



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.8.1.2023

Pan
Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku
ul. Słonimska 1
15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/005 – Realizacja przez Miasto Białystok inwestycji mającej na celu przekształcenie lotniska Białystok-Krywlany z lotniska użytku wyłącznego na lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku, ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białystok od 5 grudnia 2006 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	Realizacja i finansowanie inwestycji związanej z przekształceniem lotniska Białystok-Krywlany z lotniska użytku wyłącznego na lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2023 r. z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed jak i po tym okresie, jakie miały związek z przedmiotem kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marcin Bielawski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/180/2023 z 8 listopada 2023 r. oraz nr LBI/22/2024 z 14 lutego 2024 r. 2. Urszula Łukaszuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/181/2023 z 8 listopada 2023 r. oraz nr LBI/23/2024 z 14 lutego 2024 r. 3. Małgorzata Przymierska-Dąbrowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/191/2023 z 30 listopada 2023 r. (akta kontroli str.1-10)

¹ Dalej: *Urząd*.

² Dalej: *Prezydent*.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania Prezydenta zrealizowane w latach 2015-2023, w wyniku których kosztem 47.335,4 tys. zł wybudowano na lotnisku Białystok-Krywłany m.in. nową nieprzysługującą drogę startową i uzyskano status lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji, nie przyniosły spodziewanych efektów. Należy zaznaczyć, że nowa droga startowa o długości 1.350 m i szerokości 30 m wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, nie mogła być w pełni wykorzystywana, z powodu nieusunięcia do zakończenia kontroli⁵ naturalnych przeszkód lotniczych, występujących w obu kierunkach podejścia do lądowania. W efekcie parametry powstałej drogi startowej – w przyszłości pozwalające na starty i lądowania statków powietrznych o kodzie referencyjnym 3C⁶ i długości referencyjnej do startu 1.226 m – zostały ograniczone i ustalone na niższy kod referencyjny – 2B⁷ i długości referencyjnej do startu 818 m, a przez to uniemożliwiały obsługę statków powietrznych o parametrach określonych w programie funkcjonalno-użytkowym.

Zakładane efekty działań inwestycyjnych podejmowanych na lotnisku Białystok-Krywłany nie zostały osiągnięte, ponieważ do dnia zakończenia kontroli NIK nie została wydana prawomocna decyzja na wycinkę drzew stanowiących przeszkodę lotniczą, mimo wszczęcia w tej sprawie dwóch postępowań administracyjnych⁸ i upływu ponad pięciu lat od wszczęcia pierwszego z nich. Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że znaczący wpływ na skuteczność i długotrwałość postępowań prowadzonych przez Prezydenta w sprawie usunięcia przeszkód lotniczych, miały okoliczności o obiektywnym charakterze, na które nie miał on wpływu, a wynikające ze zmian w przepisach prawa, które nastąpiły już w trakcie realizacji inwestycji. W pierwszej kolejności należy wskazać, że od 1 kwietnia 2019 r. organem właściwym w przedmiocie rozstrzygania spraw dotyczących usuwania przeszkód, które nie są obiektem budowlanym⁹ został starosta, tj. w przypadku lotniska Białystok-Krywłany Prezydent (wcześniej był to Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego¹⁰). W związku z uzasadnionymi wątpliwościami co do swojej bezstronności, wynikającymi m.in. z bycia właścicielem nieruchomości, na której funkcjonuje lotnisko i zainteresowanie rozstrzygnięciem sprawy w sposób korzystny dla zarządzającego lotniskiem¹¹ Prezydent wnioskował do SKO¹² o wyłączenie go z udziału w postępowaniu administracyjnym jako organu, a także jako pracownika Urzędu, na podstawie art. 24 § 3¹³ ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ oraz wyznaczenie innego organu w sprawie wydania decyzji. Wniosek ten nie został uwzględniony m.in. z uwagi, jak słusznie zauważyło SKO, na brak w świetle obowiązującego prawa możliwości wyznaczenia innego organu właściwego w sprawie. Drugim istotnym aspektem mającym znaczący wpływ na wynik prowadzonych postępowań było zaskarżanie wszystkich wydanych rozstrzygnięć przez Nadleśnictwo Dojlidy, dotyczących nieruchomości będących w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe¹⁵, a także przez Stowarzyszenie Okolica z Białegostoku¹⁶, co skutkowało ostatecznym uchynieniem decyzji i trwającym począwszy od 31 maja 2022 r. zawieszeniem postępowania. W opinii NIK brak prawnego zabezpieczenia możliwości użytkowania nowopowstałej infrastruktury lotniskowej, przed jej wybudowaniem stanowi istotną przeszkodę w jej rozwoju. Zaś brak przepisów umożliwiających realizację

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

⁵ Czynności kontrolne zostały zakończone 1 marca 2024 r.

⁶ Referencyjna długość startu samolotu od 1.200 do 1.800 m, rozpiętość skrzydeł powyżej 24 do 36 m, odległość pomiędzy zewnętrznymi krawędziami skrajnych kół podwozia głównego powyżej 6 do 9 metrów.

⁷ Referencyjna długość startu samolotu od 800 do 1.200 m, rozpiętość skrzydeł od 15 do 24 m, odległość pomiędzy zewnętrznymi krawędziami skrajnych kół podwozia głównego od 4,5 do 6 metrów.

