Warszawy z 18 grudnia 2008 r.¹³², przekazano dzielnicom wykonywanie zadań i kompetencji w zakresie architektury i budownictwa oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego (§ 17 pkt 4) w tym: wydawanie, przenoszenie na rzecz innej osoby oraz stwierdzanie wygaśnięcia decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji w sprawie wstrzymania użytkowania terenu i przywrócenia poprzedniego sposobu zagospodarowania, dotyczących inwestycji stanowiących obiekty kubaturowe o powierzchni całkowitej do 15 000 m², o wysokości do 30 m, z zakresu dróg gminnych, jednakże z wyłączeniem inwestycji przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych państw obcych oraz organizacji międzynarodowych, a także naczelnych i centralnych organów administracji.

(akta kontroli tom I str. 13, 44-45, 87, 114-115, tom IV str. 278-279, 319-341)

W okresie objętym kontrolą w dzielnicach wydano 52 decyzje o warunkach zabudowy¹³³ i 16 decyzji o pozwoleniu na budowę¹³⁴ na terenach wyłączonych wg Studium z zabudowy, ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze¹³⁵. Decyzje te dotyczyły głównie budowy budynków mieszkalnych jedno i wielorodzinnych.

W Urzędzie nie wydawano decyzji ustalających warunki zabudowy na terenach wyłączonych wg Studium z zabudowy ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze.

(akta kontroli tom III str. 515-517, 543-544, tom IV str. 381, 433-436, 488-511)

W kwestii prowadzenia analiz poprzedzających wydanie ww. 52 decyzji o warunkach zabudowy, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego i jego zapisy nie są wiążące w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 9 ust. 5).

(akta kontroli tom III str. 495-496, 516)

Wydane zostały wytyczne¹³⁶ dla burmistrzów dzielnic, dotyczące kierowania do opiniowania przez BAiPP wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji sprzecznych ze Studium lub z projektami mpzp. W wytycznych wskazano, iż w przypadku spraw trudnych BAiPP będzie rekomendowało skierowanie ich na Kolegium Prezydenta.

(akta kontroli tom III str. 546-551, tom IV str. 380-381, 384-427)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że opinie wydawane przez BAiPP w zakresie zgodności ze Studium lub z projektami mpzp nie muszą być uwzględnione w dalszym postępowaniu administracyjnym prowadzonym przez urzędy dzielnic. Ww. opinie są tylko rekomendacjami BAiPP i nie mają podstaw prawnych w przepisach. Burmistrz dzielnicy decyduje o przekazaniu wniosku do zaopiniowania do BAiPP, które nie ma wiedzy, czy dane sprawy skierowano na Kolegium Prezydenta. Ostateczną decyzję o tym podejmuje burmistrz danej dzielnicy.

(akta kontroli tom IV str. 250-251, 380-381, 383)

W latach 2015-2020 do BAiPP wpłynęło do opiniowania 789¹³⁷ wniosków o wydanie warunków zabudowy dla inwestycji sprzecznych z ustaleniami Studium lub z projektami mpzp¹³⁸, z czego 130 dotyczyło zabudowy terenów zieleni, według Studium podlegających ochronie przed zabudową i pełniących funkcje przyrodnicze. W każdym ze 130 przypadków BAiPP rekomendowało wydanie decyzji odmawiających.

(akta kontroli tom IV str. 250-251, 256)

¹³² Nr XLVI/1422/2008 w sprawie przekazania Dzielnicom do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy; Obwieszczenie nr 3 Rady m. st. Warszawy z dnia 7 lipca 2016 r. w sprawie ogłoszenia tekstu jednolitego uchwały w sprawie przekazania Dzielnicom do wykonywania niektórych zadań i kompetencji m.st. Warszawy.

¹³³ W tym 22 decyzje dotyczyły inwestycji na terenach znajdujących się na obszarze SPW.

¹³⁴ W tym osiem decyzji dotyczyło inwestycji na terenach znajdujących się na obszarze SPW.

