



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.004.03.2021

Pan
Krzysztof Hildebrandt
Prezydent Miasta Wejherowa

Urząd Miejski w Wejherowie
pl. Jakuba Wejhera 8
84-200 Wejherowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Wejherowie, pl. Jakuba Wejhera 8, 84-200 Wejherowo (dalej: „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Hildebrandt, Prezydent Miasta Wejherowa (dalej: „Prezydent”)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.2. Zarządzanie terenami zielonymi.3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2020 (z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem i po tym okresie mających wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o NIK ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontroler	Monika Stępka, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LGD/45/2021 z 15 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Wejherowie w latach 2015-2020 obowiązywały spójne dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych, pomimo, że nie dysponowano kompleksową diagnozą stanu przyrody i rozmieszczenia terenów zielonych. Stan realizacji założeń określonych w dokumentach strategicznych był okresowo monitorowany. Przeznaczenie terenów w 10 objętych kontrolą miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) było zgodne z dyspozycjami zawartymi w obowiązującym Studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (dalej: „Studium”). W ramach procedury planistycznej dotyczącej kontrolowanych mpzp zasięgnięto opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (dalej: „MKUA”) i zapewniono udział społeczeństwa.

W Mieście zapewniono rozwiązania organizacyjne umożliwiające realizację zadań w zakresie zarządzania zielenią. W okresie objętym kontrolą nastąpił wzrost powierzchni terenów zieleni i wód w mpzp (o 1,06 ha) oraz wzrost powierzchni terenów zieleni zarządzanych przez Miasto (o 1,77 ha). Realizowano zamierzenia inwestycyjne określone w dokumentach strategicznych w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Na ogół wywiązywano się z obowiązków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew.

W związku z niewydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz brakiem wniosków, które inicjowałyby podjęcie uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących, NIK odstępuje od oceny działań Urzędu w zakresie uwzględniania w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

W zaplanowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniano kwestie związane z zachowaniem lub zwiększaniem terenów zielonych. W wyniku realizacji jednego z dwóch objętych kontrolą takich przedsięwzięć zwiększono powierzchnię terenów zielonych, w wyniku realizacji drugiego powierzchnia ta uległa zmniejszeniu, jednak zachowano część istniejących drzew i wykonano teren zieleni drogowej.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niewywiązaniu się z obowiązków zawartych w trzech z pięciu objętych kontrolą zezwoleniach na usunięcie drzew z terenów nieruchomości gminnych w zakresie nasadzenia drzew w miejscu wskazanym w zezwoleniu (w jednym przypadku) oraz przekazywania informacji o dokonanych nasadzeniach w formie i terminie wskazanym w zezwoleniu (w trzech przypadkach).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2015-2020 w Wejherowie obowiązywała Strategia Rozwoju Wejherowa na lata 2012-2022⁴ (dalej: „Strategia Rozwoju”), którą opracowano w Urzędzie i uchwalono w 2012 r. Zmiana Strategii Rozwoju została uchwalona w 2013 r.⁵ i dotyczyła projektu w zakresie zagospodarowania terenu na cele handlowo-usługowe w centrum Wejherowa realizowanego w ramach inicjatywy Jessica⁶. W okresie objętym kontrolą nie dokonywano zmian Strategii Rozwoju.

(akta kontroli str. 99-110)

1.2. W Strategii Rozwoju określono misję gminy, w której Wejherowo określono m.in. jako „zielone” miasto o rozwiniętej infrastrukturze. Ustalono również kierunki działania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych polegające m.in. na:

- dalszej realizacji „Programu Rewitalizacji Śródmieścia”;
- dbałości o przestrzeń i walory przyrodniczo-krajobrazowe w oparciu o aktualizowane mpzp;
- ochronie terenów wokół rzeki Redy i Cedron oraz terenów leśnych;
- powstawaniu kolejnych atrakcji m.in. w Parku Miejskim i wokół niego.

Służyły one realizacji celów strategicznych w ramach priorytetu III – Społeczeństwo: Rozwój oferty dla mieszkańców i poprawa warunków zamieszkania oraz priorytetu IV – Przestrzeń i ekologia: Rozwój zadbanego, uporządkowanego i czystego otoczenia. Nie określono wskaźników realizacji celów, jednak w ramach monitorowania Strategii Rozwoju Prezydent przekazywał Radzie Miasta corocznie informacje o jej realizacji.

(akta kontroli str. 99-115)

³ 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.

⁴ Uchwała Nr VIk/XIX/233/2012 Rady Miasta Wejherowa z 26 czerwca 2012 r.

⁵ Uchwała Nr VIk/XXXVI/432/2013 Rady Miasta Wejherowa z 5 listopada 2013 r.

⁶ Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Wspólne Europejskie Wsparcie na Rzecz Trwałych Inwestycji na Obszarach Miejskich.

Kierownik Wydziału Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: „Kierownik WIGKiOŚ”) wyjaśnił, że w trakcie prac nad Strategią Rozwoju nie zgłaszano uwag, postulatów i wniosków odnoszących się do zwiększania terenów zielonych.

(akta kontroli str. 565-573)

1.3. W Wejherowie sporządzono i uchwalono stosownie do obowiązku wynikającego z art. 17 ust. 1 i 18 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska⁷ aktualizację programu ochrony środowiska dla miasta Wejherowa na lata 2012-2015 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2016-2019⁸ (dalej: „program oś na lata 2012-2015”) oraz aktualizację programu ochrony środowiska na lata 2016-2019 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2020-2023⁹ (dalej: „program oś na lata 2016-2019”). Natomiast projekt aktualizacji programu ochrony środowiska na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2024-2027¹⁰, przyjęty Zarządzeniem Prezydenta z 20 kwietnia 2021 r., do zakończenia kontroli (26 maja 2021 r.) oczekiwał na przedstawienie do uchwalenia Radzie Miasta¹¹.

(akta kontroli str. 116-136, 148-176, 207-226, 565-574)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że opracowanie projektu aktualizacji programu ochrony środowiska na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2024-2027 w 2021 r. wynikało z reorganizacji pracy Urzędu spowodowanej ogłoszonym w marcu 2020 r. stanem epidemii.

(akta kontroli str. 565-573)

W ww. programach oś w zakresie ochrony przyrody lub zasobów przyrodniczych, na podstawie przeprowadzonej diagnozy, określono:

- obszary problemowe i zagrożenia dotyczące ochrony i rozwoju terenów zielonych, m.in.: postępująca suburbanizacja, inwestycje infrastrukturalne, rozwój turystyki i rekreacji weekendowej, zagospodarowanie terenu prowadzące do przerwania korytarzy ekologicznych;
- cele dotyczące zasobów przyrodniczych i kierunki interwencji, m.in. ochrona terenów i obiektów cennych przyrodniczo oraz zieleni urządzonej i zieleni o charakterze zabytkowym, zachowanie naturalności ekosystemów i minimalizowanie presji na walory środowiska;
- kierunki działań i zadania do realizacji, m.in. obejmowanie ochroną prawną obiektów szczególnie cennych pod względem przyrodniczym, opracowanie i aktualizacja inwentaryzacji przyrodniczej, realizacja polityki przestrzennej z zachowaniem warunków ochrony zasobów przyrodniczych, w tym utrzymania istniejących korytarzy ekologicznych, pielęgnowanie i ochrona istniejącej zieleni urządzonej i zieleni o charakterze zabytkowym, kampanie edukacyjno-informacyjne w celu podnoszenia świadomości społeczeństwa, a na lata 2016-2019 również działania zmierzające do zmiany sposobu gospodarowania lasami komunalnymi z gospodarki leśnej na zielenią urządzonej.

Ponadto w ww. dokumentach zagadnienia dotyczące terenów zielonych ujmowane były również w obszarach związanych z ochroną powietrza atmosferycznego, zagrożenia hałasem lub gospodarowania wodami. Określono w nich m.in. działania polegające na wprowadzaniu nasadzeń zieleni w obszarach zabudowanych przy ciągach komunikacyjnych, a w programie oś na lata 2016-2019

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, ze zm.).

⁸ Uchwała Nr VIIk/XIX/243/2012 Rady Miasta Wejherowa z dnia 26 czerwca 2012 r.

⁹ Uchwała Nr VIIk/XXV/279/2016 Rady Miasta Wejherowa z dnia 13 września 2016 r.

¹⁰ Zarządzenie Nr 63/2021 Prezydenta Miasta Wejherowa z dnia 20 kwietnia 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu aktualizacji Programu ochrony środowiska dla miasta Wejherowa na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2024-2027.

¹¹ Zarządzeniem nr 190/2020 Prezydenta Miasta Wejherowa z 15 września 2020 r. przystąpiono do opracowywania projektu aktualizacji „Programu ochrony środowiska dla miasta Wejherowa na lata 2020-2023 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2024-2027”.

również modernizacji parkingów o szczelnej zabudowie na parkingi zielone (na płytach ażurowych).

W programach oś nie określono standardów dotyczących zieleni, kierunków rewitalizacji terenów zielonych oraz zadań inwestycyjnych związanych z tworzeniem terenów zielonych.

(akta kontroli str. 116-136, 148-176)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że nie istnieje przepis prawa określający wzór bądź zakres aktualizacji programu. Aktualizacja programu oś na lata 2016-2019 została przygotowana zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Środowiska w zakresie struktury dokumentu i sposobów prowadzenia analizy środowiskowej. W toku prac wzięto pod uwagę specyfikę miasta i długoletnią politykę w zakresie ochrony środowiska, czego skutkiem było określenie kierunków interwencji i zadań w zakresie ochrony przyrody wyczerpujących potrzeby miasta Wejherowa i umożliwiających realizację zarówno zadań rewitalizacyjnych, jak i inwestycyjnych, w tym dotyczących zmiany sposobu użytkowania terenów na zieleni urządzoną i rekreacyjną.