⁸ Pierwsze wszczęte 19 lutego 2019 roku i zakończone uchynieniem przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (dalej: WSA) wyrokiem z 24 czerwca 2021 r. decyzji z 23 lutego 2021 r. Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku (dalej: SKO) oraz poprzedzającej jej wydanie decyzji Prezydenta z 24 grudnia 2020 r. Drugie wszczęte 15 listopada 2021 r. i zawieszone, z uwagi na wskazaną wyrokiem WSA konieczność rozważenia, czy odrębne postępowanie w sprawie unieważnienia decyzji środowiskowej, miało wpływ na postępowanie o usunięcie przeszkód lotniczych.

⁹ Od dnia 1 kwietnia 2019 r., na podstawie art. 1 pkt 49 ustawy nowelizującej z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2019 r. poz. 235) oraz niektórych innych ustaw, zmieniono właściwość organu w przedmiocie rozstrzygania spraw dotyczących usuwania przeszkód, które nie są obiektem budowlanym. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. a ustawy Prawo lotnicze, wyłączną kompetencję w tym zakresie powierzono starostom właściwym dla nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza.

¹⁰ Dalej: Prezes ULC.

¹¹ Aero Partner Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie. Dalej: Aero Partner lub zarządzający.

¹² Wniosek z 27 maja 2019 r.

¹³ Zgodnie z ich brzmieniem: bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

¹⁴ Dz. U. z 2023 poz. 775, ze zm. Ustawa zwana dalej: kpa.

¹⁵ Dalej: LP.

¹⁶ Dalej: Stowarzyszenie.

strategicznych inwestycji w postaci lotniska na podstawie jednej kompleksowej decyzji, spowodować może wydatkowanie publicznych środków, bez osiągnięcia zakładanego efektu, czego przykładem jest lotnisko Białystok-Krywlany, a w przyszłości w podobnej sytuacji mogą znaleźć się inni inwestorzy publiczni realizujący podobne inwestycje.

Ponadto w ocenie NIK część czynności realizowanych w postępowaniach administracyjnych, które miały doprowadzić do usunięcia naturalnych przeszkód lotniczych (wycinki drzew), prowadzone było w sposób przewlekły. Działo się tak pomimo, że zgodnie z art. 35 ust. 1 kpa, sprawy administracyjne powinny być prowadzone bez zbędnej zwłoki. Dla przykładu, dopiero po czterech miesiącach od wszczęcia 19 lutego 2019 r. postępowania, zwrócono się do strony o pełną dokumentację geodezyjną niezbędną do rozpatrzenia wniosku, wyznaczono sześciomiesięczny termin na przedłożenie dokumentacji geodezyjnej, podczas gdy w praktyce jej wykonanie, od czasu zlecenia do odbioru, zajęło niecały miesiąc. Jednak działania te, z uwagi na powyższe okoliczności nie miały istotnego wpływu na długość prowadzonych postępowań.

Środki finansowe na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na terenie lotniska, Miasto wydatkowało zgodnie z przeznaczeniem oraz w wysokości przewidzianej w uchwałach budżetowych. Jednak zawarto jeden aneks (z dziewięciu) do umowy z wykonawcą bez ustalenia jego wynagrodzenia, a tym samym zaciągnęło w końcu 2019 roku zobowiązanie obciążające wydatki 2020 roku, bez ustalenia jego wartości, tj. wbrew art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷. Ponadto w Urzędzie przechowywana była niekompletna dokumentacja z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na terenie lotniska, a także nie ewidencjonowano zabezpieczeń należytego wykonania umowy zawartej z wykonawcą, wybranym w tym postępowaniu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Realizacja i finansowanie inwestycji związanej z przekształceniem lotniska Białystok-Krywlany z lotniska użytku wyłącznego na lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji

1. Pierwsza deklaracja współpracy pomiędzy Miastem Białystok a Samorządem Województwa Podlaskiego, której celem miała być budowa podlaskiego lotniska regionalnego została podpisana 18 grudnia 2003 r. Strony zobowiązały się wówczas m.in. do kontynuowania starań mających na celu nieodpłatne pozyskanie gruntów w okolicach wsi Topolany od Agencji Nieruchomości Rolnych, na których miało zostać zlokalizowane lotnisko regionalne. Jednak ze względu na brak możliwości finansowych budowy docelowego lotniska regionalnego, strony zobowiązały się do modernizacji lotniska Białystok-Krywlany, w celu zaspokojenia ówczesnych potrzeb lotnictwa dyspozycyjnego i specjalnego w regionie. W związku z powyższym w 2005 roku Zarząd Województwa podjął decyzję o przystąpieniu do opracowania dokumentacji projektowej modernizacji tymczasowego lotniska na Krywlanach, które miało posiadać drogę startową o długości 1.400 m, tj. o minimalnych parametrach technicznych, zaspokajających na ówczesnym etapie potrzeby województwa. Pierwotnie zakładano, że możliwe będzie przebudowanie lotniska Krywlany bez konieczności wychodzenia poza jego dotychczasowe granice. W praktyce okazało się, że z uwagi na długość i umiejscowienie pasa startowego konieczne byłoby częściowe wylesienie terenu przyległego do lotniska. Tym samym zaistniała konieczność opracowania dla tego terenu planu miejscowego, który byłby podstawą do rozszerzenia granic planowanego lotniska, z jednoczesnym prawem do dokonania wylesienia części terenu. Opracowany przez Miasto projekt planu miejscowego zgodnie z obowiązującymi procedurami przekazano Prezesowi ULC do uzgodnienia. Prezes ULC 6 lipca 2007 r. odmówił uzgodnienia planu wskazując, że lotnisko Krywlany w *Programie rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych* z 2007 roku zostało ujęte jako lotnisko regionalne o kodzie referencyjnym 4D i minimalnej długości drogi startowej 2.000 m. Zaznaczył, że plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać docelowe parametry lotniska. W związku z postanowieniem Prezesa ULC, 23 lipca 2007 r. Sejmik Województwa Podlaskiego wyraził poparcie dla działań Zarządu Województwa Podlaskiego do wybudowania lotniska regionalnego zlokalizowanego na terenie białostockich Krywlan, o ile wstępny raport oddziaływania na środowisko i wstępny projekt lotniska z pasem o długości 2.100 m potwierdzą możliwość takiej lokalizacji. Rada Miasta Białystok 31 marca 2008 r. wyraziła wolę utworzenia wspólnie z Samorządem

