



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.008.01.2021

Pan
Marcin Krupa
Prezydent Miasta Katowice
ul. Młyńska 4
40-098 Katowice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Katowice ¹ , ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Krupa, Prezydent Miasta od 8 grudnia 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych. 2. Zarządzanie terenami zielonymi. 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni. 4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie mających wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Anna Hulboj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/67/2021 z 18 marca 2021 r. Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/68/2021 z 18 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1 – 4)

¹ Zwany dalej: „Urzędem”.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, zwana dalej: *ustawą o NIK*.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W dokumentach planistycznych Miasta Katowice⁴ koncentrowano się na rewitalizacji zdegradowanych dzielnic miejskich, a ujęte w nich przedsięwzięcia miały na celu stworzenie atrakcyjnej przestrzeni przyrodniczo-rekreacyjnej. Miasto nie opracowało diagnozy stanu i rozmieszczenia zieleni na terenie Katowic, posiadało natomiast opracowania w zakresie walorów zieleni, obejmujące niektóre jego fragmenty. W dokumentach planistycznych i strategicznych dokonano ogólnej oceny stanu środowiska i zawarto w nich rekomendowane działania. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁵ obejmowały 27,5% powierzchni Katowic. Wprawdzie w latach 2015-2020 wzrósł udział powierzchni Miasta objętej planami miejscowymi, to wciąż utrzymywał się on na relatywnie niskim poziomie, co – zdaniem NIK - zagraża niekontrolowaną zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych w sposób niezgodny z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w *Studium*, dla których nie podjęto prac nad mpzp lub prace nad ich opracowaniem są w toku. Tego typu presja inwestycyjna dotyczyć może w szczególności 11 obszarów zieleni o funkcji przyrodniczo-ekologicznej oraz 12 terenów wskazanych w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Katowic*⁶ jako tereny wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, dla których Miasto nie podjęło działań mających na celu opracowanie mpzp. Takich działań nie podjęto również w odniesieniu do 33 obszarów leśnych. Władze Miasta dostrzegają problem zabudowy terenów zielonych i korzyści ekologicznych pod inwestycje mieszkaniowe.

Analiza 10 mpzp wykazała, że w dokumentach tych zawarto opisy działań związanych z zielenią, zadrzewieniami i utrzymaniem wód, a przeznaczenie terenów było zgodne z funkcją tych terenów opisaną w *Studium*. Plany te zostały poddane konsultacjom społecznym, a analiza zapisów dotyczących zieleni miejskiej w poszczególnych dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta nie wykazała rozbieżności.

W okresie objętym kontrolą udział terenów zieleni utrzymywał się na podobnym poziomie. W celu realizacji zadań związanych z utrzymaniem dobrostanu w zakresie terenów zieleni w Katowicach utworzono Zakład Zieleni Miejskiej, a w budżecie Miasta zapewniono środki finansowe na utrzymanie infrastruktury związanej z terenami zieleni, pielęgnacją drzewostanu oraz rewitalizacją i zakładaniem nowych terenów zielonych. Miasto wywiązywało się z obowiązków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, dokonując nasadzeń w miejscach i w ilościach ujętych w tych zezwoleniach. Rzetelnie i terminowo składane były do GUS wymagane w ww. zakresie sprawozdania. Podjęte przez Miasto działania rewitalizacyjne przyczyniły się do utrzymania terenów zieleni, co stwierdzono na przykładzie dwóch przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

Miasto nie monitorowało presji inwestycyjnej na terenach przyrodniczych, wyłączonych w *Studium* z zabudowy, podejmowało natomiast działania doraźne w postaci zawieszenia postępowania dotyczącego wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas nie dłuższy niż dziewięć miesięcy.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Zwanego dalej: „Miastem”.

⁵ Zwane dalej: „mpzp”.

⁶ Zwane dalej: „*Studium*”.

W postępowaniach w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę⁷ uwzględniano kwestie związane z ochroną środowiska, w tym ochroną zieleni. W zbadanym zakresie, w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną zieleni, nie stwierdzono nieprawidłowego, w tym niezgodnego z ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸, wydania decyzji o warunkach zabudowy. We wszystkich tych postępowaniach, zgodnie z art. 60 ust. 4 *ustawy o planowaniu*, projekty decyzji zostały sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 5 tej ustawy. Również w przypadku postępowań o wydanie pozwolenia na budowę nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zagadnień związanych z ochroną zieleni. Wydanie pozwoleń na budowę poprzedzone było sprawdzeniami, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 2004 r. Prawo budowlane⁹, obejmującymi m.in. zgodność zatwierdzanego projektu z ustaleniami mpzp albo decyzji o warunkach zabudowy oraz wymaganiami ochrony środowiska, w tym ochrony zieleni. W jednym ze zbadanych przypadków stwierdzono jednak nieprawidłowość, która dotyczyła niezgodnienia z Dyrektorem Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach¹⁰ projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji na terenach wykorzystywanych na cele rolne¹¹, znajdujących się w otwartej dolinie rzeki Mleczna, co naruszało postanowienia art. 53 ust. 4 pkt 6 w zw. z art. 64 ust. 1 *ustawy o planowaniu*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

Opis stanu faktycznego

1. *Strategia Rozwoju Miasta „KATOWICE 2030”* została przyjęta przez Radę Miasta Katowice¹³ uchwałą XIX/365/15 z dnia 17 grudnia 2015 r.¹⁴. *Strategia* została opracowana przez Miasto przy współpracy z Zespołem Metodyczno-Projektowym z Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

Dokonana w 2019 r. aktualizacja nie dotyczyła zagadnień w zakresie zachowania i zwiększania terenów zieleni, natomiast dotyczyła korekty zestawu wskaźników monitoringu¹⁵.

(akta kontroli str.11 – 12 i 15)

2. W *Strategii* nie zostały uwzględnione zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych. Wskazano natomiast, że pierwsze pole strategiczne „*Jakość życia*” zostało uznane za wiodące w *Strategii* dla wszystkich

⁷ Badaniem objęto dziesięć postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i dziesięć postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm., zwana dalej: *ustawą o planowaniu*.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., zwanej dalej: *Prawem budowlanym*.

¹⁰ Działającym z upoważnienia Marszałka Województwa Śląskiego.

¹¹ Łąki, które ujęte były w ewidencji gruntów jako *grunty rolne*, a w *Studium* jako teren o symbolu N.13/ZE.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹³ Zwaną dalej: Radą Miasta.

¹⁴ Zmieniona uchwałą Rady Miasta Katowice nr VI/109/19 z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie zmian w *Strategii Rozwoju Miasta „Katowice 2030”*, zwana dalej „*Strategią*”.

¹⁵ Rozdział XIII. System monitoringu i ewaluacji Strategii Rozwoju Miasta.

grup społecznych Katowic z punktu widzenia warunków zamieszkania, pracy i sposobów spędzania czasu wolnego, a także tworzenia przyjaznych warunków społeczno-przyrodniczych. Jako kierunki działań w ww. polu przyjęto m.in. rewitalizację zdegradowanych dzielnic miejskich, a jako przedsięwzięcia strategiczne wskazano:

- stworzenie przestrzeni publicznych w dzielnicach Katowic w formie centrów społecznościowych wraz ze skwerami i parkami oraz urządzeniami sportowo-rekreacyjnymi;
- urządzenie atrakcyjnych przestrzeni przyrodniczo-rekreacyjnych na terenach zielonych (np. Park Bogucki, Park Murckowski) oraz w sąsiedztwie akwenów i cieków wodnych (np. Dolina Trzech Stawów, akweny dzielnicy Szopienice, Ślepiotka, Kłodnica).

W *Strategii* określono wprowadzić sposób jej realizacji, monitoringu i ewaluacji, w tym m.in. wskaźniki monitoringu (dla poszczególnych pól strategicznych), lecz wśród przyjętych wskaźników nie ujęto wskaźników dotyczących terenów zielonych. Zgłoszone w trakcie konsultacji społecznych¹⁶ komentarze i uwagi do projektu *Strategii* nie dotyczyły spraw związanych z terenami zieleni.

(akta kontroli str. 12 i 16 – 26)

3. Rada Miasta uchwaliła również *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2017-2020*¹⁷. Program ten opracowany został przez zespół autorski Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach na zlecenie Urzędu.

W *Programie* zawarto m.in. ocenę stanu środowiska na terenie Katowic, prognozę jego zmian i potencjalnych problemów oraz rekomendowane działania. Wśród nich odnotowano brak planów miejscowych i innych dokumentów (strategii, programów), które określałyby udział przyrody w ładzie przestrzennym i dobrostanie mieszkańców Katowic oraz gwarantowały zachowanie ciągłości przyrodniczej, a także presję na wykorzystywanie terenów zieleni pod inwestycje. Wskazano również na takie problemy jak:

- postępująca utrata ciągłości systemu przyrodniczego, m.in. w wyniku zabudowy korytarzy ekologicznych,
- uszczuplanie powierzchni terenów zielonych pod inwestycje mieszkaniowe,
- zagrożenie postępującej fragmentacji systemu przyrodniczego wywołana presją urbanizacyjną, wykorzystywanie terenów zielonych pod inwestycje.

W *Programie* ujęto trzy cele główne oraz 13 celów szczegółowych, w tym *Zapewnienie wysokiej jakości, dobrej publicznej dostępności i wielofunkcyjności zasobów przyrody miasta*. Program zawierał odrębną część pn. *Zasoby przyrodnicze*, w której wskazano na potrzebę przeprowadzenia inwentaryzacji drzewostanów miejskich, w tym zwłaszcza zieleni przyulicznej, z uwzględnieniem ich walorów oraz zagrożeń i potencjalnych konfliktów, a także wprowadzanie planów miejscowych, gwarantujących zasady gospodarowania zasobami przyrody w kategoriach usług ekosystemowych i zielonej infrastruktury. Proponowano też wprowadzenie odpowiednich zapisów do dokumentów planistycznych i egzekwowanie zasady, w myśl której wprowadzanie docelowej zielonej infrastruktury ma nastąpić nie później niż wraz z oddaniem inwestycji. W *Programie*

¹⁶ Na Platformie Konsultacji Społecznych.

¹⁷ Uchwałą NR XLIV/832/17 Rady Miasta Katowice z dnia 22 czerwca 2017 r., zwany dalej „Programem”. Poprzednio obowiązywał, uchwalony uchwałą Nr LVI/1318/14 Rady Miasta Katowice z dnia 29 października 2014 r. *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Katowice na lata 2014-2017 z perspektywą do roku 2021*.

rekomendowano stopniowe wdrożenie systemu gospodarowania zasobami przyrody Katowic opartego m.in. na następujących fundamentach:

- zinwentaryzowanie zasobów i ich ocena w kategoriach usług ekosystemowych oraz zielonej infrastruktury, z uwzględnieniem zasobów przyrody spontanicznie kształtujących się na terenach pogórnich, przemysłowych, pourbanizowanych i porolnych,
- przyjęcie i przestrzeganie zasady sumarycznego niezmnieszenia areálu publicznie dostępnych terenów zielonych, w tym lasów, w granicach Katowic oraz dążenia do zwiększenia ciągłości korytarzy ekologicznych.

W *Programie* wskazano zadania i podmioty zobowiązane do ich wykonania, jednakże nie wskazano terminów ich realizacji. Przy niektórych zadaniach podano natomiast, że mają one charakter ciągły.

(akta kontroli str. 27 – 45)

W okresie objętym kontrolą Prezydent Miasta sporządzał i przedstawiał Radzie Miasta raporty z wykonania *Programu*, zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska¹⁸.

W raporcie z realizacji *Programu* za lata 2017–2018¹⁹ zawarto m.in. ocenę realizacji zadań w nim określonych, stwierdzając że w zakresie zagadnienia obejmującego zasoby przyrodnicze, z 16 zadań, dwa zostały zrealizowane, dziewięć było realizowanych w sposób ciągły, trzy były w trakcie realizacji, a dwa zadania będą realizowane w kolejnych latach.

Jako zadania zrealizowane wskazano na przyjęcie funkcji transportowej jako podstawowej dla budowanej infrastruktury rowerowej oraz utworzenie Centrum Edukacji Ekologicznej w Katowicach-Murckach.

W trakcie realizacji były zadania:

- inwentaryzacja przyrodnicza wraz z waloryzacją środowiska (inwentaryzacja była realizowana dla poszczególnych terenów i dla dużych inwestycji realizowanych przez Miasto),
- zainicjowano inwentaryzację zasobów drzewostanów miejskich poprzez aktywizację mieszkańców, którzy poprzez portal internetowy NaprawmyTo.pl mogą zgłaszać problemy w zakresie zieleni miejskiej,
- opracowano *Plan adaptacji do zmian klimatu*, w których preferowano nasadzenia gatunków odpornych na zanieczyszczenia oraz na warunki miejskie. Podejmowano akcje w celu zwiększenia ilości zieleni w Mieście.