¹³⁵ Dane uzyskane z dziewięciu Dzielnic (Bemowo, Bielany, Ochota, Praga Południe, Rembertów, Ursynów, Wawer, Wesoła i Wola). Pozostałe dziewięć Dzielnic nie przekazało informacji z powodu braku wydania ww. decyzji na tych terenach, braku występowania obszarów specjalnej ochrony oraz form ochrony przyrody oraz braku prowadzenia rejestrów w tym zakresie.

¹³⁶ Pisma Zastępcy Prezydenta m. st. Warszawy z: 1 października 2009 r. znak: AM-AMD-POK-0717-145-1-09, 27 listopada 2009 r. znak: AM-AMD-POK-0717-180-1-09, 28 lutego 2017 r. znak: AM-KD.670.7.2017, 22 czerwca 2020 r. znak: AM-KD.670.12.2020.AAD.

¹³⁷ Sprawy, które wpłynęły do Wydziału Polityki Przestrzennej BAiPP. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż BAiPP nie prowadzi rejestru tych spraw, a część z nich (z 2017 r. i lat wcześniejszych) zarchiwizowano i pozyskanie pełnych danych wymagałoby zwrócenia się do Wydziałów Architektury i Budownictwa poszczególnych Dzielnic.

¹³⁸ W tym 343 opinie rekomendujące wydanie decyzji pozytywnej i 446 rekomendujące wydanie decyzji odmawiającej.

Z analizy 10 (z ww. 130) opinii wydanych przez BAIPP¹³⁹ w zakresie zgodności planowanych inwestycji ze Studium lub z projektami mpzp wynika, że:

- wnioski inwestorów o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczyły budowy budynków jedno i wielorodzinnych w Dzielnicach Wawer i Białoleka¹⁴⁰,
- inwestycje planowane były na terenach, które w Studium przeznaczono dla zieleni chronionej przed zabudową; były także niezgodne m.in. z zasadami ochrony układu hydrograficznego miasta, wskaźnikami urbanistycznymi dla obszaru (podwyższona intensywność zabudowy, pbc wątpliwa do utrzymania na poziomie minimum 60%) oraz ze standardami urbanistycznymi dotyczącymi infrastruktury społecznej obszaru,
- w jednej opinii wskazano, że inwestycja koliduje m.in. w zakresie funkcji terenu zieleni, formy zabudowy, niedotrzymania wskaźników urbanistycznych (wysoka intensywność zabudowy) z projektem mpzp; w pozostałych opiniach informowano o braku mpzp (braku prowadzenia procedury urbanistycznej sporządzania mpzp) lub o sporządzaniu projektu mpzp (trwały prace projektowe, zbierano wnioski do planu),
- BAIPP nie rekomendował przekazania tych spraw do na Kolegium Prezydenta,
- BAIPP rekomendował wydanie decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla przedmiotowych inwestycji¹⁴¹.

Ustalono, że w przypadku trzech ww. wniosków w dzielnicach wydano decyzje o ustaleniu warunków zabudowy, w kolejnych trzech odmówiono ich ustalenia (z powodu niezpełnienia wniosku o decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach; odbiegania od istniejących na danym terenie parametrów wnioskowanej inwestycji w zakresie gabarytów i zagospodarowania terenu¹⁴²; niespełnienia warunku uzbrojenia terenu w sieć wodociagową i kanalizacji sanitarnej), w dwóch sprawach postępowania umorzono na żądanie wnioskodawcy, a dwie sprawy są w toku.

(akta kontroli tom V str. 1-275)

3. W Urzędzie nie opracowano wewnętrznej procedury regulującej proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli tom III str. 126-127, 170)

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta, nie ma podstaw prawnych do ustalania procedur w tym zakresie. Wydano natomiast ww. wytyczne dla burmistrzów dzielnic w zakresie trybu postępowania z wnioskami o warunki zabudowy dla inwestycji sprzecznych z ustaleniami Studium lub projektami mpzp.