¹⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ufp*.

Województwa Podlaskiego spółki Port Lotniczy – Białystok. Realizacja lotniska w województwie podlaskim została wpisana jako projekt kluczowy w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2007-2013 (wartość projektu 493 mln zł, w tym dofinansowania ze środków UE 352,5 mln zł). W związku z faktem, że lokalizacja lotniska wymagała zmiany sposobu użytkowania terenów leśnych, tzn. wycinki 100 ha Lasu Solnickiego, Marszałek oraz Prezydent wystąpili 31 grudnia 2007 r. do Ministra Środowiska, o ewentualną możliwość uzyskania zgody na zmianę gospodarki drzewostanem w kompleksie lasów okalających Białystok w okolicy Krywlan. Minister w odpowiedzi z 8 marca 2008 r. stwierdził, że nie otrzymał formalnego wniosku o zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jednocześnie poinformował, że wpłynęły do niego liczne protesty mieszkańców dotyczące lokalizacji lotniska. Jeszcze przed uzyskaniem odpowiedzi, Rada Miasta Białystok 25 lutego 2008 r. uchyliła swoją uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wstrzymało dalsze prace związane z lokalizacją lotniska regionalnego na Krywlanach. W związku z niepowodzeniem projektu budowy lotniska regionalnego w innych lokalizacjach, który miał być finansowany z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego 2014-2020¹⁸, powrócił ponownie pomysł budowy lotniska lokalnego w Białymstoku. Sejmik Województwa Podlaskiego 24 stycznia 2014 r. rekomendował Zarządowi Województwa podjęcie współpracy z Prezydentem na rzecz budowy utwardzonego pasa na lotnisku Krywłany o długości 1.350 m. (akta kontroli str. 11-37)

Potrzebę zwiększenia zewnętrznej dostępności komunikacyjnej Białegostoku poprzez rozwój transportu lotniczego uwzględniały dokumenty strategiczne. W Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020-plus¹⁹ wskazano, że słabą stroną Białegostoku był brak lotniska obsługującego regularny transport pasażerski i towarowy, co było jednym z czynników peryferyjności i niskiej atrakcyjności inwestycyjnej miasta. W ramach priorytetów działań było wpieranie projektów zmierzających do poprawy standardów oraz rozbudowy infrastruktury lotniczej. W celu realizacji ww. celów strategicznych Miasto zleciło opracowanie dokumentu dotyczącego przekształcenia lotniska użytku wyłącznego Białystok-Krywłany w lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji²⁰. Z opracowanego 27 czerwca 2014 r. dokumentu wynikało, że przekształcenie lotniska wymagało przeprowadzenia procedury obowiązującej przy tworzeniu lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji i nie mogło być dokonane w trybie jej zgłoszenia do rejestru lotnisk. W opracowaniu tym wskazano również, że dzierżawca lotniska Aeroklub Białostocki, jako stowarzyszenie nie mógł być zarządzającym lotniskiem użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji. Wskazano również, że jeżeli zarządzającym lotniskiem miałby być podmiot inny niż publiczny, wówczas mogłaby to być wyłącznie spółka kapitałowa Aeroklubu – to jest spółka, w której Aeroklub ma większościowy pakiet akcji lub udziałów. Prezydent i Aeroklub Polski 2 lutego 2015 r. podpisali list intencyjny w sprawie otwarcia na Krywlanach lotniska użytku publicznego (działającego na podstawie art. 54 ust. 5 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo Lotnicze²¹) poprzez zmianę jego statusu z lotniska użytkowania wyłącznego na lotnisko użytkowania publicznego. Aeroklub Polski zobowiązał się m.in. do podjęcia działań w celu niezwłocznej zmiany statusu z lotniska użytku wyłącznego na lotnisko użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji, natomiast Miasto zobowiązało się m.in. do odnowienia pola wzlotów i budowy utwardzonej drogi startowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą, po uzyskaniu przez lotnisko statusu lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji z drogą startową o nawierzchni naturalnej. W nawiązaniu do postanowień listu intencyjnego 18 czerwca 2015 r. Aeroklub Polski zwrócił się do Prezydenta o zgodę na zmianę zarządzającego lotniskiem z Aeroklubu Polskiego na Aero Partner Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie²². Zmiana ta była konieczna, bowiem Aeroklub Polski nie spełniał przesłanek do wykonywania funkcji zarządzającego lotniskiem, z uwagi na formę prawną prowadzenia działalności. Przesłankę tę spełniał Aero Partner spółka celowa powołana przez Aeroklub Polski, która na podstawie art. 174 ust. 2 pkt 3 Prawa Lotniczego mogła uzyskać zezwolenie na zarządzenie lotniskiem użytku publicznego. Prezydent wyraził zgodę na zmianę zarządzającego lotniskiem. Decyzją z 7 stycznia 2015 r. Prezes ULC potwierdził spełnianie przez Aero Partner wymagań związanych z eksploatacją