(akta kontroli str. 565-573)

Zgodnie ze sporządzonymi co dwa lata, stosownie do art. 18 ust. 2 ustawy Prawo ochrony środowiska, raportami z realizacji programów oś na lata 2012-2015¹² oraz na lata 2016-2019:

- wykonano inwentaryzacje zieleni wraz z gospodarką drzewostanem oraz ekspertyzę dendrologiczną dla wybranych obszarów miasta;
- kontynuowano realizację polityki przestrzennej z zachowaniem warunków ochrony zasobów przyrodniczych, w tym utrzymania istniejących korytarzy ekologicznych, poprzez ujmowanie w zmianach mpzp zapisów gwarantujących ochronę zasobów przyrodniczych miasta;
- wykonywano prace pielęgnacyjne i ochronne zieleni urządzonej oraz zabytkowej;
- w ramach działań edukacyjno-informacyjnych m.in. zorganizowano konkursy, spacerki edukacyjne, opracowano materiały informacyjne (ulotki, plakaty i foldery), oznakowano szlaki turystyczne;
- wykonano nowe nasadzenia drzew i krzewów wzdłuż nowobudowanych dróg, utrzymywano istniejące nasadzenia alei przyulicznych i innych obszarów zieleni, w tym również historycznych i zabytkowych a także stosowano wymóg uwzględniania nasadzeń przyulicznej zieleni w dokumentacjach projektowych uzgadnianych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków;
- przyjęta polityka w zakresie planowania przestrzeni publicznych zakładała rozwój terenów rekreacyjnych, nowe nasadzenia zieleni oraz tworzenie nowych miejsc zadrzewień i zakrzewień, także przy głównych ciągach komunikacyjnych;

ponadto w latach 2016-2019 również:

- w ramach projektu „Rewitalizacja parku im. Majkowskiego” opracowano dokumentację projektową, uzyskano niezbędne opinie, uzgodnienia, pozwolenia i decyzje, wybudowano zespół urządzeń oczyszczania biologicznego i mechanicznego wody, wykonano remont stawu oraz mostu nad rzeką Cedron i ścieżki do ul. Zamkowej;
- objęto ochroną wybrane zabytkowe aleje przyuliczne poprzez włączenie ich do gminnej ewidencji zabytków;
- Miejski Konserwator Zabytków stosował wymóg uwzględniania nawierzchni przepuszczalnych i zwiększania ilości powierzchni biologicznie czynnej

¹² Kontrolą objęto raport dotyczący realizacji programu oś w latach 2014-2015.

w dokumentach projektowych zagospodarowania terenu dotyczących parkingów oraz innych terenów, m.in. podwórzy kamienic i domów mieszkalnych szczególnie w centrum miasta;

- zaprojektowano jeden parking o nawierzchni z płyt ażurowych;
- w mpzp obejmującym obszar parkowo-leśny zabytkowej Kalwarii Wejherowskiej uwzględniono zmianę sposobu gospodarowania lasami komunalnymi z gospodarki leśnej na zieleni urządzoną.

W latach 2016-2019 nie podejmowano natomiast działań ochronnych pomników przyrody, ponieważ – jak wyjaśnił Kierownik WIGKiOŚ – z prowadzonych obserwacji zieleni wynikało, że nie ma takiej potrzeby.

Programy oś były spójne ze Strategią Rozwoju oraz Studium.

(akta kontroli str. 119, 137-148, 175-206, 565-573)

1.4. Studium zostało uchwalone przez Radę Miasta 26 czerwca 2001 r.¹³ W okresie objętym kontrolą uchwalono dwie zmiany tego dokumentu – 23 czerwca 2015 r.¹⁴ oraz 17 marca 2020 r.¹⁵ Przedmiotem zmiany z 2015 r. było przeznaczenie obszaru wzdłuż ciągu komunikacyjnego (droga krajowa, tereny kolejowe) głównie pod zabudowę usługową, w tym dopuszczenie lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż dwa tys. m², tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów i zabudowę mieszkaniową. Znajdujące się na tym terenie niewielkie fragmenty zieleni zachowano oraz wyznaczono nowy obszar zieleni urządzonej¹⁶. Przyczyną zmiany była aktualizacja polityki przestrzennej w związku z planowanymi węzłami drogowymi oraz węzłami integracyjnymi. Przedmiotem zmiany w 2020 r. w zakresie zieleni było wyznaczenie dodatkowych terenów przeznaczonych na funkcje zieleni¹⁷, zmniejszenie terenów zieleni na rzecz innych funkcji¹⁸, a ponadto wyznaczenie zasięgu i sposobu ochrony korytarzy ekologicznych m.in. Korytarza Pradoliny Redy-Łeby oraz określenie obszaru zagrożenia powodziowego stanowiącego przesłankę do ochrony, wprowadzania ograniczeń zabudowy i zachowania terenów zielonych. Zmiana Studium wynikała z potrzeby dostosowania ustaleń obowiązującej zmiany Studium do standardów i wymogów prawnych, a także do aktualnych potrzeb i kierunków rozwoju miasta, uwzględniając w szczególności nowe mapy terenów zalewowych, rozwój gmin ościennych oraz ustalenia strategii województwa.

W Studium po zmianach wprowadzonych w 2020 r.:

- określono działania związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych:
 - wskazano, że w korytarzach ekologicznych (przebiegających przez pięć z siedmiu jednostek urbanistycznych Miasta) obowiązuje zasada bezwzględnej trwałości gruntów leśnych oraz naturalnych cieków i zbiorników wodnych, przy zachowaniu ich dotychczasowego gospodarczego wykorzystania, z uwzględnieniem uzasadnionej potrzeby ich przeznaczenia na cele publiczne. Dodatkowo dla korytarza Pradoliny Redy-Łeby o znaczeniu regionalnym zalecono działania, w tym zachowanie mozaiki zbiorowisk roślinnych oraz nielokalizowanie nowych barier ekologicznych, w tym zabudowy „wyspowej”;
 - wyznaczono obszary o ograniczonym przeznaczeniu na zainwestowanie i zabudowę z uwagi na ochronę walorów przyrodniczych –

¹³ Uchwała nr IIIk/XXX/325/2001.

¹⁴ Uchwała nr VIIIk/X/105/2015.

¹⁵ Uchwała nr VIIk/XVI/210/2020.

¹⁶ Jednostka 9.ZP.

¹⁷ Jednostka G7.ZP oraz obszary w ramach jednostek A1.ZL,R oraz E5.ZL,R.

¹⁸ Jednostka B4.MN,U, obszary w ramach jednostek E2.MN,MW,U, B1.U,P oraz C3.MN,MW,U.

- tereny zadrzewień i zakrzewień, tereny bezpośrednio przylegające do lasów, obszary korytarzy ekologicznych;
- wskazano, że realizacja inwestycji na terenie Miasta nie może pogorszyć stanu siedlisk przyrodniczych oraz siedlisk gatunków obszaru Natura 2000, a na etapie projektowania i realizacji należy zapewnić warunki niezbędne do ochrony siedlisk;
 - dla 12 (z 36) rejonów funkcjonalnych wyznaczono dominującą funkcję związaną z terenami zielonymi – lasy, tereny zieleni urządzonej, tereny rolnicze;
- udział zieleni i wód w ogólnej powierzchni Miasta wynosił 50%, w tym objętej formami ochrony przyrody – 49%;
 - udział powierzchni przeznaczonej pod funkcje mieszkaniowe wielorodzinne w ogólnej powierzchni Miasta wynosił 9%, mieszkaniowe jednorodzinne – 10%, usługowe – 15%, techniczno-produkcyjne – 5%, komunikacyjne – 1%, użytkowania rolniczego – 10%, zieleni i wód – 50%¹⁹;
 - zawarto wnioski i zalecenia do planowania przestrzennego wynikające z uwarunkowań środowiskowych, w tym m.in.:
 - zachowanie struktur przyrodniczych związane z dolinami rzek Redy i Cedron (starorzecza, roślinność, brzegi rzek, lasy i łąki na siedliskach łąkowych);
 - utrzymanie naturalnego charakteru rzeki Redy oraz dopływów rzeki Cedron oraz renaturyzacji odcinków uregulowanych rzeki Cedron;
 - ograniczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
 - obowiązek ochrony przed nadmierną antropopresją otaczających Miasto lasów i dolin rzecznych, w tym doliny rzeki Redy położonej w obrębie obszarów Natura 2000 oraz w regionalnym korytarzu ekologicznym Doliny Łupawy i Pradoliny Redy-Łeby;
 - sposób wprowadzania nowej zabudowy w oparciu o uzupełnianie układu osadniczego, wzdłuż istniejących lokalnych układów drogowych;
 - nie wyznaczono terenów wyłączonych spod zabudowy przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych;
 - wskazano w poszczególnych jednostkach urbanistycznych tereny leśne i rolnicze do zachowania, a ponadto zaproponowano objęcie trwałych użytków zielonych ochroną prawną, zgodnie z zapisami ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych²⁰;
 - określono, że nie wyznacza się obszarów przestrzeni publicznej;
 - nie zdefiniowano pojęcia powierzchni biologicznie czynnej; nie określono udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej zalecanego do stosowania przy sporządzaniu mpzp oraz wskaźników dotyczących dostępności terenów zieleni (w tym zieleni osiedlowej, parków osiedlowych, parków miejskich);
 - do zmiany Studium zgłoszono trzy uwagi, w tym dwie dotyczące zieleni. Jedna dotyczyła wprowadzenia zakazu budowy parkingu i zagwarantowania obszarów zieleni w jednym z kwartałów w centrum miasta, druga – rezygnacji z rozbudowy cmentarza na jednej z działek i pozostawienia na niej istniejących terenów leśnych. Uwagi dotyczące zieleni nie zostały uwzględnione.
- (akta kontroli str. 227-267)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że w Studium:

¹⁹ W sprawozdaniach PZP-1 za lata 2015-2019 w ww. pozycji wykazano wartość zerową, ponieważ w punkcie 1 działu 1 tych sprawozdań zaznaczono, że gmina posiada obowiązujące studium, ale jest ono w trakcie zmiany.

²⁰ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, ze zm.).

- przeznaczenie ZL (tereny lasów) w niektórych jednostkach planistycznych występuje również z innymi funkcjami np. zieleni urządzonej (ZL,ZP) czy terenów rolniczych (ZL,R), w związku z czym nie było możliwe wskazanie dokładnej powierzchni przeznaczonej według tego dokumentu na lasy, parki i inne tereny zielone;
- nie stwierdzono konieczności określania obszarów wyłączonych z zabudowy przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych, ponieważ ograniczenia zabudowy wynikały z przepisów szczegółowych (np. o lasach, o terenach zalewowych) i były precyzowane na etapie sporządzania mpzp;
- nie określono definicji powierzchni biologicznie czynnej, ponieważ pojęcie to zostało zdefiniowane w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²¹ i tylko w takim rozumieniu można je stosować w dokumentach planistycznych;
- nie określono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej zalecanego do stosowania przy sporządzaniu mpzp, ponieważ przepisy w zakresie wskaźników i parametrów określanych w studium, w odróżnieniu od przepisów dotyczących mpzp są ogólne, nieskonkretyzowane i przez to dają gminie możliwość swobodnego doboru narzędzi do ich realizacji; ustawodawca nie wskazał jakie wskaźniki i parametry należy uwzględnić w studium i w jaki sposób je przedstawić; w Studium określono inne parametry o charakterze opisowym lub jakościowym, odnoszące się do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów; Studium przeszło pozytywną weryfikację prawną organu nadzoru prawnego Wojewody Pomorskiego;
- nie określono wskaźników dostępności terenów zieleni odnoszących się do ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca czy maksymalnego promienia dościa, ponieważ przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²² nie wprowadzają takiego obowiązku.