(akta kontroli tom IV str. 264-265, 276-277)

4. W Urzędzie, w okresie objętym kontrolą, nie wydano żadnej decyzji ustalającej warunki zabudowy na terenach wyłączonych wg Studium z zabudowy ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze.

5. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki uchylania decyzji o warunkach zabudowy przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny, w związku z kwestionowaniem przez strony warunków dotyczących ochrony terenów zieleni, pbc, ochrony drzewostanu, bądź innych warunków dotyczących zieleni, w kontekście polityki przestrzennej miasta.

W 2019 r. sąd uchylił decyzję o odmowie wydania warunków zabudowy, w związku z ochroną terenów zielonych¹⁴³.

(akta kontroli tom III str. 552)

6. Czynniki utrudniające proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w mieście, wg. Zastępcy Prezydenta, przedstawiono w pkt 10 obszaru drugiego niniejszego wystąpienia.

7. Wg sprawozdań B-05¹⁴⁴ liczba budynków, dla których wydano w latach 2015-2020 pozwolenia na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy lub na podstawie mpzp¹⁴⁵ kształtowała się następująco:

¹³⁹ W tym cztery z 2018 r. i sześć z 2019 r.

¹⁴⁰ W tym osiem na obszarze SPW i dwie poza.

¹⁴¹ W tym cztery planowane inwestycje na ZP1 tereny zieleni urządzonej, trzy na ZL tereny zieleni leśnej, dwa na ZP2 tereny zieleni urządzonej z udziałem terenów sportu i rekreacji i jeden na ZW3 tereny zieleni nadwiślańskiej.

¹⁴² W tych sprawach Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyliło w całości decyzje i przekazało do ponownego rozpatrzenia.

¹⁴³ Akta sprawy zostały przekazane do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, w związku z wniesionym odwołaniem przez stronę postępowania, po ponownym wydaniu decyzji.

- 6503 budynków mieszkalnych jednorodzinnych (w tym na podstawie mpzp 935),
- 1939 dla budynków mieszkalnych o trzech i więcej mieszkaniach (w tym 328 na podstawie mpzp),
- 61 dla hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego (w tym 13 na podstawie mpzp),
- 127 dla budynków biurowych (w tym 13 na podstawie mpzp),
- 354 dla budynków handlowo-usługowych (w tym 57 na podstawie mpzp).

(akta kontroli tom III str. 209, tom IV str. 52)

8. Urząd nie przeprowadzał kontroli, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴⁶, w części dotyczącej dotrzymywania wskaźnika pbc, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni.

(akta kontroli tom III str. 513)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż czynności polegające na sprawdzeniu zgodności zamierzenia budowlanego z ustaleniami mpzp i innymi aktami prawa miejscowego albo z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu, w tym w zakresie dotrzymywania wskaźnika pbc, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony środowiska, stosownie do art. 30 ust. 1b i ust. 6 pkt 2, art. 35 ust. 1 pkt 1 i art. 71 ust. 2 i 5 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, dokonywane są w toku postępowań, na podstawie dokumentów przedłożonych przez wnioskodawców. W każdym postępowaniu organ sprawdza czy złożone dokumenty i proponowane rozwiązania są zgodne z przepisami. W projektach zagospodarowania terenu umieszczone są informacje na temat bilansu terenu, intensywności zabudowy, pbc i inne niezbędne informacje, które pracownicy BAIPP oraz WAB dla poszczególnych dzielnic weryfikują z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przypadku niezgodności organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada postanowieniem, zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, obowiązek usunięcia braków i nieprawidłowości w przedłożonym do zatwierdzenia projekcie budowlanym. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie mają prawa dokonywania czynności kontrolnych w obiekcie budowlanym, na terenie budowy, a także na terenie zakładu pracy. Takie kontrole zlecane są właściwemu organowi nadzoru budowlanego, tj. Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, który posiada szersze uprawnienia kontrolne.