Zadania realizowane w sposób ciągły dotyczyły przekazywania środków na gospodarowanie zieloną infrastrukturą Miasta, wprowadzenia procedury konsultowania i opiniowania planów i zamierzeń inwestycyjnych pod kątem przyrody, jej ochrony i zachowania istniejących form, w uchwalanych mpzp przewidziano obszary korytarzy ekologicznych i innych obszarów o podwyższonej wartości przyrodniczej, a także wyznaczono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla obszarów przeznaczonych pod zabudowę. Ustanawiano też nowe pomniki przyrody, uzupełniano roślinność, zlecono likwidację barszczu Sosnowskiego na terenie Katowic oraz realizowano działania o charakterze edukacyjnym z zakresu gospodarowania drzewostanem.

W kolejnych latach miały być realizowane zadania dotyczące integracji na platformie cyfrowej Miasta informacji o jego przyrodzie oraz opracowanie i przyjęcie zbioru

¹⁸ Dz.U z 2020 r. poz. 1219, ze zm., zwana dalej: „Poś”.

¹⁹ Raport z realizacji *Programu* za lata 2019-2020 zostanie sporządzony w 2022 r.

dobrych praktyk w zakresie planowania, projektowania, urządzania i utrzymywania zielonej infrastruktury.

(akta kontroli str. 34 – 116)

4. Miasto posiadało *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, przyjęte uchwałą nr XXI/483/12 Rady Miasta Katowice z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie uchwalenia „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Katowice*” – II edycja. Do dnia zakończenia kontroli *Studium* nie było zmieniane²⁰.

W *Studium* zawarte zostały wytyczne dotyczące środowiska przyrodniczego, w tym zagadnienia dotyczące zachowania i zwiększania terenów zieleni²¹. Zdefiniowano system obszarów o wiodącej funkcji przyrodniczo-krajobrazowej i rekreacyjnej oraz określono następujące zasady kształtowania tych terenów:

- zachowanie maksymalnie wysokiego udziału terenów biologicznie czynnych, zgodnie ze standardami określonymi w *Studium*,
- zachowanie i zwiększanie bioróżnorodności,
- dostosowanie sposobu użytkowania i zagospodarowania terenu do lokalnych warunków przyrodniczych, poprzez zakaz zabudowy i ekstensywne użytkowanie terenów wrażliwych ekologicznie oraz wzbogacanie struktury środowiska ubogich ekosystemów porolnych i nieużytków (wprowadzanie zakrzewień i zadrzewień oraz zbiorników wodnych),
- ciągłość przestrzennej ekosystemów, ze szczególnym uwzględnieniem korytarzy ekologicznych.

W treści *Studium* odniesiono się do obszarów przestrzeni publicznej, przy czym – oprócz wskazania ich roli²² - wymieniono je w podziale na przestrzenie publiczne wymagające zachowania²³ oraz przestrzenie zalecane do ukształtowania²⁴. W tym też układzie wskazano je enumeratywnie dla każdej z dzielnic Miasta. Wśród wymienionych obszarów znajdowały się ulice, place, skwery, parki, a także obiekty i budynki o szczególnym charakterze. Jednocześnie określone zostały podstawowe zasady kształtowania obszarów przestrzeni publicznych, wskazujące głównie na spójność urbanistyczno-architektoniczną tych obszarów, ich estetykę i charakter.

Według zapisów *Studium*, zmiany w strukturze przestrzennej terenów zieleni powinny zmierzać do wzmocnienia funkcji istniejących terenów zieleni miejskiej oraz zagospodarowania nowych terenów oferujących mieszkańcom zróżnicowane możliwości rekreacji. Jednocześnie zaznaczono, że: *Granice obszarów przestrzeni publicznych w razie potrzeby mogą być korygowane*.

Zalecano też, by w procesie przekształceń terenów przemysłowych przyjmować rozwiązania służące kształtowaniu krajobrazu w sposób harmonijny i zrównoważony, polegający m.in. na zapewnieniu odpowiedniego udziału terenów zieleni,

²⁰ Rada Miasta Katowice uchwałą nr VI/102/19 z dnia 28 marca 2019 r. podjęła decyzję o przystąpieniu do prac nad zmianą *Studium*.

²¹ W II części *Studium* w rozdziale VII *Obszary i zasady ochrony środowiska, jego zasobów, ochrony przyrody i krajobrazu kulturowego*.

²² W punkcie V.2 *Studium* wskazano, że: *Obszary przestrzeni publicznej stanowią centralne miejsca w strukturze urbanistycznej całego miasta lub poszczególnych dzielnic i osiedli, których sposób urządzenia powinien korespondować ze szczególnym znaczeniem tych miejsc, wynikającym z ich położenia i cech funkcjonalno-przestrzennych (...)*.

²³ Które: obejmują głównie istniejące place, ulice i miejsca o utrwalonym układzie historycznym oraz ugruntowanej tożsamości kulturowej i społecznej.

²⁴ Które: obejmują głównie tereny inwestycyjne w miejscach strategicznych i prestiżowych dla wizerunku miasta lub charakterystycznych dla danej dzielnicy lub osiedla, wymagające przekształcenia funkcjonalnego i nadania nowych cech użytkowych, przy uwzględnieniu powiązań z istniejącymi w otoczeniu przestrzeniami publicznymi, w szczególności wymagającymi zachowania.

a także by w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustalać nakaz wprowadzania zieleni o charakterze osłonowym i ozdobnym na stykach terenów przemysłowych i przemysłowo-składowych z terenami o funkcji mieszkaniowo-usługowej oraz na obrzeżach takich terenów. Wskazano, by tereny pogórnice (hałdy, nieczynne osadniki, itp.) znajdujące się wewnątrz kompleksów leśnych były w pierwszym rzędzie rekultywowane w kierunku leśnym lub jako tereny zieleni urządzonej.

(akta kontroli str. 119 – 142)

Wytyczne związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni zawarte w *Studium* były spójne z celami i kierunkami działań sformułowanymi w *Programie Ochrony Środowiska*.

W *Studium* nie podano udziału terenów zieleni i wód, w tym terenów zieleni objętych formami ochrony przyrody, lasów, terenów zieleni urządzonej, innych terenów zieleni w Katowicach. Z dokonanego wyliczenia, według zapisów *Studium*, powierzchnia terenów zieleni i wód wynosiła 7.616,75 ha, co stanowi 46,2% powierzchni całkowitej Katowic.

Podział powierzchni przeznaczenia terenów pod funkcje (% powierzchni Miasta), według sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*²⁵, był następujący:

- mieszkaniowe wielorodzinne – 6,0%,
- mieszkaniowe jednorodzinne – 16,0%,
- usługowe – 10,7 %,
- techniczno-produkcyjne – 4,6%,
- komunikacyjne – 9,6%.
- infrastruktury technicznej – 0,0 %
- użytkowania rolniczego ogółem – 0,6%, w tym tereny zabudowy zagrodowej – 0,0%),
- zieleni i wód – 51,8%,
- inne – 0,7%.

(akta kontroli str. 157 – 192)

W *Studium* nie wykazano funkcjonalnego podziału przeznaczenia terenów w układzie sprawozdań PZP-1. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Planowania Przestrzennego i Urbanistyki Urzędu, w celu wykazania w sprawozdaniach PZP-1 podziału powierzchni pod funkcje, dokonano obliczeń przy użyciu danych pochodzących z wektorowej warstwy w formacie „shape” zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego, ujęte m.in. w części opisowej *Studium*, w tabeli z wyszczególnionymi powierzchniami przeznaczenia terenów, w hektarach zaokrąglonych do pełnych ha.

(akta kontroli str. 199 – 200)

W *Studium* zawarto zapisy ilościowe, obrazujące aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni przypadającą na mieszkańca. Podano w nim aktualną powierzchnię terenów zieleni, podano ile na 1.000 mieszkańców przypada powierzchni parków ogólnomiejskich (1,9 ha) i parków o randze dzielnicowej (0,2 ha) oraz ogólnej powierzchni terenów zieleni osiedlowej (0,23 ha).

Wskazano też, że park miejski obsługuje obszar kilku osiedli w promieniu 1,2 – 3,2 km, jeden na każde 15 - 25 tysięcy mieszkańców, a jako zalecany wskaźnik powierzchni na 1.000 osób podano 2,0-3,2 ha. Parki dzielnicowe obsługiwały obszar

²⁵ W sprawozdaniach za lata 2015-2018. Dział 1. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy*.

zabudowy w promieniu 400 – 800 m dla maksymalnie 500 mieszkańców, a jako zalecany wskaźnik dla każdych 1.000 mieszkańców podano powierzchnię od 0,4 do 0,8 ha. Pozostałe tereny zieleni (miniparki lub skwery, zieleńce), były dostępne pieszo w promieniu 100 - 400 m, położone w bliskości zabudowy blokowej, wewnątrz osiedli, zapewniając powierzchnię 0,1 – 0,25 ha na 1.000 mieszkańców.

W *Studium* zawarto wytyczne dla mpzp, wymieniono tereny o wiodącej funkcji przyrodniczo – krajobrazowej, wymagające zachowania: biocentra (Lasy Murckowskie i Panewnickie, Las Gniotek), korytarze ekologiczne łączące obszary o wysokim potencjale ekologicznym, oznaczone stosownymi symbolami, obejmujące doliny rzeczne (np. rzek Brynicy, Kłodnicy i Mlecznej) oraz inne tereny o podwyższonym potencjale przyrodniczym, powiązane z układem dolin oraz z ekosystemami terenów podmokłych.

W *Studium* przyjęto następującą definicję terenu biologicznie czynnego: *należy przez to rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną roślinność, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m² oraz wodę powierzchniową na tym terenie (§ 3 pkt 22, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶).*

(akta kontroli str. 119 – 123 i 193 – 195)

W *Studium* przyjęto następujący minimalny udział procentowy terenu biologicznie czynnego²⁷ dla:

- zabudowy wielorodzinnej:
 - w obszarach intensywnej zabudowy mieszkaniowo-usługowej i wielofunkcyjnej – 10%, 30% i 40%,
 - w obszarach zabudowy mieszkaniowo-usługowej niskiej – 35 i 40%,
 - w obszarach zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej średniowysokiej i wysokiej – 40%, 45 i 50%,
 - w obszarach zabudowy mieszkaniowej niskiej – 25%, 35%, 40% i 45%,
 - w obszarach centralnego ośrodka usługowego, gdzie dopuszczono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - 0%, 10%, 15% i 35%,
 - w obszarach zabudowy usługowo-mieszkaniowej, gdzie dopuszczono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną na podstawie planu miejscowego 30% i 40%,
 - w obszarach zabudowy usługowej związanej z zielenią urządzoną, gdzie dopuszczono zabudowę mieszkaniową wielorodzinną - 40%.
- zabudowy usługowej:
 - w obszarach centralnego ośrodka usługowego - 0%, 10%, 15% i 35%,
 - w obszarach zabudowy usługowo-mieszkaniowej – 20% i 25%,
 - w obszarach zabudowy usługowej związanej z zielenią urządzoną – 35% i 30%,
 - w obszarach zabudowy usługowo-produkcyjnej – 10% i 15%,
 - w obszarach zabudowy produkcyjno-usługowej – 10%,
 - w obszarach zabudowy produkcyjnej, infrastruktury technicznej i komunalnej, gdzie dopuszczono usługi – 8%,
 - w obszarach gdzie dopuszczono usługi – dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej średniowysokiej i wysokiej – 40%, 45% i 50%, dla zabudowy

²⁶ Dz. U. Nr 75, poz. 690. Aktualne dane promulgacyjne ww. rozporządzenia, zwanego dalej: *rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych*, to: Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

²⁷ W zależności od oznaczenia symbolem.

- mieszkaniowej niskiej – 20%, 40% i 45%, dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 35%
- w obszarach zieleni urządzonej i usług rekreacji, gdzie dopuszczono usługi inne niż związane z rekreacją – 50%,
- w obszarach zieleni o funkcji rekreacyjnej, gdzie dopuszczono usługi inne niż związane z rekreacją na podstawie planu miejscowego – 60%, 80% i 90%,
- obiektów handlowych wielkopowierzchniowych – 10% i 15%.
- zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami mieszkańców, w tym zieleni działkowej, przestrzeni otwartej, zieleni o charakterze publicznym, zieleni nadrzecznej i łąkowej, w obszarach zieleni:
 - urządzonej i usług rekreacji – 50%,
 - o funkcji rekreacyjnej – 60%, 80% i 90%,
 - o funkcji przyrodniczo-ekologicznej – 90%.

(akta kontroli str. 134 – 136 i 196 – 198)

W *Studium* określono również tereny wyłączone spod zabudowy²⁸, przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych oraz wymieniono cztery obszary podlegające ochronie prawnej (dwa rezerваты przyrody, zespół przyrodniczo-krajobrazowy oraz użytek ekologiczny). Określone też zostały zasady użytkowania obszarów objętych ochroną prawną.

(akta kontroli str. 119 – 123 i 139 – 142)

5. Według stanu na 31 grudnia 2020 r., w Katowicach obowiązywały 152 mpzp, którymi objęto 4.529 ha powierzchni Katowic, tj. 27,5%²⁹ całkowitej powierzchni Miasta³⁰.

