



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

WK-02 U
Mr. Dr. W. H. H.
22.07.21
Pmk 19.07.21A
WŁ 20.07.21
PREZYDENT MIASTA KRAKOWA
Jacek Majchrowski
21 LIP. 2021

LKR.410.005.01.2021

3534	Wpłynęło	A
KP-04	20 LIP. 2021	
Sekretariat	dnia	
załączniki	podpis	

URZĄD MIASTA KRAKOWA
WYDZIAŁ OŚWIATY
WYDZIAŁ OŚWIATY
Data 22 LIP. 2021

Pan
Jacek Majchrowski
Prezydent Miasta Krakowa
Plac Wszystkich Świętych 3-4
31-004 Kraków

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3/4
Data 2021-07-19 (2)
Nr 13403208

URZĄD MIASTA KRAKOWA
KANCELARIA MAGISTRATU
Plac Wszystkich Świętych 3/4
Data 2021-07-22 (8)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Krakowa ¹ , Plac Wszystkich Świętych 3-4, 31-004 Kraków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa ²
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 ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	1. Wojciech Zdasiń, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/45/2021 z 22 marca 2021 r. 2. Aleksander Podsiadło, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/44/2021 z 22 marca 2021 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	NIK pozytywnie ocenia działania Prezydenta mające na celu zachowanie i zwiększanie terenów zielonych na terenie Gminy Miejskiej Kraków⁶. Gmina opracowała w sposób rzetelny dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony i utrzymania terenów zielonych. W UMK wypracowano kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030 wraz z priorytetami działań planistycznych i inwestycyjnych. Uwzględniono przy tym wyniki rzetelnej diagnozy stanu tych terenów. Podjęto i kontynuowano również działania zmierzające do inwentaryzacji zieleni miejskiej. Przeznaczenie terenów zielonych w miejscowych planach zagospodarowania
--------------	---

¹ Dalej: *UMK* lub *Urząd*.

² Dalej: *Prezydent*.

³ Dalej: *okres objęty kontrolą* lub *okres kontrolowany*.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

⁶ Dalej: *Gmina*.

przestrzennego⁷ było zgodne z określonym w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*⁸.

NIK pozytywnie ocenia działania Prezydenta, które koncentrowały się nie tylko na bieżącym utrzymaniu terenów zielonych, ale również na pozyskiwaniu nieruchomości pod tereny zielone, tworzeniu nowych miejsc odpoczynku i rekreacji, jak: nowe parki, w tym parki kieszonkowe, rzeczne oraz rozwijaniu inicjatywy tzw. ogrodów społecznych. Wydatki Gminy poniesione na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w kontrolowanym okresie, zwiększyły się z kwoty 37 008,2 tys. zł w 2015 r. do 172 396,6 tys. zł w 2020 r. (o 365%), a łączna kwota przeznaczona na ten cel w badanych latach wyniosła 684 304,2 tys. zł, tj. 2,1% wszystkich wydatków Gminy.

Łączna powierzchnia terenów zielonych⁹ i wód w Krakowie zwiększyła się w latach 2015 - 2020 z 4 544 ha w 2015 r. do 6 083 ha w 2020 r., tj. o 1 539 ha, a jej udział w stosunku do powierzchni Gminy zwiększył się z 13,9% do 19,3%, tj. o 5,4%. Udział powierzchni zieleni i wód objętych mpzp, w stosunku do powierzchni wyznaczonej w Studium, w okresie objętym kontrolą zwiększył się z 36% do 51,7%, tj. o 15,7 %.

W ocenie NIK pozytywnie należy również ocenić przyjęte przez Gminę rozwiązania organizacyjne w zakresie zarządzania zielenią miejską, w tym w szczególności powołanie Miejskiego Architekta Krajobrazu¹⁰ oraz wyspecjalizowanej w tym zakresie miejskiej jednostki organizacyjnej, tj. Zarząd Zieleni Miejskiej¹¹. Ponadto w ZZM utworzony został Zespół Oficera ds. Drzew, prowadzący m.in. kontrolę drzew i sporządzający opinie dendrologiczne.

NIK zaznacza, że w Urzędzie zapobiegano presji inwestycyjnej poprzez systematyczne zwiększanie powierzchni Miasta objętej mpzp, z 49,5% na koniec 2014 r. do 68,7% na koniec 2020 r., oraz ograniczanie liczby wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy z 1 936 w 2015 r. do 471 w 2020 r., (spadek o 75,7%), a w szczególności poprzez uchwalanie mpzp obejmujących rozległe tereny o walorach przyrodniczych.

Objęte kontrolą decyzje o warunkach zabudowy Prezydent wydawał zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹². Decyzje te zostały wydane dla zamierzeń inwestycyjnych na terenach, które według Studium podlegały wyłączeniu z zabudowy. Wynikało to m.in. z tego, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jak stanowi art. 9 ust. 5 upzp. Powyższe Prezydent wskazywał, jako jedną z głównych barier związanych z wdrażaniem w życie polityki przestrzennej Miasta.

W dwóch skontrolowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych dotyczących Placu Św. Ducha oraz Parku Zabłocie – Stacja Wisła, nie tylko uwzględniono zachowanie i odtworzenie szaty roślinnej, lecz zamieniono miejsca wykorzystywane dotychczas jako parkingi w zielone tereny rekreacji i odpoczynku.

Gmina nie sporządziła raportu z realizacji Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa¹³ za lata 2016-2017. Ponadto w dwóch z pięciu poddanych kontroli inwestycji, nie przekazywała lub przekazywała po terminie zawiadomienie o dokonanych nasadzeniach zastępczych. W przypadku jednej z dwóch inwestycji objętych oględzinami nie dokonano wszystkich wymaganych nasadzeń zastępczych. Gmina nie wypełniała również obowiązku przystąpienia do

⁷ Dalej: mpzp.

⁸ Dalej: *Studium*.

⁹ Bez terenów rolniczych.

¹⁰ Dalej: MAK.

¹¹ Dalej: ZZM.

¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm., dalej: upzp.

¹³ Dalej: POŚ.

sporządzenia mpzp dla obszarów przestrzeni publicznych wskazanych w Studium, po upływie trzech miesięcy od wejścia w życie ustaleń nowego Studium.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z ustaleniami NIK z kontroli P/17/077 – Zarządzanie zielenią miejską zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym z 17 sierpnia 2017 r.¹⁵, Strategia Rozwoju Krakowa (SRK) przyjęta została w 2005 r.¹⁶

Wskazano w niej na trzy równorzędne cele strategiczne:

- I – Kraków miastem przyjaznym rodzinie, atrakcyjnym miejscem zamieszkania i pobytu;
- II – Kraków miastem konkurencyjnej i nowoczesnej gospodarki;
- III – Kraków europejską metropolią o ważnych funkcjach nauki, kultury i sportu.

Dla ich uszczegółowienia przyjęto katalogi celów operacyjnych, w tym – w ramach celu strategicznego I – cel operacyjny I-1 *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego*. W ramach realizacji tego celu wskazano m.in. na konieczność zabezpieczenia terenów o dużych wartościach przyrodniczych, krajobrazowych, utrzymania różnorodności przyrodniczej oraz rekultywacji terenów zdegradowanych. Podkreślono również wagę edukacji ekologicznej, wpływającej na podniesienie świadomości ekologicznej mieszkańców.

Dla realizacji celów operacyjnych w SRK zestawiono programy sektorowe – podstawowe i wspierające¹⁷. Zamieszczono również katalog priorytetowych projektów inwestycyjnych, w tym zadanie *Ochrona i kształtowanie zieleni miejskiej* z szacunkowym kosztem 49 mln zł.

W 2013 r. podjęto decyzję o aktualizacji SRK¹⁸, która była podyktowana przede wszystkim zmieniającymi się uwarunkowaniami społecznymi i gospodarczymi oraz nowymi jakościowo wymogami wynikającymi z przyjętych dokumentów strategicznych na szczeblu krajowym i regionalnym. Z harmonogramu prac nad SRK¹⁹ wynikało, że opracowanie wersji ostatecznej projektu tego dokumentu miało nastąpić w czerwcu 2014 r. Finalnie „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030.”²⁰ przyjęta została 7 lutego 2018 r.

(akta kontroli str. 353-363)

¹⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym obszarze zastosowano ocenę opisową.

¹⁵ Dalej: wystąpienie z 17 sierpnia 2017 r.

¹⁶ Uchwała Nr LXXVI/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa.

¹⁷ Cel operacyjny I-1 – programy podstawowe: Program ochrony środowiska; Program gospodarki odpadami komunalnymi w Gminie Kraków; Plan strategiczny Miejskiego Przedsiębiorstwa Oczyszczania; programy wspierające: Roczny program współpracy samorządu miasta Krakowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego; Wieloletni program sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; Program rewitalizacji terenów poprzemysłowych; Program ochrony i kształtowania przestrzeni publicznych.

¹⁸ W dniu 23 lipca 2013 r. Prezydent wydał zarządzenie nr 2180/2013 w sprawie aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa, a w dniu 13 września 2013 r. – zarządzenie nr 2664/2013 w sprawie przyjęcia założeń organizacyjno-metodologicznych do aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa. Obydwa zarządzenia były dostępne pod adresem: https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mmi=12460.

¹⁹ Załącznik do zarządzenia nr 2664/2013 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 13 września 2013 r. w sprawie przyjęcia założeń organizacyjno-metodologicznych do aktualizacji Strategii Rozwoju Krakowa.

²⁰ Uchwała Rady Miasta Krakowa nr XCIV/2449/18 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030.”, dalej: SRK 2030.

1.2. W SRK 2030 ujęto m.in. następujące wyzwania rozwojowe dla Krakowa:

- Poprawa jakości środowiska przyrodniczego, (...), budowanie „odporności” Miasta na negatywne skutki zmian klimatycznych;
- Poprawa ładu przestrzennego; podniesienie jakości i estetyki przestrzeni publicznych, poddawanych silnej presji procesów inwestycyjnych; potrzeba równoważenia rozwoju Miasta, tak by było spójne i funkcjonujące jako jeden organizm;
- Oczekiwania ludzi młodych związane z nowym miejskim stylem życia, obejmującym dostępność atrakcyjnych przestrzeni dla wspólnej pracy spędzania wolnego czasu, będących w zasięgu spaceru lub dojazdu rowerem.

Jedną ze zdefiniowanych w tym dokumencie aspiracji było osiągnięcie celu - *Kraków jako miasto inteligentne*, a jednym z wyróżnionych zasobów w ramach tej kategorii była *jakość życia*, w tym w szczególności dbałość o stan środowiska naturalnego oraz tereny zielone.

W przedstawionej analizie SWOT²¹, w kategorii *Jakość życia*, jako mocną stronę wskazano łatwy dostęp do terenów zielonych, a jako słabą stronę - nierównomierny dostęp mieszkańców do tych terenów. W kategorii *Środowisko naturalne*, wskazano na zagrożenie jakim jest presja inwestorów na zabudowę terenów cennych przyrodniczo i krajobrazowo, korytarzy ekologicznych oraz stref przewietrzania.

W ramach wyznaczonych sześciu celów strategicznych, jako czwarty został sformułowany cel *Kraków – miasto przyjazne do życia*, w ramach którego wyróżniono m.in. następujące cele operacyjne:

- Powszechnie dostępna, wysokiej jakości przestrzeń publiczna, gdzie wyodrębniono m.in. następujące działania kluczowe:
 - kształtowanie ulic, szczególnie w centrum Miasta i wewnątrz osiedli jako przestrzeni publicznych (odwołując się do koncepcji „ulic – ogrodów”), poprzez m. in. wprowadzanie pasów zieleni,
 - zrewitalizowanie istniejących terenów zieleni oraz zwiększenie powierzchni nowych terenów dla rekreacji w obszarze Miasta,
 - łączenie rozproszonych elementów zieleni w zintegrowany system,
 - tworzenie i ochrona parków rzecznych,
 - projektowanie zielonych przestrzeni w otoczeniu zabudowy miejskiej oraz wewnątrz osiedli i w centrum Miasta (parki kieszonkowe²², podwórka, skwery),
- Zrównoważone Środowisko gdzie wyodrębniono m.in. działanie kluczowe w postaci niemal dwukrotnego zwiększenia powierzchni lasów w obszarze Miasta.

(akta kontroli str. 364-441)

W ramach prac nad SRK 2030, inaugurację konsultacji społecznych nad jej projektem rozpoczęto 15 czerwca 2016 r., a pomiędzy siódmym a 27 sierpnia 2017 r. odbyły się konsultacje społeczne projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. W pracach nad SRK 2030 uczestniczył Miejski Architekt Krajobrazu.

(akta kontroli str. 359-441 i 442-443)

Prezydent wyjaśnił, że w terminie konsultacji wpłynęło zbiorczo 13 uwag, z czego jedna z nich dotyczyła zieleni. Propozycje wzięto pod uwagę przy ostatecznej redakcji tekstu i częściowo uwzględniono w ostatecznej wersji dokumentu.

(akta kontroli str. 1890-1892)

²¹ SWOT to akronim angielskich słów: *strengths* (mocne strony), *weaknesses* (słabe strony), *opportunities* (szanse), *threats* (zagrożenia).

²² Według źródła pl.wikipedia.org/wiki/Park_kieszonkowy, za park kieszonkowy (ang. *pocket park*, także *parkette*, *mini-park*, *vest-pocket park*, *vesty park*) przyjmuje się publicznie dostępny niewielkich rozmiarów park. Za maksymalny rozmiar takiego zieleńca uważa się 5 000 m².

Działania związane z ograniczaniem presji inwestorów, zmierzającej do zmniejszania powierzchni zielonej na terenie Krakowa, polegały na systematycznym zwiększaniu powierzchni Miasta objętej mpzp, z 49,5% na koniec 2014 r. do 68,7% na koniec 2020 r., oraz ograniczaniu liczby wydanych pozytywnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu²³. UMK prowadził politykę przestrzenną ukierunkowaną na sukcesywne uchwalanie planów miejscowych, zwłaszcza w obszarach, które w Studium były wskazane jako tereny nieinwestycyjne, tym samym przyczyniając się do ograniczania presji inwestycyjnej m.in. w terenach przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych. Jednym z przykładów takiej polityki była procedura związana z uchwaleniem mpzp *Dla wybranych obszarów przyrodniczych Miasta Krakowa – Etap A*²⁴. Ochrona przed zabudową terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej do czasu uchwalenia mpzp odbywała się wyłącznie w oparciu o przepisy stanowione przez ustawodawcę, natomiast Gmina nie dysponowała żadnymi, oprócz procedury sporządzania planu miejscowego, prawnie skutecznymi instrumentami ww. ochrony przed zabudową. W przypadku gdy zamierzenie inwestycyjne zlokalizowane było na obszarze, dla którego sporządzany był mpzp, po uzyskaniu stosownej opinii Wydziału Planowania Przestrzennego²⁵ i po wstępnym przeanalizowaniu zamierzenia inwestycyjnego, w tym jego położenia, i stwierdzeniu, iż jest ono sprzeczne z projektem planu, który winien uwzględniać wytyczne Studium, Prezydent, zgodnie z art. 62 ust. 1 upzp, zawieszał postępowanie na okres dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 29-56)

1.3. POŚ przyjęty został w 2012 r.²⁶ Jego główne założenia, analiza ryzyk, plan działania oraz raport z jego wykonania za lata 2014-2015, zostały przedstawione i pozytywnie ocenione w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 17 sierpnia 2017 r. Ostatni Raport z realizacji POŚ²⁷ obejmował lata 2016-2019.

Według załączników nr 1.1 i 1.2, wymagane działania zmierzające do zachowania i zwiększania terenów zielonych na terenie miasta Krakowa przedstawiały się następująco:

Dla Celu strategicznego (długoterminowego) *Ochrona Przyrody i Krajobrazu (PiK)*, w ramach Celu operacyjnego (krótkoterminowego) PiK 1 - *Opracowanie formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw skutecznej ochrony przyrody*:

Dla działania PiK 1.3 – opracowanie w pierwszej kolejności mpzp dla terenów cennych przyrodniczo z uwzględnieniem potrzeb ochrony przyrody, którego celem było zapewnienie skutecznej ochrony cennych przyrodniczo terenów Krakowa. Realizacja planowania przestrzennego, tak aby tereny cenne przyrodniczo były objęte planami zagospodarowania przestrzennego w pierwszej kolejności. Nie wskazano poniesionych nakładów finansowych, a w kolumnie *Wskaźniki oraz mierniki monitorowania zadania/uwagi*, wykazano uchwalenie w latach 2016-2019, 66 mpzp.

W ramach Celu operacyjnego PiK 3 – *Stworzenie formalno-prawnych i organizacyjnych podstaw skutecznej ochrony zasobów leśnych*, działanie PiK 3.1 – wyznaczenie gruntów przeznaczonych do zalesiania (w tym ich pozyskanie i rozwiązywanie kwestii formalnych). Celem powyższego było stworzenie podstaw

²³ Dalej: WZ.

²⁴ Dz. U. Woj. Małop. z dnia 3 października 2018 r., poz. 6561.

²⁵ Dalej: WPP.

²⁶ Załącznik nr 1 do uchwały nr LXI/863/12 Rady Miasta Krakowa z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla miasta Krakowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2011 r. oraz perspektywą na lata 2016-2019.

²⁷ Dalej: Raport.

planistycznych dla zalesiania, poprzez wyznaczenie (ew. pozyskanie) odpowiednich gruntów i uporządkowanie kwestii formalnych tak, aby możliwe było zwiększenie lesistości w Krakowie. W latach 2016-2017 poniesiono nakłady w wysokości 123 tys. zł, które wydatkowano na sporządzenie dokumentu *Powiatowy program zwiększania lesistości miasta Krakowa na lata 2018-2040* (kwota ta nie obejmowała nakładów poniesionych na pozyskanie gruntów do zalesienia). W latach 2018-2019 wydatkowano na kontynuację prac przy opracowaniu ww. dokumentu 369 tys. zł.

W ramach Celu operacyjnego PiK 4 – *Zachowanie i odtworzenie właściwego stanu lasów*, działanie PiK 4.1 – zalesianie gruntów, którego celem była poprawa struktury systemu przyrodniczego Krakowa poprzez zalesianie gruntów tak, aby wzrósł wskaźnik lesistości. Dla okresu 2016-2017 nie wykazano kwoty wydatkowanej, a za okres 2018-2019 wykazano wydatkowanie 1,3 tys. zł. W uwagach do realizacji tego zadania zamieszczono m.in. wpis, że Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych nie posiadała na terenie Miasta gruntów do zalesienia należących do Lasów Państwowych oraz że w latach 2016-2018 były prowadzone tylko odnowienia gruntów leśnych²⁸, które nie były zalesieniami.

Dla Celu strategicznego *Utrzymanie, rozwój i przekształcanie w zintegrowany system terenów zieleni miejskiej*, w ramach celu operacyjnego PiK 5 - *Rozwój terenów zieleni miejskiej uwzględniający wartości przyrodnicze, kulturowe oraz dynamikę rozwoju miasta*, wyznaczono m. in. działania:

PiK 5.1 – *utrzymanie i konserwacja zieleni istniejącej*, którego celem było podnoszenie jakości istniejących terenów zieleni miejskiej - w latach 2016-2017 wykazano wydatkowanie na ten cel kwoty 77 825 tys. zł, a w latach 2018-2019 – 97 060 tys. zł.

PiK 5.2 – *zakładanie nowych terenów zieleni miejskiej*, którego celem było zwiększenie ilości terenów zieleni miejskiej i zmniejszenie dysproporcji w dostępie do nich pomiędzy dzielnicami Miasta - za lata 2016-2017 wykazano wydatkowanie kwoty 41 699 tys. zł, a dla okresu 2018-2019 - 133 692 tys. zł zaznaczając, że działanie to w latach 2016-2019 obejmowało nie tylko tworzenie nowych terenów zielonych, ale i modernizację istniejących (np. rewaloryzację parków). Środki inwestycyjne obejmowały zarówno tworzenie nowych terenów zieleni, jak i rewitalizację istniejących.

PiK 5.3 – *opracowywanie koncepcji rozwoju i systemu zarządzania terenami zieleni miejskiej*, którego celem było zapewnienie odpowiedniej ilości i ciągłości terenów zieleni miejskiej poprzez opracowanie jej struktury przestrzennej tak, aby poprawić jakość życia mieszkańców oraz usprawnić zarządzanie terenami zieleni miejskiej poprzez opracowanie systemu zarządzania aby poprawić stan i umożliwić rozwój terenów zieleni miejskiej - w latach 2016-2017 wykazano wydatkowanie kwoty 323,4 tys. zł. Wskaźnikiem wykonania było przyjęcie dokumentu *Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030*.²⁹

W ramach celu operacyjnego PiK 8 – *Zabezpieczenie prawne terenów poprzez wykup i niezbywanie gruntów pod zieleń miejską i cennych przyrodniczo*, działanie PiK 8.1 – działania zmierzające do pozyskania i zachowania gruntów przeznaczonych na zieleń miejską w mpzp oraz w strefie zagospodarowania parków

²⁸ Według źródła www.encyklopedia.laspolskie.pl, odnowienie lasu oznacza zakładanie lub powstawanie nowych drzewostanów, mających zająć miejsce dotychczasowych, ustępujących bądź to w toku użytkowania przy zastosowaniu określonych rębni, bądź też zniszczonych przez kłęski elementarne, pożary lub śniegi, żer owadów, masowe występowanie grzybów pasożytniczych, lawiny itp. Odnowienie dotyczy gruntów objętych produkcją leśną, lub przejściowo pozbawionych drzewostanu, na których tok produkcji uległ stosunkowo krótkiej przerwie.

²⁹ Zarządzenie Prezydenta nr 2282/2019 z 9 września 2019 r. w sprawie określenia kierunków rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019 – 2030, dalej: *Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie*.

rzecznych, którego celem była ochrona gruntów przeznaczonych na strefy zagospodarowania parków rzecznych poprzez ich wykup tak, aby Gmina mogła zabezpieczyć je przed procesami inwestycyjnymi - w latach 2016-2017 wykazano wydatkowanie kwoty 11 582,3 tys. zł na parki rzeczne i 32 232,2 tys. zł na zieleni miejską, a w latach 2018-2019 – 3 175,5 tys. zł na parki rzeczne i 37 014,9 tys. zł na zieleni miejską. Jako wskaźnik podano pozyskanie w latach 2016-2019 łącznej powierzchni 14,8 ha na parki rzeczne i 68,6 ha pod zieleni miejską.

(akta kontroli str. 187-276)

1.4. Główne założenia Studium oraz POŚ były spójne. Sposób uwzględnienia w Studium zagadnień dotyczących terenów zieleni, został opisany w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 17 sierpnia 2017 r.

(akta kontroli str. 1569-1571)

W celu tworzenia warunków dla zrównoważonego rozwoju funkcjonalnego i przestrzennego Miasta w Studium wprowadzono kategorie terenów o zróżnicowanych funkcjach i kierunkach zagospodarowania do stosowania w planach miejscowych, w podziale na kierunki zagospodarowania takie jak:

- ZU – Tereny zieleni urządzonej, których funkcję podstawową zdefiniowano jako różnorodne formy zieleni urządzonej (w tym obejmującej parki, skwery, zieleńce, parki rzeczne), zieleni izolacyjną, zieleni forteczną, zieleni założeń zabytkowych wraz z obiektami budowlanymi, ogrody działkowe, ogrody zoologiczne i botaniczne, a funkcję dopuszczalną - zabudowa realizowana jako terenowe obiekty i urządzenia sportowe, obiekty budowlane obsługujące tereny zieleni, takie jak: wypożyczalnie sprzętu sportowego, kawiarnie, cukiernie, oranżerie, cieplarnie, obiekty małej architektury, ogródki jordanowskie, urządzenia wodne, które nie zmniejszają określonego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wody powierzchniowe, stawy oraz zbiorniki wodne poeksploatacyjne, różnorodne formy zieleni nieurządzonej, lasy, grunty rolne, cmentarze i grzebowiska dla zwierząt, jeżeli zostały wskazane w tabelach strukturalnych jednostek urbanistycznych.
- ZR – Tereny zieleni nieurządzonej o funkcji podstawowej - różnorodne formy zieleni nieurządzonej, lasy, grunty rolne oraz funkcji dopuszczalnej - zabudowa/zaopodokarowanie terenu realizowana/e jako terenowe urządzenia sportowe, które nie zmniejszają określonego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wody powierzchniowe, stawy, rowy oraz zbiorniki wodne poeksploatacyjne, różnorodne formy zieleni urządzonej, zieleni izolacyjną, ogrody działkowe i botaniczne, rekultywacja wyrobisk w obrębie, których zakończona została eksploatacja kopalin, jeżeli zostały wskazane w tabelach strukturalnych jednostek urbanistycznych.
- W – Tereny wód powierzchniowych śródlądowych o funkcji podstawowej - wody powierzchniowe śródlądowe obejmujące m. in. rzeki, potoki, wydzielone rowy, strumienie, stawy, jeziora, inne zbiorniki naturalne i sztuczne, wraz obudową biologiczną oraz funkcji dopuszczalnej - groble, urządzenia hydrotechniczne, pomosty, urządzenia i obiekty przeciwpowodziowe i urządzenia przeznaczone dla sportów wodnych.