Kierownik wyjaśnił ponadto, że Wejherowo położone jest w specyficznych warunkach geograficznych na terenie Pradoliny Redy-Łeby. Od strony północnej i zachodniej otoczone jest lasami Puszczy Darżlubskiej, od południa lasami Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, które są lasami ogólnodostępnymi. Mieszkańcy mają nieograniczony i bliski dostęp do lasu. Ponadto w Mieście są parki, zielone tereny spacerowe wzdłuż rzeki Cedron, zieleń osiedlowa, a także tereny łąkowe wzdłuż rzeki Redy oraz w Dolinie Cedronu. Obszary te stanowią trzon układu zieleni w Mieście, zatem nie ma potrzeby planowania dodatkowych przestrzeni w zakresie makrozieleni. Natomiast zieleń w skali mikro (zieleńce, skwery, ogrody) są elementem wyposażenia Miasta dopuszczonym w każdej jego części, a ich planowanie odbywa się na etapie mpzp.

Kierownik Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Urbanistyki (dalej: „Kierownik WGNiU”) wyjaśnił, że studium jest dokumentem określającym zasady polityki przestrzennej miasta w oparciu o istniejące uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne, które mają zasadniczy wpływ na kreowanie przestrzeni miejskiej. Kierunki zagospodarowania przestrzennego nie mogą zostać określone w oderwaniu od stanu istniejącego. Układ funkcjonalno-przestrzenny Wejherowa opiera się na historycznym XVII-wiecznym Śródmieściu, które znajduje się w centralnej części miasta. W Śródmieściu znajdują się główne obszary przestrzeni publicznej w rozumieniu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

²¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.).

²² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, ze zm.).

w tym m.in. rynek staromiejski, deptak handlowy, park miejski. Wokół Śródmieścia przez lata narastała zabudowa mieszkaniowa domów jednorodzinnych, osiedli wielorodzinnych, która praktycznie w całości wypełnia tkankę miejską. W obrębie tych przestrzeni występują lokalne tereny o znaczeniu publicznym sprzyjające kontaktom społecznym. Nowe realizacje następują jedynie poprzez uzupełnienie istniejącej zabudowy, zatem w mieście nie ma terenów, które stanowiłyby podstawę dla kształtowania przestrzeni od podstaw z wyznaczeniem wszelkich niezbędnych elementów dla prawidłowego jej funkcjonowania. Wielkość, różnorodność i oferta funkcjonalna obszarów przestrzeni publicznej w Śródmieściu rangi ogólnomiejskiej, wzbogacona o lokalne, osiedlowe przestrzenie publiczne oraz liczne otaczające miasto ogólnodostępne tereny leśne zaspokajają potrzeby mieszkańców, wobec czego w Studium nie wyznaczono nowych obszarów przestrzeni publicznej.

(akta kontroli str. 565-573, 640-641)

1.5. W Wejherowie obowiązywało 49 mpzp (według stanu na 31 grudnia 2020 r.). W latach 2015-2020 powierzchnia objęta mpzp stanowiła 95,3% całkowitej powierzchni Miasta. Planami nie była objęta głównie większość terenów przejętych od miasta Redy w ramach zmiany granic administracyjnych w 2011 r. stanowiących głównie użytki leśne.

W latach 2015-2020 nie uchwalono mpzp dla terenów dotąd nieobjętych planami, natomiast uchwalono łącznie 24 zmiany (obejmujące łącznie 836,76 ha powierzchni Miasta), w tym 20 zmian mpzp uchwalonego 18 grudnia 2001 r.²³ (jedna z nich obejmowała również zmianę mpzp uchwalonego 26 czerwca 2001 r.²⁴), trzy zmiany mpzp uchwalonego 29 czerwca 1999 r.²⁵ i jedna zmiana mpzp uchwalonego 26 czerwca 2007 r.²⁶ Koszty sporządzenia ww. zmian wyniosły 541,8 tys. zł – od 14,9 tys. zł (koszty sporządzenia zmian mpzp uchwalonych w 2020 r.) do 221,9 tys. zł (koszty sporządzenia zmian mpzp uchwalonych w 2017 r.). 22 zmiany dotyczyły zieleni, głównie w zakresie ustalenia lub zmiany wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, a ponadto wyznaczenia terenów zieleni oraz ustanowienia korytarza ekologicznego. Przyczynami tych zmian były m.in. wnioski mieszkańców, konieczność uszczegółowienia oraz aktualizacji ustaleń planistycznych pod kątem zwiększenia intensywności zagospodarowania terenu, poprawy rozwiązań komunikacyjnych w powiązaniu z terenami sąsiednimi oraz w związku ze zmianą przepisów prawa.

Struktura powierzchni Miasta objęta mpzp według przeznaczenia terenów była podobna w okresie objętym kontrolą. Największy udział w ogólnej powierzchni Miasta według stanu na 31 grudnia 2015 r. i 31 grudnia 2020 r. stanowiły tereny

²³ Uchwała Nr IIIk/XXXV/379/2001 Rady Miasta Wejherowa z dnia 18 grudnia 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wejherowa obejmującego obszar miasta Wejherowa z wyłączeniem obszarów, dla których Rada Miasta Wejherowa podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmian w planie miejscowym tj.:

1. Wejherowo – Śródmieście część Północna. Teren ograniczony swym zasięgiem ulicami Sienkiewicza, Sobieskiego, 12 Marca, Judyckiego oraz torami kolejowymi.

2. Wejherowo - Węzeł Nanice. Teren działek nr 11, 25, 24/2, 23/1, 23/4, 22/1, 56/2, 57, 59, 60, 61, 63, 64, 66/1, 66/5, 66/6, 66/7, 67/2, 68 w obrębie 14.

3. Wejherowo - park z otuliną. Teren Południowy od ulicy Strzeleckiej do Parkowej Oraz tereny Kalwarii Wejherowskiej, Tereny wokół ulicy Marynarki Wojennej, Park Majkowskiego aż do południowych granic Miasta z Trójmiejskim Parkiem Krajobrazowym. (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r. poz. 4569, ze zm.).

²⁴ Uchwała Nr IIIk/XXX/322/2001 Rady Miasta Wejherowa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – Wejherowo – Park z otuliną ze zm.

²⁵ Uchwała Nr IIIk/X/124/99 Rady Miasta Wejherowa z dnia 29 czerwca 1999 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wejherowo Śródmieście - część północna (Dz. Urz. Woj. Pom. z 2012 r., poz. 4053, ze zm.).

²⁶ Uchwała Nr Vk/XI/88/2007 Rady Miasta Wejherowa w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego na obszarze oznaczonym w aktualnie obowiązującym planie symbolami T-7, X-11 oraz X-12 i ograniczonym ulicami: Drzewiarza, Szczęśliwą z granicą lasu od wschodu i południa – (tzw. Górki Bolszewskie) zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały.

zieleni i wód – 41,47% i 41,51%, tereny zabudowy mieszkaniowej – 26,3% i 26,4% oraz zabudowy usługowej – 9,1% i 9,3%.

Udział terenów zieleni i wód na terenach objętych mpzp (43,5%) był niższy od udziału terenów zieleni i wód na terenach objętych Studium (50%)²⁷.

(akta kontroli str. 268-326)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że mając na uwadze charakter oraz sposób użytkowania obszaru nieobjętego mpzp, stanowiącego las, przy braku planów inwestycyjnych, nie ma konieczności przystąpienia do sporządzenia mpzp dla tego terenu. Nie odnotowano presji inwestycyjnej dla tego obszaru.

(akta kontroli str. 575-578)

Analiza 10 wybranych zmian mpzp uchwalonych w latach 2015-2020 dotyczących powierzchni 601,5 ha wykazała, że:

- ustalono w nich działania związane z zielenią oraz zasady ochrony przyrody i terenów zielonych, w tym m.in. obowiązek stosowania przepisów odrębnych na terenach objętych formami ochrony przyrody (trzy mpzp), ustanowienie korytarza ekologicznego i zasady jego ochrony (trzy mpzp), obowiązek zachowania w możliwie maksymalnym stopniu istniejących drzew (osiem mpzp); działania mające na celu wzrost bioróżnorodności, w tym nasadzenia krzewów i drzew ozdobnych z zastosowaniem gatunków rodzimych (siedem mpzp); ochronę historycznych zadrzewień lub ogrodów ze starodrzewiem (dwa mpzp); zachowanie wyznaczonej zieleni urządzonej na terenach o funkcjach zabudowy wielorodzinnej (dwa mpzp);
- przeznaczenie terenów w mpzp zgodne było z przeznaczeniem tych terenów w Studium;
- tereny zielone (m.in. zieleń urządzonej, lasy, ogrody działkowe) zajmowały od 3,4% do 98,4% powierzchni objętej mpzp; w dwóch mpzp nie ustalono terenów o funkcji związanej z terenami zielonymi;
- określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej;
- określono definicję powierzchni biologicznie czynnej²⁸;
- w sześciu mpzp ustalono wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej²⁹, w dwóch wskaźnik ten zwiększono (m.in. z 5% do 60% dla zwiększonego terenu o funkcji zieleni urządzonej oraz z 5% do 20% dla terenu o funkcji mieszkaniowo-usługowej); w jednym zmniejszono (z 20% na 10% dla terenu o funkcji mieszkaniowo-usługowej); w jednym częściowo zmniejszono, a częściowo zwiększono (m.in. z 50% do 20% oraz z 10% do 20% na terenach o funkcji mieszkaniowo-usługowej);
- zapewniono udział społeczeństwa w procedurze planistycznej; do projektu jednego mpzp wniesiono dwie uwagi dotyczące terenów zielonych³⁰.

Ponadto w analizowanych mpzp zawarto ustalenia dotyczące m.in.:

²⁷ W 2020 r.

²⁸ „powierzchnia terenu biologicznie czynna w rozumieniu przepisów odrębnych” w sześciu mpzp; „teren biologicznie czynny w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” w jednym mpzp; „rozumie się przez to powierzchnię terenu biologicznie czynnego w rozumieniu przepisów warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie” w jednym mpzp; „zgodnie z definicją zawartą w przepisach odrębnych” w jednym mpzp; „minimalna wielkość powierzchni terenu biologicznie czynnego w rozumieniu przepisów odrębnych, określona w procentach wyrażających stosunek tej powierzchni do powierzchni działki budowlanej” w jednym mpzp.