(akta kontroli tom III str. 495-496, 513-515)

9. Z informacji uzyskanych od Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy¹⁴⁷ wynika, iż PINB w latach 2015-2020 przeprowadził 11 022 kontrole w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym, w tym w szczególności w zakresie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, w tym:

- 4049 kontroli na etapie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. W 28 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zagospodarowania działki, a w szczególności dotrzymywania wskaźnika pbc określonego w zatwierdzonym projekcie budowlanym; w 21 przypadkach wymierzono kary, a 18 inwestorów otrzymało decyzję odmawiającą wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu. W jednym przypadku inwestor we własnym zakresie doprowadził nieruchomość do stanu zgodnego z zatwierdzonym projektem, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie;
- 6973 na etapie użytkowania obiektu budowlanego. W 127 przypadkach stwierdzono zagospodarowanie działki lub terenu niezgodnie z ustaleniami mpzp lub decyzji o pozwoleniu na budowę, co polegało np. na zwiększeniu powierzchni utwardzonej, rozbudowie budynków i schodów zewnętrznych, dobudowie obiektów typu wiaty, altany i tarasy, przez co ulegała zmniejszeniu pbc danej działki/terenu.

PINB poinformował, iż nie wystąpiły bariery i problemy (prawne, organizacyjne, dowodowe, itp.) w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją

¹⁴⁴ Sprawozdanie o wydanych pozwoleniach na budowę i zgłoszeniach z projektem budowlanym budowy obiektów budowlanych.

¹⁴⁵ Brak danych za lata 2015-2018, ponieważ sprawozdania B-05 nie zawierały takich danych.

¹⁴⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

¹⁴⁷ Dalej: Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego.

projektową, w tym dotrzymania wskaźnika pbc, ani na etapie uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie obiektów, ani po oddaniu obiektów do użytkowania.

(akta kontroli tom IV str. 480-487)

10. Utrudnienia w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleń na budowę w części dotyczącej zachowania, ochrony i zwiększania terenów zieleni w mieście, w ocenie Zastępcy Prezydenta, wynikały m.in. z tego, że:

- Studium nie jest aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego, a w związku z tym nie może stanowić formalnej podstawy do odmowy wydania warunków zabudowy na terenach zieleni;
- kwalifikuje się jako pbc tereny trawników, na których zaprojektowano dojazdy dla stałych użytkowników czy miejsca postojowe. Zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, skoro z definicji terenu biologicznie czynnego wynika jedynie, że ma to być teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, to organ nie ma podstaw do skutecznego kwestionowania sposobu ich zagospodarowania. Taka interpretacja budzi wątpliwości, ponieważ zaprojektowanie i użytkowanie trawnika jako miejsca postojowego wiąże się z bardzo ograniczonym dostępem promieni słonecznych i wody opadowej oraz penetracją substancji szkodliwych do gruntu.

(akta kontroli tom IV str. 222-242)

11. Do 31 grudnia 2020 r. Rada m.st. Warszawy¹⁴⁸ podjęła pięć uchwał w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, w tym jedną pozytywną i cztery o odmowie ustalenia lokalizacji¹⁴⁹.

Uchwałą nr XXIII/662/2019 z 5 grudnia 2019 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej i inwestycji towarzyszącej Rada m.st. Warszawy ustaliła lokalizację inwestycji mieszkaniowej w Dzielnicy Praga-Południe¹⁵⁰. Założenia tej inwestycji były niesprzeczne ze Studium w zakresie przeznaczenia terenu, wysokości zabudowy, wskaźnika intensywności zabudowy i udziału pbc (określonego również w uchwale). Były natomiast niezgodne z mpzp co do: przeznaczenia terenu (w mpzp przewidziano dla tego terenu funkcje m.in. usług administracyjnych, komunikację kołową, zbiorową i pieszą oraz zieleni ogólnodostępnej), wskaźników wysokości i intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy i udziału pbc. MKUA zaopiniowała przedmiotowy wniosek pozytywnie.