W odniesieniu do wyodrębnionych w Studium 63 strukturalnych jednostek urbanistycznych, w każdej z nich, w zakresie funkcji terenu dotyczącej środowiska przyrodniczego, zwrócono uwagę na cenne przyrodniczo obszary, imiennie je wymieniając i określając sposób oraz zakres ich ochrony. Wskazane zostały również strefy, korytarze ekologiczne, siedliska ochronne, parki miejskie i rzeczne itd. które wchodzą w obszar danej jednostki. Ponadto w II tomie Studium w rozdziale szóstym

wskazane zostały istniejące formy ochrony przyrody. W rozdziale tym przedstawiono obszary chronione na podstawie przepisów odrębnych w zakresie ochrony środowiska, przedstawiono istniejące formy ochrony przyrody (parki krajobrazowe, obszary Natura 2000, rezerваты przyrody, użytki ekologiczne, pomniki przyrody) oraz strefy ochrony uzdrowiskowej. W Studium nie określono wytycznych w zakresie wyznaczenia odpowiednich wskaźników (standardów), w oparciu o które będą wyznaczane ogólnodostępne tereny zieleni.

Obowiązujący dokument Studium opracowywany był w latach 2007 – 2014, czyli przed okresem objętym kontrolą i był konsultowany na każdym etapie prac. Do projektu zmiany Studium złożono 8 802 uwagi w ramach I wyłożenia oraz 3 907 uwag w ramach II wyłożenia.

(akta kontroli str. 1378-1396)

W zał. 4 do Uchwały Rady Miasta Krakowa Nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa, na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, wyznaczone zostały m.in. następujące główne obszary przestrzeni publicznej: historyczne centrum Krakowa, tzw. stare Podgórze, tzw. stara część Nowej Huty, Bulwary Wisły, Plac Inwalidów, główne ciągi komunikacyjne (m.in. ul. Królewskiej) wraz z wyznaczonymi wzdłuż nich ciągami pieszymi, przestrzenie placów miejskich, skwerów, parków i ogrodów miejskich (np. Rynek Główny, Plac Mariacki, Plac Jana Matejki, Plac Centralny, Błonia, Planty, Park Dębnicki, Park im. H. Jordana, Ogród Botaniczny, Ogród Zoologiczny, Bulwary Wisły, Plac Bohaterów Getta, Plac Nowy, Plac Niepodległości, Rynek Podgórski), przestrzenie ruchu pieszego w węzłach zintegrowanego transportu (stacje, przystanki kolejowe oraz inne węzły przesiadkowe), inne przestrzenie (np. kładki piesze, podziemne przejścia itp.).

(akta kontroli str. 1361-1379)

UMK do czasu zakończenia czynności kontrolnych³⁰ nie przystąpił do sporządzania mpzp dla obszarów zdefiniowanych w Studium jako przestrzenie publiczne, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, tj. części ciągu komunikacyjnego ul. Królewskiej wraz z Placem Inwalidów. Obowiązek taki powstał 9 października 2014 r., tj. trzy miesiące po wejście w życie uchwały Rady Miasta Krakowa³¹ nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa (szczegóły przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1366-1368, 1893-1894)

RMK 24 stycznia 2018 r. podjęła uchwałę nr XCIII/2446/18 w sprawie przystąpienia do sporządzenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*. Sporządzenie nowego studium uwarunkowane było, w zakresie terenów zielonych, potrzebą zwiększenia ich powierzchni o funkcji rekreacyjnej (zmiana wytycznych w dotychczas obowiązującym Studium w zakresie wyznaczenia dodatkowych terenów o funkcji rekreacyjnej w tych obszarach Miasta, w których następuje, bądź jest planowana, rozbudowa terenów mieszkaniowych i wskazanych do zagospodarowania pod usługi m.in. w związku z nierównomiernym rozmieszczeniem terenów zielonych na obszarze Miasta).

(akta kontroli str. 1391)

Ze sporządzonego w 2018 r. dokumentu *Ocena aktualności studium i planów miejscowych* wynika, że ochronę przed zabudową otrzymały najcenniejsze obszary

³⁰ Stan na dzień 30 czerwca 2021 r.

³¹ Dalej: RMK.

przyrodnicze Miasta: wzgórze Sowiniec wraz z okolicami wzgórza bł. Bronisławy, tereny parków krajobrazowych w Tyńcu, Kostrzu, Bodzowie, Dolina Prądnika, Bibiczanki wraz z Lasem Witkowickim, tereny użytków ekologicznych czy obszar kamieniołomu na Zakrzówku. Tylko jeden przyjęty przez RMK plan miejscowy dla wybranych obszarów przyrodniczych dla Miasta (ponad 170 lokalizacji terenów zielonych - Uchwała RMK CIX/2894/18 z dnia 12 września 2018 r.), chroniący tereny zielone przed każdą zabudową, zabezpieczył ok. 4% powierzchni Krakowa. Powstająca zabudowa mieszkaniowa była lokalizowana przede wszystkim w terenach, które w Studium zostały wskazane pod realizację takiej zabudowy. Co do 431 decyzji pozwoleń na budowę (co stanowiło 4,1% wszystkich wzmiankowanych wyżej decyzji) odnosiły się one do działek sąsiadujących z terenami zabudowanymi, a które nie powinny podlegać zabudowie zgodnie z wytycznymi Studium. Takich przypadków nie można było uniknąć w sytuacji, w której ustawodawca dopuszczał, aby zabudowa w odniesieniu do terenu, na którym nie było uchwalonego planu miejscowego pozostawała w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w Studium, tym bardziej, że przy wydawaniu decyzji WZ Prezydent nie miał odnosić się do zapisów Studium, tylko do istniejącej w sąsiedztwie zabudowy. Ciągłe wzrastająca liczba mpzp przekładała się także na liczbę wygaszanych decyzji WZ, których warunki zabudowy były niezgodne z planami miejscowymi, a tym samym z zapisami Studium. W okresie ostatnich czterech lat od opublikowania dokumentu, wygaszono blisko tysiąc decyzji WZ. W związku z tym sukcesywnie malała także liczba decyzji WZ, które dotyczyły terenów wskazanych w Studium jako nieinwestycyjne. RMK, oceniając obowiązujące w Krakowie akty planistyczne, po otrzymaniu pozytywnej opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej: MKUA) uznała, że ustalenia Studium będą podlegały aktualizacji w ramach zainicjowanej 24 stycznia 2018 r. procedury sporządzenia nowego studium dla Krakowa (por. uchwała RMK Nr CXIII/2957/18). W ostatnich latach Kraków stał się miejscem przyciągającym młodych ludzi, którzy bądź kończąc tutaj studia lub też rozpoczynając pierwszą pracę, zamierzają pozostać w nim na stałe. To zainteresowanie przekładało się na liczbę prowadzonych inwestycji w Mieście. Władze Miasta podejmowały działania, by dla wzrastającej liczby mieszkańców zwiększyć dostępność terenów rekreacji i wypoczynku. Temu działaniu miało służyć m.in. pozyskanie nieruchomości pod powstanie parku w rejonie ul. Skrzatów, czy też uchwalenie planu miejscowego dla obszaru „Tonie – Łąki”, którego zapisy umożliwiały pozyskanie gruntów pod powstanie kolejnego parku w północnej części Miasta.

(akta kontroli str. 1158-1166)

Udział terenów zielonych i wód, wskazanych w obowiązującym Studium jako tereny zieleni urządzonej – ZU, tereny zieleni nieurządzonej – ZR oraz tereny wód powierzchniowych śródlądowych – W, wynosił 37,4%.

(akta kontroli str. 1378-1396)

Według sporządzonych przez UMK sprawozdań PZP-1 *Planowanie przestrzenne w gminie*, za lata 2015-2017, Dział I - *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, przeznaczenie terenów w Studium pod poszczególne funkcje nie zmieniało się i było następujące: 9,6% – tereny mieszkaniowe wielorodzinne, 25,4% – tereny mieszkaniowe jednorodzinne, 13,9% – tereny usługowe, 3,6% – tereny produkcyjne, 6,0% – tereny komunikacyjne, 1,3% – tereny infrastruktury technicznej, 38,1% – tereny zieleni i wód, 2,1% – tereny inne. Natomiast w tym samym dziale sprawozdań PZP-1 za lata 2018-2020, dla ww. poszczególnych typów powierzchni, wpisywane były wartości zero.

(akta kontroli str. 553-599)

Pracownik WPP oświadczył m.in., że konstrukcja formularza GUS PZP-1 wypełnianego elektronicznie na stronach Portalu Sprawozdawczych GUS, w sytuacji zaznaczenia w Dziale I, pytaniu: *Czy gmina posiada obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* odpowiedzi innej niż *posiada*, blokuje możliwość dalszego wypełniania przedmiotowej tabeli i przenosi użytkownika do Działu II. Z uwagi na podjętą 24 stycznia 2018 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*, w formularzach sprawozdawczych GUS za lata 2018-2020, w pytaniu z Działu I wskazywana była odpowiedź: *posiada, ale jest w trakcie zmiany*.

(akta kontroli str. 1607)

W treści obowiązującego Studium nie występowały precyzyjne zapisy ilościowe określające aktualną i docelową powierzchnię terenów zieleni, przypadającą na mieszkańca, jak również nie występują zapisy dotyczące czasu dojścia pieszego do terenów zieleni urządzonej. Natomiast jednym z założeń, które przyczyniły się do prowadzonych prac związanych ze sporządzaniem nowego dokumentu Studium stanowi uwarunkowanie związane z potrzebą zwiększenia terenów zieleni publicznej o funkcji rekreacyjnej. Zgodnie z przyjętym i określonym celem strategicznym nr IV, zawartym w SRK 2030, zamierza się docelowo dążyć do wyznaczania terenów zieleni w odległości wynoszącej 300 m od miejsca zamieszkania mieszkańca Krakowa, co winno odpowiadać 15 minutom dojścia do ww. terenów. Docelowo planowana jest, wg SRK 2030, dostępność publicznych terenów zieleni dla mieszkańców (odsetek osób mieszkających w odległości 300 m od zieleni miejskiej o charakterze rekreacyjnym) wynosząca 86%.

(akta kontroli str. 1378-1396)

W Tomie III Studium zawarto szczegółowe zasady i wytyczne dla gospodarowania przestrzenią. W oparciu o indywidualne cechy struktury przestrzennej i zróżnicowane zagospodarowanie obszarów Miasta, wyodrębniono 63 strukturalne jednostki urbanistyczne. W ramach tych jednostek zostały wyznaczone standardy przestrzenne, wskaźniki zagospodarowania, zasady ochrony środowiska kulturowego i przyrodniczego, zasady kształtowania infrastruktury technicznej i układu komunikacyjnego oraz dopuszczalne zmiany parametrów zabudowy w planach miejscowych. Dla poszczególnych strukturalnych jednostek urbanistycznych, określono liczbowo parametr *powierzchnia biologicznie czynna*, wyrażony w procentach i rozumiany, jako teren z nawierzchnią ziemną urządzonej w sposób zapewniający naturalną roślinność, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m², oraz wodą powierzchniową na tym terenie. Parametr *powierzchni biologicznie czynnej* określonej procentowo w strukturalnych jednostkach urbanistycznych, odpowiada w planach miejscowych *wskaźnikowi terenu biologicznie czynnego*. Ponadto, w ogólnych zasadach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w planach miejscowych podano również, że (cyt.): *W sytuacji, gdy istniejące zainwestowanie nie pozwala na spełnienie ustalonego w studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dopuszcza się w planie miejscowym odstępstwo od tej wartości o wielkość określoną w ramach danej strukturalnej jednostki urbanistycznej. Odniesieniem dla wielkości dopuszczalnych zmian jest wartość podana w tabeli strukturalnych jednostek urbanistycznych (w części standardy przestrzenne)*. Podano również, że (cyt.): *W terenach zainwestowanych, gdzie powierzchnia biologicznie czynna wyznaczona w zmianie Studium jest wyższa (większa) niż stan faktyczny można ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej zgodnie ze stanem*

faktycznym, ale nie mniej niż 10%, chyba, że w strukturalnej jednostce urbanistycznej wyznaczono inaczej.

W sytuacji, gdy istniejące zainwestowanie nie pozwalało na spełnienie ustalonego w jednostce wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dopuszczono w planie miejscowym odstępstwo od tej wartości o maksymalną wielkość określoną w ramach danej strukturalnej jednostki urbanistycznej (odpowiednio 5%, 10% lub 20%).

Parametr powierzchni biologicznie czynnej w poszczególnych strukturalnych jednostkach urbanistycznych przyjmował zatem zróżnicowane minimalne wartości - odpowiednio dla konkretnego terenu w danej jednostce, m.in.:

- dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w ramach kategorii terenu MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz zabudowy usługowej w ramach kategorii terenów MN – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MNW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej niskiej intensywności, MW – tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, odpowiednio min.: 20%, 30%, 40%, 50%, 60% lub 70%;
- dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej w ramach kategorii terenu UM - tereny zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, odpowiednio min.: 10%, 20%, 30%, 40%, 50% lub 60%;
- dla zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami mieszkańców, w tym zieleni działkowej, przestrzeni otwartej, zieleni o charakterze publicznym, zieleni nadrzecznej i łąkowej w ramach kategorii terenu ZU – tereny zieleni urządzonej, odpowiednio min.: 50%, 60%, 70%, 80%, 85% (dla Rodzinnych Ogrodów Działkowych) lub 90%;
- dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i zabudowy usługowej w ramach kategorii terenu UM - tereny zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej: 8%, 16%, 19%, 24%, 27%, 32%, 45%, 48%, a dla zabudowy wielorodzinnej także 54%;
- dla zieleni urządzonej związanej z wypoczynkowymi i rekreacyjnymi potrzebami mieszkańców, w tym zieleni działkowej, przestrzeni otwartej, zieleni o charakterze publicznym, zieleni nadrzecznej i łąkowej w ramach kategorii terenu ZU – tereny zieleni urządzonej: 48%, 64%, 72%, 76%, 76,5%, 81%.

W Studium nie zostały określone wskaźniki dotyczące dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych, parków miejskich itp.) odnoszące do ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca oraz maksymalnego promienia dojazdu.

Mając na uwadze cel, jakim było m.in. zwiększenie terenów zieleni publicznej o funkcji rekreacyjnej, RMK podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzania *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa*. W uzasadnieniu do projektu tej uchwały podano m.in., że (cyt.): (...) o ile statystycznie wielkość przypadająca na osobę zameldowaną w Krakowie wynosi aktualnie ok. 8,3 m² terenów zieleni publicznej na osobę (przy założonym standardzie 10 m²/osobę), to rozmieszczenie tych terenów na obszarze Miasta jest bardzo nierównomierne i największa ich koncentracja ma miejsce w zachodniej części Miasta. Takie rozmieszczenie istniejących terenów zieleni publicznej skutkuje koniecznością zmiany wytycznych w Studium w zakresie wyznaczenia dodatkowych terenów o funkcji rekreacyjnej w tych obszarach Miasta, w których następuje, bądź jest planowana rozbudowa terenów mieszkaniowych i wskazanych do zagospodarowania pod usługi.

(akta kontroli str. 1378-1396)

1.5. Powierzchnia Gminy w okresie objętym kontrolą wynosiła 32 685 ha. Według stanu na 1 stycznia 2015 r., planami miejscowymi w liczbie 137, objętych było 16 170 ha, co stanowiło 49,5% powierzchni gminy.. Na koniec 2020 r. obowiązywało 213 mpzp, które obejmowały łącznie 22 441 ha, co stanowiło 68,7% powierzchni gminy. Łączne koszty poniesione na sporządzenie mpzp wyniosły 14 179,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 1395, 1396)

W latach 2015-2020 powierzchnia terenów zielonych i wód, objęta mpzp, zwiększyła się z 4 544 ha do 6 083 ha, tj. o 1 539 ha, a jej udział w stosunku do powierzchni Gminy zwiększył się z 13,9% do 19,3%, tj. o 5,4 pp. Powierzchnia terenów zielonych i wód w obowiązujących mpzp zwiększyła się z 27,9% do 28,1%, tj. o 0,2 pp.

(akta kontroli str. 27, 1380-1389, 1396)

Według Studium, na tereny wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych (oznaczonych jako ZU, ZR, W) przeznaczono 12 204 ha. Na koniec 2020 r. tylko dla 51,0 ha (0,4% wyznaczonych w Studium terenów zieleni i wód) dotychczas nie podjęto prac nad planami miejscowymi. Były to przede wszystkim niewielkie fragmenty koryt rzek Rudawy i Wisły (w tym Kanał portu Kujawy), wąskie tereny bezpośrednio przylegające do korytarzy drogowych lub tereny, które z uwagi na stopień zainwestowania zostały wyłączone z granic, częściowo już uchwalonego mpzp „Dla wybranych obszarów przyrodniczych Miasta Krakowa”. Z uwagi na ograniczoną dostępność do tych terenów dla mieszkańców (lub jej całkowity brak) oraz znikome zagrożenie zmiany dotychczasowej ich funkcji (w oparciu o ew. decyzje WZ), dla terenów tych nie zachodziła potrzeba objęcia ich ustaleniami mpzp. Tereny te miały zostać włączone do granic mpzp opracowywanych w przyszłości w ich bezpośrednim sąsiedztwie. W momencie przeprowadzania kontroli, dla 2 843,3 ha trwała procedura sporządzania mpzp lub jego zmiany a reszta powierzchni terenów zielonych i wód objęta była ustaleniami obowiązujących mpzp.

(akta kontroli str. 18-28)

Gmina, w okresie objętym kontrolą, uchwaliła łącznie 49 nowych mpzp, a ponadto 38 uchwalonych mpzp zmieniało poprzednio obowiązujące plany. Zmiany te dotyczyły: w 13 przypadkach – dyspozycji Studium w zakresie terenów inwestycyjnych, w siedmiu - terenów zieleni publicznej, w pięciu – zabezpieczenia terenów nieinwestycyjnych i w jednym przypadku – form ochrony przyrody.

(akta kontroli str. 1392-1394)

Analiza 10 mpzp sporządzonych przez UMK i uchwalonych przez RMK w okresie objętym kontrolą, w których występowały miejsca istotne z punktu widzenia ciągłości struktur ekologicznych³² lub uchwalonych w celu ochrony szczególnie cennych przyrodniczo miejsc na terenie Krakowa, o łącznej powierzchni 2 402,1 ha (7,3% powierzchni Miasta), wykazała m.in., że:

- zasady ochrony przyrody terenów zielonych ujętych w tych planach oraz działania związane z zielenią, terenami zielonymi, wodami i zadrzewieniami,

³² Mpzp: Młynówka Królewska – Grottgera II wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa LIV/1096/16 z dnia 12 października 2016 r., Park Ruczaj – Lubostroń wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa LIV/1097/16 z dnia 12 października 2016 r., Park Rzeczny Drwinka – Bochenka wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa LXIV/1413/17 z dnia 15 lutego 2017 r., Lema – Park Lotników Polskich wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa LXVI/1635/17 z dnia 15 marca 2017 r., Tonie - Łąki wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa CII/2668/18 z dnia 23 maja 2018 r., mpzp dla wybranych obszarów przyrodniczych miasta Krakowa - etap A, wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa CIX/2894/18 z dnia 12 września 2018 r., Łąki Nowohuckie, wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa CXIV/3009/18 z dnia 24 października 2018 r., Rejon ulicy Przewóz wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa XXVIII/710/19 z dnia 6 listopada 2019 r., Bagry - wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa XXXII/812/19 z dnia 18 grudnia 2019 r. i mpzp dla wybranych obszarów przyrodniczych Miasta Krakowa – etap B, podetap 10, wprowadzony Uchwałą Rady Miasta Krakowa XLIV/1163/20 z dnia 27 sierpnia 2020 r.

ustalane były w sposób szczegółowy, uwzględniający lokalne uwarunkowania panujące na terenach objętych mpzp;

- we wszystkich objętych badaniem mpzp przeznaczenie terenów było zgodne z ich przeznaczeniem w Studium;
- w przypadku, gdy mpzp obejmował tereny przewidziane pod zabudowę, określona została maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. W zależności od przeznaczenia terenu, wahał się on od 5 do 90%. Poddane kontroli mpzp spełniały warunki Studium. We wszystkich objętych kontrolą mpzp jako wskaźnik terenu biologicznie czynnego przyjęto parametr, wyrażony jako procentowy udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w powierzchni terenu działki budowlanej objętej projektem zagospodarowania terenu do decyzji o pozwoleniu na budowę albo zgłoszeniem;
- w ośmiu z 10 zbadanych mpzp uwzględniono zapisy dotyczące nakazu utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych;
- w sześciu mpzp uwzględniono zapisy dotyczące nakazu zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, w tym w dwóch z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie,
- w czterech spośród objętych badaniem mpzp uwzględniono zapisy dotyczące nakazu wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej;
- we wszystkich objętych badaniem mpzp uwzględniono zapisy dotyczące ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój;
- w ośmiu objętych kontrolą mpzp uwzględniono zapisy dotyczące preferowania przy nasadzeniach roślinności rodzimej;
- przy opracowywaniu mpzp objętych kontrolą przeprowadzono konsultacje społeczne, w ramach których składane były uwagi i postulaty.

(akta kontroli str. 444-473 i 1574-1577)

1.6. i 1.7. Proces rewitalizacji na terenie Gminy prowadzony był na podstawie lokalnego programu rewitalizacji tj. Miejskiego Programu Rewitalizacji Krakowa³³ uchwalonego na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³⁴. W okresie objętym kontrolą obowiązywał MPRK przyjęty uchwałą nr CXXI/1906/14 RMK z dnia 5 listopada 2014 r. W latach 2015-2020 MPRK był pięciokrotnie aktualizowany³⁵. W dokumencie, po przeprowadzeniu szczegółowej diagnozy całego obszaru Miasta, z uwzględnieniem opinii mieszkańców, wyodrębnione zostały obszary zdegradowane wymagające interwencji. Granice obszaru rewitalizacji w obowiązującym MPRK obejmowały trzy podobszary: Stare Miasto – Kazimierz, Stare Podgórze – Zabłocie oraz „Stara” Nowa Huta. W MPRK w odniesieniu do terenów zielonych w ramach wskazanych do rewitalizacji podobszarów wskazano m.in. na:

- konieczność dbałości o wysoki standard wprowadzanej zieleni, zarówno pod względem jakości materiału stosowanego do nasadzeń, jak i proponowanych rozwiązań projektowych,
- duże znaczenie dla przestrzeni publicznej nasadzeń zieleni wysokiej wzdłuż ulic, które powinny być realizowane w oparciu o gatunki dostosowane do warunków miejskich, z dbałością o zachowanie jednorodności gatunkowej, tak aby uzyskać efekt alei,

³³ Dalej: MPRK.

³⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 713, ze zm.

³⁵ Aktualizacji dokonano uchwałami Rady Miasta Krakowa Nr: LIX/1288/16 z 7 grudnia 2016 r., LXII/1373/17 z 11 stycznia 2017 r., XCI/2390/17 z 20 grudnia 2017 r., XCV/2485/18 z 28 lutego 2018 r., XXXVI/929/20 z 26 lutego 2020 r.

- bardzo intensywną zabudową z niewielką powierzchnią zieleni w przypadku nowo budowanych kompleksów mieszkaniowych,
- zieleń osiedlowa, wymagającą rewaloryzacji zieleni osiedlowej, również w zakresie małej architektury, remontów nawierzchni, renowacji trawników, zagospodarowania krzewami i bylinami, część drzewostanu kwalifikuje się do wymiany z uwagi na zły stan fitosanitarny.