²⁹ W dotychczas obowiązujących dla tych terenów mpzp – uchwalonych przed wejściem w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wskaźnik ten nie był ustalony.

³⁰ dotyczące stworzenia terenu zalewowego ze spiętrzeniem wody na terenie 31ZP.WS (uwaga nieuwzględniona z powodu niezgodności z zasadami ochrony środowiska naturalnego, określonymi w projekcie planu, które wymagają zachowania możliwie naturalnego charakteru tego obszaru bez zasadniczych zmian) oraz zwiększenia z 25% do 50% wskaźnika powierzchni zabudowy na terenie 01.MN (nieuwzględniona m.in. z uwagi sąsiedztwo korytarza ekologicznego).

- utrzymywania i uzupełniania istniejących lub wprowadzania nowych zadrzewień przyulicznych z zastosowaniem gatunków rodzimych i metod sadzenia, które zapewnią im długotrwały wzrost w warunkach miejskich oraz uwzględniania lokalizacji projektowanych nasadzeń drzew w trasach podziemnych sieci uzbrojenia w siedmiu mpzp;
- zachowania grup lub szpalerów drzew wyznaczonych w planie w dwóch mpzp;
- preferowanie nasadzeń gatunków rodzimych w dziewięciu mpzp.

(akta kontroli str. 327-331)

1.6. W Wejherowie nie uchwalono gminnego programu rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji. Przyjęto natomiast Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wejherowa do roku 2022³¹ (dalej: „Lokalny Program Rewitalizacji”), w którym uwzględniono do realizacji przedsięwzięcia ze sfery przestrzennej obejmujące zachowanie i zwiększanie terenów zielonych, w tym:

- zagospodarowanie wewnątrz kwartałów zabudowy i podwórek, w ramach którego zaplanowano m.in. uporządkowanie nieruchomości poprzez nowe atrakcyjne zagospodarowanie terenu sprzyjające integracji mieszkańców;
- budowa placów zabaw dla dorosłych, młodzieży i dzieci, w ramach którego zaplanowano m.in. uporządkowanie zieleni, nowe nasadzenia utworzenie nowego, małego parku miejskiego;
- połączenie ul. Klasztornej i ul. Św. Anny z Rynkiem ciągiem pieszo-jezdnym w ramach którego zaplanowano m.in. zagospodarowanie zieleni;
- budowa ścieżek rowerowych wzdłuż ul. Sobieskiego, rzeki Cedron w ramach którego zaplanowano również wykonanie zieleni;
- odnowa Parku Kaszubskiego obejmująca m.in. przebudowę i budowę nowych ścieżek parkowych, budowę placu zabaw, uporządkowanie zieleni i nowe nasadzenia.

(akta kontroli str. 333-349)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że gminny program rewitalizacji nie został przyjęty, ponieważ skorzystano – na podstawie art. 52 ustawy o rewitalizacji³² - z możliwości realizacji do 31 grudnia 2023 r. przedsięwzięć wynikających z programu zawierającego działania służące wyprowadzeniu obszaru rewitalizacji ze stanu kryzysowego, przyjmowanego uchwałą rady gminy, bez uchwalania gminnego programu rewitalizacji.

(akta kontroli str. 565-573)

1.7. W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu zawierającego diagnozę stanu przyrody i terenów zieleni, w którym zidentyfikowano podstawowe problemy dotyczące zieleni miejskiej i równomierności rozmieszczenia terenów zielonych w poszczególnych częściach Miasta, w tym ich dostępności dla mieszkańców. Ocenę stanu środowiska, w tym opis zasobów przyrodniczych, zagrożenia i środki przeciwdziałania oraz cele, kierunki interwencji i zadania niezbędne do podjęcia przez Miasto, określone na podstawie przeprowadzonej diagnozy, zawierały programy osi opisane w pkt 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 565-573, 645-647)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że diagnozy nie opracowano, gdyż nie stwierdzono potrzeby sporządzenia takiego dokumentu z uwagi na specyficzne uwarunkowania środowiskowo-przestrzenne (opisane w przytoczonych wyjaśnieniach w pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego) oraz konsekwentnie realizowaną politykę Miasta

³¹ Uchwała Nr VIII/XXXI/368/2017 Rady Miasta Wejherowa z dnia 25 kwietnia 2017 r. oraz Uchwała Nr VIII/XXXVI/429/2017 Rady Miasta Wejherowa z dnia 12 września 2017 r. w sprawie przyjęcia Lokalnego Programu Rewitalizacji Miasta Wejherowa do roku 2022.

³² Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485).

w zakresie dbałości o zasoby przyrodnicze. Z uwagi na wielkość Miasta, jego układ przestrzenny, specyfikę położenia w otoczeniu lasów oraz istniejące wewnątrz Miasta formy zieleni urządzonej, czas dojścia pieszego do ogólnodostępnych terenów zielonych niezależnie od miejsca zamieszkania nie przekracza 15 minut. Ponadto Miasto rozwija sieć ścieżek pieszo-rowerowych ułatwiających dostęp do terenów zielonych i regularnie dba o wykonywanie zabiegów pielęgnacyjno-sanitarnych w zakresie zieleni. Miasto świadome jest problemów środowiskowych związanych między innymi ze zmianami zachodzącymi w sferze klimatu, dlatego stara się tak kształtować przestrzeń, aby zieleń (teren biologicznie czynny) była elementem każdej przestrzeni publicznej.

(akta kontroli str. 565-573)

1.8. Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zostały uwzględnione również w innych dokumentach, m.in.:

- Strategii adaptacji do zmian klimatu miasta Wejherowa do roku 2025 z perspektywą do roku 2030³³, w której określono szereg przedsięwzięć w ramach poszczególnych działań, w tym:
 - ochrona, rewitalizacja i kształtowanie istniejących miejskich publicznych terenów zieleni urządzonej (skwerów, alei i parków, zieleni zwartej i przyulicznej, zieleni wysokiej) wraz z kształtowaniem bioretencji;
 - rewitalizacja i kształtowanie zieleni przy placówkach publicznych, w tym przy placówkach oświatowych, służby zdrowia, kultury, Domów Pomocy Społecznej, związanych z przebywaniem osób z grup szczególnie wrażliwych na zmiany klimatu;
 - rewitalizacja i kształtowanie zieleni towarzyszącej zabudowie wielorodzinnej, tworzenie nowych terenów zieleni w granicach Miasta;
 - waloryzacja, wspieranie i ochrona terenów zieleni niezorganizowanej jako ostoi bioróżnorodności i potencjału adaptacyjnego;
 - wprowadzanie i promocję naturalnych metod pielęgnacji terenów zieleni (np. łąki kwietne, roślinność rodzima o dużym zróżnicowaniu gatunkowym i morfologicznym, wyznaczenie obszarów z niegrabionymi liśćmi);
 - rozpoznanie możliwości i stosowne rozszczelnianie powierzchni (zwłaszcza w śródmieściu, na terenach przemysłowych, poprzemysłowych, komunikacyjnych oraz innych o intensywnej zabudowie), poprzez zwiększanie udziału powierzchni biologicznie czynnej, w tym ze zróżnicowaną zielenią oraz wprowadzenie nawierzchni przepuszczalnych;
 - opracowanie „Katalogu dobrych praktyk” obejmujących standardy projektowania, zakładania i pielęgnacji terenów zieleni miejskiej i retencji wód opadowych na terenach o różnych sposobach zagospodarowania oraz wytycznych dla aktualnie realizowanych i przyszłych działań inwestycyjnych na terenie Miasta;
 - tworzenie nowoczesnych, przyjaznych podróznym, zazielenionych węzłów przesiadkowych;
 - podejmowanie i wpieranie działań z zakresu ochrony różnorodności biologicznej;
- opracowaniu ekofizjograficznym problemowym północnej części Miasta Wejherowo ukierunkowanym na określenie zasad gospodarki przestrzennej

³³ Uchwała Nr VIIIk/XXIII/293/2020 Rady Miasta Wejherowa z dnia 15 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia „Strategii adaptacji do zmian klimatu miasta Wejherowa do roku 2025 z perspektywą do roku 2030” w ramach zadania inwestycyjnego pn. „Program Przebudowy systemu zagospodarowania oraz oczyszczania wód opadowych i roztopowych z elementami małej retencji w Wejherowie”.

w zasięgu korytarza ekologicznego Pradoliny Redy-Łeby dla potrzeb projektów mpzp.

(akta kontroli str. 350-357)

1.9. W latach 2015-2020 w Mieście działała MKUA powołana w 2013 r.³⁴ Nie wypowiadała się ona w formie uwag i propozycji w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych. W ww. okresie wypowiadała się natomiast w kwestii zieleni w ramach procedury planistycznej dotyczącej sporządzania mpzp. Projekty wszystkich mpzp opisanych w pkt 1.5 wystąpienia zostały udostępnione MKUA. MKUA wydała opinię o jednym z nich, w której wniosła uwagi nie dotyczące zachowania i zwiększania terenów zielonych³⁵. Nie wydała natomiast w wyznaczonym terminie opinii o dziewięciu pozostałych mpzp, co zgodnie z art. 25 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uważa się za równoznaczne z zaopiniowaniem projektu.

(akta kontroli str. 332, 358-366)

1.10. Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że w związku z wdrażaniem w życie zapisów Studium odnoszących się do zachowania i rozwoju terenów zielonych w Urzędzie zidentyfikowano bariery polegające na konieczności opracowania dodatkowych materiałów przyrodniczych, wskazujących zasięg obszarów, które należy objąć ochroną ze względu na uwarunkowania środowiskowe przy opracowaniu zmian mpzp na terenach obejmujących korytarz ekologiczny Pradoliny Redy-Łeby. Wpłynęło to na wydłużenie procesu planowania oraz konieczność poniesienia dodatkowych nakładów finansowych. Właściciele nieruchomości, których wartość spadła na skutek zmiany zapisów mpzp w zakresie przeznaczenia terenu z inwestycyjnego na teren zieleni urządzonej wystąpili do Prezydenta o wypłatę odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości. Problemem był również brak sprecyzowanych granic korytarza ekologicznego w dokumentach wyższego rzędu, powodujący, że jedynym narzędziem jego ochrony jest mpzp. Ochrona tych terenów i zakaz ich zabudowy spotykał się z protestami ze strony właścicieli nieruchomości, dla których teren jest bardzo atrakcyjny inwestycyjnie. Nie zidentyfikowano natomiast barier związanych z nasilonym napływem wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy po przystąpieniu do prac nad projektem mpzp dla terenów przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczej, uwzględniania w mpzp zapisów decyzji o warunkach zabudowy wydanych przed i po przystąpieniu do opracowania mpzp z uwagi na objęcie miejscowymi planami prawie całej powierzchni Miasta i niewydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Problemów nie stwarzało również zapewnienie odpowiedniego udziału zieleni na terenach przeznaczonych pod osiedla mieszkaniowe.