¹⁸ Sejmik Województwa Podlaskiego 24 stycznia 2014 r. zajął stanowiska w sprawie lotniska regionalnego, w którym wyraził poparcie dla decyzji Zarządu Województwa, zgodnie z którą budowa lotniska nie będzie priorytetem w nowej perspektywie finansowej i nie znajdzie się na liście najważniejszych planowanych inwestycji transportowych.

¹⁹ Dokument opublikowany pod adresem: https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/rozwoj_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialestoku-na-lata-2011---2020-.html.

²⁰ Umowa z 28 maja 2014 r.

²¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 2110. Ustawa zwana dalej: *Prawem Lotniczym*.

²² Dalej: Aero Partner lub zarządzający.

i zarządzaniem lotniskiem Białystok-Krywlany, określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 czerwca 2013 r. w sprawie wymagań technicznych i eksploatacyjnych w stosunku do lotnisk użytku wyłącznego oraz sposobu i trybu przeprowadzania kontroli sprawdzającej²³. Następnie decyzją z 12 stycznia 2016 r. wyraził zgodę na przekazanie zarządzania lotniskiem Białystok-Krywlany przez Aeroklub Polski spółce Aero Partner i wpisał tę zmianę do rejestru lotnisk.

(akta kontroli str. 38-93)

Równolegle do działań w zakresie certyfikacji Miasto zleciło opracowanie programu funkcjonalno-użytkowego dla zadania *Budowa pola wzlotów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na lotnisku Białystok-Krywlany w sposób zgodny z wymaganiami techniczno-eksploatacyjnymi właściwymi dla lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji*²⁴. Z opracowanego programu wynikało, że lotnisko będzie wykorzystywane do lotów wykonywanych z widocznością w dzień i w nocy, zaś w późniejszej perspektywie, również do lotów wg. wskazań przyrządów. Użytkownikami lotniska będą: Aeroklub Białostocki, Podlaski Oddział Straży Granicznej, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, prywatni właściciele i użytkownicy statków powietrznych oraz inne podmioty prowadzące działalność lotniczą według posiadanych koncesji i certyfikatów. Zaprojektowano dwie drogi startowe, główną o nawierzchni sztucznej o długości 1.350 metrów i szerokości 30 metrów, co kwalifikowało lotnisko do kodu 3C oraz dodatkową o nawierzchni naturalnej o długości 910 metrów i szerokości 160 metrów. Podstawowym celem rozbudowy i modernizacji była możliwość pełnienia funkcji komunikacyjnych i wykonywania lotów General Aviation²⁵ na utwardzonym pasie startowym w formule prawnej lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji. W ramach funkcji komunikacyjnych planowano obsługę nieregularnego transportu lotniczego zarówno pasażerskiego jak i towarowego. Budowa utwardzonej drogi startowej umożliwić miała wykonywanie startów i lądowań statków powietrznych, które do tej pory z lotniska korzystać nie mogły. W przyszłości planowano rozbudowę lotniska o niewielki terminal pasażerski wraz z wieżą kontroli lotów, służący nieregularnemu ruchowi lotniczemu. Koszt realizacji ww. prac na terenie lotniska oszacowano na kwotę 32,6 mln zł. W związku z koniecznością modernizacji lotniska Białystok-Krywlany poprzez budowę utwardzonej drogi startowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą 25 kwietnia 2016 r. Prezydent zawarł porozumienie z Aero Partner w celu realizacji procesu modernizacji, w którym m.in. zarządzający lotniskiem powierzył Miastu prowadzenie procesu inwestycyjnego w charakterze inwestora zastępczego.

