

Obowiązujące przepisy wciąż nie chronią przed zabudową terenów zielonych spełniających w miastach istotne funkcje klimatyczne, wentylacyjne, czy hydrologiczne. Jak pokazała kontrola przeprowadzona przez NIK, normy prawne regulujące od 18 lat planowanie i zagospodarowywanie przestrzenne zamiast wspierać zachowanie i powiększanie systemów przyrodniczych dopuszczają do ich postępującego i nieodwracalnego osłabiania.

Obecnie jedynie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp) umożliwiają samorządom skuteczną ochronę terenów zielonych przed zabudową. To te dokumenty wskazują gdzie w przyszłości mogą powstać w gminie drogi, punkty usługowe, przychodnie, szkoły czy place zabaw i ostatecznie zabezpieczają miejsca przeznaczone na zieleń. Problem w tym, że choć wg ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. plany miejscowe powinna mieć każda gmina, ich tworzenie nie jest obowiązkowe. W efekcie rzadko pokrywają one 100% powierzchni gminy (średnia krajowa to 31,4%). Wśród miast kontrolowanych przez NIK, na koniec 2020 r. jedynie Chorzów był objęty planami miejscowymi w całości, Mikołów niemal w 100%, a Zamość w 99%. Na drugim biegunie znalazł się Leżajsk, w którym plany zagospodarowania przestrzennego pokrywały niecałe 10% powierzchni miasta. **Presja inwestycyjna dotyczy jednak przede wszystkim największych miast. Mimo to, pokrycie planami miejscowymi kontrolowanych stolic województw również było mocno zróżnicowane i wynosiło w badanym okresie od ok. 16% w Rzeszowie do niemal 69% w Krakowie.**

W sytuacji, gdy inwestycja ma powstać na terenie nieobjętym planem miejscowym, urzędy wydają decyzje o warunkach zabudowy (WZ), które nie zawierają wiążących zapisów dotyczących urządzania i kształtowania zieleni. Na 180 decyzji WZ zbadanych przez Najwyższą Izbę Kontroli, ponad połowa umożliwiała zabudowę terenów zielonych, ponieważ rady miast albo w ogóle nie przystąpiły do opracowania dla tych rejonów miejscowych planów zagospodarowania, albo opracowywanie planów trwało od kilku, a w skrajnych przypadkach nawet od kilkunastu lat. **Bez planów miejscowych, samorzady nie miały kontroli nad zagospodarowaniem terenów, które wcześniej, ze względu na ich walory przyrodnicze, same chciały wyłączyć z zabudowy, co zapisano w gminnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium).** Stąd też wniosek NIK do premiera o zmianę przepisów. Zdaniem Izby w przypadku terenów spełniających funkcje przyrodnicze, do czasu objęcia ich planem miejscowym wydawanie decyzji WZ powinno być zawieszane. Obecnie możliwe jest jedynie ich odroczenie i to najwyżej na 9 miesięcy.

**W 2020 r. ochronę terenów zielonych osłabiła jeszcze ustawa o zapobieganiu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu COVID-19. Dopuszczała ona zabudowę, także obszarów przyrodniczych, z pominięciem przepisów regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, a nawet przepisów budowlanych.** Kontrola przeprowadzona przez NIK wykazała, że tylko do trzech urzędów miast (Krakowa, Tarnowa i Warszawy) wpłynęły informacje od inwestorów dotyczące 70 inwestycji, m.in. budynków mieszkalnych jedno- i wielorodzinnych, które miały być stawiane na terenach określonych w studium jako tereny zielone. W skali kraju organy nadzoru budowlanego otrzymały informacje o 585 inwestycjach realizowanych na podstawie ustawy COVID-19, ale nie są to pełne dane. W niemal połowie przypadków stwierdzono, że inwestycje nie były zgodne nawet z celami ustawy.

**Mimo tych problemów, w kontrolowanych przez NIK miastach, zarządzanie terenami zielonymi na ogół przyczyniało się do ich zachowania i powiększenia, w sumie o 221,5 ha, z czego najwięcej gruntów z przeznaczeniem na taki cel kupił Kraków - 96,3 ha.**

NIK skontrolowała 19 urzędów miast i dwa urzędy dzielnicowe m.st. Warszawy (Bemowo i Bielany). Kontrola objęła lata 2015-2020.