(akta kontroli str. 549-552)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 w Wejherowie obowiązywały spójne dokumenty strategiczne i planistyczne, w których uwzględniono konieczność ochrony, utrzymania i zwiększania terenów zielonych, pomimo, że nie dysponowano kompleksową diagnozą stanu przyrody i rozmieszczenia terenów zielonych. Stan realizacji założeń określonych w dokumentach strategicznych był okresowo monitorowany.

³⁴ Zarządzeniem Nr 193/2013 Prezydenta Miasta Wejherowa z dnia 4 listopada 2013 r. w sprawie organizacji i trybu działania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej zmienione zarządzeniem Nr 70/2020 Prezydenta Miasta Wejherowa z dnia 24 marca 2020 r.

³⁵ Uwagi dotyczyły obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, gdzie obowiązują przepisy odrębne, stawki procentowej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, uzupełniania trzech kart terenów o możliwość realizacji obiektów i urządzeń technicznych ułatwiających transport osób z terenu ładowiska na położony wyżej teren szpitala, definicji maksymalnej wielkości terenu przeznaczonego pod zabudowę oraz propozycji przeanalizowania możliwych sytuacji związanych z dopuszczeniem zabudowy bliźniaczej.

Przeznaczenie terenów zielonych w 10 objętych kontrolą mpzp było zgodne z dyspozycjami zawartymi w Studium, a w trakcie procedury planistycznej zasięgnięto opinii MKUA i zapewniono udział społeczeństwa.

OBSZAR

2. Zarządzanie terenami zielonymi.

Opis stanu faktycznego

2.1. W Wejherowie inwentaryzacje zieleni dokonywane były na etapie prac projektowych dotyczących poszczególnych inwestycji oraz na zlecenie Miejskiego Konserwatora Zabytków. Przykładowo w 2019 r. sporządzono:

- inwentaryzację dendrologiczną na terenie Parku Kaszubskiego w ramach prac projektowych dotyczących zagospodarowania terenu tego parku służącą oszacowaniu kosztów oraz zaplanowaniu robót związanych z gospodarką drzewostanem i ubieganiu się o decyzję zezwalającą na usunięcie części drzew³⁶. Na jej sporządzenie wydatkowano 3,3 tys. zł³⁷;
- ekspertyzę dotyczącą zieleni na terenie fragmentu zabytkowego parku przypałacowego oraz dawnego przypałacowego zespołu oficynowego w Wejherowie zawierającą koncepcję gospodarki drzewostanem oraz koncepcję projektu zieleni. Na jej sporządzenie wydatkowano 16,0 tys. zł.

Ponadto w tym samym roku na zlecenie Wejherowskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych (dalej: „WZNK”) wykonano przegląd drzewostanu pod kątem bezpieczeństwa ludzi i mienia wraz z inwentaryzacją dendrologiczną i projektem gospodarki drzewostanem na terenie Parku Miejskiego im. A. Majkowskiego, na który wydatkowano 64,0 tys. zł.

W ramach ww. opracowań policzono drzewa i krzewy, określono ich skład gatunkowy, oceniono stan sanitarny, określono sposób gospodarowania drzewostanem oraz wydano zalecenia pielęgnacyjne.

Aktualizowane wykazy terenów zielonych w Wejherowie zawierające informacje m.in. o zieleni w pasie drogowym, zieleni przy budynkach komunalnych, zieleni na placach, w tym o powierzchni trawników, żywopłotów, zieleńców, krzewów, drzewach do podlewania stanowiły podstawę do wykonywania usług pielęgnacji i utrzymania zieleni w okresie objętym kontrolą. Zasoby zieleni istniejącej określono również w Uproszczonym Planie Urządzania Lasu na okres 01.07.2017-30.06.2027 obejmującym lasy komunalne Miasta.

(akta kontroli str. 137-148, 177-206, 367-386, 575-633, 648-650)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż opracowanie kompleksowej inwentaryzacji zieleni nie wynika z przepisów prawa, zastanawiano się nad celowością jej sporządzenia. Ze względu na wysoki koszt wykonania i konieczność ciągłej aktualizacji, co związane jest z dalszymi kosztami, nie przystąpiono do jej wykonania. Praktyka pokazała, że nieaktualizowane inwentaryzacje drzew są mało przydatnym dokumentem. Inwentaryzacje zieleni były dokonywane każdorazowo na etapie prac projektowych dotyczących inwestycji gminnych. Ponadto każdorazowo na potrzeby sporządzanego mpzp wykonywana była wizja lokalna i ocena sposobu zagospodarowania terenu. Na tym etapie analizowano stan zieleni: m.in. oszacowano jej ilość, jakość, czy powinna podlegać ochronie i w jaki sposób. Wnioski ujmowano w postaci zapisów mpzp. Analizy takie prowadzone były na bieżąco, w zależności od podejmowanych kolejnych prac planistycznych. W trakcie tworzenia programu rewitalizacji natomiast, wiedzę o występującej w Mieście zieleni uzyskano poprzez organizację spacerów

³⁶ Inwentaryzację wykonano w ramach umowy o łącznej wartości 106,4 tys. zł, której przedmiotem było opracowanie dokumentacji (m.in. mapy do celów projektowych, dokumentacji geotechnicznej, projektu budowlanego, projektu wykonawczego specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych, przedmiaru robót, kosztorysu inwestorskiego), uzyskanie niezbędnych decyzji, pozwoleń i warunków oraz opcja pełnienia nadzoru autorskiego.

³⁷ Wydatek obejmował oględziny wstępne, analizę materiałów wyjściowych i źródłowych oraz inwentaryzację terenu.

studyjnych oraz rozmów z mieszkańcami, które pozwoliły dogłębnie poznać różnorodne obszary miasta wymagające przekształceń.

(akta kontroli str. 575-578)

2.2. W latach 2015-2020 zadaniami związanymi z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zajmował się w Urzędzie Wydział Inwestycji, Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (dalej: „WIGKiOŚ”), Wydział Gospodarki Nieruchomościami i Urbanistyki (dalej: „WGNiU”) oraz Architekt Miasta. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Wejherowie³⁸ do zadań WIGKiOŚ należało prowadzenie przygotowania i realizacji inwestycji, modernizacji, remontów oraz prowadzenie spraw z zakresu utrzymania i eksploatacji infrastruktury komunalnej Miasta i planowania jego rozwoju, w tym prowadzenie spraw związanych z utrzymaniem zieleni miejskiej i wydawanie decyzji na usuwanie drzew i krzewów. Natomiast do zadań WGNiU należało m.in. merytoryczne prowadzenie całości zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym Miasta, które do 13 sierpnia 2020 r. realizowane było przez Architekta Miejskiego³⁹. Zakładanie i utrzymanie zieleni miejskiej należało natomiast do kompetencji WZNK.

(akta kontroli str. 3-98)

W dokumentach strategicznych Miasta obowiązujących w latach 2015-2020 nie ustalono rozwiązań organizacyjnych dotyczących systemu zarządzania terenami zielonymi. W Urzędzie nie wyznaczono zespołu, komórki organizacyjnej lub stanowiska do spraw koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zielonymi w Mieście.

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że spójność działań podejmowanych przez różne komórki organizacyjne Urzędu i jednostki podległe w celu realizacji założeń strategicznych w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych była osiągana poprzez ciągły kontakt i ścisłą współpracę osób zajmujących się zielenią. W tym celu realizowane były spotkania, na których omawiano wszystkie kwestie związane z zielenią. Obecność w spotkaniach Zastępcy Prezydenta, kierowników wydziałów i dyrektora jednostki podległej przyczyniała się do zapewnienia spójności działań.

(akta kontroli str. 575-578)

2.3. W latach 2015-2020 na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w Mieście zaplanowano i wydatkowano łącznie 11.517,8 tys. zł⁴⁰ (0,8% wydatków Miasta ogółem), z tego 5.982,7 tys. zł (52%) stanowiły wydatki bieżące i 5.535,1 tys. zł⁴¹ (48%) wydatki majątkowe. Środki te przeznaczono głównie na pielęgnację terenów zielonych, zakup i nasadzenie drzew, rewitalizację Parku im. A. Majkowskiego oraz zagospodarowanie terenu miejskiego – Park nad rzeką Cedron. Wydatki finansowane były przede wszystkim ze środków własnych, a ponadto z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (1.248,4 tys. zł w 2019 r.). Wpływy z tytułu kar i opłat za usuwanie drzew wyniosły 54,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 387)

³⁸ Zarządzenie Nr 208/2020 z 28 września 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wejherowie. Poprzednio w latach 2015-2020 obowiązywał Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 42/2012 Prezydenta Miasta Wejherowa z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie Regulaminu organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wejherowie oraz Zarządzeniami Prezydenta Miasta Wejherowa Nr 99/2016 z 25 kwietnia 2016 r., Nr 131/2017 z 7 sierpnia 2017 r., Nr 99/2018 z 7 maja 2018 r., Nr 305/2018 z 18 grudnia 2018 r., Nr 158/2020 z 28 lipca 2020 r., Nr 168/2020 z 13 sierpnia 2020 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Wejherowie.

³⁹ Samodzielne stanowisko zlikwidowane z dniem 13 sierpnia 2020 r. z powodu negatywnych skutków gospodarczych pandemii Covid-19 i konieczności ograniczenia m.in. kosztów wynagrodzeń osobowych.

⁴⁰ 2.338,9 tys. zł w 2015 r. (1,3% wydatków ogółem), 1.015,8 tys. zł w 2016 r. (0,5%), 1.509,4 tys. zł w 2017 r. (0,7%), 3.173,3 tys. zł w 2018 r. (1,3%), 2.453,4 tys. zł w 2019 r. (0,9%) i 1.027,1 tys. zł w 2020 r. (0,4%).

⁴¹ 1.412,0 tys. zł w 2015 r., 540,9 tys. zł w 2017 r., 2.231,5 tys. zł w 2018 r., 1.350,7 tys. zł w 2019 r., w 2016 r. i 2020 r. nie poniesiono wydatków majątkowych na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych.