(akta kontroli str. 94-194)

W związku z podpisaniem 17 listopada 2017 r. umowy na wykonanie dokumentacji i robót budowlanych na lotnisku Białystok-Krywlany o wartości 45.048,3 tys. zł, Sejmik Województwa Podlaskiego 26 marca 2018 r. podjął uchwałę w sprawie udzielenia pomocy finansowej Miastu na przebudowę i rozbudowę lotniska Krywlany wraz z budową i rozbudową niezbędnej infrastruktury technicznej w kwocie 16.000 tys. zł. Umowa w sprawie udzielenia dotacji celowej pomiędzy Prezydentem a Zarządem Województwa Podlaskiego została zawarta 15 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 195-201)

W celu ustalenia najlepszego modelu zarządzania lotniskiem użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji z utwardzoną drogą startową Miasto zleciło opracowanie usługi doradczej obejmującej przygotowanie analizy w zakresie możliwych wariantów zarządzania lotniskiem²⁶. W opracowaniu tym przedstawiono modele zarządzania lotniskiem przez: jednostki organizacyjne Miasta, zlecenie zarządzania podmiotowi zewnętrznemu oraz zlecenie zarządzania na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego. Podsumowując rozważania na temat poszczególnych modeli zarządzania lotniskiem w opinii zauważono brak uniwersalnej metody współpracy z partnerem prywatnym w tej dziedzinie. Przed wyborem optymalnego modelu rekomendowano przeprowadzenie analizy w zakresie wielu czynników, m.in. celu jaki przyświeca właścicielom lotniska, zakresowi kontroli jaki chcą zachować nad lotniskiem, sytuacji finansowej podmiotu zarządzającego lotniskiem oraz zainteresowania potencjalnych inwestorów. Wskazano, że w przypadku lotniska Białystok-Krywlany analizie poddany zostać powinien przede wszystkim model zarządzania lotniskiem Radom-Sadków.

(akta kontroli str. 202-252)

²³ Dz. U. poz. 741.

²⁴ Umowa z 31 marca 2015 r.

²⁵ Loty o tym charakterze obejmują cały ruch lotniczy (prywatny i komercyjny) z wyłączeniem lotów rozkładowych oraz wojskowych.

²⁶ Na podstawie umowy z 15 czerwca 2018 r. zawartej z Kancelarią Radcy Prawnego Agnieszka Sznaider.

Po zrealizowaniu zasadniczej części prac w zakresie modernizacji lotniska, której głównym elementem była budowa utwardzonego pasa startowego o długości 1.350 metrów, Miasto zleciło aktualizację programu funkcjonalno-użytkowego²⁷. Celem aktualizacji było wskazanie optymalnej lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury lotniskowej, tj. wieży kontroli lotów, terminala odpraw pasażerskich wraz z terminalem cargo oraz pomieszczeniami dla służb lotniskowych i Straży Granicznej w bezpośrednim sąsiedztwie płyty postojowej lub innej funkcjonalnej lokalizacji, hangaru, płyty stanowiska odladania samolotów, płyty izolowanego stanowiska postojowego samolotów, dróg kołowania samolotów, stacji paliw wraz z urządzeniami towarzyszącymi przeznaczonej do stacjonarnego tankowania samolotów, parkingu dla samochodów osobowych, układu drogowego oraz ogrodzenia lotniska²⁸. W dokumencie wskazano, że po wybudowaniu drogi startowej o nawierzchni sztucznej o wymiarach 1.350 m x 30 m oraz drogi startowej o nawierzchni trawiastej wraz z płytą postojową, planowany był kolejny etap rozbudowy i przebudowy lotniska w celu umożliwienia wykonywania operacji lotniczych związanych z ruchem pasażerskim. Zawierał on również informację o prowadzonych wówczas rozmowach z przewoźnikiem Polskimi Liniami Lotniczymi LOT, które dotyczyły możliwości wykonywania operacji przez samoloty Bombardier Q400 oraz Embraer 170 na lotnisku Białystok-Krywlany na trasie Warszawa-Białystok-Warszawa. Żaden z obydwu typów samolotów nie był brany pod uwagę przy projektowaniu lotniska, ze względu na fakt, że dla obydwu wymagalna długość drogi startowej wynosiła powyżej 1.350 metrów. Ustalenie, jakie ograniczenia w wykonywaniu operacji lotniczych determinowała długość drogi startowej, tj. 1.350 m i z jakimi zmianami w infrastrukturze może się wiązać usunięcie tychże ograniczeń była przedmiotem analizy ekspertów PLL LOT. Wnioski z tych analiz mogłyby zostać uwzględnione w projekcie budowlanym i umożliwić w przyszłości wykonywanie przez ww. statki powietrzne, operacji lotniczych na lotnisku Białystok-Krywlany. Podstawowe parametry przyjęte przez Miasto do określenia elementów niezbędnej infrastruktury przedstawiały się następująco: całodobowa obsługa ruchu lotniczego, niski poziom natężenia ruchu lotniczego, całkowita ilość operacji wykonywanych przez samoloty typu SAAB 2000, Bombardier/Dash Series 400 oraz Embraer 170 lub zbliżonych, wykonujących przewozy pasażerskie w ciągu roku, nie przekroczy 5% całkowitej ilości operacji wykonywanych na lotnisku, płyta postojowa dla samolotów umożliwiająca jednoczesny postój dwóch samolotów kodu C, wykonywanie operacji lotniczych przez samoloty o napędzie odrzutowym oraz terminal przeznaczony do obsługi 100.000 pasażerów rocznie. (akta kontroli str. 253-259)