Wśród celów operacyjnych MPRK odnoszących się do terenów zielonych, wskazano ponadto *wspieranie procesu otwarcia się Miasta ku Wiśle*, polegającego na planowanej rewitalizacji 10 ha (Powierzchnia bulwarów w podobszarze rewitalizacji) terenów zielonych na bulwarach do roku 2030.

(akta kontroli str. 1150-1157)

1.8. Jak ustalono w wystąpieniu z 17 sierpnia 2017 r., *Diagnoza stanu środowiska miasta Krakowa*³⁶ stanowiła załącznik nr 11.2 do uchwały nr LXI/863/12 RMK z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2011 r. oraz perspektywą na lata 2016-2019.

Sporządzenie Diagnozy zostało poprzedzone sporządzeniem w latach 2006 – 2007, przez firmę zewnętrzną, przy udziale zespołu naukowców botaników i fitosocjologów, *Mapy roślinności rzeczywistej Miasta Krakowa i wyznaczeniem obszarów przyrodniczo najcenniejszych, niezbędnych do utrzymania równowagi ekosystemu Miasta* (zaktualizowanej w 2016 r.). Wskazano, że najcenniejsze walory przyrodnicze Krakowa występują w południowej i południowo-zachodniej części Miasta i stanowią je głównie obszary Bielańsko-Tynieckiego Parku Krajobrazowego. Ponadto znaczne walory przyrodnicze związane są z dolinami cieków wodnych i zbiornikami wodnymi w różnych częściach Krakowa. Sporządzono inwentaryzację i mapę terenów Miasta w podziale na: obszary o najwyższych walorach przyrodniczych³⁷, obszary o wysokich walorach przyrodniczych³⁸, obszary cenne pod względem przyrodniczym³⁹, obszary o przeciętnych walorach przyrodniczych oraz obszary silnie przekształcone⁴⁰. Nie wskazano wprost na problem związany z nierównomiernym rozłożeniem zieleni na terenie Miasta, natomiast sformułowano spostrzeżenie, że podstawowy system zieleni tworzą kompleksy parków miejskich, zieleńców, zieleni przyuliczna, zieleń towarzysząca obiektom sportowym, cmentarzom czy innym obiektom użyteczności publicznej, stanowiące rozproszoną siatkę pomiędzy terenami zainwestowanymi, która w wielu miejscach ulega przerwaniu, co uniemożliwia zachowanie ciągłości funkcjonalnej i ekologicznej. Uzupełnieniem terenów zieleni miejskiej były zbiorowiska naturalne i półnaturalne, które mogą stać się bardzo dobrymi „łącznikami” obszarów podstawowego systemu zieleni miejskiej. Wymagają jak najszybszego objęcia mpzp i częściowego

³⁶ Diagnoza stanu środowiska Miasta Krakowa stanowiła podstawę do opracowania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2011 r. oraz perspektywą na lata 2016-2019. Dalej: *Diagnoza*.

³⁷ O łącznej powierzchni 2 753,92 ha – co stanowiło 8,44% powierzchni Miasta. Największe skupiska zidentyfikowano w zachodniej i południowo-zachodniej części Miasta na terenie parku krajobrazowego (m.in. Las Wolski, Las Tyniecki, Las Podgórki Tynieckie i Rezerwat Skołczanka) oraz otuliny (m.in. Błonia i Park Jordana), w części centralnej Miasta pojedyncze obszary (największe to Lasek Mogiński i Lasek Łęgowski). Na wschodzie liniowo wzdłuż Kościelnickiego Potoku. Na południu – Grabówki. Ponadto na całym terenie w mniejszym bądź większym rozdrobnieniu.

³⁸ O łącznej powierzchni 2 763,91 ha – co stanowiło 8,47% powierzchni Miasta. Przede wszystkim w zachodniej i południowo-zachodniej części Miasta na terenie parku krajobrazowego. Na południu – Opatkowice, Borek Fałęcki, Kobierzyn. W centralnej części – Cmentarz Rakowicki, Park Lotników Polskich. Na wschodzie – okolice Stawów Przylasek Rusieckie. Ponadto liczne i drobne obszary wzdłuż Wisły.

³⁹ O łącznej powierzchni 6 200,35 ha – co stanowiło 19,00% powierzchni Miasta. Powierzchnię tę stanowił niemal cały wschód Miasta – z wyłączeniem Nowej Huty w tym terenów Kombinatu i terenów bezpośrednio przyległych. Ponadto: wzdłuż biegu Wisły, na zachodnim krańcu Miasta – w parku Krajobrazowym, na południu – Zbydniowice, Kosocice, Soboniowice, Kopalina z wyłączeniem Grabówki. Na północy nieliczne i rozdrobnione.

⁴⁰ O łącznej powierzchni 4 821,84 ha – co stanowiło 14,77% powierzchni Miasta. Były to przede wszystkim obszary w centrum i na zachodzie Miasta. W centrum: Kazimierz, Wawel, Stradom, Kleparz i tereny przyległe a także Łęg, Czyżyny oraz Rybitwy. Na wschodzie największy obszar stanowił Kombinat Metalurgiczny.

włączenia do podstawowego systemu, szczególnie na odcinkach gdzie wyznaczono tereny Parków Rzecznych.

W zakresie związanym z ochroną przyrody oraz zachowaniem i rozwojem terenów zieleni miejskiej zostały sformułowane m.in. następujące problemy, bariery i zagrożenia:

- presja społeczna na przeznaczanie w mpzp terenów cennych przyrodniczo oraz leśnych na cele inwestycyjne, budowlane i rekreacyjne (np. pola golfowe);
- zagospodarowanie terenu prowadzące do przerwania korytarzy ekologicznych;
- czynniki formalno-prawne i finansowe blokujące proces zalesiania;
- potrzeba uszczegółowienia standardów zakładania i utrzymania terenów zieleni;
- duża presja inwestycyjna na tereny cenne przyrodniczo.

W Diagnostyce zwrócono również uwagę, że lasy Miasta zajmują powierzchnię 1 431 ha, co stanowi 4,4% jego powierzchni i jest to jeden z najniższych wskaźników w Polsce. Zdiagnozowane zostały m.in. potrzeby inwestycyjne w zakresie zagospodarowania parków rzecznych, przede wszystkim wykupu ich terenów przez Miasto oraz wyposażenia w odpowiednią infrastrukturę. Przedstawiono też, m.in. w oparciu o wyniki konsultacji społecznych, *Listę rankingową Inwestycji miejskich*, uszeregowanych wg punktacji opartej na zobiektywizowanej skali⁴¹ zawierającą 28 pozycji, w większości dotyczących parków miejskich oraz rzecznych, których łączna powierzchnia obejmowała obszar 803,6 ha.

(akta kontroli str. 29-56, 65-166 i 1251-1254)

1.9. Prezydent przyjął dokument p.n. *Kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030*⁴², opracowany przez Wydział Kształtowania Środowiska UMK⁴³ przy współpracy z ZZM, będący wynikiem wielokierunkowych analiz, popartych badaniami terenowymi. Zawarto w nim m.in. diagnozę stanu zieleni Krakowa, analizę SWOT, priorytety rozwoju terenów zieleni, koncepcję systemu terenów zieleni publicznej, kierunki rozwoju terenów zieleni publicznej. Zidentyfikowane słabe strony stanu zieleni Krakowa dotyczyły m.in. rozproszenia, niedoboru i problemów z dostępem do terenów zieleni, niekompletnej ich ewidencji w formie baz danych, braku wystarczających terenów zieleni publicznej na obecnie budowanych osiedlach (jako skutek braku powszechnie obowiązujących standardów urbanistycznych), braku możliwości ochrony przed zabudową wyznaczonych w Studium terenów zieleni do czasu uchwalenia mpzp, braku zabezpieczenia niektórych terenów cennych przyrodniczo zapisami mpzp oraz długotrwałość procedur planistycznych. Z kolei do zagrożeń zaliczono w szczególności brak koordynacji działań różnych komórek i jednostek UMK w zakresie zieleni, jak również przedłużające się prace/bezczynność organów ustawodawczych w zakresie likwidacji decyzji WZ oraz ustalenia powszechnie obowiązujących standardów urbanistycznych (w tym minimum powierzchni biologicznie czynnej na mieszkańca).

(akta kontroli str. 57-64 i 1251-1254)

W 2019 r. wykonano „Opracowanie mapy łączności ekologicznej ze szczególnym uwzględnieniem wartości faunistycznych na terenie Krakowa”, którego zadaniem było wskazanie korytarzy ekologicznych stanowiących trasy migracji zwierząt w granicach Miasta, a także wskazanie obszarów szczególnej uwagi, które

⁴¹ Kryteria te uwzględniały m.in.: kryteria społeczne, stan dostępności terenów zieleni dla lokalnej społeczności oraz potencjalne walory obiektu jako miejsca rekreacji i wypoczynku ludności w skali dzielnicy lub Miasta.

⁴² Dokument przyjęło Zarządzeniem Prezydenta Miasta Krakowa nr 2282/2019 z 9 września 2019 r.

⁴³ Dalej: WKS.

wymagają zastosowania środków zaradczych i w miarę możliwości poprawę warunków umożliwiających migrację zwierząt.

(akta kontroli str. 1251-1254)

1.10. Zarządzeniem Prezydenta nr 1390/2011 z dnia 27 czerwca 2011 r. powołana została MKUA⁴⁴, stanowiąca organ doradczy Prezydenta w sprawach zagospodarowania przestrzennego, urbanistyki i architektury Miasta. Do zadań MKUA wskazanych w regulaminie należało m.in. opiniowanie projektów mpzp oraz Studium. W okresie objętym kontrolą ww. Zarządzenie było pięciokrotnie zmieniane⁴⁵, w tym w zakresie liczby członków MKUA oraz osób uprawnionych do przekazywania Prezydentowi opinii dotyczących m.in. planowania i zagospodarowania przestrzennego i urbanistyki o istotnym znaczeniu dla Miasta oraz wieloletniego programu sporządzania mpzp.

MKUA przedstawiała opinie dotyczące m.in. 10 mpzp objętych badaniem w ramach pkt. 1.5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W opiniach tych wskazano również propozycje dotyczące terenów zielonych m.in. dopuszczenia roślin gatunków jedynie rodzimych (mpzp Tonie-Łąki), zwiększenia stref zieleni nadbrzeżnej (mpzp Bagry), wyeksponowanie w ustaleniach planu obszaru jako zieleni urządzonej z dopuszczeniem określonych form zabudowy (mpzp Lema – Park Lotników Polskich).

(akta kontroli str. 475-476, 1572-1606)

1.11. Prezydent w swoich wyjaśnieniach w sprawie głównych problemów oraz barier zidentyfikowanych w UMK w związku z tworzeniem i wdrażaniem w życie zapisów Studium w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych w Mieście i innych terenów pełniących funkcje przyrodnicze, podał m.in., że:

- w odniesieniu do procedur, czasu i kosztów opracowywania mpzp – uśredniony czas sporządzania mpzp wyniósł w okresie objętym kontrolą 964 dni (920 dni dla planów sporządzanych przez pracowników WPP i 1209 dla planów sporządzanych przez podmioty zewnętrzne). Średni koszt wykonania 1 ha mpzp wyniósł ok. 1 tys. zł. Główny problem w tym zakresie stanowiła wieloetapowość postępowania planistycznego. Każda, nawet najmniejsza zmiana treści mpzp wymuszała konieczność ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych, co skutkowało wydłużaniem terminu uchwalania mpzp. Wystąpiły także bariery prawne polegające na dualizmie systemu planowania przestrzennego (mpzp albo decyzje lokalizacyjne, przepisy spec-ustaw, niestabilność czasowa wprowadzanych regulacji) oraz bariery z zakresu finansowania (niewielki rynek podmiotów zewnętrznych oferujących usługi sporządzania mpzp, będący konsekwencją stale zmniejszającej się rentowności opracowań planistycznych ze względu na trudny do przewidzenia ich termin uchwalania);
- w sprawie ewentualnej odpowiedzialności odszkodowawczej Miasta w związku z wyłączeniem z zabudowy terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych zgodnie z polityką przestrzenną Miasta, Prezydent wskazał na wysokość zrealizowanych w latach 2015-2020 roszczeń odszkodowawczych, która wyniosła łącznie 10 416 tys. zł, a za podstawowy problem uznał brak precyzyjnego określenia, że korzystanie przez właściciela albo użytkownika wieczystego z nieruchomości w sposób dotychczasowy (o którym mowa w art. 36 ust. 1 upzp) oraz faktyczny sposób wykorzystywania nieruchomości, obejmuje rzeczywisty stan istniejący przed uchwaleniem planu miejscowego, nie zaś projekty i plany dotyczące przyszłego zagospodarowania nieruchomości (w tym odnoszące się do wydanych

⁴⁴ Dalej: MKUA.

⁴⁵ Zmian dokonano zarządzeniami Prezydenta Nr: 1135/2015 z 13 maja 2015 r., 1686/2015 z 30 czerwca 2015 r., 2127/2015 z 10 sierpnia 2015 r., 1035/2016 z 26 kwietnia 2016 r., 164/2018 z 24 stycznia 2018 r.

przed uchwaleniem planu decyzji WZ). Aktualne orzecznictwo sądowe zmierza w kierunku coraz dalej idącego rozszerzania odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za skutki wywołane uchwaleniem bądź zmianą planu miejscowego, interpretując rozszerzająco nieprecyzyjne zapisy art. 36 ust. 1 i ust. 3 upzp, a wprowadzenie od 1 stycznia 2018 r. nowej treści art. 37 ust. 11 upzp nie spowodowało zasadniczej zmiany tej tendencji. Dodatkową barierą organizacyjną była przewlekłość postępowań sądowych, skutkująca tym, że odsetki osiągają wartości podobne do samego roszczenia, natomiast za barierę finansową należy uznać brak możliwości zbilansowania kosztów wynikających z uchwalenia mpzp z zyskami:

- w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony przed zabudową terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej do czasu uchwalenia mpzp Prezydent wskazał, że Gmina nie dysponuje żadnymi, oprócz procedury sporządzania mpzp, prawnie skutecznymi instrumentami ww. ochrony przed zabudową;
- w zakresie zapewnienia odpowiedniego udziału zieleni na terenach przeznaczonych pod osiedla mieszkaniowe, zostały zidentyfikowane bariery prawne w postaci braku krajowych standardów dotyczących zapewnienia minimalnego wskaźnika terenów zieleni/standardu terenów zieleni dla mieszkańców osiedli mieszkaniowych oraz bariery finansowe polegające na faktycznym przenoszeniu odpowiedzialności z dewelopera na gminę w zakresie zapewnienia odpowiednich terenów zieleni i terenów rekreacyjnych (deweloper zapewnia wyłącznie elementy wynikające z warunków technicznych: plac zabaw i teren biologicznie czynny);
- w zakresie zgodności kierunków faktycznego zagospodarowywania (zabudowy) terenów pełniących funkcje przyrodnicze z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w Studium Prezydent podał, że do momentu wejścia w życie zapisów planistycznych dla poszczególnych obszarów Miasta, ich zagospodarowanie (tj. wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę) odbywa się w oparciu o decyzje WZ bądź decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego⁴⁶, które nie muszą spełniać wymogu zgodności z zapisami obowiązującego Studium. Wydanie decyzji WZ jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków, o których mowa w art. 61 ust.1 pkt 1-5 upzp, a w przypadku decyzji ULICP - po spełnieniu warunku o którym mowa art. 61 ust.1 pkt 4 tej ustawy (z zastrzeżeniem art. 61 ust.1 pkt 1a). W przypadku postępowania o wydanie decyzji WZ bądź ULICP, na terenach objętych ochroną na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁴⁷, konieczne jest dokonanie uzgodnienia planowanej inwestycji z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska (art. 53 ust. 4 pkt 8 upzp). W związku z powyższym decyzje WZ (jak również decyzje ULICP) mogą być wydawane na terenach wskazanych w obowiązującym Studium pod tereny nieinwestycyjne (ZU, ZR), na których m.in. trwa procedura sporządzania zapisów planistycznych. Skutkuje to wkraczaniem zabudowy (najczęściej mieszkaniowej) na tereny, dla których w studium gminnym wskazano kierunek zagospodarowania pod tereny o funkcjach przyrodniczych.

(akta kontroli str. 29-56)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Z realizacji POŚ za lat 2016-2019 sporządzony został tylko jeden raport, podczas gdy zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴⁸, z wykonania programów organ wykonawczy województwa,

⁴⁶ Dalej: ULICP.

⁴⁷ Dz.U. 2021 poz. 1098, dalej: *ustawa o ochronie przyrody*.

⁴⁸ Dz. U. z 2020 r., poz. 1219, ze zm., dalej: *upoś*.

powiatu i gminy powinien sporządzać, co 2 lata raporty, które przedstawia się odpowiednio sejmikowi województwa, radzie powiatu lub radzie gminy.

Prezydent wyjaśnił m.in., że wcześniejsze Raporty z realizacji POŚ były przygotowywane siłami własnymi w WKŚ. Sporządzanie tych Raportów było czynnościami wysoce pracochłonnymi i czasochłonnymi, dlatego też w 2018 r. zdecydowano, że Raport za lata 2016-2017 zostanie przygotowany, jako jeden z elementów zamówienia publicznego na opracowanie nowego POŚ na lata 2020-2030. W pierwszej połowie 2018 r. przystąpiono do prac związanych z opracowaniem Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) do postępowania na opracowanie POŚ. Skomplikowanie i ogromny zakres merytoryczny SIWZ spowodowały, że postępowanie o udzielenie zamówienia zostało wszczęte w połowie 2019 r., a rozstrzygane było pod koniec 2019 r. Z przyczyn proceduralnych Komisja przetargowa odrzuciła ofertę na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 90 ust. 3 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁴⁹. Wobec faktu, że w postępowaniu wpłynęła tylko jedna oferta, która podlegała odrzuceniu, Komisja unieważniła całe postępowanie. Kolejne postępowanie przetargowe (rozpoczęte niezwłocznie) zostało rozstrzygnięte i zakończone podpisaniem w maju 2020 r. umowy z firmą zewnętrzną. Umowa zawierała, poza wymogiem sporządzenia POŚ, również postanowienia (§ 1) dotyczące sporządzenia Raportu z POŚ w układzie wymaganym ustawą POŚ, czyli dwuletnim. Raport został sporządzony, przedstawiony RMK oraz zamieszczony pod linkiem https://www.bip.krakow.pl/?dok_id=53605.

(akta kontroli str. 1890-1892)

2. UMK do czasu zakończenia czynności kontrolnych⁵⁰ nie przystąpił do sporządzania mpzp dla części ciągu komunikacyjnego ul. Królewskiej wraz z Placem Inwalidów tj. obszarów zdefiniowanych w Studium jako przestrzenie publiczne, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp w studium zagospodarowania przestrzennego określa się obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary przestrzeni publicznej. Zgodnie z art. 10 ust. 3 upzp, obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powstał 9 października 2014 r. tj. trzy miesiące po wejście w życie uchwały RMK nr CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Krakowa.

Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w UMK nie podejmowano działań polegających na przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego dla obszarów przestrzeni publicznej po upływie trzech miesięcy od daty uchwalenia zmiany Studium w stosunku do wyznaczonych w danej zmianie obszarów przestrzeni publicznej. W opinii Zastępcy Prezydenta art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp nie zawiera wymogu zgodnie, z którym obszary przestrzeni publicznych, wyznaczone w studium gminnym, stanowią obszary gminy, dla których istnieje obowiązek sporządzania planu miejscowego na podstawie przepisów odrębnych. Jak zaznaczył, aktualnie ustalenia planów miejscowych obejmują ponad 70% powierzchni Miasta, w tym także znaczną jej część, stanowiących obszary przestrzeni publicznej. Zastępca Prezydenta poinformował też, że obszary przestrzeni publicznej stanowią obszary o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości życia i sprzyjające nawiązywaniu kontaktów społecznych takie jak place miejskie,

⁴⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1129, ze zm.

⁵⁰ Stan na dzień 30 czerwca 2021 r.

różnorodne formy zieleni (parki, skwery, ogrody) tereny komunikacji (drogi publiczne poszczególnych klas), w tym wydzielone ciągi piesze i rowerowe. Wszystkie te przestrzenie, w zależności od specyfiki danego obszaru objętego planem, są wyodrębnione w jego strukturze. Dodatkowo zapisy ustaleń planów zawierają również wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych, np. poprzez zasady lokalizacji odpowiedniej infrastruktury takiej jak oświetlenie, rozwiązania techniczne sprzyjające osobom ze szczególnymi potrzebami (osoby niepełnosprawne), wprowadzenie zapisów zakazujących stosowanie kompozycji i odpowiedniego doboru gatunkowego roślin oraz ochronę istniejącej zieleni, a także dopuszczenie nowych nasadzeń i uzupełnienie ich kompozycji. Jak zaznaczył, dbałość o kształtowanie i wyznaczanie przestrzeni publicznych (w tym terenów zieleni) stanowi standard, który jest stosowany zarówno w obecnie sporządzanych jak i obowiązujących planach miejscowych.

(akta kontroli str. 1893-1894)

W ocenie NIK brak uchwalenia lub też nieprzystąpienie do sporządzenia mpzp, dla wszystkich wskazanych w Studium obszarów przestrzeni publicznej, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, stanowiło działanie niezgodne z ww. przepisem. NIK stoi na stanowisku, że przepis art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp stawia na równi obowiązek sporządzenia mpzp dla obszarów, dla których konieczność ta wynika z przepisów odrębnych, z obowiązkiem uchwalenia planu dla obszarów przestrzeni publicznej. Stosownie do art. 10 ust. 3 upzp obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp, powstaje po upływie trzech miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku tj. od wejścia w życie gminnego studium zawierającego określone obszary przestrzeni publicznej⁵¹.

OCENA CZĄSTKOWA

Gmina uwzględniła konieczność ochrony, utrzymania i rewitalizacji terenów zieleni w uchwalonych dokumentach strategicznych, które były ze sobą spójne. Objęte badaniem mpzp sporządzano na podstawie Studium w sposób prawidłowy i rzetelny. Gmina uchwaliła ponadto mpzp obejmujące część obszarów Miasta szczególnie cennych przyrodniczo, trwale chroniąc je przed zabudową. Dla 51 z 12 tys. ha terenów wyłączonych wg Studium z zabudowy i przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych, nie podjęto prac nad planami miejscowymi.

W UMK wypracowano kierunki rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030 wraz z priorytetami działań planistycznych i inwestycyjnych. Uwzględniono przy tym wyniki rzetelnej diagnozy stanu tych terenów. Podjęto i kontynuowano również działania zmierzające do inwentaryzacji zieleni miejskiej.

NIK zaznacza jednak, że Miasto po upływie trzech miesięcy od daty wejścia w życie Studium nie przystąpiło do sporządzenia mpzp, dla wszystkich wskazanych w Studium obszarów przestrzeni publicznej, co było niezgodne z art. 10 ust. 2 pkt 8 upzp. Ponadto ocena realizacji POŚ za lata 2016-2017 nastąpiła z dwuletnim opóźnieniem.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zarządzanie terenami zielonymi

2.1. W latach 2015-2016, w ramach realizacji projektu pt. „Zintegrowany system monitorowania danych przestrzennych dla poprawy jakości powietrza w Krakowie – MONIT-AIR”, dokonano wdrożenia oprogramowania R3 Trees i szczegółowo zinwentaryzowano pierwsze 100 ha zieleni znajdującej się w dzielnicy Stare Miasto,

⁵¹ Podobne stanowisko zajmuje orzecznictwo, np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2019 r. II OSK 667/18 LEX nr 2627637.

a przez kolejne lata dane aktualizowano i zwiększano obszar objęty inwentaryzacją. Aplikacja R3 Trees jest zaawansowanym narzędziem, łączącym systemy baz danych z informacją geograficzną (mapą), służącym do zarządzania i monitorowania urządzonych terenów zieleni. Umożliwiała w jednym module gromadzenie danych oraz wykonywanie szeregu poleceń. Prace realizowane były wg potrzeb, a obecny poziom zaawansowania inwentaryzacji w odniesieniu do drzewostanu szacuje się na około 55%⁵². Szczegółowo zinwentaryzowane zostały Planty wraz z obszarem mieszczącym się w II obwodnicy Krakowa, ale wraz z oddalaniem się od centrum Krakowa wzrasta ilość terenów zinwentaryzowanych fragmentarycznie. Na części terenów o charakterze leśnym objętych „Powiatowym Program Zwiększania Lesistości Miasta Krakowa na lata 2018-2040” (np. okolice TVP3 Kraków Krzemionki) szczegółowa inwentaryzacja dendrologiczna nie jest planowana, ponieważ na obszarach tych zostanie wykonana inwentaryzacja stanu lasów. Obecnie w ramach realizowanego projektu LIFE URBANGREEN do zarządzania zielenią wykorzystywana jest aplikacja Greenspaces⁵³, która jest rozbudowywana między innymi o monitorowanie stanu zdrowotnego drzew za pomocą danych teledetekcyjnych⁵⁴. Aplikacja wykorzystuje pliki shp w układzie współrzędnych 2000 strefa VII (EPSG:2178) do wymiany danych z innymi bazami zieleni, jak również możliwy jest import zestawień z inwentaryzacji do plików Excel, oraz wydruk poszczególnych kart drzew i formularzy VTA (kontrola drzew) do plików PDF. Ponadto, dla obiektów rewitalizowanych i nowych inwestycji (np. parki kieszonkowe) w posiadaniu Urzędu jest dokumentacja prowadzona w klasycznej formie opisowej. Ponadto, w/w prace inwentaryzacyjne zasilane były na bieżąco inwentaryzacjami wykonywanymi na potrzeby procesów inwestycyjnych prowadzonych przez ZZM w terenach zieleni, które podlegały rejestracji (informacje zgromadzono w 314 inwentaryzacjach).