### Główny problem - brak planów miejscowych

Zgodnie z obowiązującą ustawą, każda gmina powinna uchwalić **studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego** obejmujące cały jej obszar oraz **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**, dotyczące poszczególnych miejsc. I to właśnie te plany są jednym instrumentem prawnym, który obecnie chroni tereny zielone przed niekontrolowaną zabudową. W „Strategicznym planie adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030” zakładano, że w 2020 r. plany miejscowe obejmą 35% powierzchni kraju, ale tak się nie stało. Wskaźnik ten wyniósł wówczas ponad 31%, a to oznacza wzrost od 2015 r. jedynie o nieco ponad 2 punkty procentowe.

Uchwalanie planów miejscowych nie jest obowiązkowe, stąd tak różne podejście władz poszczególnych gmin do przygotowywania tych dokumentów. Na koniec 2020 r. wśród kontrolowanych przez NIK miast tylko Chorzów był nimi objęty w całości, z kolei Leżajsk jedynie w niecałych 10%.

W przypadku miast wojewódzkich, w badanym okresie do największego przyrostu powierzchni objętej planami miejscowymi doszło w Krakowie – o ok. 19 punktów procentowych (pp), a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego opracowano tam ze szczególnym naciskiem na tereny cenne przyrodniczo, by je skutecznie chronić przed zabudową. **Najmniejszy przyrost powierzchni objętej planami miejscowymi dotyczył natomiast Rzeszowa i przez sześć lat wyniósł zaledwie 0,4 pp, choć już w 2018 r. Rada Miasta zauważyła, że brak planów w rejonie Wisłoka pozbawia miasto kontroli nad zagospodarowaniem tych obszarów i zmusza do wydawania decyzji WZ dla terenów zielonych.**

Jak pokazała kontrola przeprowadzona przez NIK, jednym z głównych problemów związanych z planami miejscowymi był czas ich przygotowywania. W skrajnych przypadkach proces ten trwał nawet kilkanaście lat. Dane GUS dotyczące miast wojewódzkich pokazują, że w Warszawie w 2020 r. 86% planów miejscowych powstawało dłużej niż 3 lata, z kolei najszybciej takie plany tworzone w Gdańsku.

**Trzeba jednak dodać, że nawet mając plany miejscowe, samorządy nie zawsze konsekwentnie chroniły objęte nimi tereny zielone. W Lublinie w 2021 r. zmieniono jeden z planów dopuszczając powstanie stadionu żużlowego i innych obiektów w dolinie rzeki Bystrzycy, która stanowi główny korytarz ekologiczny miasta i korytarz o znaczeniu regionalnym. Do zmiany doszło, mimo, że nie była ona spójna ani z ustaleniami studium, ani ze strategią miasta, ani z planem adaptacji do zmian klimatu. Urząd Miasta nie zlecił analizy zgodności inwestycji z tymi dokumentami, tymczasem w 2011 r. i w 2019 r. zapisano w nich wyłączenie z zabudowy właśnie tego rejonu miasta.**

### Zamiast planów miejscowych decyzje WZ

Tam, gdzie brakowało planów miejscowych niejednokrotnie rosła liczba wniosków składanych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy (WZ). Problem w tym, że przepisy nie dają podstaw do tego, by w takich decyzjach umieścić nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia wynikające z potrzeb ochrony środowiska. Zgodnie z prawem, decyzje WZ nie muszą być nawet zgodne ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które określa politykę przestrzenną gminy, w tym wskazuje tereny wyłączone z zabudowy.

**NIK zbadała w skontrolowanych urzędach 180 decyzji WZ. Ponad 53% z nich umożliwiło zabudowę terenów o funkcjach przyrodniczych, mimo że według studium były one wyłączone z zabudowy właśnie ze względu na te funkcje. Większość decyzji dotyczyła budowy jednorodzinnych i wielorodzinnych budynków mieszkalnych.**