(akta kontroli str. 242 i 283 – 291)

W latach 2015 – 2020 Rada Miasta uchwaliła łącznie 40 mpzp, z których pięć objęło 39 obszarów o funkcji przyrodniczo-ekologicznej i pięć obszarów leśnych. Łączny koszt opracowania tych planów wyniósł 2.033,6 tys. zł. W tych latach, w oparciu o sześć uchwał Rady Miasta, przystąpiono do opracowania mpzp, obejmujących 52 obszary o funkcji przyrodniczo-ekologicznej i 57 obszarów leśnych.

Prace nad tymi mpzp, obejmującymi tereny wskazane w *Studium* jako tereny wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych, w których wydzielono 12 fragmentów, były dla dwóch fragmentów na etapie projektu planu, dla trzech fragmentów - na etapie wstępnym, w tym w jednym przypadku rozpoczęto konsultacje społeczne oraz zbieranie wniosków, dla trzech fragmentów - na etapie przygotowania projektu planu do uzgodnień wewnętrznych i zewnętrznych, dla czterech fragmentów - ponownego opiniowania i uzgodnienia. Jednakże w przypadku trzech fragmentów prace zostały wstrzymane w związku z podjętymi przez Radę Miasta uchwałami o przystąpieniu do zmiany *Studium* i o przystąpieniu do sporządzenia mpzp dla całej dzielnicy³¹.

Nie zostały podjęte działania w celu opracowania mpzp dla 11 obszarów zieleni o funkcji przyrodniczo-ekologicznej oraz dla 33 obszarów leśnych. Jako przyczynę

²⁸ Tj.: tereny położone w obrębie obszarów ZE, tereny objęte ochroną prawną na podstawie przepisów o ochronie przyrody, obszary o podwyższonej wartości przyrodniczej, tereny wokół zlikwidowanych szybów, szybków i upadowych, w strefie o szerokości uzgodnionej z okręgowym urzędem górniczym.

²⁹ Według sprawozdania PZP-1 za 2020 r.

³⁰ Miasto było pokryte mpzp : w 2015 r. – 21,9 %, w 2016 .r – 25,7%, w 2017 r. – 26,2%, w 2018 r. - 26,3% i w 2019 r. – 27,3%.

³¹ Poprzednia uchwała obejmowała fragment dzielnicy.

wskazano prowadzenie prac nad innymi mpzp oraz rozpoczęcie procedury zmiany *Studium*.

(akta kontroli str. 144 – 148, 242)

Podział powierzchni przeznaczenia terenów pod funkcje, według sprawozdań PZP-1³², w mpzp w latach 2015 – 2020 był następujący:

- zabudowa mieszkaniowa, odpowiednio: 36,1%, 31,2%, 30,8%, 30,7%, 31,1% i 31,0%,
- zabudowa usługowa, odpowiednio: 21,2%, 19,7%, 20,5%, 20,7%, 20,5% i 20,8%,
- użytkowanie rolnicze, odpowiednio: 0,9%, 0,7%, 0,7%, 0,7%, 0,6% i 0,6%,
- zabudowa techniczno – produkcyjna, odpowiednio: 9,4%, 10,1%, 9,5%, 9,5%, 9,5%, 9,5% i 9,4%,
- zieleni i wód, odpowiednio: 12,9%, 17,6%, 18,1%, 18,0%, 17,8% i 17,7%,
- komunikacji, odpowiednio: 17,2%, 19,2%, 19,0%, 19,0%, 19,1% i 19,2%,
- infrastruktury technicznej, odpowiednio: 2,3%, 1,5%, 1,4%, 1,4%, 1,4% i 1,3%.

(akta kontroli str. 148, 157 – 192 i 284 – 291)

Udział terenów zieleni (zieleni i wód) na terenach objętych mpzp w stosunku do powierzchni całkowitej miasta wynosił na koniec 2015 r. – 2,8%, 2016 r. – 4,5%, 2017 r. – 4,7%, 2018 r. – 4,7%, 2019 r. – 4,8% i 2020 r. – 4,8%.

(akta kontroli str. 243)

Na podstawie analizy 10 mpzp, w których w okresie objętym kontrolą ustalono sposób zagospodarowania terenów, w tym terenów zieleni lub dokonywano zmian w ich wcześniejszym zagospodarowaniu ustalono, że:

- zależnie od powierzchni obszaru objętego mpzp i jego usytuowania na terenie Katowic, zasady ochrony przyrody i terenów zieleni były określane przez Radę Miejską w sposób szczegółowy lub bardziej ogólny oraz formułowano opisy działań (o charakterze nakazów) związanych z zielenią, terenami zieleni, zadrzewieniami i wodami³³;
- przeznaczenie terenów w badanych mpzp było zgodne z funkcją tych terenów opisaną w *Studium*;
- udział terenów zieleni, w tym lasów, terenów zieleni urządzonej, wód, zieleni nieurządzonej, ogrodów działkowych i powierzchni cmentarzy, w badanych

³² Dział 2. Tabela 1.

³³ Przykładowo: nakaz: a) zagospodarowania zielenią urządzoną powierzchnią niezabudowanych lub nieutwardzonych części terenów, b) zachowania otwartego koryta rzeki Kłodnicy, oznaczonej na rysunku planu symbolem WS, z dopuszczeniem lokalizacji kładek pieszych i pieszo-rowerowych, c) utrzymania objętych ochroną w planie istniejących grup drzew położonych w rejonie linii rozgraniczających dróg, a w przypadku koniecznej ingerencji w istniejące grupy drzew objętych ochroną, nakaz realizacji nasadzeń rekompensacyjnych (drzewo za drzewo 1/1), d) realizacji szpalerów zieleni wzdłuż dróg pieszo - rowerowych oraz zewnętrznych ogólnodostępnych przestrzeni (uchwała nr IX/172/15 Rady Miasta Katowice z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Subcentrum Południe w Katowicach – część obejmująca obszar w rejonie skrzyżowania ulic Kościuszki i Kolejowej); nakaz: - zachowania zieleni stanowiącej biologiczną obudowę cieków, zachowania bioróżnorodności, w szczególności zbiorowisk roślinnych o naturalnym charakterze (uchwała nr XLIV/838/17 Rady z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obejmującego fragmenty terenów górniczych Polskiej Grupy Górniczej sp. z o. o. KWK „Wujek” i KWK „Ruda Ruch Halemba”, położonego w rejonie ul. Panewnickiej w Katowicach - część obejmująca dolinę potoku Ślepiotki).

mpzp wynosił od 5% do 100%³⁴ powierzchni obszaru objętego badanymi planami;

- w mpzp dla terenów obejmujących obszary zieleni określano maksymalną i minimalną intensywność zabudowy lub/i minimalny udział powierzchni (terenu) biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (w badanych mpzp najniższy udział powierzchni biologicznie czynnej został określony w wysokości 25% dla terenu zabudowy usługowej o symbolu U (z zaznaczoną strefą koncentracji powierzchni biologicznie czynnej)³⁵. W badanych mpzp nie stwierdzono przypadku istotnego zmniejszenia udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki (przykładowo z 30% do 10%), co umożliwiałoby wybudowanie dodatkowego obiektu budowlanego, nie przyjmowano zapisów na temat alternatywnych form zwiększania udziału terenów zieleni w mieście (np. poprzez lokowanie zieleni na dachach i ścianach budynków) oraz nie zamieszczano zapisów nawiązujących do *Krajowej Polityki Miejskiej 2023*³⁶.
- w uchwałach o przyjęciu analizowanych planów przyjmowano jako definicję powierzchni biologicznie czynnej definicję określoną w § 3 pkt 22 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*;
- opracowując 10 badanych mpzp, Miasto przeprowadziło konsultacje społeczne poprzez zorganizowane dyskusje publiczne nad wszystkimi ustaleniami projektów miejscowych planów wyłożonych do publicznego wglądu, w których brało udział od 5 do 54 osób. Ponadto, w okresie trwania wyłożenia do publicznego wglądu, projekty planów udostępniane były w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu oraz prowadzono konsultacje telefoniczne dotyczące ustaleń projektów planu³⁷.
- projekty analizowanych planów zostały pozytywnie zaopiniowane przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

(akta kontroli str. 39, 451-457, 466-519)

- 6 Rada Miasta nie podjęła uchwały w sprawie przyjęcia gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji³⁸, jednakże proces taki prowadzony był w Katowicach na podstawie *Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016-2023* (we wcześniejszej wersji: *na lata 2016-2022*), przyjętego uchwałą Radę Miasta (aktualnie: uchwała nr XXIX/637/720 z dnia 17 grudnia 2020 r.)³⁹, na podstawie art.

³⁴ W przypadku uchwały nr XXXII/652/16 Rady z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowych dzielnic miasta Katowice, w obszarze fragmentów terenów górniczych Murcki I i Giszowiec I - KWK Murcki-Staszic - część obejmująca teren doliny rzeki Mlecznej wraz z jej dopływami.

³⁵ W uchwale nr XXX/607/16 Rady z dnia 14 września 2016 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie ulic: Murckowskiej i Bagiennej w Katowicach.

³⁶ 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). Zgodnie z KPM 2023 w procesach planowania należy uwzględniać roślinność wysoką, jako element zielonej infrastruktury, mający ogromny wpływ na jakość przestrzeni i życia mieszkańców. Nowo sadzone rośliny (najlepiej gatunki rodzime) nie powinny być tylko estetyczne. Należy stosować rośliny niewywołujące reakcji alergicznych, a także budować siedliska miejskie przyjazne dla ptaków i owadów. Roślinność 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 (pkt 4.8.2, str. 92).

³⁷ Liczba odsłon projektu mpzp udostępnionego w BIP Urzędu oraz liczba przeprowadzonych konsultacji telefonicznych nie były rejestrowane.

³⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 485, zwana dalej: *ustawą o rewitalizacji*.

³⁹ Uchwałą nr XXVIII/ 559/16 Rady Miasta Katowice z dnia 29 czerwca 2016 r. przyjęto „*Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016-2022*”, zwany dalej: „LPR”. Jak podano w rozdziale 13 LPR pt. „*Zasady aktualizacji Lokalnego Programu Rewitalizacji*”, z uwagi na jego

18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁰ oraz art. 52 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji⁴¹.

(akta kontroli str. 12 – 13)

- 7 W związku z nieuchwaleniem gminnego programu rewitalizacji, o którym mowa w rozdziale 4 *ustawy o rewitalizacji* oraz niewyznaczeniem przez Radę Miasta obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji, na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy, Rada Miasta nie podjęła również uchwały w sprawie wyznaczenia miejscowego planu rewitalizacji, o którym mowa w art. 37f ust. 1 ustawy o planowaniu.

(akta kontroli str. 13)

- 8 Miasto nie opracowało całościowej diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni Miasta Katowice. Wiceprezydent Miasta⁴² wyjaśnił, że Urząd posiada *Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe z elementami opracowania ekofizjograficznego problemowego (problematyka ochrony dolin rzecznych oraz ograniczeń dla zagospodarowania terenu wynikających z wpływu działalności górniczej) dla potrzeb opracowania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych w mieście Katowice*, w którym zawarto opis stanu środowiska Katowic. W opracowaniu tym analizą objęto m.in. zagadnienia związane z:

- charakterystyką środowiska i oceną jego funkcjonowania, wraz z uwzględnieniem zmian w nim zachodzących,
- walorami i zasobami przyrodniczymi i krajobrazowymi wraz z ich ochroną prawną i oceną stanu ochrony,
- jakością środowiska oraz jego zagrożeniami i możliwościami ich ograniczenia,
- stopniem degradacji i zdolnością do regeneracji.

W podsumowaniu stwierdzono, że stan środowiska pomimo rosnącej antropopresji jest dosyć dobry.

Wiceprezydent wyjaśnił, że dla Katowic zostały sporządzone opracowania dotyczące walorów przyrodniczych poszczególnych jego obszarów, a pytany, w jaki sposób określono priorytety i niezbędne działania w celu zachowania i zwiększenia terenów zieleni w mieście, stwierdził, że dokumentem strategicznym ustalającym kierunki zmian lub utrzymania przeznaczenia poszczególnych terenów jest *Studium*, uszczegółowiane w mpzp.

(akta kontroli str. 149, 207 – 210 i 248 – 251, 276)

Wiceprezydent wskazał też, że dokumentem, w którym uwzględniono zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zieleni jest także przyjęty przez Radę Miasta *Plan adaptacji miasta Katowice do zmian klimatu do roku 2030*⁴³ oraz że zagadnienia te były ujmowane w *Specyfikacjach Technicznych* sporządzanych dla realizacji inwestycji miejskich.

charakter konieczne było przyjęcie zasady corocznej aktualizacji wieloletniego programu. W kolejnych latach Rada Miasta Katowice corocznie podejmowała uchwałę w sprawie przyjęcia „*Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016-2022*”, na mocy której przyjmowała ten program w nowym brzmieniu, stanowiącym załącznik do uchwały (jednocześnie wcześniejsza uchwała traciła moc). Na mocy uchwały nr XXIX/637/20 Rady Miasta Katowice z dnia 17 grudnia 2020 r. przedłużono perspektywę LPR do 2023 r., przyjmując jako załącznik do tej uchwały „*Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Katowice na lata 2016-2023*”.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

⁴¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 802, ze zm.