Dodatkowo inwentaryzacje zieleni (głównie drzew) dla pojedynczych obiektów realizowali Inspektorzy Wydziału Zieleni i Zespołu Oficera ds. Drzew⁵⁵ (kontrolerzy drzew) oraz firmy zewnętrzne realizujące nasadzenia i prace utrzymaniowe na terenach Gminy Kraków (współpracujące z ZZM).

(akta kontroli str. 1255-1264)

Według treści sprawozdań SG-01 Leśnictwo i ochrona środowiska⁵⁶, podstawowe wielkości dotyczące terenów zielonych na terenie Miasta, w latach 2015-2020 zmieniły się w następujący sposób:

- powierzchnia gruntów leśnych: z 960 ha na koniec 2015 r., do 1 038,2 ha na koniec 2020 r. (wzrost o 8,1%),
- parki spacerowo-wypoczynkowe: 42 (397,4 ha) na koniec 2015 r. i 45 (470,5 ha) na koniec 2020 r. – wzrost o 3 i 18,4% łącznej powierzchni,
- zieleńce: 546 (367,9 ha) na koniec 2015 r. i 781 (421 ha) na koniec 2020 r. – wzrost o 235, 53,1 ha (14,4%),
- zieleń uliczna: 603,2 ha na koniec 2015 r. i taka sama wartość na koniec 2020 r.,
- tereny zieleni osiedlowej: 168,9 ha na koniec 2015 r. i 224,4 ha na koniec 2020 r. – wzrost o 55,4 ha (32,8%),
- żywopłoty nieformowane i formowane: 130 238 m.b. na koniec 2015 r. i 143 523 m.b. na koniec 2020 r. – wzrost o 13 385 m.b. (10,2%),
- cmentarze: 12 o łącznej powierzchni 135,9 ha na koniec 2014 r. i 33 o łącznej powierzchni 185,2 ha na koniec 2020 r. – wzrost o 36,3%.

(akta kontroli str. 533-535 i 549-552)

⁵² Ostateczna liczba drzew w zakresie ZZM nie jest jeszcze znana - szacuje się, że to ok. 220 tys. szt.

⁵³ Od 2020 r., przy zachowaniu ciągłości gromadzenia danych, system R3Trees zastąpiono systemem Greenspaces.

⁵⁴ Szczegóły pod adresem <https://www.lifeurbangreen.eu/pl>.

⁵⁵ Opis stanowiska w wystąpieniu pokontrolnym NIK znak: LKR.410.005.02.2017 z sierpnia 2017 r.

⁵⁶ Dalej: Sprawozdania SG-01.

Zastępca dyrektora WKŚ wyjaśniła, że ZZM gromadził i przekazywał do GUS dane w zakresie powierzchni terenów zieleni utrzymywanych i zarządzanych przez ZZM, z podziałem na powierzchnię parków, zieleńców, parków rzecznych, Parków Krakowian, psich wybiegów, zieleni przyulicznej, zieleni osiedlowej, łąk kwietnych, lasów, żywopłotów oraz cmentarzy. Równocześnie dane w zakresie powierzchni terenów utrzymywanych i zarządzanych przez ZZM raportowane były do systemu zarządzania STRADOM – Monitorowanie jakości usług publicznych⁵⁷ oraz do koordynatora dziedziny O - Ochrona i kształtowanie środowiska w zakresie danych publikowanych w Raporcie o Stanie Gminy.

(akta kontroli str. 1255-1264)

W latach 2015-2020 Miasto wydatkowało 3 484,5 tys. zł na przeprowadzenie inwentaryzacji zieleni miejskiej.

Prace inwentaryzacyjne prowadzone przez ZZM prowadzone były w głównej mierze przez jej pracowników etatowych i realizowane w ramach powierzonych zakresów obowiązków, w związku z czym ZZM, w ramach kalkulacji kosztów inwentaryzacji, nie wykazała kosztów pracowniczych.

Ponadto inwentaryzacje prowadzone w ramach procesów inwestycyjnych, realizowanych przez firmy zewnętrzne na zlecenie ZZM, stanowiły część zamówień zawierających również inne zlecone prace, w związku z tym nie wyodrębnił on kosztów inwentaryzacji z ogólnych kosztów prowadzonych inwestycji.

(akta kontroli str. 1255-1264)

Aktualizacja inwentaryzacji drzew w ZZM była realizowana na bieżąco, w przypadku terenów zinwentaryzowanych dla pojedynczych obiektów. Dotyczy to np. pojedynczych ubytków w drzewostanie po wycince i nowych nasadzeń drzew, o których dane na bieżąco są zbierane i aktualizowane w programie Greenspaces. Metodyka pracy ZZM w tym zakresie określona została w Zarządzeniu Dyrektora ZZM Nr 15/2020 z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie wprowadzenia Instrukcji dokonywania przeglądów i analizy dendrologicznej drzew na terenach Gminy Miejskiej Kraków utrzymywanych przez ZZM. Prowadzenie kontroli drzew i sporządzanie opinii dendrologicznych należało głównie do, funkcjonującego w strukturze ZZM, Zespołu Oficera ds. Drzew. Inwentaryzacja drzew na tym etapie (wdrożenie oprogramowania i stopniowe powiększanie zinwentaryzowanych obszarów) skutkowało wprowadzeniem danych do programu Greenspaces, gdzie dane z karty drzewa stanowią część formularza kontroli drzew. Zgromadzone w ten sposób dane ZZM wprowadza regularnie i udostępnia poprzez Miejski System Informacji Przestrzennej (ISDP).

Niezależnie od powyższego, w dniu 18 maja 2021 r., podpisana została umowa z firmą zewnętrzną na opracowanie Mapy Obszarów Aktywnej Wegetacji Roślin, która ma za zadanie jednoznaczne i faktyczne określenie powierzchni zielonej Miasta w rozbiciu na klasy – roślinność wysoka, średnia, niska i pozostałe tereny zielone. Opracowanie ma być wykonane metodą nadzorowanej klasyfikacji obrazu w oparciu o zobrażenia satelitarne z 2020 r.

(akta kontroli str. 1255-1264)

ZZM corocznie przygotowywał sprawozdania SG-01. Dane w nich dotyczyły terenów będących w zarządzie ZZM i były przygotowywane według wymogów tego formularza, lecz nie obejmowały wszystkich terenów, którymi ZZM zarządzała. Zgodnie z objaśnieniami do formularza SG-01, statystyki w nim prezentowane miały dotyczyć terenów urządzonych, publicznie dostępnych oraz również w niektórych przypadkach (parki), powyżej określonej powierzchni. Nie obejmowały jednak

⁵⁷ Dalej: STRADOM.

skwerów i terenów zieleni nieurządzonej. Ponieważ prezentowane w taki sposób dane przedstawiały niepełny obraz zieleni zarządzanej przez Miasto, w kwietniu 2021 r. odbyły się dwa spotkania z Dyrekcją Krakowskiego Oddziału GUS, mające na celu zwrócenie uwagi na ten problem. Ustalono, że Prezydent zaproponuje oczekiwane zmiany zarówno w formularzu SG-01 jak i w objaśnieniach załączonych do niego. W chwili przeprowadzania kontroli takie wystąpienie było już przygotowane z zamiarem przekazania do GUS. Z powyższego wynika, że dane zawarte w sprawozdaniu SG-01 nie mogły być zgodne z wynikami prowadzonych prac inwentaryzacyjnych.

(akta kontroli str. 1255-1264)

2.2. Na terenie Gminy organizowaniem, realizowaniem i prowadzeniem zadań związanych z zarządzaniem terenami zieleni stanowiącymi własność, współwłasność lub pozostającymi we władaniu Gminy albo Skarbu Państwa: parkami, parkami rzecznyymi, zieleńcami, skwerami, bulwarami, roślinnością fortów Twierdzy Kraków, terenami zieleni towarzyszącej zabudowie mieszkaniowej wielorodzinnej oraz innymi terenami zieleni urządzonej lub nieurządzonej, przeznaczonymi pod zieleń wraz ze znajdującymi się na tych terenach elementami małej architektury, nawierzchniami utwardzonymi, placami zabaw, ogrodami jordanowskimi oraz budynkami i innymi obiektami kubaturowymi (w tym zabytkowymi), obiektami inżynierskimi i urządzeniami technicznymi oraz innymi elementami i obiektami, zajmował się ZZM. Zgodnie z nadanym ZZM statutem, jednostka ta w celu realizacji polityki Gminy, dotyczącej rozwoju i kształtowania terenów zieleni, współpracuje z komórką organizacyjną UMK właściwą w sprawach architektury krajobrazu, w szczególności w zakresie: 1) uzyskiwania opinii dotyczących projektu budżetu ZZM, w tym planów inwestycyjnych; 2) określania wytycznych dla koncepcji i projektów zagospodarowania terenów zieleni oraz opinii do tych projektów; 3) wdrażania standardów zakładania i pielęgnacji podstawowych rodzajów terenów zieleni. W strukturze ZZM stworzono stanowisko MAK, którego funkcję pełnił Zastępca Dyrektora ZZM. Do zakresu działań MAK przypisano m.in. koordynację działań różnych podmiotów w zakresie kształtowania terenów zieleni oraz podejmowania działań na rzecz harmonijnego rozwoju systemu terenów zieleni, a także kreowanie spójnego wizerunku terenów zieleni poprzez m.in. pełnienie funkcji koordynatora nadzorującego wdrażanie Kierunków rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie, udział w sporządzaniu opracowań dotyczących rozwoju Gminy (m.in. mpzp, strategię rozwoju i rewitalizacji Miasta) w zakresie dotyczącym ochrony i kształtowania systemu zieleni miejskiej oraz planowania i ochrony krajobrazu, udział w posiedzeniach Rady Programowej ds. Zieleni⁵⁸, Zespołu Zadaniowego ds. Ochrony Zieleni⁵⁹ oraz innych zespołów, których celem jest wypracowanie rozwiązań dotyczących kształtowania i rozwoju terenów zieleni.

Nadzór nad działaniami ZZM, w ramach wykonywania uprawnień i obowiązków sprawował II Zastępca Prezydenta ds. Zrównoważonego Rozwoju⁶⁰. II Zastępca sprawował również nadzór nad komórkami organizacyjnymi UMK: WKŚ, WPP, Wydziałem Architektury i Urbanistyki⁶¹, Biurem MKZ, Wydziałem Geodezji,

⁵⁸ Radę powołano Zarządzeniem Prezydenta nr 1281/2011 z 16 czerwca 2011 r. Radę powołano jako organ doradczy i opiniujący Prezydenta w zakresie proponowanych działań zmierzających do rozwoju zieleni i środowiska przyrodniczego Krakowa.

⁵⁹ Zespół powołano Zarządzeniem Prezydenta nr 1753/2016 z 4 lipca 2016 r. Do zakresu działania Zespołu należała akceptacja proponowanej gospodarki zielenią lub formułowanie zaleceń i uwag do opracowywanych w Urzędzie Miasta Krakowa decyzji w ramach postępowań o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów wraz z uwzględnieniem kompensacji przyrodniczej.

⁶⁰ Dalej: II Zastępca.

⁶¹ Dalej: WAIU.

Wydziałem ds. Jakości Powietrza, Wydziałem ds. Przedsiębiorczości i Innowacji oraz Wydziałem Strategii Planowania i Monitorowania Inwestycji.

II Zastępca poinformował, że zarządzanie terenami zieleni stanowiło działanie wieloaspektowe i obejmowało różne zagadnienia szczegółowe tj.: wdrażanie standardów zakładania i pielęgnacji terenów zieleni, tworzenie i zakładanie nowych terenów zieleni, inwestycje podnoszące standardy zagospodarowania i utrzymania istniejących terenów zieleni; oraz w aspekcie bardziej ogólnym kwestie zawarte w dokumentach strategicznych związanych z ochroną środowiska czy np. planowaniem przestrzennym (mpzp zabezpieczające tereny zieleni przed presją inwestycyjną).

W Gminie w 2013 r. powołany został Zespół Koordynatorów dziedzin zarządzania⁶², których zadaniem była identyfikacja, gromadzenie i analiza danych niezbędnych do zarządzania poszczególnymi z 15 zdefiniowanych obszarów działań Gminy. Zadania dotyczące utrzymania i urządzania terenów zieleni realizowane były w ramach usługi „Utrzymanie i kształtowanie terenów zieleni oraz ochrona przyrody i krajobrazu” w Dziedzinie zarządzania O – Ochrona i kształtowanie środowiska⁶³.

II Zastępca poinformował, że każda Dziedzina miała swojego Koordynatora, który identyfikował, gromadził i analizował dane niezbędne do zarządzania Dziedziną, monitorował zachodzące w niej zmiany, dokonywał oceny działania, formułował wnioski i zalecenia dla realizowanych w ramach Dziedziny usług publicznych. Jak dodał, dane do monitorowania Dziedzin gromadzone były m.in. w systemie STRADOM.

(akta kontroli str. 1030-1043)

2.3. W okresie objętym kontrolą Gmina, na utrzymanie, urządzenie i tworzenie terenów zieleni, wydatkowała środki w wysokości 684 304,16 tys. zł⁶⁴.

W poszczególnych latach objętych kontrolą, Gmina na wydatki bieżące i majątkowe na utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych oraz łącznie, zaplanowała i wydatkowała⁶⁵ odpowiednio następujące środki:

- W 2015 r. - zaplanowano 18 735 tys. zł, 3 077 tys. zł i 21 812 tys. zł, a wykonano 18 618 tys. zł, 2 210 tys. zł i 20 828 tys. zł.
- W 2016 r. – zaplanowano 24 264 tys. zł, 3 687 tys. zł i 27 951 tys. zł, a wykonano 23 992 tys. zł, 2 354 tys. zł i 26 346 tys. zł.
- W 2017 r. – zaplanowano 37 799 tys. zł, 9 397 tys. zł i 47 196 tys. zł, a wykonano 35 447 tys. zł, 7 612 tys. zł i 43 059 tys. zł.
- W 2018 r. – zaplanowano 31 948 tys. zł, 37 253 tys. zł i 69 183 tys. zł, a wykonano 31 531 tys. zł, 28 841 tys. zł i 60 372 tys. zł.
- W 2019 r. – zaplanowano 34 458 tys. zł, 52 423 tys. zł i 86 881 tys. zł, a wykonano 34 409 tys. zł, 51 840 tys. zł i 86 249 tys. zł.
- W 2020 r. – zaplanowano 30 967 tys. zł, 67 669 tys. zł i 98 636 tys. zł, a wykonano 30 849 tys. zł, 52 536 tys. zł i 83 385 tys. zł.

Reasumując, poziom wydatków Gminy w dziale 90004 wzrósł w poddanym kontroli okresie z 20 828 tys. zł w 2015 r. do 83 385 tys. zł w 2020 r., tj. o 62 557 tys. zł (300%).

(akta kontroli str. 1025)

⁶² Zarządzenie Prezydenta nr 2919/2013 z dnia 9 października 2013 r., zmienione Zarządzeniem Prezydenta nr 2822/2019 z 25 października 2019 r.

⁶³ Funkcję koordynatora wskazanej dziedziny pełniła Zastępca Dyrektora WKŚ UMK.

⁶⁴ Kwota ta zawierała wydatki zidentyfikowane przez miejskie jednostki organizacyjne (370 jednostek budżetowych, 29 instytucji kultury i trzy samodzielne zakłady opieki zdrowotnej).

⁶⁵ W samym tylko rozdziale 90004 – utrzymanie zieleni w miastach i gminach.

Wydatki w ww. rozdziale realizował ZZM, WKŚ oraz w latach 2015-2017 – Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu⁶⁶. Wyżej wymienione jednostki oraz pozostałe miejskie jednostki organizacyjne, realizowały wydatki na utrzymanie, urządzenie i tworzenie terenów zielonych również w działach: 020, 600, 700, 710, 750, 754, 758, 801, 851, 852, 853, 854, 855, 900, 921, 925 i 926 klasyfikacji budżetowej.

Dla poszczególnych lat objętych kontrolą wydatki poniesione przez Gminę ogółem, wydatki na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, wydatki bieżące na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, wydatki majątkowe na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, kwota pozyskanych środków zewnętrznych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych oraz kwota wpływów z kar za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów oraz nielegalne usunięcie drzew lub krzewów, kształtowały się następująco:

- W 2015 r. - 4 213 940 tys. zł, 37 008,3 tys. zł, 26 120,2 tys. zł, 10 888 tys. zł, 406,6 tys. zł i 73,8 tys. zł.
- W 2016 r. - 4 668 154 tys. zł, 87 917,8 tys. zł, 36 052,9 tys. zł, 51 864,9 tys. zł, 207,3 tys. zł i 150,6 tys. zł.
- W 2017 r. - 5 014 848 tys. zł, 94 599 tys. zł, 54 723,6 tys. zł, 39 875,5 tys. zł, 1 986,8 tys. zł i 93,9 tys. zł.
- W 2018 r. - 5 572 956 tys. zł, 132 705,5 tys. zł, 57 205,4 tys. zł, 75 500,1 tys. zł, 3 131,6 tys. zł i 67,6 tys. zł⁶⁷.
- W 2019 r. - 6 211 896 tys. zł, 159 676,9 tys. zł, 57 926,9 tys. zł, 101 750,1 tys. zł, 3 025,9 tys. zł i 204,3 tys. zł.
- W 2020 r. - 6 667 804 tys. zł, 172 396,6 tys. zł, 56 229,1 tys. zł, 116 167,5 tys. zł, 7 885,9 tys. zł i 223,8 tys. zł.
- Łącznie za okres poddany kontroli: 32 349 598 tys. zł, 684 304,2 tys. zł, 288 258 tys. zł, 396 046,1 tys. zł, 16 644,2 tys. zł i 678,8 tys. zł.

Z przedstawionych wyżej danych wynika m.in., że pomiędzy skrajnymi latami kontrolowanego okresu, wydatki na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych zwiększyły się z kwoty 37 008,3 tys. zł w 2015 r. do 172 396,6 tys. zł w 2020 r., tj. o 365,8%, wydatki bieżące na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych zwiększyły się z kwoty 26 120,2 tys. zł w 2015 r. do 56 229,1 tys. zł w 2020 r., tj. o 115,3%, wydatki majątkowe na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych zwiększyły się z kwoty 10 888 tys. zł w 2015 r. do 116 167,5 tys. zł w 2020 r., tj. o 966,9% a kwota pozyskanych środków zewnętrznych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych zwiększyła się z 406,6 tys. zł w 2015 r. do 7 885,9 tys. zł w 2020 r., tj. o 1 842,1%.

Udział wydatków bieżących i inwestycyjnych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, w ogólnych wydatkach Gminy, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, kształtował się następująco: w 2015 r. – 0,9%, w 2016 r. – 1,9%, w 2017 r. – 1,9%, w 2018 r. – 2,4%, w 2019 r. – 2,6% i w 2020 r. – 2,6%.

(akta kontroli str. 1026-1029)

W okresie objętym kontrolą, analizowane środki wydatkowane były głównie na następujące zadania budżetowe: utrzymanie i konserwacja zieleni, zadania związane z ochroną środowiska i gospodarką wodną oraz zarządzanie i nadzór nad lasami. Większość środków (508 538,7 tys. zł) wydatkowana była na realizację

⁶⁶ Obecnie Zarząd Dróg Miasta Krakowa.

⁶⁷ Kwota ta wynika z dwóch rozstrzygnięć Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Krakowie (dalej: SKO) o uchyleniu decyzji w sprawie wymierzenia kary i umorzeniu postępowania, co w konsekwencji spowodowało zwrot wpłaconych wcześniej kar.

zadań przez ZZM. Na pozyskanie gruntów Wydział Skarbu Miasta UMK wydatkował kwotę 95 348 tys. zł. Część środków w wysokości 27 113 tys. zł posłużyła realizacji przez Zarząd Cmentarzy Komunalnych w Krakowie zadań wynikających z ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych⁶⁸.

(akta kontroli str. 1026-1029)

2.4. Podstawą dla realizacji przez Gminę zamierzeń inwestycyjnych w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni oraz rewitalizacji już istniejących były następujące dokumenty:

- Uchwała nr LXI/863/12 RMK z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Krakowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem zadań zrealizowanych w 2011 roku oraz perspektywą na lata 2016-2019; Program na lata 2020-2030 jest w opracowaniu,
- Uchwała nr LXXV/742/05 RMK z 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa,
- Uchwała nr XCIV/2449/18 RMK z 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia SRK 2030, Wieloletni Plan Inwestycyjny i Wieloletnią Prognozę Finansową Miasta Krakowa,
- Uchwały w sprawie budżetu Miasta na lata 2015-2020 ze zmianami,
- Zarządzenie Prezydenta nr 2282/2019 z 9 września 2019 r. w sprawie określenia kierunków rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030.

(akta kontroli str. 999-1000)

W okresie objętym kontrolą Gmina zakończyła łącznie 335 zadań, w tym ujętych w Strategii Rozwoju Krakowa oraz w Kierunkach rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie, a ponadto w czasie trwania kontroli, 84 takie zadania pozostawały w trakcie realizacji. Koszt realizacji ww. zadań, prowadzonych w latach 2015-2020, zarówno dla centrum jak i obrzeży Krakowa, wszędzie tam, gdzie występował deficyt terenów zielonych, wyniósł ok. 207 500 tys. zł⁶⁹. Przykładem takiej inwestycji zrealizowanej na terenie silnie zurbanizowanym jest utworzony w 2019 r. Park Reduta o powierzchni 7,8 ha, który został zlokalizowany na obszarze istniejącego i potencjalnego deficytu terenów zieleni, w otoczeniu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej wysokiej intensywności. W częściach Miasta, gdzie istniejące intensywne zagospodarowanie uniemożliwiało tworzenie nowych, pełnowymiarowych parków, zostały utworzone parki kieszonkowe – „Ogrody Krakowian”. Do chwili obecnej powstały 24 takie miejsca i projektowane są kolejne. Stanowiły one projekt, który miał na celu stworzenie w przestrzeni miejskiej małych, przyjaznych terenów zielonych służących szeroko pojętej rekreacji.

II Zastępca wyjaśnił, że idea parków kieszonkowych jest odpowiedzią na kwestię dostępności terenów zielonych dla mieszkańców wielkich aglomeracji miejskich. Stanem, do którego Miasto dąży realizując ten projekt, jest dostęp do zieleni dla mieszkańców miasta w odległości od 5 do 15 minut marszu od miejsca zamieszkania. Ponadto przy realizacji zadań kładziono nacisk nie tylko na tworzenie nowych terenów zieleni, ale również na modernizację istniejących parków tak, aby stały się terenami atrakcyjnymi dla wielu mieszkańców i mogły spełniać różnorakie potrzeby. Dzięki temu miejsca te zaczęły przyciągać wielu użytkowników. Przykładem tego typu działań jest odnowienie Zalewu Nowohuckiego. Park, z którego przed modernizacją korzystali tylko lokalni mieszkańcy, stał się okoliczną atrakcją i stanowi obecnie miejsce wykorzystywane przez mieszkańców różnych dzielnic Krakowa. Na obrzeżach Miasta - w dzielnicach, gdzie

⁶⁸ Dz. U. z 2020 poz. 1947.