W przypadku czterech uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji wielorodzinnych stwierdzono, iż:

- wnioski inwestorów dotyczyły budowy budynków mieszkalnych wielorodzinnych z lokalami usługowymi lub handlowymi z garażem podziemnym wraz infrastrukturą towarzyszącą,
- przeznaczenie terenów objętych wnioskami było niesprzeczne z zapisami Studium,
- inwestycje nie były zgodne z mpzp co do: wskaźnika intensywności zabudowy (dwa przypadki), wysokości zabudowy (dwa przypadki), minimalnego udziału pbc (jeden przypadek).

W przypadku czterech z pięciu wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji powiadomiono Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska¹⁵¹ o możliwości przedstawienia opinii (art. 7 ust. 12 pkt 13¹⁵² specustawy mieszkaniowej). W dwóch opiniach ww. organ wskazał, że tereny objęte wnioskami znajdują się w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, przy czym jedna z inwestycji nie będzie naruszać ograniczeń wynikających z wyznaczenia ww. formy ochrony ale realizacja drugiej inwestycji może być uzależniona od

¹⁴⁸ Na podstawie art. 7 ust. 4 specustawy mieszkaniowej.

¹⁴⁹ Uchwały nr: XXII/610/2019 z 28 listopada 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w Dzielnicy Żoliborz m.st. Warszawy, XXI/554/2019 z 7 listopada 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy, XVII/420/2019 z 29 sierpnia 2019 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w Dzielnicy Targówek m.st. Warszawy, XXX/861/2020 z 14 maja 2020 r. w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy.

¹⁵⁰ Przy ul. Szaserów i ul. Dynowskiej, budowa trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych z infrastrukturą towarzyszącą.

¹⁵¹ Dalej: RDOS.

¹⁵² Prezydent nie później niż w terminie 3 dni od dnia zamieszczenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej gminy, a jeżeli gmina nie ma strony podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej na stronie internetowej gminy, powiadamia o możliwości przedstawiania opinii przez właściwego regionalnego dyrektora ochrony środowiska – w odniesieniu do form ochrony przyrody, w przypadku inwestycji, dla których nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

technologii w jakich wykonywane będzie jej posadowienie. W pozostałych dwóch opiniach RDOŚ uznał, że inwestycje zaplanowane zostały poza obszarowymi formami ochrony przyrody. W przypadku inwestycji, dla której Rada m.st. Warszawy podjęła uchwałę o ustaleniu jej lokalizacji, nie powiadomiono RDOŚ o możliwości przedstawienia opinii.

(akta kontroli tom III str. 210, 553-584, tom IV str. 1-51)

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, iż nie wystąpiono o opinię do RDOŚ ze względu na położenie terenu objętego wnioskiem, poza obszarowymi i obiektowymi formami ochrony przyrody, określonymi zgodnie z art. 6 ustawy o ochronie przyrody. W przypadku wcześniejszych wystąpień RDOŚ nie przedstawił opinii do wniosków o ustalenie lokalizacji inwestycji mieszkaniowych, ograniczając się do informacji, że teren objęty wnioskiem znajduje się poza obszarowymi i obiektowymi formami ochrony przyrody, określonymi zgodnie z art. 6 ww. ustawy oraz informacji, że na terenie objętym wnioskiem mogą znajdować się rośliny, zwierzęta lub grzyby objęte ochroną gatunkową, na podstawie ustawy o ochronie przyrody oraz umów międzynarodowych wraz ze wskazaniem postępowania, w przypadku zaistnienia ww. okoliczności. W wyniku analizy terenu objętego wnioskiem oraz analizy prawnej uznano, że występowanie o opinię RDOŚ jest zasadne wyłącznie w przypadku lokalizacji terenu objętego wnioskiem w granicach obszarowych form ochrony przyrody, bądź lokalizacji na terenie objętym wnioskiem indywidualnych (obektowych) form ochrony przyrody, określonych w art. 6 ustawy o ochronie przyrody.