W dalszej kolejności Miasto zleciło sporządzenie opracowania dotyczącego określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Białystok-Krywlany, wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności²⁹. W opracowaniu tym wykonawca rekomendował powierzenie zarządzania lotniskiem spółce z ograniczoną odpowiedzialnością będącej w całości własnością Miasta³⁰. Takie rozwiązanie umożliwiłoby samodzielne decydowanie o sprawach spółki. Pomimo istnienia innych rozwiązań w zakresie możliwości zarządzania lotniskiem, realizacja tych zadań przez spółkę komunalną została uznana za najkorzystniejszą, bowiem podmiot zarządzający lotniskiem Aero Partner, z racji przeważającej jego aktywności w zakresie szkoleń lotniczych, nie był zainteresowany rozwojem lotniska w odniesieniu do możliwości komercyjnych przewozów pasażerskich i cargo, które w dalszej perspektywie mogłoby ograniczać dostępność lotniska dla szkoleń lotniczych. Ponadto nie był zainteresowany inwestowaniem w rozbudowę lotniska, ponieważ ówczesna infrastruktura była wystarczająca na potrzeby prowadzonych szkoleń i nie posiadał on również środków na inwestycje.

W odniesieniu do możliwości rozwoju ruchu pasażerskiego w opracowaniu wskazano, że na bazie ówczesnej infrastruktury lotniska i po wykonaniu określonych modyfikacji oraz inwestycji, istniała możliwość uruchomienia komercyjnych połączeń pasażerskich oraz cargo. W zakresie potencjału rynku przewozów pasażerskich dla lotniska Krywlany – przy przyjęciu założenia, że tzw. *obszar ciężenia* obejmował województwo podlaskie wraz z częścią warmińsko-mazurskiego, mazowieckiego oraz obszaru ciężenia lotniska w Grodnie na Białorusi oraz biorąc pod uwagę, że samo województwo podlaskie w 2019 roku zamieszkiwało 1,2 mln mieszkańców i uwzględniając średni wskaźnik mobilności dla Polski (w 2019 roku osiągnął wartość 1,29%) – wskazano, że istniał potencjał ruchu pasażerskiego

²⁷ Umową z 16 lipca 2019 r. zawarta z INNEBO GROUP Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

²⁸ Dokument został opublikowany pod adresem: https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/lotnisko/dokumenty/program-funkcjonalno-uzytkowy.html.

²⁹ Na podstawie umowy z 28 lipca 2020 r.

³⁰ Opracowanie opublikowano pod adresem: https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/lotnisko/dokumenty/opracowanie-dotyczace-okreslenia-modelu-zarzadzania-operacyjnego-lotniska-krywlany.html.

dla lotniska w Białymstoku. Jednak z ówczesnych danych statystycznych wynikało, że aby w Polsce osiągnąć trwałą rentowność, lotnisko powinno obsłużyć rocznie ok. 1,5 mln pasażerów (w 2019 roku w Polsce rentowność osiągnęło tylko pięć z 14 portów lotniczych)³¹. Zdaniem autorów osiągnięcie takiej liczby pasażerów w przypadku lotniska w Białymstoku byłoby możliwe w perspektywie 10-20 lat, po odpowiedniej modernizacji infrastruktury oraz inwestycji na lotnisku umożliwiającej operowanie samolotów o pojemności powyżej 50 miejsc. Jednak ze względu na panującą wówczas pandemię COVID-19 perspektywa ta mogłaby ulec wydłużeniu.

W opracowaniu oszacowano, że Miasto na rozpoczęcie funkcjonowania lotniska Krywlany poniesie w latach 2021-2025 wydatki w kwocie około 128 mln. Spośród wszystkich założonych nakładów największą wartość stanowiły koszty inwestycji na zbudowanie infrastruktury portu lotniczego. W sumie w latach 2021-25 miałyby one wynosić 58 mln zł, z czego ok. 14 mln zł to koszty I etapu³², a kwota 44 mln zł to koszty II etapu³³. Drugą pozycją stanowiły nakłady finansowe przeznaczone na zapewnienia funkcjonowania spółki zarządzającej lotniskiem, które były szacowane na 25 mln zł w 2021 roku i 30 mln zł w 2023 roku. W tym samym okresie przychody spółki z tytułu prowadzonej działalności oszacowano na 10 mln zł.

W opracowaniu podkreślono, że najszerzej stosowanym do 2019 roku instrumentem finansowym rozwoju w innych portach regionalnych w Polsce i Europie były środki Unii Europejskiej. Środki te były przewidziane m.in. w ramach perspektywy finansowej 2020 r., która dobiegła końca. Tak więc w celu pokrycia kosztów działalności konieczne byłyby dopłaty do kapitału spółki zarządzającej. Jednak w opracowaniu wskazano, że Komisja Europejska może zgłaszać wątpliwości, co do zgodności inwestycji w infrastrukturę portu lotniczego w porcie lotniczym znajdującym się na obszarze ciężenia istniejącego innego portu lotniczego, jeżeli istniejący port lotniczy nie działa na granicy maksymalnej przepustowości lub w jej pobliżu. Przy czym jednocześnie wskazano, że przepisy rozporządzenia UE nr 659/2014³⁴, dotyczące możliwości udzielenia pomocy publicznej, miały zastosowanie do portów lotniczych obsługujących rocznie poniżej 200 tys. pasażerów, co w przypadku lotniska w Białymstoku w okresie objętym prognozą finansową do 2025 roku miało miejsce.