⁶⁹ Kwota nie zawiera kosztów pozyskiwania nieruchomości, z wyjątkiem zadania „Pozyskanie części obszaru leśnego Górki Pychowickiej” i „Pozyskanie terenu Lasu Borkowskiego”.

przeważała zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, również tworzone były tereny zieleni rekreacyjnej takie jak m.in. place zabaw, siłownie zewnętrzne, obiekty sportowe typu boiska, mające na celu integrację lokalnej społeczności.

(akta kontroli str. 1000-1019)

Miasto nie zrealizowało łącznie 47 zaplanowanych zadań z przyczyn, do których należały m.in.: odstąpienie rady dzielnicy od jego realizacji (25 przypadków), przesunięcie środków na zadania bieżące (4 przypadki), przesunięcie zadań planowanych na podstawie kierunków rozwoju i zarządzania terenami zieleni w Krakowie na lata 2019-2030 na dalszy okres (7 przypadków), czy też brak zgody MKZ na realizację inwestycji.

(akta kontroli str. 1020-1021)

2.5 W okresie objętym kontrolą Gmina nabywała i wymieniała grunty na potrzeby tworzenia i urządzania terenów zieleni a także zbywała grunty, które uprzednio były przewidziane pod tereny zielone. Łącznie w latach 2015-2020 Gmina wydatkowała kwotę 135 661,8 tys. zł na wykupy nieruchomości, z czego 95 347,3 tys. zł (70%) na pozyskanie terenów zielonych. Wydatki te obejmowały zakup terenów na cele m.in. Parku Rzecznego Drwinka, Parku św. Wincentego A'Paulo, Parku Rzecznego Wilga, Park Rzecznego Dłubni, Parku Grzegórzeckiego oraz Parku Miejskiego Obóz Płaszów.

(akta kontroli str. 1265-1278)

W okresie objętym kontrolą Miasto zbyło, w drodze bezprzetargowej, tj. na podstawie art. 37 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷⁰, 14 nieruchomości o łącznej powierzchni 0,54 ha, w tym: 0,09 ha w formie sprzedaży za łączną kwotę 264,4 tys. zł na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 UGN, w formie użytkowania wieczystego 0,05 ha za łączną kwotę 26 tys. zł tytułem pierwszej opłaty w wysokości 25% wartości użytkowania wieczystego na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 6 UGN oraz 0,34 ha w formie użytkowania wieczystego za kwotę 84,9 tys. zł tytułem pierwszej opłaty w wysokości 25% - na podstawie art. 37 ust. 2 pkt 10 UGN z przeznaczeniem na budowę Ogrodu Ekumenicznego obejmującego m.in. utworzenie plenerowej drogi krzyżowej.

W trybie przetargu ustnego, 29 października 2015 r., Gmina za 285 tys. zł sprzedała działki 168/9, 168/7 i 167/9 obr. 48 jedn. ewid. Podgórze, które zgodnie z mpzp obszaru Łagiewniki w przeważającej części położone były w terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, natomiast w niewielkiej części, ok 86 m² w terenach zieleni.

(akta kontroli str. 1265-1277)

2.6. Obszar Krakowa wynosił 32 683,90 ha, w tym: nieobjęty Studium - 4,65 ha, objęty Studium 32 679,25 ha, w tym zmianą Studium - uchwała XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r. - 71,75 ha i objęty zmianą Studium 2014 - uchwała CXII/1700/14 z dnia 9 lipca 2014 r. - 32 607,50 ha.

Bilans łączny terenu objętego Studium z 2014 roku z wyłączeniem terenu objętego zmianą Studium (uchwała nr XCIII/1256/10 z dnia 3 marca 2010 r.) obejmującego 71,75 ha powierzchni gminy oraz niektórych terenów zamkniętych 170,31 ha powierzchni Gminy kształtował się następująco:

- MN - Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - 6 925,47 ha,
- MNW - Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej niskiej intensywności- 1 369,18 ha,
- MW - Tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 3 133,68 ha,

⁷⁰ Dz.U. z 2020 poz.1990 ze zm., dalej: UGN.

- UM - Tereny zabudowy usługowej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej - 1 359,47 ha,
- U - Tereny usług - 2 929,00 ha,
- UH - Tereny usług, w tym handlu wielkopowierzchniowego - 245,58 ha,
- PU - Tereny przemysłu i usług - 1 163,82 ha,
- W - Tereny wód powierzchniowych śródlądowych - 604,25 ha,
- ZC - Tereny cmentarzy - 226,04 ha,
- ZR - Tereny zieleni nieurządzonej - 9 019,45 ha,
- ZU - Tereny zieleni urządzonej - 2 580,55 ha,
- KD - Tereny komunikacji - 1 940,96 ha,
- KK - Tereny kolejowe - 529,02 ha,
- IT - Tereny infrastruktury technicznej - 410,72 ha

Tereny zieleni urządzonej, tereny zieleni nieurządzonej, tereny cmentarzy oraz tereny wód powierzchniowych śródlądowych obejmowały łącznie 12 430,29 ha, co stanowiło 38,1 % powierzchni objętej Studium⁷¹.

Powierzchnia terenów zielonych zarządzanych przez Miasto w ujęciu geodezyjnym (tylko działki stanowiące własność i nieoddane w żadną formę władania oraz działki oddane w zarząd) zwiększyła się w okresie objętym kontrolą o 191,43 ha. Powierzchnia terenów zielonych ustalona na podstawie danych zadeklarowanych przez miejskie jednostki organizacyjne, które wydatkowały w latach objętych kontrolą środki finansowe na zachowanie i zwiększenie terenów zieleni, zwiększyła się o 272,18 ha.

Wskaźnik powierzchni terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca Gminy w okresie objętym kontrolą, kształtował się następująco: 2014 r. – 233,64 m², 2015 r. – 232,1 m², 2016 r. – 235,3 m², 2017 r. – 232,34 m², 2018 r. – 228,56 m², 2019 r. – 221,85 m² i 2020 r. – 221,66 m².

Z powyższych danych wynika, że wskaźnik terenów zieleni przypadającej na jednego mieszkańca zmniejszył się w okresie objętym kontrolą z 233,64 m² na początku 2015 r. do 221,66 m² na koniec 2020 r., czyli o ok 12 m² (5,1%), przy jednoczesnym wzroście liczby mieszkańców w tym samym okresie z 744 902 do 768 442.

Co do wskaźnika powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej przypadającej na jednego mieszkańca, brak było możliwości jego wyliczenia ze względu na brak w UMK oraz miejskich jednostkach organizacyjnych, danych dot. powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej w Gminie.

(akta kontroli str. 1899-1913)

2.7. Zgodnie z treścią sprawozdań SG-01⁷² za lata 2015-2020, z terenów nieruchomości gminnych w poszczególnych latach, ubyłą następująca liczba drzew i krzewów: w 2015 r. – 1 425⁷³ drzew i 946⁷⁴ krzewów, w 2016 r. – 1 091⁷⁵ drzew i 1 567⁷⁶ krzewów, w 2017 r. – 2 151⁷⁷ drzew i 23 841⁷⁸ krzewów, w 2018 r. –

⁷¹ Bilans ten nie oddaje stanu rzeczywistego, a stanowi jedynie informację o planowanym docelowym zagospodarowaniu obszaru Gminy przyjętym w 2014 r. Udział procentowy terenów zielonych w powierzchni całej Gminy według kryterium struktury użytków w EGIB został przedstawiony przez UMK i wynosił w latach objętych kontrolą od 52,10 % do 53,98%.

⁷² Dane raportowane w tym sprawozdaniu w odniesieniu do ubytków i nasadzeń drzew, pochodzą od: WKŚ (w tym dane Miejskiego Parku i Ogrodu Zoologicznego w Krakowie), Zarządu Cmentarzy Komunalnych w Krakowie, ZSM w zakresie działań statutowych, w tym dane dot. lasów, opracowywane na podstawie dokumentacji urzędzeniowej (PUL, UPUL, ISL) oraz użytku gruntowego Ls, dane wynikające ze zleceń i umów na podstawie wydanych decyzji oraz nasadzeń związanych z realizacją nowego zagospodarowania terenu (akta kontroli str. 1034).

⁷³ W lipcu 2015 r. wystąpiła wichura, która spowodowała wyższe pozyskanie drewna, liczba drzew nasadzonych – 2 140.

⁷⁴ Liczba krzewów nasadzonych – 30 634.

⁷⁵ Liczba drzew nasadzonych – 1 501.

⁷⁶ Liczba krzewów nasadzonych – 77 049

⁷⁷ Liczba drzew nasadzonych – 2 944

3 090⁷⁹ drzew i 20 658⁸⁰ krzewów, w 2019 r. – 2 528⁸¹ drzew i 1 079⁸² krzewów i w 2020 r. – 2 005⁸³ drzew i 1 859⁸⁴ krzewów. Ww. sprawozdania składane były do GUS w wymaganym terminie.

(akta kontroli str. 533-552)

Na terenach administrowanych przez ZZM, działania związane z wycinką i nasadzeniami drzew zlecane były zewnętrznym firmom wykonawczym. Liczba nasadzeń i ubytków określano na podstawie zleczanych prac w ramach zawartych umów. Podawane liczby nasadzeń i ubytków oparte było na kosztorysach powykonawczych.

(akta kontroli str. 604)

W 2015 r. Gmina otrzymała 469⁸⁵ zezwoleń na usunięcie łącznie 5 264 drzew i 10 049 m² powierzchni krzewów. W kolejnych latach okresu objętego kontrolą, wartości te kształtowały się następująco: 2016 r. – 402 zezwolenia obejmujące 3 530 drzew i 4 084 m² powierzchni krzewów, 2017 r. – 442 zezwolenia obejmujące 1 512 drzew i 4 968 m² powierzchni krzewów, 2018 r. – 581 zezwoleń obejmujących 2 474 drzewa i 4 489 m² powierzchni krzewów, 2019 r. – 755 zezwoleń obejmujących 3 524 drzewa i 26 569 m² powierzchni krzewów oraz w 2020 r. – 704 zezwolenia obejmujące 2 509 drzew i 1 948 m² powierzchni krzewów. Łącznie w okresie objętym kontrolą Gmina otrzymała 3 353 zezwoleń obejmujących wycinkę 18 813 drzew i 52 107 m² powierzchni krzewów.

(akta kontroli str. 1255-1264)

Kontrolą objęto pięć inwestycji Gminy⁸⁶, w ramach których uzyskiwano decyzje na wycinkę drzew. Ustalono, że wnioski o wydanie zezwolenia gmina składała do właściwych organów. Analiza dokumentacji wykazała, że Gmina wywiązywała się z obowiązków nałożonych w otrzymanym zezwoleniu na usunięcie drzew, dokonując nasadzeń w miejscach wskazanych w zezwoleniu, zgodnie ze wskazanym gatunkiem oraz w wymaganej liczbie. Gmina jednakże nie wywiązywała się z obowiązku przekazania informacji do właściwego organu o wykonaniu nasadzeń zastępczych lub też informacje te przekazywała nieterminowo (szczegóły przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 1915-2083,2089)

Oględzinami objęto nasadzenia zastępcze 108 drzew oraz 500 krzewów dokonanych w ramach dwóch z pięciu ww. inwestycji tj. Budowa ścieżki rowerowej wzdłuż Wisły na odcinku od ul. Widłakowej do ul. Tynieckiej w Krakowie oraz Budowa ścieżki rowerowej od kładki na Wiśle łączącej Kazimierz z Ludwinowem

⁷⁸ Liczba krzewów nasadzonych – 210 016

⁷⁹ Liczba drzew nasadzonych – 4 406

⁸⁰ Liczba krzewów nasadzonych – 102 369

⁸¹ Liczba drzew nasadzonych – 2 937

⁸² Liczba krzewów nasadzonych – 59 023

⁸³ Liczba nasadzonych drzew – 2 097

⁸⁴ Liczba krzewów nasadzonych – 97 092

⁸⁵ Dane dla każdego z badanych lat stanowią sumę danych od jednostek właściwych do wydawania zezwoleń, tj. Zespołu Parków Krajobrazowych Województwa Małopolskiego – zezwolenia na obszarach niewpisanych do rejestru zabytków dla nieruchomości stanowiących własność Gminy Miejskiej Kraków (lata 2016-2020, tj. od wejścia w życie nowelizacji art. 90 ustawy o ochronie przyrody), WKŚ – w zakresie jw. z roku 2015, Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków – tereny wpisane do rejestru zabytków oraz MKZ – jw., na obszarze Miasta określonym porozumieniem pomiędzy Wojewodą Małopolskim o Prezydentem Miasta Krakowa.

⁸⁶ Inwestycje realizowane przez Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie: 1) Budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych przy ul. J.K. Przyby i ul. Zalesie, 2) Przebudowa schroniska dla bezdomnych zwierząt przy ul. Rybnej, inwestycje realizowane przez Zarząd Dróg Miasta Krakowa: 1) Budowa ścieżki rowerowej od kładki na Wiśle łączącej Kazimierz z Ludwinowem wzdłuż ul. Marii Konopnickiej do Ronda Matecznego, następnie wzdłuż ul. Kamińskiego i Wielickiej (wraz z kładką na ul. Kamińskiego) w Krakowie, 2) Rozbudowa i budowa ulicy Kolnej w Krakowie – w zakresie infrastruktury komunalnej służącej do odprowadzenia ścieków opadowych, 3) Budowa ścieżki rowerowej wzdłuż Wisły na odcinku od ul. Widłakowej do ul. Tynieckiej w Krakowie.

wzdłuż ul. Marii Konopnickiej do Ronda Matecznego, następnie wzdłuż ul. Kamieńskiego i ul. Wielickiej (wraz z kładką na ul. Kamieńskiego) w Krakowie.

W wyniku przeprowadzonych oględzin ustalono, że pracownik UMK dokonał nierzetelnego odbioru 2 szt. drzew tj. 1,85% objętych oględzinami (szczegóły przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 2084-2086)

2.8. Dane dla poszczególnych lat okresu objętego kontrolą dotyczące udzielonych zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż tereny nieruchomości gminnych, liczby drzew i powierzchni krzewów do usunięcia wynikających z otrzymanych zezwoleń⁸⁷ oraz liczba drzew i powierzchnia krzewów nasadzonych, kształtowały się następująco:

- W 2015 r.: 2 377 udzielonych zezwoleń obejmujących 15 057 drzew i 18 097 m² krzewów oraz 13 279 drzew i 24 797 m² krzewów nasadzonych.
- W 2016 r.: 1 697 udzielonych zezwoleń obejmujących 9 250 drzew i 5 743 m² krzewów oraz 7 356 tys. drzew i 24 281 m² krzewów nasadzonych.
- W 2017 r.: 747 udzielonych zezwoleń obejmujących 4 165 drzew i 2 674 m² krzewów oraz 4 311 drzew i 22 217 m² krzewów nasadzonych.
- W 2018 r.: 731 udzielone zezwolenia obejmujące 4 079 drzew i 4 025 m² krzewów oraz 4 648 drzew i 12 989 m² krzewów nasadzonych.
- W 2019 r.: 822 udzielone zezwolenia obejmujące 4 818 drzew i 7 399 m² krzewów oraz 7 085 drzew i 11 190 m² krzewów nasadzonych.
- W 2020 r.: 768 udzielonych zezwoleń obejmujących 4 967 drzew i 7 399 m² krzewów oraz 4 908 drzew i 13 667 m² krzewów nasadzonych.
- Łącznie za okres objęty kontrolą: 7 142 udzielone zezwolenia obejmujące 42 336 drzew i 44 391 m² krzewów oraz 41 587 tys. drzew i 109 141 m² krzewów nasadzonych.

(akta kontroli str. 1255-1264)

2.9. W okresie objętym kontrolą liczba zgłoszonych projektów w ramach budżetu obywatelskiego wyniosła ogółem 4 102⁸⁸, z czego 346⁸⁹ (8,4%) stanowiły projekty dotyczące zieleni. Wartość zrealizowanych ogółem projektów w ramach budżetu obywatelskiego wyniosła łącznie 56 288,4 tys. zł, z czego na projekty dotyczące zieleni wydatkowano 10 321,3 tys. zł (69 projektów⁹⁰ stanowiące 18,3% łącznej kwoty wydatkowanej na wszystkie zadania w ramach budżetu obywatelskiego).

(akta kontroli str. 1044-1045)

⁸⁷ Przedstawione dane pochodzą z jednostek w strukturach UMK, zajmujących się wydawaniem decyzji w sprawach drzew, tj. WKS – na terenach niewpisanych do rejestru zabytków oraz MKZ – na terenach wpisanych do rejestru zabytków na części Miasta określonej porozumieniem pomiędzy Wojewodą Małopolskim a Prezydentem. Żaden z ww. organów nie prowadzi statystyk dotyczących liczby drzew i powierzchni krzewów faktycznie usuniętych. W przypadku gdy z różnych względów decyzja nie zostanie wykonana, wnioskodawca informuje o tym fakcie urząd niemal wyłącznie w przypadku gdy nie wykona wynikających z decyzji nasadzeń zastępczych. Decyzje takie są wygaszane (w całości lub części), przy czym nie jest prowadzona oddzielna statystyka takich operacji. Dane dotyczące nasadzeń pochodzą z wydanych decyzji i są przypisane do roku wydania decyzji. Faktyczny rok posadzenia może się różnić z uwagi na nakładanie odległych terminów posadzenia, wynikających m.in. z warunków atmosferycznych, trwającego procesu inwestycyjnego, rozliczania roku budżetowego itp. Z uwagi na perspektywę czasową (rok), jako informację dotyczącą gatunków drzew usuwanych, można przyjąć założenie że usuwane były drzewa niemal wszystkich populacji występujących gatunków.

W perspektywie roku można zakładać, że warunki nasadzeń obejmowały większość typowych dla naszego klimatu gatunków drzew. Praktyką jest wskazywanie szerokiego katalogu drzew do nasadzeń, aby unikać problemów z dostępnością materiału dobrej jakości w pożądanym parametrach. Wymagany jest materiał o wysokich parametrach, z prawidłowo wykształconym pnem oraz koroną. Poza przypadkami, w których względy kompozycyjne lub siedliskowe wymuszają posadzenie konkretnych gatunków drzew, zawsze wskazywane jest kilka gatunków do wyboru. Preferowane są gatunki rodzime, chyba że nasadzenie stanowi część większej kompozycji złożonej z gatunków obcego pochodzenia.

⁸⁸ Z czego: w 2015 r. - 656, w 2016 r. - 622, w 2017 r. - 611, w 2018 r. - 587, w 2019 r. - 678, w 2020 r. - 948.

⁸⁹ Z czego: w 2015 r. - 78, w 2016 r. - 18, w 2017 r. - 32, w 2018 r. - 61, w 2019 r. - 37, w 2020 r. - 120.

⁹⁰ Z czego: w 2015 r. - 2, w 2016 r. - 6, w 2017 r. - 8, w 2018 r. - 13, w 2019 r. - 15, w 2020 r. - 25.

2.10. Zastępca Prezydenta w swoich wyjaśnieniach w sprawie głównych problemów i barier identyfikowanych w zarządzaniu i w administrowaniu terenami zielonymi Krakowa, wskazał m.in. na:

- potrzebę zmiany przepisów prawa na szczeblu krajowym, tak, aby zapobiec zabudowywaniu terenów przeznaczonych na zieleni zgodnie z polityką Miasta, które jeszcze nie zostały objęte mpzp. W procesie inwestycyjnym drzewo powinno być elementem infrastruktury, a branża zieleni powinna być traktowana na tych samych prawach co inne branże. Projekt branżowy powinien być wykonany przez osobę posiadającą odpowiednią wiedzę jak przy innych projektach branżowych, tak aby branża zieleni nie była bagatelizowana i odsuwana na sam koniec procesu uzgodnień całego projektu. Często projekty branżowe forsują rozwiązania techniczne kosztem zieleni lub uzgadniane są na etapie, na którym nie ma już możliwości wprowadzania do projektu zasadniczych zmian w kontekście ochrony zieleni lub projektu zieleni. Powoływanie Inspektora Nadzoru Terenów Zieleni zapewniłoby właściwą ochronę drzew w procesie inwestycyjnym.
- potrzebę zmian w przepisach z zakresu małej architektury. I tak:
 - niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia „plac zabaw” w prawie budowlanym. Brak definicji rodzi różnego rodzaju trudności interpretacyjne i w efekcie wykonawcze, np.: czy pojedyncze urządzenie zabawowe tworzy już plac zabaw czy może być traktowane jako obiekt małej architektury. Za konieczną uznał też zmianę brzmienia wskazanych przepisów dotyczących obiektów małej architektury o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym (m.in. ławki, leżaki, stoły piknikowe) w przestrzeni publicznej. Obecnie ustawienie samych ławek jest interpretowane jako tworzenie miejsc rekreacji, co znacznie wydłuża i utrudnia inwestycje, a w niektórych przypadkach je uniemożliwia. Zmiany wymaga np. brzmienie art. 40 ust. 3 w rozporządzeniu Ministra infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹¹. Konieczne jest wykreślenie miejsc rekreacyjnych z obowiązku zachowania odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczających ulicę. W wyniku takiego zapisu nie jest możliwe zlokalizowanie obiektów małej architektury o charakterze wypoczynkowym i rekreacyjnym (m.in. ławki, leżaki, stoły piknikowe) na skwerach miejskich, które powinny pełnić funkcję wypoczynkową w zwartej zabudowie mieszkaniowej i są odpowiedzią na potrzeby mieszkańców oraz podnoszą jakość przestrzeni publicznej. Odsunięcie min. 10 m od linii rozgraniczającej ulicę w przypadku skwerów miejskich, które najczęściej otoczone są ulicami oraz ze względu na ich niewielkie rozmiary, uniemożliwia umiejscowienie ww. obiektów małej architektury. W obecnym stanie prawnym ustawienie samych ławek jest interpretowane jako tworzenie miejsc rekreacji;
 - tworzenie nowych terenów parkowych, wskazanych w dokumentach planistycznych na cele publiczne, w tym z przeznaczaniem na zieleni publiczną, jest często uzależnione od możliwości pozyskania gruntów, co nie zawsze jest możliwe np. z uwagi na brak woli zbycia nieruchomości przez obecnych posiadaczy. Nieruchomości, które powinny zostać nabyte w celu tworzenia publicznych terenów zieleni jest w Krakowie wiele i konieczne jest ustalanie hierarchii wykupu, zgodnie z bieżącymi możliwościami finansowymi Miasta;
 - zgodnie z ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁹², inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym

⁹¹ Dz.U. 2019 poz. 1065.

⁹² Dz.U. z 2020, poz. 219 ze zm., dalej: *ustawa o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*.

dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m². Zapewnienie dostępu następuje, zgodnie z uchwałą RMK, poprzez lokalizację w odległości nie większej niż 750 m. Powyższe postanowienie budzi wątpliwości w zakresie właściwej analizy wskaźnika 4 m² urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu przypadających na każdego przyszłego mieszkańca planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Istnieje bowiem uzasadniona obawa, że każde przyszłe zamierzenie inwestycyjne weryfikowane na podstawie przepisów wyżej przywołanej ustawy odnoszone będzie do istniejącego zasobu zieleni (np. do jednego parku lub skweru w dzielnicy) i tym samym zmniejszona zostanie rzeczywista wartość ww. wskaźnika.