⁴² Zwany dalej: „Wiceprezydentem”.

⁴³ Uchwałą nr XII/268/19 Rady Miasta Katowice z dnia 26 września 2019 r., zwany dalej *Planem adaptacji*.

Według Wiceprezydenta, *Plan adaptacji* miał na celu przystosowanie Miasta do zmian klimatu, zmniejszenie jego podatności na zjawiska ekstremalne oraz zwiększenie potencjału do radzenia sobie ze skutkami takich zjawisk. Ukierunkowany był też na poprawę jakości środowiska przyrodniczego w Katowicach.

Jednym z przyjętych w *Planie adaptacji* działań był przegląd i korekta dokumentów strategicznych i planistycznych, w celu ich dostosowania do nowych uwarunkowań klimatycznych i uwzględnienia ochrony obszarów generowania świeżego/chłodnego powietrza, korytarzy wentylacji na obszarach miejskich, poprzez m.in. ograniczenie uszczelniania podłoża gruntowego; utrzymanie maksymalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, pokrytej zielenią, a także uwzględnienie w mpzp zwiększonego udziału powierzchni biologicznie czynnych, w szczególności w ścisłym centrum Katowic oraz lokalizacji parków, fontann, które obniżałyby odczuwalną temperaturę w dni gorące i upalne.

(akta kontroli str. 201 – 204)

- 9 Zgodnie z art. 8 ust. 3 *ustawy o planowaniu*, zarządzeniem nr 102/2019 z 8 stycznia 2019 r. Prezydent powołał Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, jako organ doradczy m.in. w sprawach planowania i zagospodarowania przestrzennego⁴⁴. W załącznikach do tego zarządzenia Prezydent ustalił skład osobowy komisji oraz jej regulamin, określający jej organizację i tryb działania.

Komisja przedstawiała swoje opinie uwagi i propozycje w sprawie zachowania i zwiększania terenów zieleni.

Komisja w latach 2015-2016 odbyła ogółem 24 posiedzenia, na których opiniowała m.in. projekty mpzp. W przedkładanych opiniach do projektów mpzp, komisja zawierała uwagi i propozycje w zakresie kształtowania zieleni, dotyczące m.in. potrzeby przeznaczenia terenu zieleni urządzonej na teren przestrzeni publicznej, poszerzenia terenu zieleni urządzonej, zmiany przeznaczenia wskazanego terenu w sposób uwzględniający potrzebę ochrony drzewostanu, zapewnienia w planie zachowania istniejącej zieleni oraz standardów kształtowania nowych terenów zieleni. W przypadku wydania negatywnej oceny jednego z projektów mpzp, wśród powodów takiej decyzji wskazano, że rozważenia wymagają zagadnienia związane z publiczną zielenią urządzoną.

(akta kontroli str. 149 – 155 i 451-457)

10. Odnosząc się do problemów i barier, jakie zostały zidentyfikowane, przy wdrażaniu w życie zapisów *Studium* w zakresie zachowania i zwiększania terenów zieleni w Katowicach oraz innych terenów pełniących funkcje przyrodnicze, Wiceprezydent wskazał na długotrwałość procedury sporządzania planu miejscowego dla znacznych obszarów, o złożonej strukturze i ujawniających się w jej trakcie różnorodnych konfliktach przestrzennych, wpływających na konieczność ponawiania procedury formalno-prawnej, wprowadzania korekt do projektów, co istotnie zwiększa koszty opracowania. W latach 2015-2020 do Urzędu wpłynęło sześć wniosków dotyczących roszczeń na podstawie art. 36 ust. 1-3 *ustawy o planowaniu*, w związku z przeznaczeniem terenów na cele zieleni, a w dwóch sprawach zostało wypłacone odszkodowanie.

Odnosząc się do ewentualnego nasilonego napływu wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy po przystąpieniu do prac nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla danego terenu, Wiceprezydent wyjaśnił, że w toku prac planistycznych nie odnotowano zjawiska nasilenia liczby wniosków.

⁴⁴ Poprzednia Komisja została powołana zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 909/2004 z 26 stycznia 2004 r.

Jego zdaniem takie zjawisko nie jest bezpośrednio związane z prowadzeniem działalności planistycznej przez gminę, a ze zwiększeniem atrakcyjności inwestycyjnej sektora rynku nieruchomości.

Wiceprezydent wyjaśnił, że nie dostrzega problemów związanych z konicznością uwzględniania w mpzp zapisów wynikających z wydanych wcześniej dla danego terenu decyzji o warunkach zabudowy. Stwierdził przy tym, że możliwość uwzględnienia tych zapisów zależna jest od ustaleń obowiązującego *Studium*. Nie wskazał również, aby Urząd miał problemy w związku z koniecznością zapewnienia odpowiedniego udziału zieleni na terenach przeznaczonych pod osiedla mieszkaniowe, gdyż to w mpzp - dla terenów przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową - ustalano zasady oraz wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, w oparciu o ustalenia wynikające z obowiązującego *Studium*. Wyjaśnił przy tym, że relacje (zgodność lub konflikt) pomiędzy kierunkami faktycznego zagospodarowania terenów pełniących funkcje przyrodnicze, a polityką przestrzenną wyrażoną w *Studium*, ujawniają się na etapie opracowywania planów miejscowych, a w szczególności podczas inwentaryzacji urbanistycznej sporządzanej na potrzeby analiz projektowych. Wskazał też, że głównym problemem w tym zakresie jest brak ograniczenia w czasie funkcjonowania wydanych decyzji o warunkach zabudowy oraz możliwość ich wydawania dla obszaru objętego pracami planistycznymi w czasie trwania procedury planistycznej.

Wśród innych problemów zidentyfikowanych w ramach działalności Urzędu, dotyczących prawnej i planistycznej ochrony terenów o funkcjach przyrodniczych, Wiceprezydent wskazał niespójność i braki w korelacji poszczególnych procedur administracyjnych w zakresie działań inwestycyjnych z procedurami planistycznymi, w szczególności związanych z ochroną drzewostanu.

(akta kontroli str. 223 – 227)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach planistycznych Miasta koncentrowano się na rewitalizacji zdegradowanych dzielnic miejskich, a ujęte w nich przedsięwzięcia miały na celu stworzenie atrakcyjnej przestrzeni przyrodniczo-rekreacyjnej. Miasto nie opracowało wprawdzie kompleksowej diagnozy stanu i rozmieszczenia zieleni na terenie Katowic, lecz posiadało opracowania w zakresie walorów zieleni, obejmujące niektóre fragmenty Miasta. W dokumentach planistycznych i strategicznych dokonano ogólnej oceny stanu środowiska i zawarto w nich rekomendowane działania. Prace nad aktualizacją obowiązującego od 2012 r. w Mieście *Studium*, zostały podjęte w 2019 r. Według stanu na 31 grudnia 2020 r. mpzp pokryło 27,5% całkowitej powierzchni Katowic. Wprawdzie w latach 2015-2020 wzrósł udział powierzchni Miasta objętej planami miejscowymi, to wciąż utrzymywał się on na relatywnie niskim poziomie, co w ocenie NIK w dalszym ciągu zagraża zabudową terenów o funkcjach przyrodniczych w sposób niezgodny z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w *Studium*, w szczególności terenów o funkcjach przyrodniczych, dla których nie podjęto prac nad mpzp lub nad którymi trwają prace. Wśród obszarów, dla których nie podjęto takich działań znalazło się 33 obszary leśne, 11 obszarów zieleni o funkcji przyrodniczo-ekologicznej, a także 12 terenów wskazanych w *Studium* jako tereny wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych.

Analiza 10 mpzp wykazała, że formułowano w nich opisy działań (o charakterze nakazów) związanych z terenami zieleni, zadrzewieniami i wodami,

a przeznaczenie terenów w badanych mpzp było zgodne z funkcją tych terenów opisaną w *Studium*. Wszystkie badane plany zostały poddane konsultacjom społecznym.

Analiza zapisów dotyczących zieleni miejskiej w poszczególnych dokumentach strategicznych i planistycznych gminy nie wykazała rozbieżności w tym zakresie.

OBSZAR

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu
faktycznego

1. Miasto nie posiadało całościowej inwentaryzacji terenów zieleni, lecz - jak wyjaśnił Wiceprezydent - w 2021 r. w budżecie zabezpieczono środki w wysokości 351 600 zł na wykonanie kompleksowej inwentaryzacji przyrodniczej Katowic. Wprawdzie w 1994 r. Miasto zleciło wykonanie inwentaryzacji przyrodniczej Katowic, jednakże nie ujęto w niej danych dot. liczby drzew, krzewów, trawników i rabat. Wiceprezydent wyjaśnił też, że w razie potrzeby sporządzane były inwentaryzacje częściowe, dotyczące poszczególnych obszarów⁴⁵ lub procesów inwestycyjnych⁴⁶. Informacje o liczbie parków miejskich i dzielnicowych oraz o ich powierzchni były zawarte w *Studium*.

Miasto dysponowało natomiast inwentaryzacją zbiorników wodnych, która została przeprowadzona w okresie od 9 listopada do 9 grudnia 2016 r., a koszty jej przeprowadzenia wyniosły 30,7 tys. zł. Ponadto na potrzeby realizowanych zadań, wykonane zostały dwie inwentaryzacje częściowe:

- w 2017 r. zbiorników Morawa, Borki Hubertusy, a jej koszt wykonania wyniósł 11,4 tys. zł
- w 2019 r. stawu przy ul. Ligockiej w 2019 r., a koszt jej wykonania wyniósł 24,6 tys. zł.

W celu sporządzenia sprawozdań GUS (SG-01 – *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*), zbierane były dane w zakresie gminnych terenów zieleni od podległych jednostek.

(akta kontroli str. 193, 211 – 212, 251 – 272 i 277 – 278)

2. W celu realizacji zadań własnych w zakresie utrzymania zieleni miejskiej i zadrzewień Miasto utworzyło Zakład Zieleni Miejskiej w Katowicach⁴⁷, który w ramach swoich zadań statutowych:
 - utrzymuje porządek i czystość w parkach, na placach zabaw, skwerach i ścieżkach rowerowych,
 - prowadzi pielęgnację nasadzeń drzew, krzewów i kwiatów,
 - realizuje obsadzanie kwietników sezonowych, wież kwiatowych i donic zawieszonych na słupach lamp,
 - prowadzi koszenie, zgrabianie trawy i liści, nawożenie, nawadnianie trawników,
 - realizuje pielęgnację drzewostanu na terenach miejskich, w tym w parkach zabytkowych,
 - utrzymuje zieleń w pasach drogowych.

Wiceprezydent wyjaśnił, że ZZM jest jednostką specjalistyczną i posiada odpowiednie przygotowanie, profesjonalne zaplecze merytoryczne i techniczne. Na terenach zarządzanych przez Komunalny Zakład Gospodarki Mieszkaniowej⁴⁸ w Katowicach zielenią zajmuje się ten zarządcą.

⁴⁵ Np. rezerwatu Ochojec.

⁴⁶ Np. przy budowie drogi do osiedla Bażantowo.

⁴⁷ Zwany dalej: ZZM.

⁴⁸ Zwany dalej: KZGM.

Wyjaśnił też, że w przypadku wielu projektów, działań inwestycyjnych itp. zarządzeniami Prezydenta Miasta powoływane były zespoły robocze skupiające przedstawicieli różnych jednostek organizacyjnych Urzędu. W zarządzeniach tych określono zakres zadań członków zespołu oraz zobowiązano komórki Urzędu do współpracy z zespołem w procesie realizacji celów poszczególnych projektów. I tak np. w zadaniu dotyczącym zagospodarowania terenów zieleni pn. *Kompleksowe zagospodarowanie terenów w okolicy stawów Morawa, Hubertus i Borki* brał udział Wydział Rozwoju Miasta, Wydział Kształtowania Środowiska oraz Wydział Inwestycji.

Wiceprezydent wyjaśnił przy tym, że Katowice nie posiadają dokumentu strategicznego dotyczącego rozwoju i utrzymania terenów zieleni, jednak w tegorocznym budżecie zabezpieczono środki w wysokości 98 400 zł na zlecenie opracowania dokumentacji pn. *Standardy kształtowania zieleni w Katowicach*, który pełnić będzie taką rolę. Aktualnie trwa proces wyłaniania wykonawcy.

(akta kontroli str. 212 – 213 i 272)

W Urzędzie nie wyznaczono zespołu/komórki organizacyjnej/stanowiska do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zieleni w Mieście. Na pytanie, w jaki sposób zapewniono spójność działań podejmowanych przez różne komórki organizacyjne/jednostki podległe w celu realizacji założeń strategicznych w zakresie zachowania i zwiększania terenów zieleni w gminie, Wiceprezydent wyjaśnił, że poszczególne komórki organizacyjne Urzędu i miejskie jednostki organizacyjne wykonują i odpowiadają za zadania z zakresu ochrony przyrody, określone w regulaminach organizacyjnych i statutach. Dodał przy tym, że obecnie prowadzona jest analiza w celu wypracowania modelu współpracy i koordynacji działań dotyczących ochrony terenów zieleni.