W podsumowaniu analizy wskazano, że przy podejmowaniu decyzji odnośnie realizacji projektu nie należy traktować istnienia i funkcjonowania portu lotniczego w Białymstoku w krótkoterminowym okresie w kategoriach bezpośrednich korzyści finansowych płynących z faktu istnienia samego lotniska, ale z tego jaki będzie ono miało wpływ na rozwój Białegostoku i Województwa. Autorzy opracowania rekomendowali utworzenie spółki początkowo wyłącznie przez Miasto, co zdecydowanie ułatwi zarządzanie i realizację strategii rozwoju portu lotniczego. W takim wariancie nie był wykluczony również udział finansowy samorządu województwa podlaskiego w projekcie m.in. poprzez system dotacji i dofinansowań, tak jak to miało miejsce w przypadku dofinansowania budowy obecnego pasa startowego o długości 1.350 m. (akta kontroli str. 260-269)

2. W dniu wydania przez Prezesa ULC zgody na przekazanie zarządzania lotniskiem Białystok-Krywlany spółce Aero Partner, tj. 12 stycznia 2016 r. zarządzający złożył wniosek w sprawie wydania decyzji o ograniczonej certyfikacji lotniska Krywlany (EPBK) z nawierzchnią naturalną (wcześniej lotnisko było lotniskiem użytku wyłącznego). Zgodnie z art. 59a ust. 2 Prawa Lotniczego we wniosku tym wskazał, że z lotniska realizowane będą loty o charakterze handlowym i niehandlowym, w poniedziałki w godzinach 10-16, środy w godz. 10-14, oraz piątki w godz. 10-16, a operować z niego będą statki powietrzne (samoloty, szybowce i śmigłowce) o maksymalnej masie startowej nieprzekraczającej 5,7 tys. kg i długości referencyjnej startu do 520 m. Pismem z 20 stycznia 2016 r. zarządzający lotniskiem doprecyzował wniosek wskazując, że z lotniska będą realizowane loty krajowe z widocznością w dzień i w nocy, a operować z niego będą statki powietrzne o długości referencyjnej startu do 620 m. Następnie 25 stycznia 2016 r. ponownie doprecyzował wniosek wskazując, że z lotniska obsługiwane będą loty z widocznością w dzień, a lotnisko będzie

³¹ Kraków, Modlin, Poznań, Katowice, Wrocław i Gdańsk.

³² W ramach I etapu rozbudowy lotniska w latach 2021-2022 proponowano m.in. budowę parkingu samochodowego, prace adaptacyjne istniejących obiektów, oświetlenie pasa (dostosowanie), instalację urządzeń do nawigacji GPS, zakup urządzeń łączności, zakup sprzętu do utrzymania pasa (lato/zima), budowę hangaru na sprzęt do utrzymania pasa (lato/zima), zakup samochodów strażackich, budowę hangaru na sprzęt ppoż oraz remont budynku portu i budowę terminala kontenerowego.

³³ W ramach II etapu rozbudowy lotniska w latach 2023-2025 proponowano budowę: płaszczyzny tankowania i odladzania, parkingu samochodowego oraz terminali pasażerskich i CARGO.

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 659/2014 z dnia 15 maja 2014 r. zmieniające rozporządzenie (we) nr 638/2004 w sprawie danych statystycznych wspólnoty odnoszących się do handlu towarami między państwami członkowskimi w odniesieniu do powierzenia komisji uprawnien delegowanych i wykonawczych do przyjmowania niektórych środków, przekazywania informacji przez organy celne, wymiany danych poufnych między państwami członkowskimi i zdefiniowania wartości statystycznej z dnia 15 maja 2014 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 189, str. 128)