- konieczność przyjęcia działań prawnych zabezpieczających optymalne warunki wzrostu i nasadzeń drzew z uwzględnieniem rozwiązań opartych na naturze⁹³. Niezbędna jest zmiana regulacji w zakresie lokalizacji drzew w przydrożnych pasach zieleni, która w aktualnym kształcie ogranicza możliwości nasadzeń kompensacyjnych. W tym kontekście zmiany wymaga art. 53 ust. 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁹⁴. Konieczne jest dopuszczenie lokalizacji pnia nowo nasadzanego drzewa przy nowej inwestycji drogowej w odległości mniejszej niż 3,0 m od krawędzi jezdni tj. min. 1 m. Pomimo spełnienia warunków technicznych (infrastruktura podziemna i nadziemna) oraz bezpieczeństwa (zachowanie trójkątów widoczności) ze względu na przedmiotowy przepis nie ma możliwości posadzenia drzew, mimo znaczących wycinek drzew istniejących z terenu objętym inwestycją. Obecnie w sytuacji, gdy pasy zieleni rozgraniczające pasy ruchu w przypadku nowych inwestycji wynoszą najczęściej od 4 do 6 m, nie jest możliwe posadzenie drzew pomimo znacznej szerokości tegoż pasa zieleni. Sadzenie i wprowadzanie drzew na obszarach zurbanizowanych wymaga zapewnienia odpowiedniej przestrzeni zarówno dla ich koron jak i korzeni. Chaotycznie prowadzona gęsta sieć podziemnego uzbrojenia terenu uniemożliwia w wielu przypadkach sadzenie drzew, a w przyszłości ich właściwe funkcjonowanie. Wprowadzenie warunków prawnych sprzyjających budowie tuneli wieloprzewodowych przyniosłoby w dużej perspektywie wiele korzyści, w tym finansowych, ale również umożliwiłoby wygospodarowanie przestrzeni dla dogodnego sadzenia drzew w terenach silnie zurbanizowanych.
- rażąco niskie stawki opłat za usuwane drzewa, co przekłada się na wymiar kar za nielegalne usunięcie drzew. Przy obecnym, niskim poziomie tych opłat, Gmina ma niewielkie możliwości nakładania nasadzeń zastępczych adekwatnych do usuwanych drzew. Analogicznie, w przypadku odmowy wydania zezwolenia na usunięcie drzew, przy niskich karach, które są niewspółmierne z kosztami inwestycji, inwestorom „opłaca” się usunąć drzewo mimo decyzji niezezwalającej, ponieważ wymiar kary jest przeważnie niższy niż koszty zmiany projektu, nie wspominając nawet o utracie korzyści wynikającej ze zmniejszenia powierzchni tej inwestycji. Przepisy dotyczące kar za nielegalne usunięcie nie przewidują również możliwości zamiany kary finansowej na obowiązek odtworzenia nasadzeń na tej samej nieruchomości. Pod względem środowiska, dużo korzystniejsza była by możliwość obligowania posiadacza takiej nieruchomości do odtworzenia zieleni na prywatnej nieruchomości.

⁹³ *Nature Based Solutions – NBS.*

⁹⁴ Dz.U. z 2016 poz. 124.

- brak narzędzi, dzięki którym może nastąpić wywłaszczenie bądź przejęcie nieruchomości prywatnych, na których znajdują się różne formy objęte ochroną przyrody (np. użytki ekologiczne, pomniki przyrody). Brak jest również możliwości prawnych, aby nakazać właścicielowi nieruchomości, na których ustanowiono obiekty lub obszary chronione, aby użytkował bądź utrzymywał je w taki sposób, by ich walory przyrodnicze były chronione i w odpowiedni sposób zabezpieczone (np. cykliczne koszenie przy użyciu odpowiedniego sprzętu, właściwe przycinanie drzew, należąta ochrona siedlisk chronionych).

(akta kontroli str. 29-56)

2.11. Analizie poddano skargę Prezesa Rodzinnego Ogrodu Działkowego „Kolejarz”⁹⁵ z 22 lutego 2021 r. dotyczącą wydanej przez Zarząd Inwestycji Miejskich w Krakowie⁹⁶ decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w zakresie budowy kładki, tunelu i drogi dla rowerów i pieszych, łączących osiedle Żabiniec z ul. Klemensiewicza i Al. 29 Listopada. W związku z przedmiotową skargą dokonano analizy nadesłanych przez ZIM dokumentów, tj.:

- Decyzji Wojewody Małopolskiego⁹⁷ Nr 40/L/2020 z 22 września 2020 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego pn. *Budowa kładki wraz z tunelem oraz budową: instalacji oświetlenia, sieci oraz instalacji kanalizacji deszczowej, kanału technologicznego oraz budową i przebudową istniejącej sieci uzbrojenia terenu (sieci technologiczne i elektroenergetyczne) – w ramach budowy ciągu pieszego – rowerowego i chodnika łączącego ul. Żabiniec z ul. Klemensiewicza w Krakowie na dz. 1001 obr. 0023 jedn. ewid. Śródmieście dz. 584/5 obr. 44, dz. 242/4 obr. 45 jedn. ewid. Krowodrza.*
- Decyzji Prezydenta nr AU-2/6733/270/2020 z dnia 14 października 2020 r. o ustaleniu lokalizacji Inwestycji celu publicznego jak w decyzji wymienionej powyżej.
- Zaświadczenia Wojewody z 26 października 2020 r. o uprawomocnieniu się decyzji nr 40/L/2020 z 22 września 2020 r.
- Zaświadczenia Prezydenta z 19 listopada 2020 r. o uprawomocnieniu się decyzji AU-2/6733/270/2020 z dnia 14 października 2020 r.
- Pisma ZIM z 12 stycznia 2021 r. do ROD „Kolejarz” w sprawie realizacji zadania *Budowa kładki łączącej ul. Żabiniec z al. 29 Listopada.*
- Pisma ZIM z 19 marca 2021 r. do ROD „Kolejarz” w sprawie realizacji zadania *Budowa kładki łączącej ul. Żabiniec z al. 29 Listopada.*
- Pisma ZIM z dnia 18 marca 2021 r. znak: MAR.53.13.21.AP1 do ZIM w sprawie ww. inwestycji celu publicznego.

Ustalono m.in., że skarga Prezesa ROD „Kolejarz” została wniesiona do NIK⁹⁸ zarówno po uprawomocnieniu się decyzji nr 40/L/2020 z 22 września 2020 r., jak i decyzji Prezydenta znak: AU-2/6733/270 z dnia 14 października 2020 r. Z analizy ww. dokumentów wynika, że Prezes ROD „Kolejarz” złożył pismo wnioskujące o ponowne przeanalizowanie skomunikowania osiedla Żabiniec w kierunku al. 29 Listopada po wyznaczonym przez Prezydenta terminie składania wniosków do planu, który upłynął 28 czerwca 2019 r. – zgodnie z obwieszczeniem i ogłoszeniem prasowym w Dzienniku Polskim z 10 maja 2019 r. W efekcie tego pismo nie mogło zostać rozpatrzone przez organy Prezydenta.

Ponadto z przedstawionej dokumentacji wynika, że planowany przebieg ścieżki pieszego rowerowej przez teren ROD „Kolejarz” był jedyną możliwą do zrealizowania

⁹⁵ Dalej: ROD „Kolejarz”.

⁹⁶ Dalej: ZIM.

⁹⁷ Dalej: Wojewoda.

⁹⁸ Równocześnie pismo zostało przesłane do Wojewody Małopolskiego, Prezydenta, UMK, RMK i dwóch stacji telewizyjnych.

koncepcją z trzech rozważanych, a stopień jej ingerencji w obszar ogrodów działkowych został ograniczony do minimum.

(akta kontroli str. 1049-1140)

Ustalono również, poprzez zbliżenie terenu planowanej ww. inwestycji na mapie satelitarnej www.google.pl/maps, że na wysokości planowanego tunelu pod magistralą kolejową Kraków-Warszawa, widoczna jest „dzika” ścieżka prowadząca w poprzek tego torowiska.

(akta kontroli str. 1142-1144)

Przeprowadzona przez kontrolera NIK wizja lokalna ww. miejsca wykazała, że mniej więcej w miejscu planowanego tunelu pod magistralą kolejową Kraków-Warszawa, prowadzącego z osiedla Żabiniec na teren ROD „Kolejarz”, znajduje się nielegalne przejście przez tę linię kolejową, łączące osiedle Żabiniec z kładką nad linią kolejową nr 100 Mydlniki – Gaj. Bezpośrednio przed tym przejściem, od strony os. Żabiniec, umieszczona jest częściowo zdewastowana tablica informująca o zakazie przejścia oraz o śmierci poniesionej w tym miejscu przez siedem osób oraz trzech osobach rannych. Przez około 10 minut pobytu kontrolerów w rejonie opisanego przejścia, udokumentowane zostało jego przekroczenie przez jedną osobę pieszą, próba przekroczenia przez jednego rowerzystę oraz, bezpośrednio po tym zdarzeniu, przejazd pociągu⁹⁹.

(akta kontroli str. 1142-1149)

2.12. Na terenie Gminy od 2017 r., przy udziale i zaangażowaniu UMK oraz innych jednostek miejskich, rozpoczęły działalność ogrody społeczne. Funkcjonowały one na zasadzie podpisanego z liderem każdego z ogrodów porozumienia na bezpłatne użyczenie terenu znajdującego się pod opieką ZZM. Do powstania ogrodu niezbędne były minimum trzy osoby tj. lider oraz dwóch członków. Funkcjonowanie ogrodów i rozwój ich infrastruktury (rabaty, domki narzędziowe, szklarnie) finansowane były z pozyskiwanych przez społecznych ogrodników funduszy zewnętrznych (np. budżet obywatelski) lub ich własnych składek. Na terenie Krakowa powstało dotychczas¹⁰⁰ dziewięć ogrodów społecznych¹⁰¹.

Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od Dyrektora ZZM wynika, że jednostka ta w ramach ogrodów społecznych realizowała program dedykowany najmłodszym mieszkańcom Miasta – *Ogród z klasą*. Dzięki programowi krakowskie szkoły mogły wykorzystać potencjał terenu zielonego przy szkole i zyskać dodatkowe miejsce przeznaczone do prowadzenia zajęć na świeżym powietrzu i aktywnej nauki przez doświadczenie kontaktu z naturą. Ponadto ZZM dążył do przekształcenia ogrodów przyszkolnych w ogrody wspólnotowe, czyli miejsca integracji całej społeczności szkolnej (nauczyciele, uczniowie oraz ich rodzice i dziadkowie).

(akta kontroli str. 1245-1250)

2.13. Zgodnie z uchwałą Nr CXII/1698/14 RMK z 9 lipca 2014 r., na terenie krakowskiego Zakrzówka od 5 sierpnia 2014 r. obowiązywał mpzp obszaru *Rejon Św. Jacka - Twardowskiego*. Grupa krakowskich radnych 6 czerwca 2018 r.

⁹⁹ Dokumentacja fotograficzna z miejsca wizji lokalnej stanowi załącznik nr 2 do notatki służbowej z 19 kwietnia 2021 r.

¹⁰⁰ Stan na dzień 13 maja 2021 r.

¹⁰¹ 1) Azory – przy ul. Marii Jaremy, pow. 58 m², rok powstania: 2016 – ogród utworzony i prowadzony z inicjatywy mieszkańców, następnie w kolejnych latach objęty opieką i wsparciem Miasta, 2) Ogród Siemaszki – powstał w ramach Budżetu Obywatelskiego w przestrzeni osiedlowej przed blokami przy ul. Siemaszki, pow. 1300 m², rok powstania: 2016, następnie w kolejnych latach objęty opieką i wsparciem Miasta, 3) Klina – przy ul. Komuny Paryskiej, pow. 15300m², rok powstania: 2018, 4) Macierzanki – przy ul. Macierzanki, pow. 1350m², rok powstania: 2018, 5) Park Stacja Wisła – rabaty podwyższone na terenie parku, rok powstania: 2018, 6) Ogród Salvator – przy ul. Panoramicznej, pow. 2800m², rok powstania: 2019, 7) Park Reduta – rabaty podwyższone na terenie parku, rok powstania: 2019, 8) Park kieszonkowy w Żesławicach – Sądziński Ogród Krakowian przy ul. Gustawa Morcinka, pow. 1370 m², rok powstania: 2019, 9) Park Czyżyny – rabaty podwyższone na terenie parku, rok powstania: 2020.

złożyła projekt uchwały RMK w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego *Zakrzówek*¹⁰². Zgodnie z przedstawionym projektem, teren Zespołu wyniósł 18,25 ha, a w jego skład weszły nieruchomości położone na działkach w Krakowie, jednostka ewidencyjna Podgórze obr. 9¹⁰³.

W treści projektu uchwały wskazano, że celem ustanowienia Zespołu była ochrona ekosystemu stanowiącego miejsce rozrodu chronionych gatunków zwierząt i roślin oraz wysokich walorów krajobrazowych oraz estetycznych. Wśród ograniczeń planowanych na obszarze zespołu znalazły się m.in. następujące zakazy: 1) niszczenia, uszkodzenia lub przekształcania obszaru za wyjątkiem terenu wyznaczonego pod nadzorem przyrodników na ścieżki edukacyjne, spacerowe i rowerowe. Ścieżki te musiały być zorganizowane w jak najmniej inwazyjny sposób, tak aby nie wpływały negatywnie na chronione gatunki roślin i zwierząt; 2) wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu, z wyjątkiem prac związanych z zabezpieczeniem przeciwpowodziowym oraz prac związanych z budową wyznaczonych pod nadzorem przyrodników ścieżek edukacyjnych, spacerowych i rowerowych. Ścieżki te musiały być budowane w jak najmniej inwazyjny sposób, tak aby nie wpływały negatywnie na chronione gatunki roślin i zwierząt.

W uzasadnieniu do projektu uchwały grupa radnych wskazała, że *Obszar Zakrzówka od ul. Tynieckiej aż do ul. św. Jacka został w 1997 roku włączony do systemu ochronnego Bielańsko - Tynieckiego Parku Krajobrazowego. Już wówczas władze dostrzegały konieczność ochrony tego unikalnego miejsca jako obszaru o ogromnym znaczeniu przyrodniczo - krajobrazowym a także rekreacyjnym. Obecnie Zakrzówek jest tradycyjnym terenem wypoczynku krakowian. Jest wykorzystywany w celach uprawiania sportów amatorskich, edukacji przyrodniczej oraz szeroko pojętej rekreacji. Ustanowienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego na proponowanym obszarze części Zakrzówka, nie tylko nie spowoduje ograniczeń w rekreacyjnym wykorzystaniu tego terenu przez mieszkańców Krakowa, ale przyczyni się do jego zachowania dla przyszłych pokoleń, o co mieszkańcy zabiegają od kilkunastu lat. Ludzie i przyroda ożywiona i nieożywiona będą tu koegzystować w harmonii. Brak odpowiedniej formy ochrony sprawi, że obszar zostanie zdegradowany i straci swój niepowtarzalny przyrodniczo - krajobrazowy charakter.*

Opinia nr 41/2018 z 27 czerwca 2018 r. Prezydent negatywnie zaopiniował projekt uchwały RMK w sprawie ustanowienia zespołu przyrodniczo-krajobrazowego „Zakrzówek”. W uzasadnieniu opinii wskazał on m.in., że:

- podjęcie uchwały w sprawie ustanowienia na przedmiotowym terenie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Zakrzówek, zwłaszcza w granicach przedstawionych w proponowanym projekcie uchwały, może spowodować istotne naruszenie interesu właścicieli nieruchomości gruntowych i skutkować koniecznością wypłacania wysokich odszkodowań, a w uzasadnieniu uchwały nie określono skutków finansowych związanych z jej podjęciem;
- teren wskazany w projekcie uchwały był objęty obowiązującym mpzp obszaru „Rejon Św. Jacka - Twardowskiego”, który część projektowanego zespołu przyrodniczo-krajobrazowego przeznacza pod zabudowę budynkami mieszkalnymi wielorodzinnymi, budynkami mieszkalno-usługowymi lub budynkami usługowymi

¹⁰² Dalej: *Zespół*.

¹⁰³ Całe działki: 259/1, 207/27, 257/1, 207/28, 256, 255, 254/3, 254/2, 253, 252/1, 251/4, 251/2, 251/5, 251/6, 246, 247/1, 247/2, 248/1, 248/2, 249/1, 249/2, 250/1, 250/2, 250/3, 250/5, 250/6, 207/8, 206, 207/39, 207/40, 207/19, 207/18, 207/35, 207/36, 207/37, 207/38, 207/24, 207/25, 207/7, 207/6, 207/5, 207/4, 207/3, 189/3, 189/4, 189/1, 189/5, 188, 187, 186, 185/2, 185/1, 289/4, 289/3, 184/1, 183/1, 184/2, 183/2, 182/1, 182/2, 181/1, 180/1, 180/2, 179, 178, 304/7, 304/6, 304/5, 304/4, 304/3, 152, 177, 176, 175, 174/2, oraz części działek nr: 258, 161/3, 140/2, 141.

(tereny MW/U.2 i MW/U.3.). Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości poprzez poddanie danego obszaru ochronie na podstawie przepisów o ochronie przyrody mogłoby wiązać się zgłaszaniem w stosunku do gminy roszczeń odszkodowawczych;

- ewentualne ustanowienie zespołu przyrodniczo-krajobrazowego Zakrzówek może kolidować z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Rejon Św. Jacka - Twardowskiego”.

Po uprzednim uzyskaniu niezbędnych opinii (RDOŚ, Komisji Dialogu Obywatelskiego ds. Środowiska, Krakowskiej Rady Działalności Pożytku Publicznego) oraz zgłoszeniu do projektu uchwały trzech autopoprawek, 26 września 2018 r. RMK podjęła uchwałę nr CXI/2916/18 w sprawie ustanowienia użytku ekologicznego „Zakrzówek”.

W odpowiedzi na podjętą uchwałę do Prezydenta wpłynęło 12 wniosków od właścicieli nieruchomości położonych w granicach tego użytku ekologicznego o ustalenie i wypłatę odszkodowania na podstawie art. 129 ust. 2 – POŚ. Do chwili zakończenia czynności kontrolnych NIK zostało rozpatrzone 10 wniosków. Wszystkie decyzje stanowiły odmowy ustalenia wysokości i wypłaty odszkodowania. Zgodnie z art. 131 ust. 1 POŚ, decyzja organu była niezaskarżalna. Stronie niezadowolonej z przyznanego odszkodowania przysługiwało, zgodnie z art. 131 ust. 2 POŚ, wniesienie powództwa do sądu powszechnego w terminie 30 dni od daty otrzymania decyzji.

Zastępca Dyrektora WKŚ UMK poinformowała, że dotychczas¹⁰⁴ do UMK wpłynęły treści pięciu pozwów o wypłatę odszkodowania w związku z otrzymanymi odmownymi decyzjami Prezydenta o wypłatę odszkodowania, w tym cztery od osób fizycznych oraz jeden od spółki. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych w żadnej z ww. spraw nie zapadł wyrok sądowy.

(akta kontroli str. 1278-1353, 1895-1898, 1914)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W trakcie prowadzonych oględzin stwierdzono, że ZDMK nie dokonał nasadzeń zastępczych dwóch drzew, co było niezgodne z decyzją Prezydenta znak: WS-05.6131.2.93.2019.DM z 27 czerwca 2019 r. wydanej dla inwestycji pn. Budowa ścieżki rowerowej wzdłuż Wisły na odcinku od ul. Widłakowej do ul. Tynieckiej w Krakowie. Jednocześnie, jak wynika z dokumentacji znajdującej się w UMK, 23 marca 2021 r.¹⁰⁵ ZDMK poinformował WKŚ, że nasadzenia zastępcze z niej wynikające zostały terminowo wykonane. Protokołem z wizji lokalnej z dnia 19 kwietnia 2021 r. pracownik WKŚ dokonał sprawdzenia wykonania warunku nałożonego na ZDMK przez Prezydenta, stwierdzając dokonanie wymaganych nasadzeń.

(akta kontroli str. 2000-2004, 2036-2050, 2084-2086)

Kierownik Referatu Ochrony Zieleni w WKŚ¹⁰⁶ wyjaśnił, że ZDMK na wezwanie z dnia 9 marca 2021 r., przedstawił do odbioru 2 szt. klonów czerwonych posadzonych przy ul. Pietrusińskiego. Inspektor WKŚ potwierdził, że wskazane przez ZDMK drzewa spełniają kryteria określone w ww. decyzji w zakresie gatunku, miejsca oraz pozostałych parametrów. Uznano, że warunek nasadzeń zastępczych został wykonany, nie mając jednocześnie wiedzy, że przedmiotowe drzewa zostały rozliczone jako nasadzenia zastępcze w ramach decyzji Marszałka Województwa

¹⁰⁴ Stan na dzień 28 czerwca 2021 r.

¹⁰⁵ Pismo znak: IR.472.43.2021.

¹⁰⁶ Dalej: *Kierownik Referatu*.

Małopolskiego¹⁰⁷ nr 451/K/2019 z 16 lipca 2019 r. na usunięcie drzew w związku z tą samą inwestycją. Jak dodał Kierownik Referatu, po przeprowadzonych przez kontrolera NIK oględzinach i ponownej weryfikacji dokumentacji, stwierdzono brak wystarczającej ilości nasadzonych drzew dla pokrycia wymagań warunków wynikających z decyzji Prezydenta znak: WS-05/6131.2.93.2019.DM z 27 czerwca 2019 r. Zaznaczył też, że na podstawie dokonanych podczas oględzin NIK ustaleń, zostaną podjęte działania w celu realizacji przez ZDMK wymaganych nasadzeń zastępczych i wyeliminowanie stwierdzonej nieprawidłowości. Z uwagi na fakt, że termin na dokonanie nasadzeń upłynął 30 listopada 2020 r. konieczne będzie prolongowanie tego terminu wraz z ewentualną tak miejsca sadzenia, jak i gatunku drzew.

(akta kontroli str. 2087-2088)

2. Wśród skontrolowanych pięciu inwestycji, Gmina w przypadku dwóch z nich, nie przesłała lub przesłała po wskazanym terminie, zawiadomienia do odpowiednich organów o dokonanych nasadzeniach zastępczych drzew w ramach uzyskanych pozwoleń na wycinkę drzew. Powyższe dotyczyły następujących przypadków:

- a) Budowa ścieżki rowerowej od kładki na Wiśle łączącej Kazimierz z Ludwinowem wzdłuż ul. Marii Konopnickiej do Ronda Matecznego, następnie wzdłuż ul. Kamieńskiego i Wielickiej (wraz z kładką na ul. Kamieńskiego) w Krakowie.
 - nasadzenia na podstawie decyzji nr 782/K/2019 MWM z 6 grudnia 2019 r. – dotychczas¹⁰⁸ nie przesłano zawiadomienia, termin wskazany w decyzji na przesłanie zawiadomienia - 15 maja 2021 r.,
 - nasadzenia na podstawie decyzji MWM nr 783/K/2019 z 6 grudnia 2019 r. – dotychczas nie przesłano zawiadomienia, termin wskazany w decyzji na przesłanie zawiadomienia - 15 maja 2021 r.,
 - nasadzenia na podstawie pozwolenia Małopolskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁰⁹ nr 352/18 z dnia 22 października 2018 r. – zawiadomienie należało wysłać niezwłocznie po dokonanych nasadzeniach, termin wskazany na dokonanie nasadzeń do 30 listopada 2019 r., zawiadomienie wysłano do organu 27 lipca 2020 r.,
 - nasadzenia na podstawie decyzji nr 26/20 MKZ z dnia 10 lutego 2020 r. – zawiadomienie należało wysłać w terminie 14 dni od wykonania nasadzeń, termin na dokonanie nasadzeń wskazany w decyzji - 31 maja 2021 r.
- b) Budowa ścieżki rowerowej wzdłuż Wisły na odcinku od ul. Widłakowej do ul. Tynieckiej w Krakowie.
 - nasadzenia na podstawie decyzji MWM nr 451/K/2019 z 16 lipca 2019 r. – termin na zawiadomienie Marszałka wskazany w decyzji - do 15 grudnia 2020 r., data wysłania zawiadomienia - 18 grudnia 2020 r.,
 - nasadzenia na podstawie decyzji MWM nr 669/K/2018 - z 21 grudnia 2018 r. – termin na zawiadomienie Marszałka wskazany w decyzji - do 15 czerwca 2020 r., data wysłania zawiadomienia – 8 grudnia 2020 r.
 - nasadzenia na podstawie decyzji Prezydenta znak: WS-05.6131.2.93.2019.DM z 27 czerwca 2019 r. – termin na zawiadomienie Prezydenta 14 dni od wykonania nasadzeń, data dokonania nasadzeń 30 listopada 2020 r., data wysłania zawiadomienia 23 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1993-1999, 2027-2035, 2089-2090)

¹⁰⁷ Dalej: *MWM lub Marszałek*.

¹⁰⁸ Stan na dzień 30 czerwca 2021 r.

¹⁰⁹ Dalej: *MWKZ*.