(akta kontroli str. 278)

3. W okresie objętym kontrolą, na zachowanie i zwiększanie terenów zieleni Miasto wydało łącznie 175.902 tys. zł, co stanowiło 1,5% wydatków ogółem w tych latach. Wydatki na ten cel w poszczególnych latach kształtowały się następująco: 22.551 tys. zł w 2015 r., 21.901 tys. zł w 2016 r., 26.462 tys. zł w 2017 r., 41.351 tys. zł w 2018 r., 36.546 tys. zł w 2019 r. i 27.091 tys. zł w 2020 r.

Na zadania inwestycyjne w tym zakresie wydano w badanym okresie ogółem 47.542 tys. zł, stanowiło 0,4% w ogólnych wydatków Miasta. W poszczególnych latach wydatki te wyniosły: 4.660 tys. zł w 2015 r. (0,3%), 3.408 tys. zł w 2016 r. (0,2%), 6.167 tys. zł w 2017 r. (0,4%), 17.993 tys. zł w 2018 r. (0,9%), 12.095 tys. zł w 2019 r. (0,5%) i 3.220 tys. zł w 2020 r. (0,1%).

Wydatki bieżące Miasta na zachowanie i zwiększanie terenów zieleni, w okresie objętym kontrolą, wyniosły 128.360 tys. zł, tj. 1,1% wydatków Miasta ogółem. W poszczególnych latach wydatki na ten cel wyniosły: 17.891 tys. zł w 2015 r. (1,1%), 18.494 tys. zł w 2016 r. (1,1%), 20.296 tys. zł w 2017 r. (1,2%), 23.358 tys. zł w 2018 r. (1,2%), 24.451 tys. zł w 2019 r. (1,0%) i 23.871 tys. zł w 2020 r. (1,0%).

W latach 2018-2020 Miasto pozyskało 3.975 tys. zł z funduszy europejskich na zachowanie i zwiększanie terenów zieleni. I tak: w 2018 r. pozyskano 96 tys. zł, w 2019 r. – 1.900 tys. zł, a w 2020 r. – 1.979 tys. zł.

Środki finansowe pochodzące z opłat i kar za korzystanie ze środowiska wyniosły w badanym okresie łącznie 13.406 tys. zł, z czego w poszczególnych latach uzyskano: 3.710 tys. zł w 2015 r., 3.183 tys. zł w 2016 r., 2.862 tys. zł w 2017 r., 2.314 tys. zł w 2018 r., 834 tys. zł w 2019 r. i 503 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 244)

Środki te przeznaczono głównie na utrzymanie infrastruktury funkcjonalnie i miejscowo związanej z terenami zielonymi (place zabaw, fontanny), pielęgnację drzewostanu oraz rewitalizację i zakładanie nowych terenów zieleni (np. utworzenie ogrodu botaniczno-sensorycznego) lub utworzenie tradycyjnego sadu (składającego się z 14 drzew owocowych).

(akta kontroli str. 245 – 247)

4. Miasto nie opracowywało osobnego planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Zadania inwestycyjne w tym zakresie były ujmowane w corocznie uchwalanej *Wieloletniej Prognozie Finansowej*⁴⁹ Miasta, obejmując m.in. zadania do realizacji w danym roku budżetowym.

Według WPF, w latach 2015-2020 w zakresie terenów zieleni zaplanowano do realizacji dziesięć inwestycji, przy czym wszystkie dotyczyły rewitalizacji terenów zieleni już istniejących. Z inwestycji tych jedna była w trakcie realizacji, a dwie zostały wstrzymane - w jednym przypadku do czasu wyznaczenia linii brzegowej rzeki, nad którą planowano zbudować ciąg spacerowo-wypoczynkowy, a w drugim - z powodu ograniczania wydatków. Koszt zrealizowanych siedmiu⁵⁰ inwestycji wyniósł łącznie 17.513,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 214 – 215, 292 – 300 i 327 – 330)

5. W okresie objętym kontrolą, Miasto nabyło siedem nieruchomości z przeznaczeniem pod tereny zieleni (np. pod skwer, zieleń urządzonej, funkcję rekreacyjną, zieleń parkową) o łącznej powierzchni 3,96 ha. Z tych transakcji jedna nieruchomość (o powierzchni 0,08 ha) znajdowała się śródmieściu, a teren ten w *Studium* przeznaczony był pod zieleń o funkcji rekreacyjnej. Pozostałe tereny znajdowały się w innych dzielnicach Katowic.

Jednocześnie Miasto zbyło pięć terenów o łącznej powierzchni 9,1215 ha, na których tereny zieleni zajmowały łącznie powierzchnię 2,17 ha. W czterech przypadkach wskazano, że zbyte tereny zieleni towarzyszyły terenom inwestycyjnym pod zabudowę obiektami produkcyjnymi lub usługowymi. W jednym przypadku podano, że zbycie związane było z własnością lokali⁵¹ i wynikało z roszczenia o nabycie własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości przyległej.

(akta kontroli str. 331 – 334)

Spośród pięciu przypadków zbycia gruntów, które (w części lub całości) przewidziane były uprzednio w dokumentach planistycznych Katowic m.in. pod tereny zieleni⁵², Prezydent dla dwóch zespołów działek wydał dwie decyzje o pozwoleniu na budowę:

- z 11 maja 2016 r. dla zespołu 10 nieruchomości przy ul. Magazynowej na budowę hali magazynowej z zapleczem socjalno-biurowym oraz budynkiem biurowym, portiernią, zbiornikiem przeciwpożarowym wraz z infrastrukturą techniczną;

⁴⁹ Zwanej dalej: WPF.

⁵⁰ Rewitalizacja Parku Olimpijczyków w dzielnicy Szopienice - 1 300,7 tys. zł, Zagospodarowanie Skweru Janusza Sidły - 223,6 tys. zł, Przebudowa Placu Fojkisa - 2 448,3 tys. zł, Zagospodarowanie przestrzeni miejskich w tym przebudowa i remont obiektów wraz z zagospodarowaniem przyszłego otoczenia w dzielnicy Bogucice - rewitalizacja Parku Boguckiego - 6 533,9 tys. zł, Zagospodarowanie zielenią terenów miejskich 1 912,0 tys. zł, Rewitalizacja Placu Londzina - 2 035,7 tys. zł i Zagospodarowanie i rewitalizacja wybranych terenów zieleni zarządzanych przez KZKG w Katowicach 3 058,8 tys. zł.

⁵¹ Art. 209a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, ze zm.).

⁵² W przypadkach czterech w mpzp, a w jednym przypadku w obowiązującym *Studium*.

- z 20 sierpnia 2019 r. dla zespołu sześciu działek przy ul. Bagiennej na budowę dwóch budynków biurowo-usługowych wraz z garażami podziemnymi oraz instalacjami wewnętrznymi, jak również zagospodarowaniem terenu.

Dla pozostałych dwóch nieruchomości (przy ul. Pułaskiego i przy ul. Bogucickiej) objętych mpzp nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę. Dla zbytego terenu przy ul. Milowickiej, który nie był objęty mpzp, nie wydano decyzji o warunkach zabudowy ani pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 412-435)

6. Wiceprezydent wyjaśnił, że według przyjętego w *Studium* podziału funkcjonalno-przestrzennego udział terenów zieleni wynosił 46% powierzchni Katowic⁵³, tj. 7.616,5 ha.

Powierzchnia terenów zieleni zarządzanych przez Miasto w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła: 923,3 ha w 2015 i 2016 r., 914,9 ha w 2017 r., 913,9 ha w 2018 r., 931,8 ha w 2019 r. i 930,9 ha w 2020 r.⁵⁴.

(akta kontroli str. 958 i 961)

Wskaźnik powierzchni terenów zieleni w Katowicach (w tym: lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleń urządzona i nieurzadzona itd.) na jednego mieszkańca w badanych latach był na podobnym poziomie i wynosił od 333,6 m² na osobę w 2015 r. do 337,9 m² na osobę w 2018 r. Udział terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej przypadający na jednego mieszkańca przedstawiał się następująco⁵⁵:

- w 2015 r. – 39,4 m²,
- w 2016 r. – 41,9 m²,
- w 2017 r. – 41,9 m²,
- w 2018 r. – 40,7 m²,
- w 2019 r. – 41,6 m².

(akta kontroli str. 954 – 960)

7. W okresie objętym kontrolą, z terenów nieruchomości gminnych usunięto ogółem 25.327 drzew i krzewów o łącznej powierzchni 15.014 m². W poszczególnych latach usunięto:

- w 2015 r. – 936 drzew i krzewów o powierzchni 1.023 m²,
- w 2016 r. – 1.113 drzew i krzewów o powierzchni 2.104 m²,
- w 2017 r. – 2.453 drzew i krzewów o powierzchni 3.032 m²,
- w 2018 r. – 16.064 drzew i krzewów o powierzchni 75 m²,
- w 2019 r. – 1.712 drzew i krzewów o powierzchni 1.332 m²,
- w 2020 r. – 3.049 drzew i krzewów o powierzchni 7.448 m².

W badanym okresie na terenach nieruchomości gminnych nasadzonych zostało ogółem 8.025 drzew oraz krzewy o powierzchni 17.223 m².

Jak wyjaśnił Wiceprezydent, dane dotyczące ubytków i nasadzeń drzew, konieczne do sporządzenia sprawozdań SG-01 - *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*, pochodziły z informacji otrzymywanych przez inspektorów nadzoru od prowadzących inwestycje.

W poszczególnych latach objętych kontrolą na usunięcie drzew i krzewów Miasto uzyskało:

⁵³ Stan na styczeń 2008 r.

⁵⁴ W latach 2017-2020, Urząd przekazał do GUS informacje, że Miasto zarządza odpowiednio: 594,1 ha, 593,1 ha, 611,0 ha i 610,1 ha terenów zielonych.

⁵⁵ Urząd nie dysponował danymi za 2020 r.

- w 2015 r. – 121 zezwoleń, które obejmowały 1.136 drzew i krzewy o powierzchni 781 m²;
- w 2016 r. – 182 zezwolenia, które obejmowały 17.620 drzew i krzewy o powierzchni 4.344 m²,
- w 2017 r. – 150 zezwoleń, które obejmowały 1.256 drzew i krzewy o powierzchni 957 m²,
- w 2018 r. – 144 zezwoleń, które obejmowały 1.132 drzewa i krzewy o powierzchni 448 m²,
- w 2019 r. – 148 zezwoleń, które obejmowały 2.316 drzew i krzewy o powierzchni 70 m²,
- w 2020 r. – 121 zezwoleń, które obejmowały 1.279 drzew i krzewy o powierzchni 371 m².

(akta kontroli str. 326)

Sprawozdania SG-01 - *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska* za lata objęte kontrolą przekazywane były do Głównego Urzędu Statystycznego w wymaganym terminie⁵⁶.

(akta kontroli str. 252 – 271)

W wyniku analizy dokumentów pięciu inwestycji prowadzonych przez Miasto w latach 2015-2020, w ramach których na podstawie wydanych zezwoleń usunięto największą liczbę drzew, stwierdzono, że:

- wnioski o wydanie zezwolenia Miasto składało do właściwego organu, tj. Marszałka Województwa Śląskiego,
- Miasto wywiązywało się z obowiązku dotyczącego nasadzeń zastępczych,
- liczba nasadzonych drzew oraz powierzchnia nasadzonych krzewów, a także ich gatunki były zgodne z udzielonym zezwoleniem,
- Miasto przekazało Marszałkowi Województwa Śląskiego informację o wykonaniu nasadzeń zastępczych, a informacje te były rzetelne.

(akta kontroli str. 301 – 321)

Przeprowadzone oględziny dwóch miejsc nasadzeń zastępczych wykazały ich zgodność z otrzymanymi zezwoleniami.

(akta kontroli str. 322 – 325)

8. W okresie objętym kontrolą, Miasto udzieliło ogółem 3.088 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych. Pozwolenia te obejmowały ogółem 48 391 drzew i krzewy o powierzchni 23.145,87 m², z czego w poszczególnych latach:

- w 2015 r. udzielono 827 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które obejmowały 4.272 drzewa i krzewy o powierzchni 2.714,17 m²,
- w 2016 r. udzielono 979 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które obejmowały 15.042 drzew i krzewów o powierzchni 1.797,60 m²,
- w 2017 r. udzielono 312 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które obejmowały 4.685 drzew i krzewów o powierzchni 63,5 m²,
- w 2018 r. udzielono 299 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które obejmowały 17.392 drzewa i krzewy o powierzchni 6.796,6 m²,
- w 2019 r. udzielono 382 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów, które obejmowały 3.512 drzew i krzewów o powierzchni 1.177,4 m²,

⁵⁶ Określonym w *Programach badań statystycznych statystyki publicznej* na dany rok, tj. do 22 lutego roku następnego za 2015 r., 2016 r., 2017 r., 2018 r. i 2020 r. oraz do 24 lutego roku następnego za 2019 r.

- w 2020 r. udzielono 289 zezwoleń na usunięcie drzew, które obejmowały 3.488 drzew (bez krzewów).