(akta kontroli tom III str. 495-496, 517-518, 553)

12. Na podstawie art. 12 ust. 2¹⁵³ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹⁵⁴, wpłynęło 19 informacji o zamierzeniach inwestycyjnych, w tym jedna dotycząca budowy izolatorium dla osób zakażonych koronawirusem na terenach zieleni leśnej (w obszarze SPW). Na wniosek Miasta¹⁵⁵ zostały przeprowadzone przez PINB oględziny¹⁵⁶ w sprawie zgłoszenia rozpoczęcia ww. budowy, w wyniku których stwierdzono brak prowadzenia robót budowlanych na terenie nieruchomości.

(akta kontroli tom IV str. 264-265, 279-281, 289-310)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 w Urzędzie nie wydawano decyzji o warunkach zabudowy, dla terenów chronionych w Studium przed zabudową ze względu na ich funkcje przyrodnicze. W sporządzanych opiniach dla wniosków o wydanie warunków zabudowy na ww. terenach, rekomendowano wydanie decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy. Pomimo to w dzielnicach wydano 52 decyzje o warunkach zabudowy sprzeczne ze Studium, co wynikało z braku prawnego wymogu zgodności warunków zabudowy z zapisami Studium.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą zaplanowano 122 projekty rewitalizacyjne, z tego 58 zrealizowano, 63¹⁵⁷ jest w trakcie, a jeden nie został zrealizowany¹⁵⁸. W latach 2017-2019¹⁵⁹, poza ww. projektami, zaplanowano 240 projektów towarzyszących działaniom rewitalizacyjnym¹⁶⁰, z tego (według stanu na 31 grudnia 2019 r.) zrealizowano 206, a 34 znajdują się w trakcie realizacji¹⁶¹.

¹⁵³ Obowiązywał od 8 marca do 5 września 2020 r.

¹⁵⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm.

¹⁵⁵ Pismo do PINB z 14 września 2020 r., znak: UD-II-WAB.670.235.2020.ARU.

¹⁵⁶ W dniu 12 października 2020 r.

¹⁵⁷ Projekty realizowane zgodnie z przyjętym harmonogramem, których zakończenie zostało zaplanowane po 2020 r.

¹⁵⁸ Projekt pn. „Modernizacja muszli koncertowej w Parku Skaryszewskim” ze względu na brak uzgodnienia dokumentacji projektowej przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, który nie wyraził zgody na zadaszenie amfiteatru.

¹⁵⁹ Od 2017 r. lista tych projektów wykazywana jest w Raporcie z monitorowania ZPR.

¹⁶⁰ Zakres tematyczny wypełniał zapisy ZPR.

¹⁶¹ Zakończenie przewidziano po 2019 r. Brak danych za 2020 r., ponieważ Raport z monitorowania ZPR za 2020 r. jest w trakcie opracowania.

Spośród ww. projektów rewitalizacyjnych, 19 dotyczyło terenów zieleni, z tego pięć zaplanowanych w ZPR, a pozostałe 14 jako towarzyszące.

Realizację tych zadań opisano w pkt. szóstym obszaru pierwszego niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli tom IV str. 257-261)

2. Badaniem objęto dwa przedsięwzięcia z Dzielnicy Targówek pn.: „Budowa ul. Lusińskiej”¹⁶² i „Budowa ul. Rzeszowskiej”¹⁶³ i ustalono, że:

- projekty te nie zostały ujęte w ZPR; projekt „Budowa ul. Lusińskiej” był projektem towarzyszącym działaniom rewitalizacyjnym;
- w obydwu przypadkach dokumentacja projektowa dotyczyła gospodarki zielenią; w projekcie „Budowa ul. Lusińskiej” m.in. uwzględniono zachowanie istniejącej zieleni w miejscach, które nie zostały zagospodarowane nową infrastrukturą oraz wycięcie drzewa pod budowę parkingu, dla „Budowy ul. Rzeszowskiej” uwzględniono wykonanie zieleni w formie trawników oraz wycinkę krzewów i drzew, kolidujących z inwestycją. W obydwu przedsięwzięciach dokonano inwentaryzacji zieleni;
- na etapie planowania i projektowania tych przedsięwzięć nie wydawano opinii dotyczących zagospodarowania zieleni;
- w trakcie prac prowadzonych przez wykonawcę, pracownicy Urzędu Dzielnicy Targówek przeprowadzali kontrole i nie stwierdzili nieprawidłowości w zakresie terenów zieleni¹⁶⁴;
- pbc¹⁶⁵ dla ul. Lusińskiej uległa zmniejszeniu o około 3%¹⁶⁶, a dla ul. Rzeszowskiej wyniosła 20% i była dwukrotnie wyższa od założonych 10% pbc dla tej drogi, w uchwalonym przez Radę m. st. Warszawy mpzp rejonu ul. Św. Wincentego¹⁶⁷;
- na ul. Lusińskiej zrealizowano miejsca postojowe w sposób umożliwiający zachowanie 32 drzew w obrębie pasa drogowego, za wyjątkiem wycięcia jednego drzewa¹⁶⁸ pod miejsce parkingowe. Nie było możliwości wykonania nasadzenia zastępczego, z uwagi na usytuowanie sieci podziemnych. Na ul. Rzeszowskiej, z uwagi na charakter inwestycji (przebudowa istniejącego niezagospodarowanego pasa drogowego na jezdnię z chodnikami i zjazdami) nie było możliwe zachowanie istniejącej zieleni, ani jej zwiększenie. Wycięto 13 drzew¹⁶⁹, w zamian nasadzono 15 tego samego gatunku w lokalizacji zastępczej (ul. Przewoźników), z uwagi na usytuowanie infrastruktury podziemnej¹⁷⁰;
- prawidłowa realizacja tych przedsięwzięć została potwierdzona protokołami odbioru końcowego umowy i odbioru technicznego.

(akta kontroli tom II str. 485, tom V str. 276-465)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W skontrolowanych dwóch przedsięwzięciach inwestycyjnych uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni. Dokonano inwentaryzacji zieleni oraz uwzględniono, w dokumentacjach projektowych, jej zagospodarowanie. Ubytki zieleni, związane z kontrolowanymi przedsięwzięciami, zrekompensowano nasadzeniami zastępczymi. W jednym przedsięwzięciu (ul. Lusińska) pbc uległa zmniejszeniu o około 3%, natomiast w drugim przedsięwzięciu (ul. Rzeszowska) zwiększyła się dwukrotnie (20%), w stosunku do pbc określonej w planie miejscowym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

¹⁶² Zrealizowano w latach 2016-2018, dalej: ul. Lusińska.

¹⁶³ Zrealizowano w latach 2017-2019 r., dalej: ul. Rzeszowska.

¹⁶⁴ Nie sporządzano dokumentacji z tych kontroli.

¹⁶⁵ Dla obydwu przedsięwzięć określona wartość pbc jest wartością szacunkową obliczoną na podstawie zaznaczonych granic pasa drogowego i zdjęć satelitarnych w serwisie mapowym mapa.um.warszawa.pl.

¹⁶⁶ Przed przebudową pbc wynosiła około 23%, a po przebudowie około 20% (dla tego obszaru nie ma mpzp).

¹⁶⁷ Uchwała nr LVIII/1508/2017 z dnia 30 listopada 2017 r.

¹⁶⁸ Klon jesionolistny wielopniowy. Nie podlegało zgłoszeniu do organów wydających zezwolenie (art. 83f ustawy o ochronie przyrody).

¹⁶⁹ Klon czerwony *Acer rubrum* „Red Sunset”.

¹⁷⁰ Decyzja Marszałka Województwa Mazowieckiego nr 807/2019/PE-ZD-II z 22 lipca 2019 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Warszawie.

Warszawa, dnia 2 czerwca 2021 r.

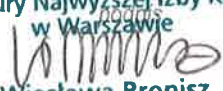
Kontrolerzy:
Inga Piotrowska
Główny specjalista kontroli państwowej


podpis

Magdalena Raczkowska
Starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie
z up. 
Wiesława Bronisz
p.o. Wicedyrektora