Dyrektor ZDMK¹¹⁰ wyjaśnił, że zasadniczo opóźnienia wynikły z przekazywania zawiadomień o wykonaniu nasadzeń były efektem sytuacji epidemicznej oraz niezawinionej nieobecności pracownika w pracy spowodowanej chorobą. W odniesieniu do pozwolenia MWKZ nr 352/18 z dnia 22 października 2018 r., mocą decyzji znak ZN-III.5146.182.2019 z dnia 6 grudnia 2019 r. MWKZ wydłużył termin dokonania nasadzeń zastępczych do dnia 30 czerwca 2020 r. Dodatkowo, termin wyznaczony w treści tej decyzji jako „niezwłocznie” ma raczej charakter instrukcyjny, dyscyplinujący, którego niedochowanie nie powinno jednak wywierać negatywnych skutków prawnych. Mając jednakże na uwadze zarówno zgodę na wydłużenie terminu wykonania nasadzeń oraz uwarunkowania epidemiologiczne, trzeba stwierdzić, że przesłanie zawiadomienia w terminie, w jakim miało to miejsce w rzeczywistości jest zgodne ze znaczeniem pojęcia „niezwłocznie”. Jak dodał, nie w każdym przypadku ZDMK był wzywany przez organy w zakresie ochrony przyrody do złożenia wyjaśnień w kwestii braku zawiadomienia o wykonaniu nasadzeń zastępczych (to miało miejsce jedynie w związku z decyzją Prezydenta znak: WS-05.6131.2.93.2019.DM z dnia 27 czerwca 2019 r. oraz decyzją MWM znak 669/K/2018 z dnia 21 grudnia 2018 r.), te bowiem były wykonywane w terminie wynikającym z decyzji (w przeciwnym razie prowadzone byłyby postępowania mające na celu naliczenie i wymierzenie opłaty), a ewentualne uchybienie dotyczyło jedynie materialno-technicznej czynności samego zawiadomienia. Dyrektor ZDMK wyjaśnił, że w przypadku spóźnionego powiadomienia o dokonaniu nasadzeń organ nie ma podstaw prawnych, aby wszcząć postępowanie w sprawie naliczenia opłaty. Postępowanie w sprawie naliczenia opłaty mogłoby zostać wszczęte w przypadku wskazanym w art. 84 ust. 7 ustawy o ochronie przyrody, gdyby organ stwierdził, że nasadzeń nie dokonano po upływie terminu wskazanego w decyzji. Nie ma również podstaw do wygaszenia decyzji na podstawie art. 162 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹¹, bowiem przepisy o ochronie przyrody regulujące zasady naliczania opłat za usunięcie drzew w przypadkach, gdy są one uwarunkowane dokonaniem nasadzeń zastępczych mają pierwszeństwo w stosunku do przepisów kpa. Podstawą do wygaszenia decyzji byłoby np. nieusunięcie drzew w terminie wskazanym w zezwoleniu (art. 162 § 1 kpa). Organ może przyjąć za wystarczający dowód oświadczenie strony, przy czym nie musi być ono złożone w trybie art. 233 Kodeksu karnego. Wystarczające jest zwykłe oświadczenie, które nie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Zgodnie bowiem z art. 75 § 1 kpa jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. W szczególności dowodem mogą być dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny. Organ mógłby co najwyżej na wniosek beneficjenta zezwolenia przyjąć od niego oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania, uprzedzając go o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, zgodnie z art. 75 § 1 kpa. W obowiązującym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek sankcji za niepoinformowanie organu o dokonaniu nasadzeń zastępczych.

(akta kontroli str. 2091-2096)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania Gminy z zakresu zarządzania terenami zielonymi, gdyż przyczyniły się one do ich zwiększenia w okresie objętym kontrolą z 4 544 ha w 2015 r. do 6 083 ha w 2020 r., tj. o 1 539 ha, a jej udział w stosunku do powierzchni Gminy zwiększył się z 13,9% do 19,3%, tj. o 5,4 pp. Równocześnie udział powierzchni zieleni i wód objętych mpzp, w stosunku do powierzchni wyznaczonej w Studium, w okresie objętym kontrolą zwiększył się z 36% do 51,7%,

¹¹⁰ Z upoważnienia Prezydenta.

¹¹¹ Dz.U. z 2021 r. poz. 735, ze zm., dalej: kpa.

tj. o 15,7 pp. Podjęto i kontynuowano również działania zmierzające do inwentaryzacji zieleni miejskiej.

Łączne wydatki Gminy poniesione na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w okresie objętym kontrolą wyniosły 684 304,2 tys. zł, tj. 2,1% wszystkich wydatków Gminy i zwiększyły się z kwoty 37 008, 2 tys. zł w 2015 r. do 172 396,6 tys. zł w 2020 r. (o 365%). Ponadto wydatki te nie ograniczały się wyłącznie do utrzymania terenów zielonych, lecz także ponoszone były na pozyskanie gruntów pod tereny zielone (95 348 tys. zł).

W zakresie objętym kontrolą, Gmina zrealizowała 335 zadań inwestycyjnych związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, zapisanych m.in. w SRK, a 84 zadania znajdowały się w trakcie realizacji. Nie zrealizowano natomiast, z przyczyn obiektywnych, 47 zadań.

Sposób organizacji zadań objętych zakresem kontroli pozwalał na zapewnienie spójności działań podejmowanych przez różne komórki organizacyjne i jednostki podległe UMK, w celu realizacji założeń strategicznych w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych w Gminie.

Skala stwierdzonych w tym obszarze nieprawidłowości pozostawała bez wpływu na jego pozytywną ocenę.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą UMK wydał łącznie 7 364 decyzje WZ, przy czym ich liczba zmniejszyła się z 1 936 w 2015 r. do 471 w 2020 r., tj. o 75,7%. Łączna liczba decyzji WZ dla budynków wielorodzinnych wynosiła 1 513 i zmniejszyła się z 450 w 2015 r. do 112 w 2020 r., tj. o 75,1%. Łączna liczba decyzji WZ dla budynków jednorodzinnych wynosiła 3 212 i zmniejszyła się z 747 w 2015 r. do 201 w 2020 r., tj. o 73,1%. Łączna liczba decyzji WZ dla budynków o charakterze usługowym wynosiła 1 323 i zmniejszyła się z 322 w 2015 r. do 98 w 2020 r., tj. o 69,5%. Łączna liczba decyzji WZ dla innego typu zabudowy wynosiła 1 316 i zmniejszyła się z 417 w 2015 r. do 60 w 2020 r., tj. o 85,6%. W okresie objętym kontrolą wydano także 913 decyzji odmownych. UMK nie gromadził danych w zakresie powierzchni terenów, dla których wydano decyzje WZ.

(akta kontroli str. 474-482, 553-599)

3.2. WAiU nie prowadził udokumentowanych analiz dot. liczby decyzji WZ oraz charakteru wskazanych w nich zamierzeń inwestycyjnych na terenach wyłączonych według Studium z zabudowy, ze względu na ich walory/funkcje przyrodnicze.

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora tego wydziału, przepisy prawa nie nakładały obowiązku prowadzenia takich analiz/rejestrów. Studium nie jest aktem prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej i wiąże jedynie przy sporządzaniu projektów planów miejscowych (art. 9 ust. 4 upzp). Tym samym uchwała w sprawie studium nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2011 r.; sygn. akt II OSK 510/10). Studium jest aktem planowania przestrzennego poprzedzającym uchwalenie planu miejscowego. Postanowienia studium dotyczące polityki przestrzennej gminy, mają charakter „aktu kierownictwa wewnętrznego” samorządu gminy i zobowiązują organy samorządu gminnego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jako akt prawa miejscowego, stanowiący prawo powszechnie obowiązujące, może stanowić podstawę do uzyskania bezpośrednio na jej podstawie decyzji zezwalającej na budowę. Do czasu, kiedy ustalenia Studium nie znajdą się w mpzp

nie wiążą powszechnie i nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych ani wstrzymywania postępowań o ustalenie warunków zabudowy. Przepisy upzp nie nakładają na organ prowadzący postępowania obowiązku badania zamierzeń objętych wnioskami o ustalenie warunków zabudowy z zapisami projektowanego planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawę bowiem do podjęcia rozstrzygnięcia administracyjnego może stanowić jedynie akt prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego fakt związania gminy ustaleniami studium przy uchwalaniu mpzp. Do czasu kiedy ustalenia studium nie znajdą się w mpzp, nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych (por. wyrok NSA z dnia 31 marca 2008 r.; sygn. akt II OSK 317/07). Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy, który w wyroku z dnia 7 września 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 664/16 wskazał, iż *ustalenia studium wiążą organ jedynie przy sporządzaniu planów miejscowych. Związania tego nie sposób natomiast odnosić do decyzji lokalizacyjnych. Ustawodawca celowo nie wprowadził związania postanowieniami studium przy ustalaniu warunków zabudowy, wprowadzając w zamian możliwość zawieszenia postępowania lokalizacyjnego*. NSA w wyroku z dnia 1 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2345/14 wskazał również, iż *nie jest dopuszczalne umieszczanie w studium, ustaleń, które mają charakter powszechnie wiążący, w tym mają stanowić podstawę decyzji administracyjnych. Niedopuszczalność takiego zabiegu uzasadniona jest tym, że zgodnie z prawem studium nie może być źródłem powszechnie obowiązujących przepisów, lecz wiąże organy gminy tylko w określonym zakresie*. Podobna sytuacja występuje w przypadku wydawania decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę. Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹¹², przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego właściwy organ sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska. Organ architektoniczno-budowlany wydający decyzję o pozwoleniu na budowę nie może posłużyć się dokumentem Studium jako podstawą prawną do egzekwowania założeń niepopartych prawem miejscowym, a decyzje o pozwoleniu na budowę (podobnie jak decyzje WZ) mają charakter rozstrzygnięć związanych, nie stanowią więc instrumentów realizacji polityki miejskiej w sytuacji, gdy z wnioskiem występują prywatni inwestorzy.

(akta kontroli str. 474-482)

3.3. W WAiU, od dnia 19 listopada 2008 r. obowiązywało polecenie służbowe nr 18/2008 jego Dyrektora w sprawie procedury wydawania decyzji WZ. W dokumencie tym nie zostało przewidziane wyrażanie opinii/stanowiska lub przeprowadzenie analizy dotyczącej terenów zieleni na nieruchomości, będącej przedmiotem postępowania bądź w jej obrębie.

(akta kontroli str. 474-482)

3.4. W wyniku kontroli 10 postępowań administracyjnych¹¹³ zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji WZ w okresie objętym kontrolą, w tym planowanych na terenach

¹¹² Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm., dalej: *Prawo budowlane*.

¹¹³ Postępowanie AU-02-3.6730.2.992.2016 JPO, zakończonego wydaniem ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy nr AU-2/6730.2/799/2017 z dnia 6.07.2017. oraz odpowiednio: AU-02-6.6730.2.1230.2013 – decyzja AU-2/6730.2/1774/2016 z dnia 13.10.2016 r., AU-02-3.6730.2.460.2019 – decyzja AU-02/6730.2/903/2019 z 30.10.2019 r., AU-02-3.6730.2.111.2016 – decyzja AU-2/6730.2/465/2020 z 31.08.2020 r., AU-02-3.6730.2.1166.2018 – decyzja AU-02/6730.2/964/2019 z 19.11.2019 r., AU-02-3.6730.2.604.2013 – decyzja AU-02/6730.2/448/2020 z 24.08.2020 r., AU-02-3.6730.2.1336.2015 – decyzja AU-02/6730.2/1535/2017 z 28.11.2017 r., AU-02-3.6730.2.268.2019.MPI – decyzja AU-02/6730.2/272/2020 z 4 czerwca 2012

chronionych przed zabudową według Studium ze względu na ich funkcje przyrodnicze, ustalono m.in., że:

- teren, na których znajdowały się działki, były oznaczone w Studium, w ośmiu przypadkach jako zielenie nieurządzone, a w dwóch przypadkach jako zielenie urządzone,
- zamierzenia inwestycyjne dotyczyły budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz wielorodzinnych,
- we wszystkich skontrolowanych decyzjach, działki ewidencyjne nimi objęte obejmowały tereny zakwalifikowane jako grunty rolne i/lub łąki,
- dla wszystkich obszarów, na które znajdowały się objęte badanymi decyzjami działki, Miasto co najmniej przystąpiło do opracowywania mpzp lub plany takie zostały już uchwalone,
- zapisy w objętych badaniami decyzji o warunkach zabudowy uwzględniały określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska,
- wydawanie decyzji było poprzedzone analizą, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹⁴. Wnioski z tych analiz, w przypadku siedmiu objętych kontrolą decyzji¹¹⁵, obejmowały głównie zachowania jak największej ilości drzew i krzewów rosnących na terenie planowanej inwestycji (jeżeli takie występowały), poprowadzenia infrastruktury technicznej z ominięciem korzeni rosnących drzew oraz obowiązku uzyskania pozwolenia na ich wycinkę, w razie zaistnienia takiej konieczności,
- dla wszystkich objętych kontrolą postępowań administracyjnych uzyskiwana była opinia WKS w zakresie ochrony środowiska, w tym ochrony zieleni i przyrody, jak również opinie w zakresie konieczności uzyskania decyzji środowiskowej dla decyzji. Opinie te były brane pod uwagę w procesie wydawania decyzji,
- dla wszystkich objętych kontrolą decyzji, pojęcie powierzchni biologicznie czynnej przyjęte zostało zgodnie z definicją w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹⁶. W zbadanych decyzjach, wyrażony w procentach współczynnik powierzchni biologicznie czynnej wahał się od 30 do 70% i w dziewięciu przypadkach był niższy od współczynnika przyjętego w Studium. W jednym przypadku współczynnik przyjęty w decyzji był równy dolnej granicy współczynnika przyjętego w Studium,
- proces wydawania decyzji WZ był zgodny z procedurami wewnętrznymi obowiązującymi w Urzędzie,
- w dwóch z dziesięciu skontrolowanych postępowań zachodziła konieczność uzgodnienia z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Krakowie w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 w związku z art. 64 ust. 1 upzp. Uzgodnienia takie zostały uzyskane,

r.AU-02-7.6730.2.18.2016 – decyzja AU-02/6730.2/1883/2016 z 27.10.2016 r. i AU-02-7.6730.2.1643.2015 - decyzja AU-02/6730.2/1598/2016 z 15.09. 2016 r.

¹¹⁴ Dz.U. z 2003 r. nr 164 poz. 1588, dalej: *rnwz*.

¹¹⁵ W przypadku trzech objętych kontrolą decyzji analizy takie nie zachowały się z uwagi na pożar w archiwum UMK mający miejsce 6 lutego 2021 r.

¹¹⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm. Teren biologicznie czynny - teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną roślinność i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną roślinność, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie.

- w jednym przypadku¹¹⁷ strony postępowania zgłosiły protest do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni, który dotyczył zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej z 50 do 70%. Urząd utrzymał wartość tego parametru w wysokości 50%,
- w wydanych decyzjach, najczęściej formułowane warunki co do ochrony drzew i krzewów znajdujących się na działkach (o ile takie występowały), dotyczyły ich odpowiedniego zabezpieczenia, ochrony brył korzeniowych i pni oraz uzyskiwania wymaganych zezwoleń w razie konieczności wycinki,
- wszystkie projekty objętych kontrolą decyzji zostały sporządzone przez osobę posiadającą uprawnienia, o których mowa w art. 5 upzp, bądź osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w specjalności architektonicznej albo uprawnienia budowlane do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności architektonicznej (art. 60 ust. 4 upzp).

(akta kontroli str. 635-988)

3.5. Dyrektor WAiU wyjaśniła, że w okresie objętym kontrolą SKO uchyliło 1 113 decyzji WZ, w tym: w 2015 r. - 230, w 2016 r. - 242, w 2017 r. - 237, w 2018 r. - 220, w 2019 r. - 108, i w 2020 r. - 76. Wydział nie prowadził statystyki kategoryzującej powody uchyleń. Na uchYLENIA decyzji miały wpływ wątpliwości SKO dotyczące wielu bardzo różnych uwarunkowań determinujących kształt decyzji jako całości, ale także sposobu prowadzenia samego postępowania, udziału stron w postępowaniu, zmian w przepisach czy orzecznictwie itd. Były to więc nie tylko uwarunkowania merytoryczne ale też wiele innych - w tym formalne, proceduralne, wynikające z interpretacji różnych przepisów czy też pojęć. Same kwestie merytoryczne natomiast dotyczyły wielu dziedzin (przede wszystkim warunków przestrzennych, ale też komunikacyjnych, konserwatorskich, środowiskowych, klimatycznych, infrastrukturalnych itp.). Najczęściej decyzje były uchylane z kilku powodów. Z reguły nie da się wskazać jednej głównej przyczyny takiego uchYLENIA. Także uzasadnienie uchYLENIA najczęściej miały charakter przekrojowy, wielowątkowy i bardzo zindywidualizowany. Odnosząc się do powyższych przesłanek, nie ma możliwości w sposób jednoznaczny określić, w jakiej części uchYLENIA decyzji są pochodną kwestionowania warunków środowiskowych (w tym ochrony terenów zielonych). Ustaleniami decyzji najczęściej kwestionowanymi przez strony były warunki przestrzenne, określające dopuszczalne gabaryty, formę i funkcję zabudowy lub decydujące o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Bardzo często powodem uchYLENIA decyzji były uchybienia formalne wynikające, zdaniem organu wyższego stopnia, z niedopełnienia przepisów art. 7 i 77 kpa w kontekście niewystarczającego uzasadnienia w decyzji podjętych przez organ czynności w trakcie postępowania. Istotna część uchYLENIA odnosiła się do kwestii infrastrukturalnych, zwłaszcza infrastruktury drogowej.

(akta kontroli str. 600-603)

3.6. Zastępca Dyrektora WAiU, identyfikując problemy i bariery w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania ochrony i rozwoju terenów zielonych w Mieście, podał m.in. że w decyzjach o ustaleniu warunków zabudowy ustalano ograniczenia zabudowy wynikające z położenia na terenie lub w sąsiedztwie siedliska roślin podlegających ochronie, ograniczenia zabudowy wynikające z położenia na terenach cennych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie, ograniczenia zabudowy wynikające z położenia w części na terenach cennych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie, dla których sporządzano mpzp z przeznaczeniem na tereny zielone. Decyzje o warunkach zabudowy

¹¹⁷ Decyzja nr AU-02-6.6730.2.1230.2013 z dnia 13.10.2016 r.

zawierały także warunki w kontekście art. 72 ust. 1 pkt 3 POŚ, gdzie wszystkie zapisy w decyzjach o środowiskowych uwarunkowaniach załączonych do wniosków o ustalenie warunków zabudowy są przez organ analizowane i zapisy warunków nie przekraczają określonych parametrów inwestycji, a szczególnie ujęty jest warunek dot. wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Zakazy wpisywane w warunki zabudowy mogą wynikać z ochrony terenów otwartych, terenów chronionych przyrodniczo (np. tereny ochrony zabytków, otuliny parków przyrodniczych, pomników przyrody), terenów Natura 2000, a także z zapisów decyzji DUS¹¹⁸ i innych form ochrony przyrody o których mowa w przepisach ustawy o ochronie przyrody.

Do ochrony terenów otwartych i cennych przyrodniczo wprowadza się w załączniku graficznym i opisowym do decyzji WZ nieprzekraczalną linię zabudowy od terenów otwartych. Do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej, głównie w centrum Miasta, stosowane są wytyczne w/s dachów zielonych, które mają zachęcić inwestorów, aby w ten sposób zwiększyli powierzchnię biologicznie czynną planowanej inwestycji.

(akta kontroli str. 474-482)

3.7. Liczba budynków, których dotyczyły pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym budowy nowych budynków mieszkalnych, w tym na podstawie mpzp (lata 2019 i 2020), wg sprawozdań B-05, kształtowała się następująco:

- dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych – łącznie za badany okres 3 796, w tym w 2015 r. – 661, 2016 r. – 734, 2017 r. – 649, 2018 r. – 604, 2019 r. – 569 (w tym na podstawie mpzp – 252) i w 2020 r. – 579 (w tym na podstawie mpzp – 392);
- dla budynków o trzech i więcej mieszkaniach – łącznie 952 w tym w 2015 r. – 127, 2016 r. – 103, 2017 r. – 245, 2018 r. – 198, 2019 r. – 137 (w tym na podstawie mpzp – 61) i w 2020 r. – 142 (w tym na podstawie mpzp – 60);
- dla hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego – łącznie 29, w tym w 2015 r. – pięć, 2016 r. – trzy, 2017 r. – dwa, 2018 r. – 10, 2019 r. – cztery (w tym na podstawie mpzp – trzy) i w 2020 r. – pięć (w tym na podstawie mpzp – dwa);
- dla budynków biurowych – łącznie 100, w tym w 2015 r. – 26, 2016 r. – 17, 2017 r. – 26, 2018 r. – dziewięć, 2019 r. – 12 (w tym na podstawie mpzp – osiem) i w 2020 r. – 10 (w tym na podstawie mpzp – siedem);
- dla budynków handlowo usługowych – łącznie 241, w tym w 2015 r. – 25, 2016 r. – 21, 2017 r. – 52, 2018 r. – 49, 2019 r. – 52 (w tym na podstawie mpzp – 25) i w 2020 r. – 42 (w tym na podstawie mpzp – 21).

(akta kontroli str. 484-532)

3.8. W wyniku kontroli 10 postępowań zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę w okresie objętym kontrolą, ustalono m.in. że:

- tereny, na których planowane były inwestycje i dla których wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę zgodnie ze Studium stanowiły tereny zielone tj. tereny chronione przed zabudową;
- każdorazowo wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej oraz zabudowy terenu wskazane w pozwoleniu na budowę były zgodne z wskaźnikami określonymi w decyzjach WZ dla danej inwestycji;

¹¹⁸ Decyzja o uwarunkowaniach środowiskowych.

- we wszystkich skontrolowanych postępowaniach organ rzetelnie weryfikował podaną powierzchnię biologicznie czynną zawartą w dokumentacji projektowej w oparciu o definicję terenu biologicznie czynnego określoną w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przyjmując, że stanowiła ona procent powierzchni działki z wyłączeniem powierzchni zabudowanej i zainwestowanej (powierzchnie komunikacyjne na działce);
- w żadnym ze skontrolowanych postępowania nie korzystano z możliwości uzyskania opinii/uzgodnienia w zakresie gospodarowania zieleni i przyjętych rozwiązań projektowych przez wydział właściwy w sprawach ochrony środowiska lub inną właściwą w tym zakresie jednostkę miejską¹¹⁹.

(akta kontroli str. 715-763 i 989-998)

Odnosząc się do problemów i barier zidentyfikowanych w procesie wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i zwiększenia terenów zielonych w Mieście, w szczególności w odniesieniu do kwestii zgodności zapisów decyzji WZ z polityką przestrzenną Miasta wyrażoną w Studium, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej i wiąże jedynie przy sporządzaniu projektów planów miejscowych (art. 9 ust. 4 upzp.). Tym samym uchwała w sprawie studium nie może stanowić podstawy prawnej dla decyzji i postanowień wydawanych w postępowaniu administracyjnym (por. wyrok NSA z 24 lutego 2011 r.; sygn. akt II OSK 510/10). Studium jest aktem planowania przestrzennego poprzedzającym uchwalenie planu miejscowego. Postanowienia studium dotyczące polityki przestrzennej gminy, mają charakter „aktu kierownictwa wewnętrznego” samorządu gminy i zobowiązują organy samorządu gminnego do sporządzenia mpzp, który jako akt prawa miejscowego, stanowiący prawo powszechnie obowiązujące, może stanowić podstawę do uzyskania bezpośrednio na jej podstawie decyzji zezwalającej na budowę. Do czasu, kiedy ustalenia Studium nie znajdą się w mpzp nie wiążą powszechnie i nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych ani wstrzymywania postępowań o ustalenie warunków zabudowy.

(akta kontroli str. 29-56)

3.9. W okresie objętym kontrolą Gmina nie prowadziła czynności kontrolnych, o których mowa w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni.