Wraz z drzewami, które na podstawie art. 83f *ustawy o ochronie przyrody*, nie wymagały uzyskania zezwolenia na wycinkę, z terenu Katowic usunięto w badanym okresie łącznie 50.248 drzew i krzewy o powierzchni 23.141,87 m², z czego w poszczególnych latach:

- w 2015 r. na terenie Katowic usunięto ogółem 4.337 drzew oraz krzewy o powierzchni 2.714,17 m²,
- w 2016 r. usunięto 15.170 drzew i krzewy o powierzchni 1.793,6 m²,
- w 2017 r. usunięto 5.167 drzew i krzewy o powierzchni 63,5 m²,
- w 2018 r. usunięto 17.701 drzew i krzewy o powierzchni 6.796,6 m²,
- w 2019 r. usunięto 4.291 drzew i krzewy o powierzchni 1.177,4 m²,
- w 2020 r. usunięto 3.582 drzew.

(akta kontroli str. 340)

9. W latach objętych kontrolą na ogółem zgłoszonych 2.086 projektów w ramach Budżetu Obywatelskiego⁵⁷, 153 projekty uwzględniały zieleni (7,3%), z czego zrealizowano 48. Wartość zrealizowanych projektów z BO wyniosła ogółem 85.550,9 tys. zł, a wartość projektów uwzględniających zieleni wyniosła 12.435,7 tys. zł. W poszczególnych latach dane te kształtowały się następująco:

- w 2015 r. – ze zgłoszonych 326 projektów, zieleni uwzględniało 30 projektów, z których zrealizowano sześć o wartości 649,4 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 6.976,2 tys. zł,
- w 2016 r. – ze zgłoszonych 335 projektów, zieleni uwzględniały 32 projekty, z których zrealizowano 12 o wartości 2.606,1 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 16.107,2 tys. zł,
- w 2017 r. – ze zgłoszonych 342 projektów, zieleni uwzględniało 27 projektów, z których zrealizowano osiem projektów o wartości 1.135,3 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 15.336,5 tys. zł,
- w 2018 r. – ze zgłoszonych 350 projektów, zieleni uwzględniały 22 projekty, z których zrealizowano siedem o wartości 4.136,4 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 19.258,3 tys. zł,
- w 2019 r. – ze zgłoszonych 345 projektów, zieleni uwzględniały 20 projekty, z których zrealizowano osiem o wartości 1.919,4 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 18.017,3 tys. zł,
- w 2020 r. – ze zgłoszonych 388 projektów, zieleni uwzględniały 22 projekty, z których zrealizowano siedem o wartości 1.989,2 tys. zł. Wartość wszystkich zrealizowanych projektów wyniosła 9.855,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 341)

10. Z wyjaśnień Wiceprezydenta wynika, że w Urzędzie prowadzono analizę istotnych barier w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi. Wiceprezydent wskazał, że skuteczną ochroną terenów zielonych przed zniszczeniem podczas budowy infrastruktury liniowej było zawarcie z wykonawcą umowy zobowiązującej go do doprowadzenia terenu do stanu pierwotnego oraz pobranie kaucji. W przypadku dokonywania nasadzeń drzew i krzewów w miejscach intensywnie zurbanizowanych jako problemy z zazielenianiem tych miejsc Wiceprezydent wskazał także nieprzyjazne podłoże (gruz, beton), skażone substancjami chemicznymi oraz gęstą infrastrukturę podziemną i naziemną. Odnosząc się do obowiązujących przepisów prawa dotyczących usuwania drzew i krzewów, Wiceprezydent stwierdził,

⁵⁷ Zwanego dalej: BO.

że problemem mogą być obniżone stawki za usuwanie zieleni, ponieważ pociąga to za sobą ryzyko, że inwestorzy, chcąc uniknąć długiego postępowania administracyjnego, wytną zieleń bez wymaganego zezwolenia. Problemem jest także nieprzestrzeganie przepisów przez przedsiębiorców z sektora nośników reklamowych, deweloperów i osoby fizyczne, którzy bez zezwoleń wycinają (niszczą) zieleń z terenów miejskich, aby poprawić widoczność nośników reklamowych, biurowców lub uzyskać przestrzeń wokół swoich nieruchomości.

Wiceprezydent stwierdził również, że duża liczba inwestycji prowadzonych w ramach zadań BO i funduszy unijnych prowadzi do nagromadzenia nowej infrastruktury, na utrzymanie której nie zwiększa się środków. Brakuje przy tym świadomości mieszkańców dotyczącej roli zieleni w mieście⁵⁸.

(akta kontroli str. 234 – 238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą udział terenów zieleni utrzymywał się na podobnym poziomie. W celu realizacji zadań w zakresie terenów zieleni Miasto utworzyło Zakład Zieleni Miejskiej, a w budżecie zapewniono środki finansowe na utrzymanie infrastruktury związanej z terenami zieleni, pielęgnacją drzewostanu oraz rewitalizacją i zakładaniem nowych terenów zieleni. Zrealizowano większość przyjętych w WPF zadań inwestycyjnych w zakresie rewitalizacji terenów zieleni. Miasto wywiązywało się z obowiązków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów, dokonując nasadzeń w miejscach i w ilościach ujętych w tych zezwoleniach. Rzetelnie i terminowo były składane do GUS wymagane przepisami sprawozdania.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie Prezydent Miasta wydał łącznie 1.971 decyzji o warunkach zabudowy. Wydane decyzje dotyczyły zabudowy: jednorodzinnej – 615, wielorodzinnej – 272, usługowej – 749, innej – 298. Powierzchnia terenów objętych tymi decyzjami wynosiła łącznie 4.972.662 m². Jednocześnie w tym okresie wydanych zostało 40 decyzji odmownych.

(akta kontroli str. 157 – 192, 284 – 291 i 342)

2. W Urzędzie nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla terenów, które według *Studium* podlegają ochronie przed zabudową (tzw. *nieinwestycyjnych*) i posiadają funkcje przyrodnicze, w szczególności tereny zieleni nieurządzonej, zieleni urządzonej, tereny stanowiące elementy systemu przyrodniczego Miasta.

(akta kontroli str. 335)

Wiceprezydent nie wyjaśnił, w jaki sposób Miasto monitorowało skalę presji inwestycyjnej na tereny, które zgodnie z zapisami *Studium* podlegały ochronie. Stwierdził natomiast, że jedyną formą ochrony takich terenów jest zawieszenie postępowania w sprawie wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas nie dłuższy niż dziewięć miesięcy. Procedury te mają zastosowanie w przypadku inwestycji lokalizowanych na terenach zielonych wzdłuż rzek i cieków

⁵⁸ Mieszkańcy chcą ogalać drzewa lub je wycinać z powodu zacielenia, słabego sygnału telewizji satelitarnej itp.

wodnych, tj. m.in. terenów chronionych w *Studium*. Dodał, że *procedury te mają za zadanie wyeliminowanie lub w znaczący sposób ograniczenie zagospodarowania, przeznaczonych w Studium terenów zielonych na inne funkcje inwestycyjne*. Wskazał również, że kopie wydanych w takich sytuacjach decyzji były przekazywane do komórki Urzędu zajmującej się planowaniem przestrzennym, a ich analiza była jednym z elementów postępowań obejmujących uchwalenie mpzp, regulujących m.in. prawną ochronę terenów zieleni, zgodnie z ustaleniami *Studium*.

(akta kontroli str. 232 – 233)

3. W Urzędzie nie opracowano i nie wprowadzono pisemnych procedur wewnętrznych regulujących proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Odnosząc się do stosowanej w tym zakresie praktyki, Wiceprezydent stwierdził, że w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy z powodu występującej znacznej kolizji projektowanej inwestycji z istniejącym starodrzewem oraz na terenie określonym w *Studium* jako tereny zieleni, zwracano się o opinię do wydziału realizującego zadania w zakresie ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 218 – 219)

4. W wyniku analizy 10 wybranych postępowań administracyjnych zakończonych w okresie objętym kontrolą ostateczną decyzją o warunkach zabudowy⁵⁹ stwierdzono, iż w dziewięciu przypadkach⁶⁰ działka znajdowała się (w całości lub jej część) na terenach, dla których *Studium* przewidywało funkcje obszarów zieleni o funkcji przyrodniczo-ekologicznej⁶¹ (obszary o podwyższonej wartości przyrodniczej wymagające ochrony). W jednym przypadku działki objęte wnioskiem o wydanie warunków zabudowy miały stanowić, zgodnie z zapisami *Studium*, obszary zieleni urządzonej i usług rekreacji⁶² - wymagające ukształtowania w tym kierunku⁶³.

Zapisy dziewięciu decyzji ustalających warunki zabudowy uwzględniały określenie warunków i ogólne zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, w tym terenów zieleni⁶⁴. Wydanie wszystkich analizowanych decyzji zostało poprzedzone przeprowadzeniem analizy, o której mowa w art. 53 ust. 3, w zw. z art. 64 ust. 1 *ustawy o planowaniu*, przeprowadzonej zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. *w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*⁶⁵. W analizach tych nie formułowano wniosków

⁵⁹ Decyzją ustalającą warunki oraz zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy lub decyzją odmawiającą ustalenia warunków zabudowy. Analizie poddano po dwie decyzje wydane latach 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020.

⁶⁰ Decyzje ustalające warunki zabudowy nieruchomości pod planowaną budowę budynków jednorodzinnych (w tym w zabudowie pojedynczej, bliźniaczej i szeregowej), zespołu sakralnego (kościół i domu parafialnego) i pawilonów handlowo-usługowych.

⁶¹ O symbolach N.13/ZE, N.19/ZE, N.39/ZE, dla których *Studium* przewidywało, że 90% tych terenów będą stanowić tereny biologicznie czynne. Tereny te były oznaczone zostały w *Studium* na rysunku nr 3 symbolem ZE - *tereny położone w ciągach korytarzy ekologicznych, związanych z otwartymi fragmentami dolin rzecznych, które należy chronić przed zabudową*. Nowa zabudowa w tych obszarach mogła być dopuszczana w wyjątkowych przypadkach.

⁶² O symbolu K1/Zu/U2 (obręb Śródmieście-Załęże), dla którego *Studium* przewidywało, że 50% tego terenu będą stanowić teren biologicznie czynny.

⁶³ Teren zaplanowany pod budowę pawilonu handlowo-usługowego był położony w bliskim sąsiedztwie terenu o symbolu w *Studium* – K.7/Zu3 - *obszary zieleni o funkcji rekreacyjnej, które są zajęte pod obecny Park Kościuszki*.

⁶⁴ Dziesiąta analizowana decyzja odmawiała ustalenia warunków zabudowy terenu, w związku z czym nie zawierała ww. zapisów.

⁶⁵ Dz. U. Nr 164 poz. 1588.

w zakresie urządzania i kształtowania zieleni oraz ustalenia powierzchni biologicznie czynnej, gdyż żadne z analizowanych postępowań nie dotyczyło ustalenia warunków zabudowy dla budynku wielorodzinnego. W analizowanych decyzjach w wiązku z tym nie ustalono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Odnosząc się do jednego przypadku, gdy do czasu wszczęcia i przeprowadzenia postępowania (B-II.6730.38.2018.EF), Miasto nie przystąpiło do opracowywania mpzp dla terenów zieleni, na których znajdowały się działki objęte wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, Wiceprezydent wyjaśnił, że dla obszaru zieleni urządzonej i usług rekreacji (Zu/U2⁶⁶) jako podstawowe kierunki przeznaczenia terenów wskazano m.in. tereny zieleni urządzonej i ogrody działkowe, usługi sportu i rekreacji, usługi rozrywki (park rozrywki, park tematyczny, centrum rozrywki itp.). Na terenach tych dopuszczalnymi kierunkami przeznaczenia były także m.in. usługi handlu detalicznego o powierzchni sprzedaży do 2.000 m². Zgodnie z ustaleniami *Studium*, w obszarach Zu/U2 udział terenów usług związanych z dopuszczalnymi kierunkami przeznaczenia w obrębie obszaru wyznaczonego na rysunku *Studium* nie może przekraczać 40% powierzchni, przy jednoczesnym zachowaniu określonych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenów. Z uwagi na to, ustalenia *Studium* nie wskazywały tych obszarów jako chronionych przed zabudową lub wymagających ukształtowania wyłącznie w kierunku zieleni urządzonej i rekreacji.

W pozostałych dziewięciu przypadkach⁶⁷, w latach 2016-2020 od czasu wszczęcia postępowań Miasto nie ukończyło prac nad uchwałami o przyjęciu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego m.in. tereny o symbolach N.13/ZE, N.19/ZE, N.39/ZE (obręb Zarzeczce). Wiceprezydent wyjaśnił, że procedura uchwalania miejscowego planu wiąże się z szeregiem prac analitycznych i projektowych, a czas potrzebny na wykonanie miejscowego planu jest bardzo trudny do oszacowania (zgodnie z *ustawą o planowaniu* wynosi co najmniej 9 miesięcy) i ulega przedłużeniu w przypadku ponawiania procedury lub czynności.