### Najbardziej jaskrawe przykłady:

- w decyzjach WZ wydanych w Warszawie **dopuszczono do budowy** 38 budynków jednorodzinnych na terenach zielonych związanych z przebiegiem cieku wodnego spełniającego istotną rolę retencji i odprowadzania wód. Teren ten nie był objęty żadnymi planami;
- w decyzjach WZ wydanych w Katowicach **dopuszczono do budowy** budynków jednorodzinnych na działkach w ciągu korytarza ekologicznego rzeki, objętych ochroną przed przekształceniami oraz zakazem lokalizacji zabudowy. Teren był zagrożony powodzią lub podtopieniami. **Do opracowania planu miejscowego przystąpiono w 2011 r.;**
- w decyzjach WZ wydanych w Krakowie **dopuszczono do budowy** budynku jednorodzinnego na działce położonej, według studium w strefie kształtowania systemu przyrodniczego, korytarza przewietrzania miasta oraz obszaru wymiany powietrza. Teren ten był zagrożony powodzią;
- w decyzjach WZ wydanych w Łodzi **dopuszczono do budowy** budynku wielorodzinnego na terenie wskazanym w studium, jako obszar wyłączony spod zabudowy, leżący w znacznej części w obrębie korytarza ekologicznego wyznaczonego wzdłuż doliny rzeki, zagrożony podtopieniem i zalewaniem.
- w decyzjach WZ wydanych w Rzeszowie **dopuszczono do budowy** zespołu budynków wielorodzinnych (o wysokości od 10 do 55 m) na terenie przeznaczonym w studium na rekreację, turystykę i sport w zieleni urządzonej. Teren leży w dolinie rzeki, stanowiącej naturalny korytarz umożliwiający przepływ mas powietrza. **Inwestycja znajdowała się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.**

NIK zwraca też uwagę na to, że w kontrolowanych miastach, zwłaszcza największych, nie monitorowano liczby decyzji WZ, a także pozwoleń na budowę wydanych dla terenów, które według studium podlegały ochronie przed zabudową i spełniały funkcje przyrodnicze. Wśród miast wojewódzkich tylko urząd w Lublinie, choć nie prowadzono tam ewidencji w tym zakresie, podał w trakcie kontroli, że w latach 2015-2020 wydano 924 takich decyzji (21,5% decyzji WZ). W mniejszych miastach skala wydawania decyzji WZ dla przedsięwzięć na terenach o funkcjach przyrodniczych była w badanym okresie niewielka. Najwięcej wydano ich w Leżajsku - 46 i w Biłgoraju - 34. W ogóle nie wydano takich decyzji w Zamościu, Wejherowie i Chorzowie. Inne urzędy nie były w stanie podać liczby decyzji WZ dla terenów zielonych, mimo że ich wydanie było niezgodne z polityką przestrzenną gminy.

**Nieskuteczne w tym zakresie były także przepisy rządowych rozporządzeń. Prowadziło to do sytuacji, w których na terenach zielonych, na podstawie decyzji WZ można było budować osiedla mieszkaniowe z pominięciem oceny oddziaływania takich przedsięwzięć na środowisko.** Tak się działo w przypadkach, w których decyzje WZ wydawano dla sąsiednich działek temu samemu lub różnym inwestorom. Przykładem może być Warszawa. W latach 2015-2020 w Urzędzie Miasta złożono kilka wniosków o wydanie decyzji WZ dla pojedynczych budynków wielorodzinnych. Okazało się, że choć stały na innych działkach, w rzeczywistości miały wspólny układ komunikacyjny i były powiązane ze sobą technicznie oraz gospodarczo tworząc osiedle.

W badanym okresie przepisy nie zapewniały również zachowania w miastach wysokiej jakości

„powierzchni biologicznie czynnej”. Problem w tym, że termin ten nie został zdefiniowany w żadnym akcie prawnym, a w urzędach utożsamiano go zazwyczaj z „terenem biologicznie czynnym” ujętym w przepisach budowlanych. Pojęcie to określa ile procent działki może zająć budynek, a jaką powierzchnię trzeba zostawić pod naturalną zieleń (wraz z wodami powierzchniowymi). **W wyniku zmian tej definicji, od 2004 r. sukcesywnie zmniejszono wymogi dotyczące walorów biologicznych terenów pod zabudowę. Obecnie powierzchnia terenu biologicznie czynnego musi stanowić co najmniej 25% powierzchni działki budowlanej przeznaczonej pod zabudowę wielorodzinną, budynki opieki zdrowotnej (z wyjątkiem przychodni) oraz oświaty i wychowania. Chyba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wskazuje inaczej. Jak pokazała kontrola przeprowadzona przez NIK, niejasne przepisy prowadziły do sytuacji, w których część urzędów, ze względu na brak podstawy prawnej, nawet nie ustalała w decyzjach WZ wskaźnika powierzchni biologicznej.**