2.4. W latach 2015-2020 w Wejherowie zrealizowano zamierzenia inwestycyjne określone w dokumentach strategicznych w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni oraz rewitalizacji już istniejących. W ramach rewitalizacji Parku Miejskiego im. A. Majkowskiego m.in. wybudowano woliery dla ptaków, przeprowadzono remont stawu, mostu nad Cedronem oraz wybudowano zespół oczyszczania wody, ścieżki parkowe i toaletę automatyczną. Utworzono ponadto nowy teren zieleni – Park nad rzeką Cedron. Na ww. inwestycje wydatkowano łącznie 5.521,6 tys. zł. W trakcie realizacji było zagospodarowanie terenu Parku Kaszubskiego. Ponadto w różnych częściach Miasta realizowano inwestycje obejmujące prace związane z zielenią, w tym m.in.:

- budowa ciągu pieszego wzdłuż rzeki Cedron na odcinku od ul. 12 Marca do ul. Rzeźnickiej wraz z zagospodarowaniem terenów przyległych;
- zagospodarowanie terenu w obrębie ROD im. Floriana Ceynowy – „Zielona Szkoła”;
- plac zabaw, boisko do piłki plażowej, scena muzyczna, oświetlenie – przy wiacie piknikowej na osiedlu Fenikowskiego;
- rozbudowa terenu rekreacyjnego przy wiacie piknikowej na osiedlu Fenikowskiego (Polana Jakubowa);
- budowa rodzinnego placu zabaw przy ul. Iwaskiewicza;
- budowa terenu rekreacyjnego (plac zabaw Dziecielskiego);
- budowa wiat rowerowych wraz z częściowym zagospodarowaniem terenu przy Szkole Podstawowej nr 6, Szkole Podstawowej nr 9, Szkole Podstawowej nr 8 i Szkole Podstawowej nr 11.

(akta kontroli str. 387-410)

2.5. Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił że w latach 2015-2020 Gmina Miasta Wejherowa nabyła dwie działki o łącznej powierzchni 4,4048 ha do gminnego zasobu w celu utworzenia w przyszłości publicznych terenów zielonych za kwotę łącznie 2.156,6 tys. zł położone na peryferiach Miasta w granicach korytarza ekologicznego Pradoliny Redy-Łeby oraz zbyła dwie działki przeznaczone wcześniej pod tereny zielone o powierzchni 0,1133 ha położone w północnej części Miasta blisko peryferiów. Jedną działkę sprzedano za kwotę 28,2 tys. zł w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, drugą o wartości 29,0 tys. zł przyznano w ramach odszkodowania za przejętą część nieruchomości pod realizację inwestycji drogowej nieruchomości zamiennej. Obie działki położone były na terenach objętych mpzp.

(akta kontroli str. 3-6)

2.6. Tereny o funkcji mieszkaniowej i usługowej zajmowały 20% powierzchni Miasta, tereny zieleni (lasy, parki, ogrody działkowe, cmentarze, tereny rolne i zieleni niezagospodarowana) – 71%, tereny przemysłowe, zamknięte i wojskowe – 5%, a tereny usług sportu, infrastruktury technicznej, parkingów i dróg – 4%⁴².

Powierzchnia terenów zieleni i wód określona w mpzp (obejmujących 95,3% powierzchni Miasta) wynosiła po 1.117,95 ha w latach 2015-2019 i 1119,01 ha w 2020 r. Stanowiło to odpowiednio po 41,47% powierzchni Miasta w latach 2015-2019 i 41,51% w 2020 r.

W 2020 r. powierzchnia terenów zielonych zarządzanych przez Miasto⁴³ wzrosła łącznie o 1,77 ha w porównaniu do 2015 r.⁴⁴, w tym powierzchnia zieleńców o 0,21 ha, zieleni ulicznej o 1,62 ha, cmentarzy o 1,58 ha. Powierzchnia lasów

⁴² Bilans zagospodarowania wszystkich terenów w mieście – stan istniejący (wg inwentaryzacji z 2016 r.) w Studium.

⁴³ Parki spacerowo-wypoczynkowe, zieleńce, zieleń uliczna i cmentarze.

⁴⁴ W 2015 r. wynosiła 167,34 ha, a w 2020 r. – 169,11 ha.

komunalnych spadła o 1,64 ha m.in. w związku z odstąpieniem terenu na inne cele (antena).

Wskaźnik powierzchni wszystkich terenów zieleni w Mieście⁴⁵ przypadającej na jednego mieszkańca w okresie objętym kontrolą wzrósł z 393,0 w 2015 r. do 416,67 w 2020 r.⁴⁶, natomiast wskaźnik powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej przypadającej na jednego mieszkańca wzrósł z 34,87 w 2015 r. do 37,63 w 2020 r.⁴⁷ Przyczyną wzrostu był przede wszystkim systematyczny spadek liczby mieszkańców Miasta (z 48,0 tys. w 2015 r. do 44,9 tys. w 2020 r.).

(akta kontroli str. 238-239, 280, 412-436, 438)

2.7. W latach 2015-2020 z terenu nieruchomości gminnych usunięto łącznie 461 drzew⁴⁸ i 393,2 m² krzewów⁴⁹.

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że w sprawozdaniach SG-01 Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska za lata 2015-2020 (dalej: „sprawozdania SG-01”) dane w zakresie nasadzeń wykazywane były na podstawie zawartych umów, wydanych decyzji oraz zgłoszonych nasadzeń zastępczych, o które wnioskodawcy występują w przypadku braku miejsca na terenach, z których usuwali drzewa, a dane w zakresie ubytków – na podstawie decyzji w sprawie usunięcia drzew, zawartych umów (obejmujących m.in. otrzymane decyzje na usunięcie drzew), zgłoszeń Straży Pożarnej oraz dokumentacji dotyczącej inwestycji drogowych, do których realizacji nie jest wymagana decyzja na wycinkę drzew.

W okresie objętym kontrolą uzyskano łącznie 48 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych⁵⁰ wydanych przez Starostę Wejherowskiego (dalej: „Starosta”) oraz Wojewódzkiego i Miejskiego Konserwatora Zabytków. Zezwolenia obejmowały usunięcie łącznie 755 drzew⁵¹ i 1726,2 m² krzewów⁵².

Sprawozdania SG-01 za lata 2015-2020 zostały złożone w wymaganych terminach⁵³.

Analiza pięciu spraw dotyczących uzyskanych przez Miasto zezwoleń na usunięcie łącznie 129 drzew wykazała, że:

- wnioski o zezwolenia złożono do właściwych organów – trzy do Starosty i dwa do Miejskiego Konserwatora Zabytków w Wejherowie⁵⁴;
- w zezwoleniach zobowiązano do wykonania nasadzeń zastępczych (we wszystkich określono liczbę drzew, a w dwóch – również gatunki nasadzanych drzew i konkretne miejsce nasadzenia) i do przekazania organowi w wyznaczonych terminach – informacji o wykonanych nasadzeniach oraz – w trzech przypadkach – informacji o stanie zachowania nasadzeń;
- nasadzenia zostały wykonane zgodnie z zezwoleniami w zakresie liczby i gatunków drzew; natomiast w zakresie miejsca nasadzeń – w jednym przypadku drzewa nasadzono w miejscu wskazanym w zezwoleniu, w drugim przypadku – część drzew posadzono w innym miejscu niż wskazane

⁴⁵ użytki ekologiczne, grunty leśne (las, grunty zadrzewione i zakrzewione), grunty rolne (łąki trwałe, pastwiska trwałe, grunty orne, sady), nieużytki, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe oraz cmentarze i urządzone pasy zieleni na drogach gminnych.

⁴⁶ 393,0 w 2015 r., 397,48 w 2016 r., 401,48 w 2017 r., 403,74 w 2018 r., 410,2 w 2019 r. i 416,67 w 2020 r.

⁴⁷ 34,87 w 2015 r., 35,18 w 2016 r., 35,63 w 2017 r., 35,98 w 2018 r., 36,93 w 2019 r. i 37,63 w 2020 r.

⁴⁸ 42 w 2015 r., 66 w 2016 r., 51 w 2017 r., 21 w 2018 r., 19 w 2019 r. i 262 w 2020 r.

⁴⁹ 184 w 2015 r., 1,2 w 2016 r., 22 w 2018 r., 39 w 2019 r. i 147 w 2020 r.

⁵⁰ 11 w 2015 r., trzy w 2016 r., dwa w 2017 r., po 11 w latach 2018-2019 i 10 w 2020 r.

⁵¹ 42 w 2015 r., 66 w 2016 r., 51 w 2017 r., 21 w 2018 r., 313 w 2019 r. i 262 w 2020 r.

⁵² 184 w 2015 r., 1,2 w 2016 r., 22 w 2018 r., 1372 w 2019 r. i 147 w 2020 r.

⁵³ Za lata 2015-2018 i 2020 r. – do 22 lutego następnego roku oraz za 2019 r. do 24 lutego 2020 r.

⁵⁴ Wydającego pozwolenia na usunięcie drzew i krzewów w obszarach zabytkowych na podstawie Porozumienia z dnia 15 lipca 2011 r. zawartego pomiędzy Wojewodą Pomorskim a Gminą Miasta Wejherowa w sprawie prowadzenia spraw z zakresu własności Pomorskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Gdańsku przez Gminę Miasta Wejherowa.

- w zezwoleniu z powodu braku miejsca na terenie wskazanym w związku z prowadzoną tam inwestycją miejską (budowa sali gimnastycznej);
- Urząd przekazał organom pisemne informacje o wykonanych nasadzeniach wymagane w trzech zezwoleniach, w tym dwie w terminie i dwie po terminach określonych w zezwoleniach; nie przekazał natomiast pisemnej informacji wymaganej w jednym zezwoleniu;
 - Urząd przekazał organom informacje o stanie zachowania nasadzeń zastępczych wymagane w dwóch zezwoleniach; termin przekazania ww. informacji dotyczącej trzeciego zezwolenia nie upłynął do zakończenia kontroli (26 maja 2021 r.).

(akta kontroli str. 437, 439-465)

Kierownik WIGKiOŚ wyjaśnił, że informacje o nasadzeniach nakazanych decyzjami nr 118/2019, nr OS 328/2015 i nr OS 428/2016 zostały przekazane Miejskiemu Konserwatorowi Zabytków i pracownikowi Starostwa Powiatowego w Wejherowie ustnie.

(akta kontroli str. 446)

Ogłędziny nasadzeń zastępczych drzew wykonanych za usunięte drzewa określonych w dwóch objętych kontrolą decyzjach⁵⁵ wykazały, że nasadzenia wykonano w ilości i gatunku (gdy był określony) oraz w jednym przypadku w miejscu zgodnym z zezwoleniem i informacją przekazaną do Starostwa. Miejsce wykonanych nasadzeń zastępczych w drugim przypadku było niezgodne z miejscem wskazanym w decyzji⁵⁶ i zgodne z informacją przekazaną do Starostwa.