(akta kontroli str. 412 – 414, 436 – 444, 520 – 836)

W kwestii ochrony przed zabudową terenów otwartych dolin rzecznych (w *Studium* o symbolach: N.13/ZE, N.19/ZE, N.39/ZE⁶⁸) Wiceprezydent wyjaśnił, że Rada Miasta w dniu 23 listopada 2016 r. podjęła uchwałę nr XXXII/652/16 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego południowych dzielnic miasta Katowice, w obszarze fragmentów terenów górniczych Murcki I i Giszowiec I - KWK Murcki-Staszic – część obejmująca teren doliny rzeki Mlecznej wraz z jej dopływami*, przy czym plan ten nie obejmował terenów oznaczonych w *Studium* ww. symbolami. Przyjęty w tym planie sposób zagospodarowania terenów - oznaczonych na rysunku planu symbolami WS/Z, Z i ZUS - wynikał z analiz oraz konsultacji z radami dzielnic Podlesie i Zarzeczce oraz przedstawicielami ruchu społecznego *Ratujmy Mleczną*. W projekcie planu przyjęto odrębne ustalenia dla doliny rzeki Mlecznej oraz odrębne ustalenia dla rowów melioracyjnych stanowiących dopływy rzeki, obejmując w niezbędnym zakresie ochroną pasy terenów z wiodącą funkcją przyrodniczą, zapewniające zachowanie

⁶⁶ Teren oznaczony w *Studium* symbolem K1/Zu/U2 – obszary zieleni urządzonej i usługi rekreacji (wymagające ukształtowania w tym kierunku) znajdował się w bliskim sąsiedztwie terenu o symbolu wg *Studium* K7/Zu3 – obszary zieleni o funkcji rekreacyjnej, zajęte pod Park im. Tadeusza Kościuszki w Katowicach wpisany do rejestru zabytków dawnego województwa katowickiego (poz. A/1515/93).

⁶⁷ O numerach: B-II.6730.8.2016ME, B-II.6730.184.2016.ME, B-II.6730.99.2017.EF, B-II.6730.97.2017.EF, B-II.6730.490.2017.AZW, B-II.6730.23.2019.AZW, B-II.6730.413.2018.AZW, B-II.6730.108.2019.AL i B-II.6730.59.2019.AL.

⁶⁸ Symbolem ZE oznaczano w *Studium* obszary o funkcji przyrodniczo-ekologicznej.

ustalonego w *Studium* kierunku przeznaczenia terenów oraz warunków ich zagospodarowania.

(akta kontroli str. 412 – 414, 436 – 444)

W ramach 10 skontrolowanych postępowań Wydział Budownictwa i Architektury Urzędu nie podejmował działań w celu pozyskiwania opinii w sprawach urządzania i kształtowania zieleni z powodu braku odpowiedniej komórki w Urzędzie⁶⁹ oraz w celu dokonania uzgodnień z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska w Katowicach⁷⁰ - z powodu braku w analizowanych postępowaniach obszarów objętych formami ochrony przyrody wynikającymi z przepisów *ustawy o ochronie przyrody*.

W jednym przypadku, w toku prowadzonego postępowania⁷¹ właściciel sąsiedniej nieruchomości wyraził ustnie sprzeciw⁷² wobec realizacji inwestycji na terenie oznaczonym w *Studium* symbolem N.13/ZE i zlokalizowanym w otwartej dolinie rzeki Mleczna, informując że w chwili zakupu przez niego nieruchomości deweloper obiecał, że na tym terenie nic nie powstanie, ponieważ są to „tereny zalewowe”. W treści wydanej decyzji Prezydent nie odniósł się do tej kwestii, a zgłaszająca sprzeciw osoba nie odwołała się od tej decyzji. Ponadto, w toku tego postępowania Wydział Budownictwa i Architektury Urzędu mimo, że teren zieleni planowany pod inwestycję wykorzystywany jest na cele rolne (łąka) oraz wpisany do ewidencji gruntów i budynków jako *grunty rolne*, nie przesłał projektu przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy do uzgodnienia przez organ właściwy w sprawie melioracji wodnych do czego był obowiązany na podstawie art. 53 ust. 4 pkt 6, w związku z art. 64 ust. 1 *ustawy o planowaniu*, co opisano szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Projekty wydanych decyzji o warunkach zabudowy - we wszystkich analizowanych postępowaniach - zostały sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 5 w zw. z art. 60 ust. 4 *ustawy o planowaniu*, tj. dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury.

(akta kontroli str. 412 – 414, 436 – 444 i 520 – 836)

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą nie opracowano i nie wprowadzono pisemnych procedur wewnętrznych w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 218, 458 – 465)

5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpił przypadek uchylecia przez organ odwoławczy lub sąd administracyjny wydanej przez Prezydenta decyzji o warunkach zabudowy, w związku z naruszeniami zasad ochrony terenów zielonych, przyjętą w decyzji wartością wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej lub zasadami ochrony drzew i krzewów.

(akta kontroli str. 219)

6. Odnosząc się do identyfikowanych problemów i barier w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w zakresie zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w mieście i zgodności zapisów decyzji o warunkach zabudowy z polityką przestrzenną wyrażoną w *Studium*, Wiceprezydent stwierdził, że jedyną formą ochrony terenów wskazanych w *Studium* jest zawieszenie postępowania dla wnioskowanego na nich zamierzenia inwestycyjnego, zgodnie z przepisami art. 62

⁶⁹ Np. miejskiego ogrodnika, miejskiego architekta zieleni, zespołu do spraw zieleni.

⁷⁰ W trybie art. 53 ust. 4 pkt 8 w zw. art. 64 ust. 1 *ustawy o planowaniu*.

⁷¹ O symbolu B-II.6730.8.2016.ME.

⁷² Informacja o sprzeciwie znajdowała się w sporządzonej na tę okoliczność 11 lutego 2016 r. notatce służbowej.

ustawy o planowaniu na czas nie dłuższy niż dziewięć miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że procedura uchwalenia planu miejscowego nie przewiduje jego uchwalenia w ww. przedziale czasowym. Zawieszone postępowanie należy również podjąć, jeżeli w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp. Stwierdził też, że jest to jedyna forma spowolnienia procesów budowlanych niezgodnych z zapisami studium, a ten stan prawny stanowi przeszkodę w skutecznym zachowaniu zgodności decyzji o warunkach zabudowy z polityką przestrzenną wyrażoną w *Studium*, które nie jest aktem prawa miejscowego i w związku z tym nie stanowi o obowiązujących regulacjach prawnych w zakresie wytycznych przestrzennych dla inwestorów.

Wskazał też, że określając w decyzjach o warunkach zabudowy wartość *powierzchni biologicznie czynnej*, opierano się na wymogach zawartych w § 39 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*, definiujących powierzchnię *terenu biologicznie czynnego* w zakresie wartości minimalnej, zaś przy określaniu obostrzeń wskazywano na wymogi określone dla poszczególnych przypadków zdefiniowanych w ww. rozporządzeniu. Jednakże spełnienie tych wymogów badane było na dalszym etapie, tj. na etapie pozwolenia na budowę. Szczególnym przypadkiem były inwestycje w zabudowie śródmiejskiej istniejącej⁷³ na działkach, których wskaźniki zabudowy sięgały wartości 0,90, a przepisy rozporządzenia w zakresie *terenu biologicznie czynnego* nie uwzględniają specyfiki zabudowy śródmiejskiej dla zabudowy mieszkaniowej w ścisłym centrum. Dodał też, że brak jest podstaw prawnych, na podstawie których możliwe jest ustalenie minimalnych wartości *powierzchni biologicznie czynnej* dla funkcji, dla których w ww. rozporządzeniu nie zdefiniowano minimalnych wartości *terenu biologicznie czynnego*, gdyż prawo nie precyzuje jakimi kryteriami należy kierować się przy wyznaczaniu wartości *powierzchni biologicznie czynnej*.

Wydanie decyzji o warunkach zabudowy poprzedza sporządzenie analizy architektoniczno-urbanistycznej, a w zakresie ochrony funkcji przyrodniczych i terenów przeznaczonych pod zielenią organ powołuje się na przepisy odrębne, co znajduje odzwierciedlenie w decyzji o warunkach zabudowy poprzez przywołanie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁷⁴.

Wiceprezydent zwrócił również uwagę, że w ramach procedury ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu nie rozstrzyga się o ostatecznym zagospodarowaniu terenu - nie jest możliwe wydanie decyzji odmawiającej ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji, w której zadeklarowano np. wycinkę drzew, jak również nie jest możliwe zawarcie w decyzji zakazu takiej wycinki, gdyż kompetencje organu w zakresie ww. decyzji określa *ustawa o planowaniu*, która do wycinki drzew się nie odnosi, a jedynie powołuje się na przepisy odrębne regulujące kwestie ochrony przyrody. W związku z powyższym zawarcie wszelkich zapisów chroniących np. drzewostany o obiektywnie dużej wartości nie znajduje uzasadnienia w przepisach, na podstawie których wydawane są decyzje o warunkach zabudowy, a następnie o pozwoleniu na budowę. W niektórych przypadkach Urząd dokonywał stosownych uzgodnień w przypadku drzew stanowiących pomniki przyrody, a wyniki tych uzgodnień zawierano w decyzji o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 228 – 231)

⁷³ M.in. nadbudowy lub przebudowy z nadbudową np. ze zmianą sposobu użytkowania strychów na cele mieszkalne, względnie przebudowy oficyn zgodnie z obowiązującymi standardami przy zachowaniu istniejącego wskaźnika zabudowy.

⁷⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 55, ze zm.

7. Liczba budynków, dla których Prezydent wydał, w latach 2015-2020, pozwolenie na budowę na podstawie mpzp oraz na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, kształtowała się następująco⁷⁵:

- budynki mieszkalne jednorodzinne, odpowiednio: 323, 158, 182, 217, 343 i 206, w tym budynki o dwóch mieszkaniach, odpowiednio: 69, 38, 41, 76, 98 i 60,
- budynki mieszkalne o trzech i więcej mieszkaniach, odpowiednio: 43, 32, 53, 57, 25 i 43,
- hotele i budynki zakwaterowania turystycznego, w latach 2015-2017 decyzje nie były wydawane, od 2018 r. odpowiednio: 2, 3 i 2,
- budynki biurowe, odpowiednio: 3, 4, 5, 5, 16 i 17,
- budynki handlowo-usługowe, odpowiednio: 23, 14, 21, 14, 14 i 7.

(akta kontroli str. 220 i 343 – 372)

8. Analizie poddano 10 postępowań administracyjnych zakończonych w okresie objętym kontrolą wydaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę⁷⁶. W ośmiu przypadkach badane pozwolenia zostały wydane w oparciu o decyzje Prezydenta o warunkach zabudowy, w jednym przypadku wcześniejsze uzyskanie przez stronę postępowania decyzji o warunkach zabudowy nie było wymagane, natomiast w dziesiątym przypadku wydanie i uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy nie było konieczne, gdyż pozwolenie to wydano w oparciu o obowiązujący mpzp.

Nie stwierdzono, by poprzez wydanie analizowanych decyzji o pozwoleniu na budowę nastąpiła utrata bądź zmiana zaplanowanej w *Studium* funkcji terenu z terenów zieleni, rekreacji i wypoczynku na tereny zabudowy mieszkalnej, usługowej lub produkcyjnej⁷⁷.

W kontrolowanych postępowaniach wnioskodawcy i autorzy dokumentacji budowlanej - w sytuacjach gdy było to wymagane ze względu na rodzaj planowanej inwestycji - rzetelnie wykazywali wskaźniki powierzchni terenu biologicznie czynnego oraz zabudowy terenu, a przedstawiciele Urzędu - w ramach posiadanych możliwości technicznych - rzetelnie weryfikowali ich zgodność z ustaleniami decyzji Prezydenta o warunkach zabudowy lub mpzp – w oparciu o załączone dane rysunkowe i opisowe, w ramach projektu zagospodarowania terenu⁷⁸.

W ramach analizowanych postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę Urząd nie korzystał z możliwości uzyskania opinii lub uzgodnienia w zakresie gospodarowania zieleni i przyjętych rozwiązań projektowych.

(akta kontroli str. 837-946)

9. Wiceprezydent wyjaśnił, że w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełniania warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni nie przeprowadzano kontroli w rozumieniu art. 81 ust. 4 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷⁹, tj. czynności

⁷⁵ Według danych zawartych w sprawozdaniach GUS B-05, na koniec roku z lat objętych kontrolą.

⁷⁶ Po dwie z lat 2016, 2017, 2018, 2019 i 2020.

⁷⁷ Według zapisów *Studium* działki, których dotyczyło dziewięć kontrolowanych postępowań, znajdowały się na obszarach: zieleni o funkcji rekreacyjnej z dopuszczalnym udziałem usług (U.3/Zu3); zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej średniowysokiej i wysokiej (T.16/MW2); intensywnej zabudowy mieszkaniowo-usługowej i wielofunkcyjnej (D.4/MUw2, D.9/MUw2 i W.11/MUw2); zabudowy mieszkaniowej niskiej (Ł.31/MN2 i F.1/MN4); zabudowy produkcyjnej, infrastruktury technicznej i komunalnej (Z.25/Pu1) oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej średniowysokiej i wysokiej (D.11/MW2). W 10-tym przypadku działki planowane pod inwestycję znajdowały się na obszarze objętym ustaleniami mpzp - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna (2MW).