Zastępca Dyrektora WAiU wyjaśnił, że w toku prowadzonych postępowań w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, działania organu związane były z przepisem art. 35 Prawa budowlanego. Przepis ten zobowiązywał organ do sprawdzenia zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z zapisami obowiązującego mpzp lub decyzji WZ w przypadku braku planu, jak również zgodności z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi. Jak dodał, za realizację inwestycji zgodnie z zatwierdzoną decyzją pozwolenia na budowę, projektem budowlanym lub architektoniczno – budowlanym odpowiada inwestor oraz powołany przez niego kierownik budowy. Do oceny czy dana inwestycja była realizowana zgodnie z zatwierdzoną decyzją pozwolenia na budowę projektem budowlanym organem właściwym był Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego

¹¹⁹ Na etapie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę brak przepisów nakładających obowiązek takich konsultacji, których dokonuje się na etapie sporządzania decyzji WZ, Studium lub mpzp.

w Krakowie Powiat Grodzki¹²⁰, do kompetencji którego należał nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 478-479)

3.10. W okresie objętym kontrolą PINB przeprowadził na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego 1 610¹²¹ kontroli w zakresie zgodności inwestycji z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym, w tym w szczególności w zakresie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu. W wyniku prowadzonych kontroli w sześciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zagospodarowania działki, w tym w pięciu inwestycjach dotyczyły one wykonania utwardzeń w miejscach wskazanych w projekcie jako powierzchnia biologicznie czynna, natomiast w jednym przypadku stwierdzono brak wykonania terenów zielonych w ramach wyznaczonej powierzchni biologicznie czynnej, co skutkowało odmową wydania pozwolenia na użytkowanie oraz nałożeniem kary w wysokości 50 tys. zł z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu. Ponadto PINB, na podstawie napływających do organu skarg, przeprowadził 31¹²² kontroli w ww. zakresie już na etapie użytkowania obiektu budowlanego. W 18 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na wykonaniu parkingu zmniejszającego powierzchnię biologicznie czynną, realizacji dodatkowego garażu, z odstępstwem od zatwierdzonego zagospodarowania terenu, zmianie nawierzchni przekraczającej wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

W przypadkach stwierdzenia przez PINB realizacji obiektu budowlanego z istotnym odstępstwem od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunkami pozwolenia na budowę, organ współpracował z Prezydentem, kierując do UMK zarówno zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie, jak również wszelkie akty administracyjne, wydane w toku prowadzonych postępowań.

W odniesieniu do barier i problemów (prawnych, organizacyjnych, dowodowych itp.) w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania działek z dokumentacją projektową, w tym w szczególności odnośnie dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, zarówno na etapie uzyskania przez inwestorów pozwolenia na użytkowanie obiektów, jak również po oddaniu ich do użytkowania, PINB informował o pojawiających się problemach dotyczących szczegółowych wytycznych związanych z intensywnością zagęszczenia roślin na tzw. terenach zielonych, ze szczególnym uwzględnieniem zielonych dachów i tarasów. Inspektor wskazała ponadto na dowolności interpretacyjne w zakresie zaliczania do powierzchni biologicznie czynnej tzw. parkingów zielonych oraz nawierzchni z kruszyw oraz zbyt małej skali planów zagospodarowania terenu, opracowywanych dla dużych inwestycji, powodujących ich ograniczoną czytelność. Jak dodała, w ramach prowadzonej działalności kontrolnej nie identyfikowano rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęć *powierzchni biologicznie czynnej* i *terenu biologicznie czynnego*.

(akta kontroli str. 1167-1244)

3.11. W zakresie problemów i barier identyfikowanych w procesie wydawania decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju zieleni w Mieście, Zastępca Prezydenta poinformował, że studium nie stanowi aktu prawa miejscowego o mocy powszechnie obowiązującej. Jak dodał, ustalenia studium, do czasu kiedy nie znajdą się w mpzp, nie mogą stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych ani wstrzymywania postępowań o ustalenie warunków

¹²⁰ Dalej: PINB.

¹²¹ Z czego: w 2015 r. – 217, w 2016 r. – 239, w 2017 r. – 288, w 2018 r. – 309, w 2019 r. – 338, w 2020 r. – 219.

¹²² Z czego: w 2015 r. – 1, w 2016 r. – 5, w 2017 r. – 2, w 2018 r. – 8, w 2019 r. – 8, w 2020 r. – 5.

zabudowy, na co wskazują rozstrzygnięcia sądów administracyjnych. W odniesieniu do ewentualnych rozbieżności interpretacyjnych dotyczących pojęcia „powierzchni biologicznie czynnej” i „terenu biologicznie czynnego” poinformował, że wskaźnik dotyczący powierzchni biologicznie czynnej ustalany jest każdorazowo dla wnioskowanej inwestycji na podstawie rwnz oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (rozporządzenie ws. oznaczeń i nazewnictwa w decyzjach ULICP). W trakcie prowadzenia postępowania poprzedzającego wydanie decyzji pozwolenia na budowę organ jest związany, na podstawie art. 35 ustawy – Prawo budowlane, do sprawdzenia zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z zapisami obowiązującego mpzp lub w przypadku braku planu z decyzją WZ, jak również zgodności z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi określonymi rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W treści tego rozporządzenia wskazano, że *teren biologicznie czynny to teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz woda powierzchniowa na tym terenie*. Zastępca Prezydenta wskazał, że, pojęcia *teren biologicznie czynny* i *powierzchnia biologicznie czynna* nie są pojęciami tożsamymi, ale się uzupełniają. Teren oznacza przede wszystkim grunt rodzimy, zaś powierzchnią może być np. stropodach, który nie jest terenem. Jak dodał, projekty budowlane weryfikowane są przez organ stosownie do ww. definicji terenu biologicznie czynnego. Oznacza to, że każdorazowo weryfikując projekty architektoniczno-budowlane, organ sprawdza zapewnienie odpowiedniej ilości zieleni w oparciu o zdefiniowany teren biologicznie czynny zgodnie ze wskaźnikami określonymi w treści mpzp lub decyzjach WZ.

W odniesieniu do możliwości skutecznego ustalania w decyzjach WZ wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, zważywszy, że w upzp brak jest ku temu wyraźnej podstawy prawnej, Zastępca wyjaśnił, że Prezydent ustala w decyzjach WZ wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej poprzez wskazanie go jako minimalny. Ponadto, jeżeli wynika to z uwarunkowań przestrzennych, środowiskowych i przyrodniczych są stosowane również inne postanowienia np. w jednej z decyzji WZ wskazano, że w celu zachowania połączeń ekologicznych należy, w ramach powierzchni biologicznie czynnej, jaka zostanie wyznaczona dla przedmiotowego terenu, pozostawić na całej długości wschodniej granicy działki nieogrodzony pas naturalnej zieleni o szerokości minimum 10 m, z przeznaczeniem do pełnienia funkcji przyrodniczych (swobodna migracja zwierząt). Zastępca wskazał, że mając świadomość jak ważne jest zachowanie, a nawet zwiększenie powierzchni terenów zieleni ochronnej, jak również zapewnienie wymiany powietrza w Mieście, w UMK, przy współudziale Głównego Architekta Miasta oraz kierownictwa WAIU, opracowane zostały w 2020 r. zasady/wytyczne pozwalające na dopuszczenie realizacji zadaszeń budynków w formie tarasów użytkowych zielonych, pod warunkiem zastosowania powierzchni zielonej intensywnej, jednocześnie dopuszczając podniesienie ustalonych wysokości w sposób zapewniający możliwość zrealizowania tego typu dachu zielonego. Powyższe działania mają zachęcić inwestorów/wnioskodawców do stosowania również tej formy zieleni. Ponadto, jak wyjaśnił, w 2014 r. Prezydent powołał Zespół Urbanistyczny (od 2019 r. Zespół Urbanistyczno-Architektoniczny), którego aktualnym przewodniczącym jest Główny Architekt Miasta. Wyjaśnił, że Zespół, który tworzy grono specjalistów posiadających wiadomości specjalne z dziedziny architektury i urbanistyki, szeroką

wiedzę, przygotowanie merytoryczne i doświadczenie, które to cechy bez wątpienia winny być uwzględniane przy sporządzaniu analizy urbanistyczno-architektonicznej w zakresie oceny wpływu projektowanego zamierzenia na kształtowanie, bądź zaburzenie ładu przestrzennego. Dzięki temu każda sprawa jest badana nie tylko przez upoważnionego pracownika WAiU UMK, lecz także przez grono co najmniej czterech specjalistów, zapewniając większą spójność rozstrzygnięć i większy obiektywizm. Jak dodał, Zespół Urbanistyczno-Archiitektoniczny dba o zachowanie ładu przestrzennego, na tych obszarach, na których nie obowiązują jeszcze ustalenia mpzp i wydawane są w związku z tym decyzje WZ i ULICP. Zespół dba o to, aby planowane zamierzenia nawiązywały możliwie jak najlepiej do już istniejącej na danym terenie zabudowy, szczególnie w relacjach wysokości, gabarytów planowanych obiektów oraz powierzchni biologicznie czynnej. Wyjaśnił, że Zespół dba też o spójność przygotowywanych decyzji WZ z ustaleniami sporządzanych planów miejscowych, co jest ważne w szczególności w odniesieniu do planów o charakterze ochronnym. Zwrócił on jednak uwagę na fakt, że obecna upzp, w oparciu o którą wydawane są decyzje WZ, weszła w życie w 2003 r. Od tego czasu wydawane decyzje WZ są bezterminowe. Tak więc nawet w oparciu o decyzje wydawane kilkanaście lat temu, istnieje możliwość uzyskania jeszcze dzisiaj decyzji pozwolenia na budowę. W tym czasie zaszły znaczące zmiany w strukturze Miasta, które uwzględniane są przy obecnie wydawanych decyzjach WZ, a które nie mogły być brane pod uwagę w latach poprzednich. Co więcej, bardzo duży wpływ na treść decyzji lokalizacyjnych tak w przeszłości jak i obecnie, miały zmieniające się przepisy, a także orzecznictwo sądów administracyjnych i kolegiów odwoławczych. W wydawanych przez WKŚ opiniach w zakresie przyrody do decyzji WZ, wskazuje się na konieczność realizacji konkretnej wartości w procentach powierzchni biologicznie czynnej na terenie inwestycji na podstawie wytycznych do planów miejscowych.

Odnosząc się do kwestii ustalenia w decyzjach WZ nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenu dotyczących urządzania i kształtowania terenów zieleni (§ 2 pkt 4 ww. rozporządzenia w sprawie oznaczeń i nazewnictwa w decyzji ULICP oraz decyzji WZ w kontekście art. 72 ust. 1 pkt 3 upoś, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w decyzjach WZ ustala się warunki zagospodarowania przestrzennego wynikające z obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody. Jak wskazał, decyzja WZ nie przesądza natomiast konkretnej lokalizacji zamierzenia inwestycyjnego na działkach stanowiących teren inwestycji, kwestia ta zostaje dopiero przesądzona w kolejnym etapie procesu inwestycyjnego jakim jest pozwolenie na budowę. To wówczas inwestor przedkłada do wniosku projekt architektoniczno-budowlany określający ścisłą lokalizację obiektu budowlanego na działce, który podlega zatwierdzeniu w wydanej przez organ administracyjny decyzji pozwolenia na budowę. Zastępca wskazał, że jednak należy podkreślić, iż realizacja konkretnej działalności inwestycyjnej na wskazanym terenie wiązać się będzie z koniecznością legitymowania się przez inwestora stosownym zezwoleniem z zakresu ochrony gatunkowej np. Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Krakowie lub WKŚ (względnie stanowiskiem uprawnionego organu, że zezwolenie takie nie jest wymagane. Wskazał, że w decyzjach WZ ustalone są ograniczenia zabudowy wynikające z położenia na terenie lub w sąsiedztwie siedliska roślin podlegających ochronie, np. inwestycję należy zlokalizować poza wyznaczonym w „Mapie roślinności rzeczywistej”, zasięgiem siedliska łągu. Należy zachować zadrzewienie łągowe. Ustalane są

również ograniczenia zabudowy wynikające z położenia na terenach cennych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie, ograniczenia zabudowy wynikające z położenia w części na terenach cennych przyrodniczo lub w ich sąsiedztwie, dla których sporządzano mpzp z przeznaczeniem na tereny zielone.

Wszystkie zapisy w DUŚ załączonych do wniosków o ustalenie warunków zabudowy są przez organ analizowane i zapisy warunków nie przekraczają określonych parametrów inwestycji w DUŚ, a szczególnie ujęty jest warunek dotyczący wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Poinformował, że na etapie ustalania warunków zabudowy, przy określaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, organ kieruje się przede wszystkim wynikami sporządzanej do każdej sprawy analizy urbanistyczno-architektonicznej. Uwzględnia istniejące uwarunkowania środowiskowe i wynikające z nich wskazania z zakresu ochrony przyrody zawarte w opiniach formułowanych zarówno przez WS, jak i inne organy biorące udział w procesie wydawania decyzji WZ. Organ ponadto analizuje stan faktyczny i prawny terenu, w tym uwarunkowania środowiskowe definiujące istniejący ład przestrzenny i wynikającą z tego konieczność ochrony terenów zielonych oraz uwzględnienia tych terenów w harmonijnym kształtowaniu przestrzeni zgodnie z zasadami „zrównoważonego rozwoju”. Wiedzę w tym zakresie czerpie zarówno z rozpoznania w terenie jak i m.in. z dokumentów o charakterze inwentaryzacyjnym takich jak np. „Mapa roślinności rzeczywistej”, czy posiłkowo Studium Miasta Krakowa”. Jak dodał, zakazy, które wpisywane są do decyzji WZ mogą wynikać z ochrony terenów otwartych, terenów chronionych przyrodniczo (np. tereny ochrony zabytków, otuliny parków przyrodniczych, pomników przyrody), terenów Natura 2000, a także z zapisów decyzji DUŚ i innych form ochrony przyrody, o których mowa w przepisach o ochronie przyrody.

W zakresie innych kwestii zidentyfikowanych w ramach działalności Urzędu co do wydawania decyzji WZ i pozwoleń na budowę, Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że warto zwrócić uwagę m.in. na zauważalną tendencję minimalnego zapewnienia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej przy projektowanych inwestycjach, a w szczególności inwestycjach zabudowy wielorodzinnej. Zaznaczył, że stałą zasadą jest projektowanie tego terenu w sposób styczny do zapisów miejscowego planu lub treści decyzji WZ, bez zachowania marginesu błędu obliczeniowego. W konsekwencji powyższych działań autorzy projektów napotykają na szereg trudności jakie pojawiają się w toku prowadzonego postępowania, gdyż w efekcie weryfikacji projektu budowlanego okazuje się, że wskazywany teren biologicznie czynny na fragmentach działki nie jest możliwy do utrzymania w formie spełniającej definicję prawa czyli gwarantujący naturalną roślinność. Wyjaśnił, że nagminnym jest także traktowanie terenu biologicznie czynnego jako służącego funkcjom pomocniczym w zabudowie. Projektanci nie mając odpowiedniego zapasu terenu pod utwardzenie dla dróg pożarowych, bo brakuje terenu zielonego do spełnienia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonej w decyzji WZ lub w mpzp, na drodze pożarowej wykonują powierzchnię z geokraty lub stosują taką nawierzchnię z geokraty na parkingu dla samochodów utrzymując, że tak zaprojektowana zieleni spełnia wymogi przepisu. Działania takie nie znajdują akceptacji ze strony UMK, jeśli są realizowane w ramach zapewnienia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Zwrócił uwagę na zdarzające się, nie do końca możliwe do wyjaśnienia, przypadki nagłego zamierania, niszczenia, a nawet całkowitego wycięcia przez „nieznanych” sprawców drzew wskazanych do pełnej ochrony w decyzjach WZ. Prowadzone w tym zakresie postępowania wyjaśniające z uwagi na częsty brak możliwości jednoznacznego wykazania powiązań przyczynowo skutkowych, jak również

niemożność wykrycia sprawcy zniszczenia/wycinki, nie dają możliwości do postawienia konkretnych zarzutów i naliczenia administracyjnej kary pieniężnej. Jak dodał, przepisy upzp nie uprawniają organu właściwego do wydania decyzji WZ do ustanawiania zakazu usuwania drzew/ lub krzewów już na etapie jej wydawania. Przyjęcie takiego rozwiązania czyniłoby bezprzedmiotowym art 83 ust. 1 oraz art. 83a ustawy o ochronie przyrody, w zakresie drzew przeznaczonych do ochrony i adaptacji w nowym planie zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 46-56)

3.12. W trakcie obowiązywania ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących nie została podjęta żadna pozytywna uchwała RMK o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, zostało natomiast podjętych pięć uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

(akta kontroli str. 474-482)

W związku z wejściem w życie przepisów określonych w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹²³, a także nowelizacji wprowadzającej art. 46c ust. 3 w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi na podstawie ustawy z dnia 28 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19¹²⁴, w sytuacji prowadzenia robót budowlanych w nich wymienionych, wyłączone zostało stosowanie przepisów Prawa budowlanego, upzp, jak również ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹²⁵. Przepisami tymi wprowadzono jedynie obowiązek poinformowania/zawiadomienia organu architektoniczno-budowlanego o prowadzeniu robót budowlanych w oparciu o ww. przepisy.

Do WAiU wpłynęło łącznie 86 informacji/zawiadomień dotyczących inwestycji w oparciu o ww. przepisy, z czego 21 dotyczyło inwestycji na terenach, które w Studium określone zostały jako tereny zielone, obejmujących budowę m.in. budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków zamieszkania zbiorowego, hal magazynowo-produkcyjnych, budynków biurowo-mieszkalnych.

Zastępca Dyrektora WAiU wyjaśnił, że kontrola legalności prowadzonych robót budowlanych z powołaniem się na art. 12 ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach lub art. 46c ustawy o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń, należy do organu nadzoru budowlanego. Jak dodał, WAiU przekazywał do PINB pisma informujące o rozpoczęciu zgłoszonych prac budowlanych.

(akta kontroli str. 1397-1568)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, UMK prawidłowo i rzetelnie uwzględniał kwestie związane z ochroną zieleni. W skontrolowanych 10 decyzjach WZ znajdowały się zapisy uwzględniające określenie warunków i szczegółowych zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska. We wszystkich ww. postępowaniach uzyskiwane były opinie WKŚ w zakresie m.in. ochrony zieleni i przyrody, które później były wykorzystywane w procesie wydawania decyzji. Weryfikacja 10

¹²³ Dz. U. poz. 1842, ze zm.

¹²⁴ Dz. U. poz. 2112, ze zm.

¹²⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 710, ze zm.

postępowań zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji zatwierdzających projekty budowlane i udzielających pozwolenia na budowę wykazała m.in., że każdorazowo wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej oraz zabudowy tereny wskazane w pozwoleniach na budowę były zgodne ze wskaźnikami w tym zakresie określonymi w decyzjach WZ. Ponadto dla wszystkich obszarów, na których znajdowały objęte badanymi decyzjami działki, Miasto przystąpiło do opracowywania mpzp lub plany takie zostały już uchwalone. Niemniej jednak wszystkie skontrolowane decyzje WZ wydano dla zamierzeń inwestycyjnych na terenach, które według Studium podlegały wyłączeniu z zabudowy. Wynikało to m.in. z tego, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego, jak stanowi art. 9 ust. 5 upzp. Powyższe Prezydent wskazywał jako jedną z głównych barier związanych z wdrażaniem w życie polityki przestrzennej Miasta.

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą, w zakresie prowadzonych przez Gminę inwestycji wskazanych w Miejskim Programie Rewitalizacji Krakowa, odnośnie zagospodarowania terenów zieleni, kompleksowo zrealizowano cztery z 15¹²⁶ zaplanowanych inwestycji¹²⁷ tj.:

1. Rewitalizacja Placu Św. Ducha.
2. Rewitalizacja Parku Żeromskiego.
3. Budowa Parku Zabłocie - Stacja Wisła.
4. Spotkajmy się na podwórku - rewitalizacja wnętrza kwartałów zabudowy na terenie Nowej Huty.

(akta kontroli str. 1622-1624)

Do badania wybrano dwie z ww. inwestycji¹²⁸.

W odniesieniu do projektu pn. Budowa Parku Zabłocie – Stacja Wisła ustalono, że w dokumentacji dotyczącej zadania zaplanowano i zrealizowano kwestie związane z zachowaniem i zwiększeniem terenów zieleni w stosunku do stanu istniejącego tj. nasadzenie 42 nowych drzew liściastych, 1 140 szt. krzewów, 1 408 szt. krzewinek, łąki kwietnej zwiększającej bioróżnorodność oraz nasadzeń w postaci bylin, traw ozdobnych, roślin cebulowych i pnączy. Przeprowadzone prace rewitalizacyjne przyniosły oczekiwany efekt ekologiczny, a w miejsce zdegradowanego terenu służącego dotychczas jako nieformalny parking dla samochodów powstał otwarty teren rekreacyjno-wypoczynkowy, zlokalizowany w coraz bardziej zurbanizowanej części Krakowa.

W zakresie Placu Św. Ducha ustalono, że istniejący dotychczas obszar nie obejmował żadnego terenu zielonego, nie występowała na nim żadna roślinność i pełnił on wyłącznie funkcję parkingu. W wyniku przeprowadzonej rewitalizacji ww. Placu dokonano nasadzeń 1 280 szt. krzewów (róż wielokwiatowych różnych odmian oraz cisów pospolitych) a także jednego drzewa (dębu szypułkowego). Planowana pierwotnie do nasadzenia większa ilość drzew została ograniczona ze względu na wydaną w tym zakresie negatywną opinię przez MWKZ, który wskazał, że *należy uprościć projektowaną nawierzchnię placu, likwidując nadmiar „zielonych wysp” oraz przywracając jego pierwotny wygląd tj. placu targowego i dworca autobusowego*. Na etapie realizacji inwestycji ZZM zwrócił się z prośbą do MWKZ o ponowne przeanalizowanie stanowiska w sprawie możliwości zasadzenia 4 szt. drzew na rewitalizowanym placu. Jak wskazano w prośbie, do ZZM wpłynęło wiele

¹²⁶ Pozostałe inwestycje są w trakcie realizacji lub w fazie planowania.

¹²⁷ Inwestycje będące w kompetencji ZZM.

¹²⁸ „Rewitalizacja Placu Św. Ducha” oraz „Budowa Parku Zabłocie – Stacja Wisła”.

prośb, aby na placu posadzić większą ilość drzew, zapewniających cień osobom wypoczywającym na ławkach. Opinia MWKZ w tym zakresie była również negatywna. Przeprowadzona rewitalizacja przyniosła oczekiwany efekt ekologiczny. W miejsce dotychczasowego parkingu powstała przyjazna przestrzeń publiczna z obiektami małej architektury dostosowanymi do osób starszych w otoczeniu ogrodów różanych.

Zarówno na etapie planowania i projektowania ww. przedsięwzięć rewitalizacyjnych uczestniczyli pracownicy ZMZ, w tym Zespołu Kształtowania Przestrzeni Miejskich, tj. jednostki właściwej w sprawach zarządzania zielenią miejską. Kontrolę pod kątem zgodności prowadzonych przez wykonawcę prac z dokumentacją projektową, sprawowali wyznaczeni pracownicy ZMZ. Dokonując odbioru wykonanych prac zwracano uwagę na stan terenów zieleni i drzewostanu. Inwestycje te ponadto realizowane były na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, w związku z czym wymagały uzyskania pozwolenia na użytkowanie, poprzedzonego odbiorem prac podczas kontroli wykonanej przez PINB. W wyniku przeprowadzonych rewitalizacji nastąpiło zwiększenie powierzchni terenów zielonych, w tym powierzchni biologicznie czynnej.

(akta kontroli str. 1626-1887)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działalność UMK w powyższym obszarze. W ramach dwóch skontrolowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizowanych w ramach MPRK, przeprowadzone inwestycje przyczyniły się do zwiększenia terenów zielonych. W wyniku tych działań plac pełniący dotychczas funkcję parkingu, został przekształcony w miejsce wypoczynku. Ponadto prowadzone działania rewitalizacyjne objęły m.in. powstanie nowego parku pn. Stacja Wisła, realizując tym samym potrzebę rewitalizacji podobszaru Stare Podgórze-Zabłocie, wykazaną w MPRK.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski

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

1. Zapewnienie terminowej realizacji obowiązku sporządzania raportów z realizacji POŚ.
2. Przystąpienie do sporządzenia mpzp dla obszarów przestrzeni publicznych wskazanych w Studium.
3. Wyegzekwowanie od ZDMK dokonania nasadzeń zastępczych zgodnie z wytycznymi decyzji Prezydenta znak: WS-05/6131.2.93.2019.DM z 27 czerwca 2019 r.
4. Przesyłanie zawiadomień do odpowiednich organów o dokonanych nasadzeniach zastępczych w terminach wskazanych w decyzjach administracyjnych.

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 Krakowie. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, 15 lipca 2021 r.

Kontroler
Aleksander Podsiadło
specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Joanna Stawska