(akta kontroli str. 466-469)

2.8. W latach 2015-2020 wydano łącznie 188 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów innych niż tereny nieruchomości gminnych⁵⁷, które obejmowały usunięcie łącznie 1.012 drzew⁵⁸ i 1.148,9 m² krzewów⁵⁹. Na ich podstawie usunięto łącznie 685 drzew⁶⁰ i 506 m² krzewów⁶¹.

(akta kontroli str. 442-444)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego w latach 2015-2019 złożono łącznie 168 projektów⁶². 25 z nich (15%)⁶³ obejmowało zachowanie i zwiększanie terenów zielonych. Osiem spośród zgłoszonych projektów uwzględniających zieleń o łącznej wartości 1.252,9 tys. zł (24% łącznej wartości zrealizowanych projektów z budżetu obywatelskiego) zostało w ww. okresie zrealizowanych⁶⁴. Dotyczyły one m.in. budowy wiat rowerowych wraz z częściowym zagospodarowaniem terenu przy szkołach podstawowych obejmującym miasteczka ruchu drogowego, w ramach których zrealizowano również nasadzenia krzewostanu, trawniki i pielęgnację drzewostanu.

(akta kontroli str. 470-474)

2.10. Z wyjaśnień Kierownika WIGKiOŚ wynikało, że zidentyfikowano następujące problemy w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi:

- brak wystarczających środków finansowych spowodowany m.in. zbyt niskim dofinansowaniem oświaty oraz zadań zleconych, a także ubytkami w budżecie

⁵⁵ Decyzja nr OS 428/2016 oraz nr OS 653/2017.

⁵⁶ Nr OS 428/2016.

⁵⁷ 50 w 2015 r., 44 w 2016 r., po 25 w latach 2017-2018 r., 26 w 2019 r. i 18 w 2020 r.

⁵⁸ 246 w 2015 r., 351 w 2016 r., 135 w 2017 r., 82 w 2018 r., 123 w 2019 r. i 75 w 2020 r.

⁵⁹ 163,5 w 2015 r., 130 w 2016 r., 392,4 w 2017 r., 125 w 2018 r., 35 w 2019 r. i 303 w 2020 r.

⁶⁰ 179 w 2015 r., 256 w 2016 r., 20 w 2017 r., 79 w 2018 r., 104 w 2019 r. i 47 w 2020 r.

⁶¹ 126 w 2015 r., 125 w 2018 r., 35 w 2019 r. i 220 w 2020 r.

⁶² W 2020 r. nie złożono żadnego projektu.

⁶³ Siedem (11%) w 2015 r., pięć w 2016 r. (13%), sześć w 2017 r. (25%), cztery (18%) w 2018 r., trzy (15%) w 2019 r.

⁶⁴ Jeden w 2015 r., dwa w 2018 r., jeden w 2019 r. i cztery w 2020 r.

gminy wynikającymi ze zmian podatkowych, wzrostu płacy minimalnej oraz pandemii;

- brak wpływu na przypadki nieuzasadnionej wycinki drzew i możliwości ich skutecznej kontroli na terenach prywatnych osób fizycznych, który wynika ze zmiany przepisów ustawy o ochronie przyrody dających swobodę działania właścicielom prywatnych ogrodów bez większych ograniczeń w zakresie wycinania drzew;
- brak wpływu na właścicieli nieruchomości, który stanowił barierę w tworzeniu nowych terenów zielonych w miejscach o dominującej roli mieszkalnictwa wielorodzinnego;
- gęste uzbrojenie podziemne w realizacji nasadzeń drzew i krzewów w miejscach intensywnie zurbanizowanych.

Z udzielonych przez Kierownika wyjaśnień wynikało również, że wszystkie inwestycje miejskie uwzględniały ochronę istniejącej zieleni przed ewentualną degradacją. Prace prowadzone były pod nadzorem inspektora ds. zieleni i dotyczyły przede wszystkim zabezpieczenia istniejących drzew przed uszkodzeniami mechanicznymi. W przypadku cennych okazów prace ziemne prowadzone były tzw. przeciskiem, który chronił system korzeniowy przed uszkodzeniem. W razie uszkodzeń drzew nakazywano wykonawcy podjęcie działań zabezpieczających, m.in. zastosowanie środków grzybobójczych w miejscach uszkodzeń. Każda nowoprojektowana inwestycja miejska uwzględnia wykonanie zieleni, w tym nasadzenia drzew, krzewów i kwiatów. Drzewa nasadza się również w miejsce drzew brakujących, szczególnie na obszarach z deficytami terenów zielonych. Ponadto na bieżąco prowadzone były kontrole prac wykonywanych przy drzewach, które znajdują się na terenach innych nieruchomości niż gminne tj. osiedla i wspólnoty mieszkaniowe, szkoły, cmentarze, w szczególności dotyczące nadmiernej redukcji koron drzew. W wyniku jednej z takich kontroli nałożono i wyegzekwowano karę pieniężną na przedsiębiorcę za wycinkę drzew bez zezwolenia.

(akta kontroli str. 549-552)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

W Urzędzie nie wywiązano się z obowiązków zawartych w trzech z pięciu objętych kontrolą zezwoleniach na usunięcie drzew z terenów nieruchomości gminnych wydanych przez Starostę, tj.:

- nasadzono 23 drzewa w innym miejscu niż miejsce wskazane w decyzji nr OS 428/2016, co spowodowane było brakiem miejsca na terenie wskazanym w decyzji w związku z realizowaną tam inwestycją miejską;
- nie przekazano Staroście na piśmie informacji o wykonaniu nasadzeń nakazanych decyzją nr OS 328/2015;
- przekazano na piśmie informacje o wykonaniu nasadzeń nakazanych decyzjami nr OS 428/2016 i nr OS 653/2017 odpowiednio – 1 rok, trzy miesiące i 14 dni oraz trzy miesiące i 14 dni po terminach określonych w ww. decyzjach.

(akta kontroli str. 445-446, 451-465)

Z wyjaśnień Kierownika WIGKiOŚ wynikało, że:

- informację o konieczności zmiany miejsca posadzenia 23 drzew przekazano telefonicznie inspektorowi w Wydziale Ochrony Środowiska Starostwa Powiatowego. W 2019 r. na terenie Zespołu Szkół nr 2 trwała inwestycja miejska, która rozpoczęła się 10 października 2018 r. i nie było możliwości wykonania nasadzeń drzew na terenie placu budowy. Nie wystąpiono o zmianę miejsca nasadzeń, ponieważ posadzono drzewa na terenie miejskim i nie było powodu aby Starostwo nie wyraziło zgody na ich wykonanie. Zgodnie z art. 84

- ust. 3 ustawy o ochronie przyrody⁶⁵ w przypadku naliczenia opłaty za usunięcie drzew oraz uzależnienie wydania zezwolenia od wykonania nasadzeń zastępczych istotna jest ilość posadzonych drzew oraz stan ich zachowania po okresie trzech lat od upływu terminu nasadzeń podanych w decyzji;
- informacji o nasadzeniu drzew nakazanych decyzją OS 328/2015 nie przekazano w wymaganej formie (na piśmie), ponieważ przekazano ją telefonicznie i drzewa nie podlegały opłacie, a ich dobry stan zachowania po okresie trzech lat potwierdzono protokolarnie przez przedstawiciela Starostwa;
 - pisemnej informacji o nasadzeniu drzew nakazanych decyzjami nr OS 428/2016 oraz nr OS 653/2017 nie przekazano w wymaganych terminach, ponieważ nie upłynął okres trzyletni odroczonej opłaty.

(akta kontroli str. 634-639)

Zdaniem NIK przywołane okoliczności nie mogą usprawiedliwiać niewywiązywania się z obowiązków określonych w zezwoleniach. W zezwoleniach nie przewidziano bowiem wyjątków od wskazanego konkretnego miejsca nasadzeń (w jednej decyzji) oraz konkretnej formy i terminu przekazania informacji o wykonaniu nasadzeń (w trzech decyzjach). W przypadku, gdy na wskazanym w zezwoleniu terenie nie było miejsca na posadzenie roślin, należało wystąpić o zmianę zezwolenia w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2015-2020 w Mieście zapewniono rozwiązania organizacyjne umożliwiające realizację zadań w zakresie zarządzania zielenią. Nastąpił wzrost powierzchni terenów zieleni i wód w mpzp (o 1,06 ha) oraz wzrost powierzchni terenów zieleni zarządzanych przez Miasto (o 1,77 ha). Realizowano zamierzenia inwestycyjne określone w dokumentach strategicznych w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Na ogół wywiązano się z obowiązków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usunięcie drzew.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na niewywiązaniu się z obowiązków zawartych w trzech z pięciu objętych kontrolą zezwoleniach na usunięcie drzew z terenów nieruchomości gminnych w zakresie nasadzenia drzew w miejscu wskazanym w zezwoleniu (w jednym przypadku) oraz przekazywania informacji o dokonanych nasadzeniach w formie i terminie wskazanym w zezwoleniu (w trzech przypadkach).

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2015-2020 Prezydent nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy. Nie wpłynął również żaden wniosek o wydanie takiej decyzji. W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury regulujące proces wydawania ww. decyzji.

Kierownik WGNiU wyjaśnił, że nie występuje konieczność wydawania decyzji o warunkach zabudowy z uwagi na pokrycie w około 95% powierzchni Miasta mpzp oraz charakter i sposób użytkowania pozostałego terenu stanowiącego obszar lasu (129 ha).

(akta kontroli str. 332, 475-476)

⁶⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2020 poz. 55, ze zm.).

3.2. Z wyjaśnień Kierownika WIGKiOŚ wynikało, że nie zidentyfikowano problemów i barier w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w Mieście z uwagi na niewydawanie takich decyzji.

(akta kontroli str. 549-552)

3.3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wejherowie wyjaśnił, że w latach 2015-2020:

- przeprowadzono 125 kontroli obowiązkowych związanych z postępowaniami administracyjnymi dotyczącymi wniosków inwestorów o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów usytuowanych na terenie Wejherowa. W ich wyniku nie stwierdzono żadnego przypadku naruszenia ustaleń mpzp w zakresie wskaźników dotyczących terenów biologicznie czynnych;
- nie prowadzono na terenie Miasta czynności kontrolnych w zakresie naruszenia ustaleń mpzp dotyczących terenów biologicznie czynnych z uwagi na brak informacji w tej sprawie;
- nie współpracował z organem samorządu terytorialnego z uwagi na brak podstaw prawnych do takiej współpracy;
- termin „powierzchnia biologicznie czynna” został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶⁶. W nowelizacji rozporządzenia obowiązującej od 8 lipca 2009 r. zastąpiono ww. pojęcie, pojęciem „teren biologicznie czynny”, zatem brak jest przesłanek prawnych do interpretacji różnic między powyższymi definicjami;
- nie stwierdził barier ani problemów w zakresie weryfikacji zgodności zagospodarowania nieruchomości gruntowych na terenie Wejherowa.