### Przepisy covidowe, czyli brak przepisów

**Negatywny wpływ na zachowanie terenów zielonych miały także obowiązujące od 8 marca do 5 września 2020 r. przepisy ustawy o szczególnych rozwiązaniach dotyczących zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19.** Artykuł 12 tej ustawy wyłączał stosowanie przepisów Prawa budowlanego oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (upzp) z 2003 r. w sprawach projektowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych, w tym zmiany sposobu ich użytkowania. Prowadzenie tego rodzaju robót wymagało jedynie poinformowania starosty, wojewody lub Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (organy administracji architektoniczno-budowlanej). **Przepis ten umożliwiał realizację inwestycji z pominięciem planów miejscowych, a w przypadku ich braku, nie było wymagane uzyskania decyzji WZ, a nawet pozwolenia na budowę.**

**Także w skontrolowanych przez NIK urzędach, znalazły się przedsięwzięcia zgłoszone na podstawie ustawy COVID-19, m.in.:**

- do UM Krakowa wpłynęło 21 informacji dotyczących zabudowy terenów, które w studium określono, jako tereny zielone. Miały tam powstać budynki jednorodzinne i wielorodzinne, hale magazynowo-produkcyjne oraz budynki biurowo-mieszkalne,
- do UM Tarnowa wpłynęły informacje o przystąpieniu do budowy 48 budynków mieszkalnych jednorodzinnych na 45 działkach o powierzchni 3,1 ha na terenach, które w planie miejscowym zostały sklasyfikowane, jako tereny zielone wyłączone spod zabudowy,
- do UM m.st. Warszawy wpłynęła informacja dotycząca budowy na terenach zieleni leśnej, w obszarze Systemu Przyrodniczego Warszawy. Miało tam powstać izolatorium dla osób zakażonych koronawirusem.

W skali kraju, jak poinformowała NIK p.o. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, organy nadzoru budowlanego miały informacje o 585 inwestycjach zgłoszonych w ramach przepisów covid-owych, z czego ponad połowę już rozpoczęto. W 276 przypadkach organy nadzoru budowlanego stwierdziły, że inwestycje nie są zgodne z celami ustawy.

### Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych

Tereny zielone to jeden z tych czynników, które świadczą o atrakcyjności miasta i mają wpływ, na jakość życia oraz zdrowie mieszkańców. W podstawowych dokumentach strategicznych i planistycznych

obowiązujących w skontrolowanych przez NIK urzędach znalazły się informacje na temat zasobów przyrodniczych poszczególnych miast i oceny ich stanu. Zwracano w nich uwagę także na konieczność ochrony konkretnych terenów zielonych i związane z tym problemy, wynikające choćby z coraz większej presji inwestycyjnej.

Żaden z objętych badaniem urzędów nie przeprowadził natomiast kompleksowej inwentaryzacji zieleni (zwłaszcza drzewostanu), co ułatwiałaby zarządzanie jej zasobami, w tym planowanie rozwoju i kontrolę stanu zdrowotnego. Najczęściej inwentaryzacja dotyczyła wybranych terenów, np. parków czy skwerów poddawanych procesom rewitalizacyjnym lub terenów, na których realizowano przedsięwzięcia związane z budową i remontem dróg oraz obiektów użyteczności publicznej. **Brak kompleksowej inwentaryzacji prezydenci i burmistrzowie miast tłumaczyli z reguły dużymi kosztami, dotyczącymi także jej późniejszej aktualizacji.**

Na 19 skontrolowanych miast, tylko Kraków wypracował kierunki rozwoju i zarządzania zielenią, w tym stworzył m.in. diagnozę stanu zieleni, priorytety rozwoju, a także konkretne wskazania do opracowania planów miejscowych i listę koniecznych inwestycji. Zagadnienia związane z zielenią miejską uwzględniono natomiast w większości programów rewitalizacyjnych, a do urzędów miast nie wpływały protesty, zastrzeżenia, czy uwagi dotyczące zmniejszenia w ramach rewitalizacji powierzchni terenów zielonych, czy usuwania z nich drzew i krzewów. **Nie mniej jednak analiza 37 przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykazała, że większość z nich nie przyczyniła się do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej.**

Nie mniej jednak, jak pokazała kontrola NIK, zarządzanie terenami zielonymi w kontrolowanych przez NIK miastach na ogół przyczyniało się do ich zachowania i powiększania. Wydatki na ten cel stanowiły tam średnio 1,1% wydatków ogółem, najwięcej przeznaczył na ten cel Kraków – 2,1%.