⁷⁸ Będącego częścią dokumentacji składającej się na projekt budowlany.

⁷⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm., zwanej dalej: *Prawem budowlanym*.

kontrolnych w terenie w celu dokonania ustaleń będących podstawą do wydania decyzji administracyjnej.

Ustalono jednak, że w ramach czynności, o których mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy, sprawdzano m.in. dotrzymanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i wskaźnika intensywności zabudowy.

(akta kontroli str. 335 – 338)

10. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Katowicach⁸⁰ w latach 2015 – 2020 przeprowadził łącznie 598 kontroli⁸¹ w zakresie zgodności budowy z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz projektem zagospodarowania działki lub terenem przy udzielaniu pozwolenia na użytkowanie obiektu. W jednym przypadku PINB wydał postanowienie, w którym nałożył na inwestora karę za istotne odstępstwo od projektu zagospodarowania terenu, a w szczególności z powodu likwidacji części terenu biologicznie czynnego, utwardzenie nawierzchni i wykonanie dodatkowych miejsc postojowych dla samochodów osobowych. W przypadku tym inwestor, po wykonaniu robót przywracających zgodność zagospodarowania terenu z projektem, otrzymał pozwolenie na użytkowanie. PINB poinformował Prezydenta o wydanym postanowieniu nakładającym karę pieniężną za ww. istotne odstępstwo.

PINB nie prowadził kontroli zagospodarowania działek na etapie użytkowania obiektu budowlanego.

PINB na bieżąco współpracował z przedstawicielami Prezydenta Miasta Katowice. W ramach prowadzonej działalności kontrolnej, PINB nie dokonywał identyfikacji ewentualnych różnic interpretacyjnych w odniesieniu do pojęć *terenu biologicznie czynnego* i *powierzchni biologicznie czynnej*.

PINB wyjaśnił, że liczba spraw i pracowników przeprowadzających kontrole interwencyjne oraz kontrole obiektów będących w budowie lub wybudowanych wyklucza dokładne sprawdzenie wielkości ww. terenów. Wskazał też na brak możliwości wykrywania i stwierdzenia ewentualnych niezgodności z obowiązującymi przepisami. Jako problem prawny wskazał brak w obowiązujących przepisach uzależnienia możliwości użytkowania obiektów od wykonania robót dotyczących powierzchni (terenów) biologicznie czynnych.

(akta kontroli str. 373 – 375)

11. Wiceprezydent wyjaśnił, że w procesie wydawania pozwoleń na budowę, w części zachowania, ochrony i zwiększania terenów zieleni w mieście nie zidentyfikowano problemów i barier. Stwierdził też, że wskaźniki terenu biologicznie czynnego są weryfikowane na podstawie zapisów w mpzp lub decyzji o warunkach zabudowy i § 39 *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych*.

(akta kontroli str. 231)

12. W okresie do 31 grudnia 2020 r. Rada Miasta przyjęła jedną uchwałę⁸² o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych

⁸⁰ Zwany dalej: PINB.

⁸¹ Kontrole były przeprowadzone na podstawie art. 54, 55 i 57 *Prawa budowlanego* i dokumentów inwestycji, w tym oświadczenia kierownika budowy dotyczącego m.in. zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu i potwierdzonych przez projektanta oraz inspektora nadzoru inwestorskiego, geodezyjnej informacji powykonawczej, informacji geodety o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem.

⁸² Uchwała nr VII/130/19 z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie *ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej »Budynek mieszkalny z funkcją handlowo-usługową przy ul. Janusza Korczaka 43 w Katowicach«*.

oraz inwestycji towarzyszących⁸³. Teren, którego dotyczyła uchwała, według mpzp, przeznaczony był na cele zabudowy usługowej kultury, a według *Studium* był to teren zabudowy usługowej z zielenią urządzoną. W uchwale dokonano zmiany w sposobie zagospodarowania terenu poprzez ulokowanie planowanej niezbędnej infrastruktury towarzyszącej: drogi dojazdowe, miejsca postojowe, zieleni urządzonej, infrastruktura techniczna konieczna do zaopatrzenia w media oraz przestrzeń rekreacyjno-wypoczynkowa. Przyjęty w uchwale wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej wynosił 40% i był zgodny ze *Studium*, natomiast w mpzp wskaźnik dla tego terenu ustalony był na 50%. Wskaźnik zabudowy terenu nie został ustalony ani w *Studium*, ani w mpzp, zaś w uchwale wskaźnik ten określono na 24,6% ± 5%. Wniosek inwestora w ww. sprawie został pozytywnie zaopiniowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

W oparciu o ww. ustawę, w badanym okresie Rada Miasta odmówiła ustalenia lokalizacji jednej inwestycji⁸⁴.

(akta kontroli str. 221 i 376 – 411)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Pracownik Referatu Lokalizacji w Wydziale Budownictwa Urzędu prowadzący postępowanie⁸⁵ w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i nadzorujący jego pracę Kierownik Referatu⁸⁶ mimo, że teren planowany pod inwestycję znajdował się na obszarze zaznaczonym w *Studium* symbolem N.13/ZE⁸⁷ oraz wykorzystywany był na cele rolne (łąka) i tak też był ujęty w ewidencji gruntów i budynków (*grunty rolne*) nie przesłali projektu przedmiotowej decyzji o warunkach zabudowy do uzgodnienia przez Dyrektora ówczesnego Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, działającego z upoważnienia Marszałka Województwa, jako organu właściwego wówczas⁸⁸ w sprawach melioracji wodnych. Czynności tej nie wykonano, mimo że teren ten zlokalizowany w otwartej dolinie rzeki Mleczna, w bezpośrednim sąsiedztwie terenów zalewowych. W ocenie NIK, powyższe stanowiło naruszenie wymogów określonych w art. 53 ust. 4 pkt 6, w zw. z art. 64 ust. 1, *ustawy o planowaniu*.

(akta kontroli str. 520-555)

Zastępca Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu w tej sprawie wyjaśniła, że w świetle obowiązujących przepisów, *Studium* nie jest aktem prawa miejscowego, w związku z czym nie stanowi o obowiązujących regulacjach prawnych w zakresie wytycznych przestrzennych dla inwestorów, a z internetowych map zagrożenia i ryzyka powodziowego⁸⁹ wynika, że nieruchomość gruntowa objęta ww. wnioskiem i postępowaniem nie znajdowała się w obszarze zagrożenia powodziowego i ryzyka powodziowego.

(akta kontroli str. 412-435)

Zdaniem NIK, powyższe okoliczności nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niestosowania się do obowiązków wynikających bezpośrednio z art. 53 ust. 4 pkt 6

⁸³ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

⁸⁴ Uchwała nr XIII/294/19 w sprawie odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej Budowa zespołu mieszkaniowego przy ul. Wita Stwosza w Katowicach.

⁸⁵ O symbolu B-II.6730.8.2016.ME

⁸⁶ Podpisujący pisma w toku ww. postępowania.

⁸⁷ Według zapisów *Studium*.

⁸⁸ Tj. w 2016 r.

⁸⁹ Dane dostępne w Informatycznym Systemie Osłony Kraju przed nadzwyczajnymi zagrożeniami zarządzanym przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie.

ustawy o zagospodarowaniu, do stosowania którego – w tego typu postępowaniu – odsyła bezpośrednio art. 64 ust. 1 tej ustawy. Podkreślić należy, że pierwszy z wymienionych przepisów jednoznacznie wskazuje, że konieczność uzgodnienia projektu decyzji z organem właściwym do spraw melioracji zachodzi we wszystkich przypadkach, gdy organ obowiązany jest do wydania decyzji w odniesieniu do „gruntów wykorzystywanych na cele rolne”, i to bez względu na to, czy znajdują się one w bezpośrednim sąsiedztwie rzeki lub jak zostało zaplanowane ich przeznaczenie w *Studium* lub mpzp. W analizowanym przypadku nie ulega wątpliwości, że nieruchomość której dotyczył wniosek była wykorzystywana na cele rolne (łąka), co potwierdzał jednoznacznie wpis do ewidencji gruntów i budynków. Tym samym spełnione były warunki do sporządzenia decyzji w uzgodnieniu z Dyrektorem ówczesnego Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, który pełnił rolę organu właściwego do spraw melioracji z upoważnienia Marszałka Województwa Śląskiego. Bezprzedmiotowe są zatem rozważania Zastępcy Naczelnika Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu na temat roli prawnej zapisów *Studium* oraz zagrożeń i ryzyka powodziowego na tym terenie, zwłaszcza że w swoich wyjaśnieniach powołała się na mapy zagrożeń i ryzyka powodziowego w dolinie rzeki Mleczna, które w czasie podejmowania decyzji w 2016 r., nie były jeszcze dostępne⁹⁰.

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto nie monitorowało presji inwestycyjnej na terenach przyrodniczych wyłączonych w *Studium* z zabudowy. W sytuacjach takich podejmowało natomiast działania doraźne w postaci zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji w sprawie ustalenia warunków zabudowy na czas nie dłuższy niż dziewięć miesięcy. W wyniku badania 10 postępowań w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy oraz 10 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę, poza jednym przypadkiem, nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzonych postępowań, w szczególności w odniesieniu do zagadnień związanych z ochroną zieleni. Rzetelnie też w decyzjach o warunkach zabudowy określano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Jedyną nieprawidłowość jaką stwierdzono, polegała na niezgodnieniu z Dyrektorem Śląskiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach projektu decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji, planowanej na użytku rolnym, w otwartej dolinie rzeki Mleczna.

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

1. Zgodnie z LPR Miasto wraz z partnerami zaplanowało realizację 138 projektów rewitalizacyjnych infrastrukturalno-środowiskowych, gospodarczo-technologicznych i społeczno-kulturowych. Część z tych przedsięwzięć miała charakter wieloletni i obejmowała kilka zdegradowanych podobszarów, wymagających rewitalizacji. W okresie objętym kontrolą zrealizowano⁹¹ łącznie 72 projekty.

Realizowane poza LPR przedsięwzięcia dotyczyły zadań wykonywanych w ramach Programu Zadań Społeczno-Gospodarczych, działalności Powiatowego Urzędu Pracy lub lokalnych inicjatyw w ramach BO.

(akta kontroli str.13 – 14 i 445 – 450)

⁹⁰ W 2016 r. dostępne były jedynie opracowane przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie mapy zagrożeń i ryzyka powodziowego, które sporządzone były w latach 2010-2015 w ramach tzw. I cyklu planistycznego, w ramach którego nie uwzględniono rzeki Mleczna. Rzeka ta została uwzględniona na mapach, które zostały wykonane w ramach tzw. II cyklu planistycznego, realizowanego w latach 2016-2021 (patrz: <https://www.wody.gov.pl/nasze-dzialania/mapy-zagrozenia-i-mapy-ryzyka-powodziowego>).

⁹¹ Lub zakończono realizację.

2. W wyniku analizy dwóch ujętych w LPR przedsięwzięć rewitalizacyjnych: *Rewitalizacja placu Londzina i Zagospodarowanie przestrzeni miejskich, w tym przebudowa i remont obiektów wraz z zagospodarowaniem przyszłego otoczenia w dzielnicy Bogucice – rewitalizacja Parku Boguckiego*, stwierdzono, że:

- w dokumentacji programowej i projektowej zrealizowanych przedsięwzięć na rewitalizowanych terenach uwzględniono kwestie związane z zachowaniem terenów zieleni, przewidziano zachowanie chronionego starodrzewia i wprowadzenie zastępczych oraz nowych nasadzeń drzew, krzewów kwitnących, trawników, kwietników i klombów;
- w wyniku rewitalizacji ww. miejsc nastąpiło zachowanie dotychczasowej powierzchni terenów zielonych, w tym powierzchni biologicznie czynnej.

Naczelnik Wydziału Inwestycji wyjaśnił, że w Urzędzie nie było procedur w zakresie ochrony przyrody, natomiast zasady ochrony przyrody w trakcie prac budowlanych określono w umowach z wykonawcą robót oraz w *Specyfikacjach Technicznych Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych*. Nadzór nad realizacją analizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, w tym wykonania elementów zieleni, sprawował Zakład Zieleni Miejskiej, który w protokołach odbioru robót potwierdził, że prace te zostały wykonane zgodnie z projektem.

(akta kontroli str. 947 – 953)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podjęte przez Miasto działania rewitalizacyjne przyczyniły się do utrzymania terenów zieleni, co stwierdzono na przykładzie dwóch przedsięwzięć rewitalizacyjnych. W skontrolowanych - ujętych w LPR - przedsięwzięciach uwzględniono kwestie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, a Miasto w sposób prawidłowy wywiązało się z obowiązku dokonania nasadzeń zastępczych w miejsce usuniętego drzewostanu.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o zapewnienie, w przypadku prowadzonych postępowań o wydanie warunków zabudowy na terenach wykorzystywanych na cele rolne, aby projekty decyzji były każdorazowo przesyłane do uzgodnienia organowi właściwemu w sprawach melioracji wodnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
i wykonania wniosku

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

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

Katowice, 12 lipca 2021 r.

Kontroler
Anna Hulboj
główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

.....