(akta kontroli str. 642-644)

3.4. W okresie objętym kontrolą Rada Miasta nie podejmowała uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących ani uchwał o odmowie ustalenia lokalizacji takich inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁶⁷, ponieważ, jak wyjaśnił Kierownik WGNiU, nie złożono wniosków, które inicjowałyby podjęcie takich uchwał.

W 2019 r. natomiast Rada Miasta na podstawie art. 19 w związku z art. 17 ww. ustawy uchwaliła lokalne standardy urbanistyczne dla miasta Wejherowa⁶⁸. W standardach określono m.in., że:

- inwestycję mieszkaniową wielorodzinną lokalizuje się na terenie zapewniającym dostęp do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu o powierzchni stanowiącej co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m², w odległości nie większej niż 1500 m;
- nawierzchni miejsc parkingowych nie wlicza się do powierzchni biologicznie czynnej;
- w przypadku realizacji parkingu terenowego dla co najmniej pięciu pojazdów, obowiązuje nasadzenie na parkingu zieleni wysokiej w proporcji jedno drzewo na każde rozpoczęte pięć miejsc parkingowych.

(akta kontroli str. 477-482)

⁶⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065.

⁶⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 219, ze zm.

⁶⁸ Uchwała Nr VIIIk/VII/66/2019 Rady Miasta Wejherowa z dnia 2 kwietnia 2019 r.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W związku z niewydawaniem decyzji o warunkach zabudowy oraz brakiem wniosków, które inicjowałyby podjęcie uchwał o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wielorodzinnych oraz inwestycji towarzyszących, NIK odstępuje od oceny działań Urzędu w zakresie uwzględniania w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.

OBSZAR

4. Utrzymanie i zwiększanie terenów zielonych w działaniach rewitalizacyjnych.

Opis stanu
faktycznego

4.1. W okresie objętym kontrolą zrealizowano dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne określone w Lokalnym Programie Rewitalizacji:

- budowa placów zabaw dla dorosłych, młodzieży i dzieci – zagospodarowanie terenu miejskiego Park nad rzeką Cedron;
- budowa ciągu pieszo-rowerowego wzdłuż ulicy Sobieskiego⁶⁹.

Według stanu na 31 grudnia 2020 r. w trakcie realizacji były następujące przedsięwzięcia obejmujące zachowanie i zwiększanie terenów zielonych ujęte w ww. Programie:

- zagospodarowanie wnętrza kwartałów zabudowy i podwórek⁷⁰;
- połączenie ul. Klasztornej i ul. Św. Anny z Rynkiem ciągiem pieszo-jezdnym⁷¹;
- budowa ścieżki rowerowej wzdłuż rzeki Cedron⁷²;
- odnowa Parku Kaszubskiego⁷³;
- przebudowa istniejących parkingów – ul. Św. Jana, ul. Mickiewicza, ul. Reformatorów – wraz z wyposażeniem ich w infrastrukturę niezbędną do organizacji imprez⁷⁴;

oraz przedsięwzięcie „Wodne Ogrody” – odbudowa starego basenu jako miejsca wypoczynku i rekreacji wodnej oraz prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmujące zwiększenia terenów zielonych.

W Lokalnym Programie Rewitalizacji zakończenie przedsięwzięć będących w trakcie realizacji określono na 2022 r.

W okresie objętym kontrolą zrealizowano również dwa przedsięwzięcia rewitalizacyjne obejmujące zachowanie i zwiększanie terenów zielonych⁷⁵, które nie były ujęte w Lokalnym Programie Rewitalizacji.

(akta kontroli str. 483)

4.2. Analiza realizacji dwóch przedsięwzięć rewitalizacyjnych w ramach zadania Rewitalizacja Śródmieścia Wejherowa obejmujących zagospodarowanie terenu miejskiego – Park nad rzeką Cedron (dalej: „Park Cedron”) oraz budowę ciągu pieszego wzdłuż ulicy Sobieskiego na odcinku wzdłuż nieruchomości 237 oraz placu przed kościołem parafialnym (dalej „budowa ciągu pieszego”) wykazała, że:

⁶⁹ Przedsięwzięcie stanowiło jeden z elementów przedsięwzięcia pn. „Budowa ścieżek rowerowych wzdłuż ul. Sobieskiego, rzeki Cedron”.

⁷⁰ Prace budowlane dotyczące podwórka przy ul. 12 Marca, Kopernika oraz podwórek w kwartale Kopernika/Dworcowa w trakcie realizacji oraz opracowano dokumentację i uzyskano pozwolenie na budowę dotyczące podwórka Kalwaryjska/Strzelecka.

⁷¹ Prace projektowe w trakcie realizacji.

⁷² Prace budowlane w trakcie realizacji.

⁷³ Prace budowlane w trakcie realizacji.

⁷⁴ Prace projektowe w trakcie realizacji.

⁷⁵ Budowa ciągu pieszego wzdłuż rzeki Cedron na odcinku od ul. 12 Marca do ul. Rzeźniczej wraz z zagospodarowaniem terenów przyległych w ramach zadania „Turystyczny Szlak Północnych Kaszub w Wejherowie” oraz Rewitalizacja Parku im. A. Majkowskiego.

- nieruchomości, na których realizowano przedsięwzięcia rewitalizacyjne były objęte Lokalnym Programem Rewitalizacyjnym, a zakres zrealizowanych inwestycji był zgodny z tym Programem;
- w ramach inwestycji zaprojektowano tereny zielone odpowiednio o powierzchni 2.077 m² (cały teren inwestycji) oraz 65 m²;
- uwzględniono zachowanie części istniejących drzew: siedmiu z dziewięciu w ramach Parku Cedron i czterech z dziewięciu w ramach budowy ciągu pieszego. Pozostałe drzewa kolidujące z inwestycjami oraz krzewy o łącznej powierzchni 67 m² w ramach budowy ciągu pieszego przewidziano do wycięcia;
- w wyniku realizacji Parku Cedron nastąpiło zwiększenie powierzchni terenów zielonych – powstał nowy urządzony teren zieleni o powierzchni 2.077 m² i o mniejszej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenu przed zagospodarowaniem o 405,84 m², natomiast w wyniku budowy ciągu pieszego nastąpiło zmniejszenie powierzchni terenów zielonych i powierzchni biologicznie czynnej o 265 m²;
- w ramach odbiorów końcowych robót budowlanych, w których uczestniczył również pracownik Urzędu – Inspektor ds. zieleni nie zgłoszono uwag w zakresie zieleni;
- w dokumentacji inwestycji wskazano, że roślinność sąsiadująca nieprzeznaczona do usunięcia, nie może ulec uszkodzeniu (w ramach Parku Cedron) oraz zobowiązano wykonawcę do zabezpieczenia istniejących drzew i krzewów nieprzewidzianych do wycinki przed skutkami robót budowlanych (w ramach budowy ciągu pieszego);
- w dokumentach planistycznych nie określono odmian i gatunków nasadzeń dla terenów, na których zrealizowano inwestycje.

W Urzędzie nie obowiązywały wewnętrzne procedury, zasady lub standardy ochrony przyrody w trakcie prowadzenia prac budowlanych.

Z wyjaśnień Kierownika WIGKiOŚ wynikało, że:

- pracownicy Urzędu uczestniczyli w pracach projektowych dotyczących ww. inwestycji. Pracownik merytoryczny w zakresie zieleni sporządził opis przedmiotu zamówienia do postępowania przetargowego na prace projektowe. Podczas spotkań z projektantami omawiane były kwestie zagospodarowania terenu w obszarze zieleni, analiza niezbędnego zakresu wycinek oraz dobór roślin do nowych nasadzeń. Po wykonaniu projektów były one sprawdzane także w zakresie zieleni i zgodności z wcześniejszymi ustaleniami. Projekty były również opiniowane przez Miejskiego Konserwatora Zabytków;
- w trakcie wykonywania robót budowlanych prowadzono na bieżąco kontrole obejmujące m.in. zabezpieczenia istniejących drzew poprzez odeskowanie oraz zgodność z projektem. Ponadto kontrolą objęto jakość sadzonych roślin i sposób wykonania nasadzeń w Parku Cedron. Ponadto przeprowadzano w obecności wykonawcy kontrole pielęgnacyjne posadzonych roślin;
- w ramach budowy ciągu pieszego zmniejszono teren zielony, ponieważ ciąg pieszy stanowił przedłużenie wcześniej wybudowanego odcinka. Zachowano jednolitą szerokość. Rejon zrealizowanego przedsięwzięcia znajduje się w centrum miasta i charakteryzuje się bardzo dużym ruchem pieszych, dodatkowo kumulowanym przez przyległe rondo. Konieczność wykonania ciągu o jednolitej szerokości bez barier wynikała również z zamiaru udostępnienia go dla ruchu rowerowego. Nie istniała możliwość wykonania ścieżki rowerowej po przeciwległej stronie ulicy, z uwagi na tereny prywatne z „przedogródkami” wpisanymi w mpzp do zachowania jako element Strefy Restauracji Urbanistycznej.

(akta kontroli str. 484-548, 634-636)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W zaplanowanych przedsięwzięciach rewitalizacyjnych uwzględniano kwestie związane z zachowaniem lub zwiększaniem terenów zielonych. W wyniku realizacji jednego z dwóch objętych kontrolą takich przedsięwzięć zwiększono powierzchnię terenów zielonych, w wyniku realizacji drugiego z nich powierzchnia ta uległa zmniejszeniu, jednak zachowano część istniejących drzew i wykonano mniejszy teren zieleni drogowej.

OBSZAR

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o zapewnienie wykonywania obowiązków określonych w otrzymanych zezwoleniach na usuwanie drzew.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 Gdańsku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

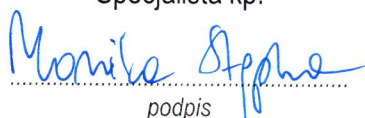
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

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


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

Gdańsk, 28 maja 2021 r.

Kontroler
Monika Stęпка
Specjalista kp.


.....
podpis

Najwyższej Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

dup.
WICEDYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

.....
Ewa Dusza
podpis

Wypowiedzenie przez
Koordynatora : Doradcę prawnego
N.