W badanym okresie, na potrzeby tworzenia i urządzania terenów zielonych miasta objęte kontrolą, poza Sopotem, Chorzowem, Mikołowem i Leżajskiem kupiły grunty o łącznej powierzchni 221,5 ha. Najwięcej Kraków - 96,3 ha za ponad 95 mln zł i Lublin - 75 ha za 1 zł netto. W tym ostatnim przypadku, właściciel działek składających się na kompleks tzw. „Górek Czechowskich” o powierzchni w sumie ponad 105 ha, zobowiązał się do takiej sprzedaży w zamian za umieszczenie przez Miasto w studium i w założeniach przestrzennych gminy zapisu o możliwości przeznaczenia pozostałej części terenu pod zabudowę mieszkaniową.

Kontrolowane miasta w latach 2015-2020 także sprzedały grunty, którym w dokumentach planistycznych przypisywano funkcje przyrodnicze. W sumie 14,4 ha, z czego najwięcej sprzedała Łódź - 5,6 ha, przy czym park o powierzchni 2,7 ha przekazano w formie darowizny Politechnice Łódzkiej z zastrzeżeniem, że przestrzeń ta ma pozostać ogólnodostępna. Z kolei w trakcie kontroli NIK, miasto zweryfikowało plany sprzedaży nieruchomości gminnych i wyłączyło z nich działki o łącznej powierzchni 50,5 ha stanowiące tereny zieleni, bądź planowane do takiego zagospodarowania.

Za nierzetelne NIK uznała działania prezydenta Lublina, który nie dysponował pełnymi analizami na temat tego jakie funkcje przyrodnicze spełniają działki miejskie przeznaczone na sprzedaż. Za zgodą Rady Miasta zbył na przykład tereny w dolinie rzecznej, dla których miasto wydało decyzją WZ zezwalającą na budowę wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Kilka miesięcy później, ta sama Rada, podobnie jak prezydent uznała, że działka położona jest w obszarze chronionym przed urbanizacją, a zwiększanie tam istniejącej zabudowy nie ma żadnego uzasadnienia. Zdaniem Izby, do nieprawidłowości

w tym zakresie przyczyniła się niedostateczna koordynacja prac poszczególnych wydziałów urzędu oraz pomijanie przy sprzedaży działek założeń polityki przestrzennej i celów strategicznych miasta.

**NIK sprawdziła także zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wydane w kontrolowanych miastach. W badanym okresie z nieruchomości gminnych wycięto w sumie niemal 116 tys. drzew i ponad 141 tys. m<sup>2</sup> krzewów, najwięcej w Warszawie - prawie 37 tys. drzew i niemal 16 tys. m<sup>2</sup> krzewów.**

W zamian za wycięte drzewa trzeba posadzić nowe. Z kontroli wynika, że w dziesięciu na 19 skontrolowanych miast, na nieruchomościach gminnych nasadzono mniej drzew niż z nich wycięto - w Katowicach o ponad 17 tys., w Lublinie o ok. 4 tys., a w Łodzi o ponad 2 tys. **W pozostałych 9 miastach nasadzono więcej drzew niż usunięto - w Warszawie o prawie 10 tys., Krakowie o ok. 7 tys., w Gdańsku o ok. 4 tys.**

**Zdaniem samorządów, podstawowym problemem, jeśli chodzi o usuwanie drzew, były w badanym okresie zbyt liberalne przepisy przewidujące niskie opłaty i kary za wycinkę. Nie zachęcało to inwestorów do szukania rozwiązań, które pozwoliłyby zachować drzewa na terenach objętych budową.**

**WNIOSKI de lege ferenda po kontroli przeprowadzonej przez NIK:**

### Do Prezesa Rady Ministrów

- o wprowadzeniu do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przepisu obligującego gminę do podjęcia prac nad planami miejscowymi dla terenów wyłączonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze, co będzie wiązało się z zawieszeniem postępowań w sprawie wydania decyzji WZ do czasu uchwalenia planu na podstawie art. 62 ust. 2 upzp;
- o wprowadzeniu podstawy prawnej do określania w decyzji WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu wynikających z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w art. 72 Prawa ochrony środowiska;
- o wprowadzeniu w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawy prawnej do skutecznego ustalania w decyzji lokalizacyjnej minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, z jednoczesnym określeniem w upzp lub rozporządzeniu wykonawczym sposobu ustalania tego parametru;
- o zdefiniowaniu powierzchni biologicznie czynnej w przepisach prawa regulujących system planowania przestrzennego.

### Do Ministra Klimatu i Środowiska

- o zainicjowanie zmiany przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, tak by została wyeliminowana możliwość unikania oceny środowiskowej w przypadku podziału inwestycji budowlanych na mniejsze etapy i uzyskiwania dla nich odrębnych decyzji WZ przez różne podmioty i osoby.

*Źródło: NIK*