funkcjonowało sezonowo, w godzinach ustalonych przez zarządzającego. Prezes ULC 27 stycznia 2016 r. wydał decyzję o ograniczonej certyfikacji lotniska użytku publicznego dla lotniska Białystok-Krywlany, w której uwzględnił wniosek zarządzającego (mogło ono obsługiwać loty z widocznością w porze dziennej, krajowe, handlowe i niehandlowe, statków powietrznych o maksymalnej masie startowej nieprzekraczającej 5,7 tys. kg i długości referencyjnej startu do 620 m). Po uzyskaniu decyzji o ograniczonej certyfikacji lotniska użytku publicznego Aero-Partner złożył 1 lutego 2016 r., na podstawie art. 161 ust. 1 Prawa Lotniczego, wniosek o wydanie certyfikatu lotniska użytku publicznego (AC) dla lotniska niepodlegającego wymogom rozporządzenia nr 216/2008/WE³⁵. We wniosku tym, stosownie do obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 marca 2013 r. w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym³⁶, zawarto informacje i dokumenty wymagane § 16 i 17, zaś na podstawie art. 69 ust. 4 Prawa Lotniczego wniosek o zatwierdzenie Instrukcji operacyjnej lotniska Białystok-Krywlany (EPBK), Wydanie I 2016³⁷. Decyzją z 3 marca 2016 r. Prezes ULC zatwierdził Instrukcję operacyjną lotniska, a następnie decyzją z 4 kwietnia 2016 r. wydał zarządzającemu lotniskiem certyfikat lotniska AC z mocą obowiązującą od 4 kwietnia 2016 r. do 3 kwietnia 2017 r.³⁸ Zgodnie ze specyfikacją do certyfikatu na lotnisku można było wykonywać loty z widocznością, krajowe, handlowe i niehandlowe, w porze dziennej i nocnej okresowo, w terminach i godzinach ustalonych przez zarządzającego i podanych do publicznej wiadomości, lądować mogły statki o maksymalnej masie startowej 5.7 tys. kg i długości referencyjnej startu do 620 m³⁹. Zarządzający złożył 11 kwietnia 2016 r. wniosek o zmianę decyzji o ograniczonej z certyfikacji lotniska Białystok-Krywlany poprzez dopuszczenie do lotów krajowych i międzynarodowych, dziennych i nocnych⁴⁰. Pismem z 15 kwietnia 2016 r. Aero Partner wycofał wniosek o zmianę decyzji o ograniczonej certyfikacji z 11 kwietnia 2015 r., w związku z koniecznością przeprowadzenia procedury mającej na celu dopisanie lotniska do listy lotnisk międzynarodowych i złożył kolejny wniosek o zmianę decyzji o ograniczonej certyfikacji poprzez dopuszczenie do lotów krajowych, dziennych i nocnych. Decyzją z 19 maja 2016 roku Prezes ULC zmienił decyzje o ograniczonej certyfikacji zgodnie z wnioskiem zarządzającego. W związku z wydaniem decyzji o zmianie decyzji o ograniczonej certyfikacji zarządzający 9 czerwca 2016 r. złożył wniosek o zmianę certyfikatu, na podstawie którego Prezes ULC decyzją z 23 sierpnia 2016 r. dokonał zmiany decyzji z 4 kwietnia 2016 r. w sprawie wydania certyfikatu zgodnie z wnioskiem poprzez dodanie w treści certyfikatu określenie w porze dziennej i nocnej. Niezwłocznie po zakończeniu procedury certyfikacyjnej, 23 sierpnia 2016 r. zarządzający złożył wniosek o zmianę danych rejestrowych lotniska. Decyzją z 19 września 2016 r. Prezes ULC zmienił m.in. status lotniska z użytku wyłącznego na publiczne o ograniczonej certyfikacji. Aero Partner w związku z zakończeniem budowy nowego pasa startowego na lotnisku Krywlany, 30 stycznia 2020 r. złożył wniosek o zmianę dotychczasowego certyfikatu, poprzez zmianę charakterystyki statków powietrznych, które mogły na nim operować na statki powietrzne o masie startowej powyżej 5.700 kg i długości referencyjnej startu do 1.226 m. Następnie 18 lutego 2020 r. złożył wniosek o zmianę decyzji o ograniczonej certyfikacji, w zakresie zmiany charakterystyki statków powietrznych jakie mogły operować z lotniska na statki powietrzne ACN 24 o długości referencyjnej do startu 818 m, odpowiadające wartości kodu referencyjnego 2B. Decyzją z 6 marca 2020 r. Prezes ULC zmienił decyzję o ograniczonej certyfikacji wskazując, że na lotnisku mogą być użytkowane statki powietrzne odpowiadające warunkom technicznym i eksploatacyjnym lotniska o kodzie referencyjnym 2B i długości referencyjnej startu 818 m, wskazane w decyzji parametry drogi startowej uwarunkowane były parametrami i lokalizacją naturalnych przeszkód lotniczych, które nie pozwalały na wykorzystanie całej długości wybudowanego pasa startowego o nawierzchni sztucznej. Następnie decyzją z 3 kwietnia

³⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 216/2008 z dnia 20 lutego 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w zakresie lotnictwa cywilnego i utworzenia Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego oraz uchylające dyrektywę Rady 91/670/EWG, rozporządzenie (WE) nr 1592/2002 i dyrektywę 2004/36/WE (Dz.U. L 079, 19.3.2008, p.1).

³⁶ Dz. U. poz. 421.

³⁷ Wniosek został uzupełniony pismami z odpowiednio 17 i 25 lutego 2016 r.

³⁸ Ważność certyfikatu została przedłużona do 3 kwietnia 2020 r. na podstawie decyzji z 3 kwietnia 2017 r.

³⁹ W treści specyfikacji do certyfikatu wydanej przez Prezesa ULC błędnie wpisano, że na lotnisku mogły być wykonywane loty w porze nocnej, bowiem decyzja zezwalająca na wykonywanie takich lotów wydana została 19 maja 2016 r., tj. ponad miesiąc później.

⁴⁰ W związku z wydaniem decyzji Prezesa ULC odnośnie wpisania przenośnego systemu świateł drogi startowej na lotnisku Białystok Krywlany do Rejestru Lotniczych Urządzeń Naziemnych z 29 czerwca 2015 r. oraz decyzji na wpisanie przenośnego oświetlenia punktu celowania do Rejestru Lotniczych Urządzeń Naziemnych z 6 lipca 2016 r.

2020 r. wydał certyfikat lotniska ważny do 4 października 2022 r.⁴¹, ważność którego decyzją z 4 października 2022 roku została przedłużona do 4 października 2024 r.

(akta kontroli str. 270-364)

Z uwagi na planowaną etapową modernizację lotniska Białystok-Krywlany, Aero Partner (działając w imieniu Aeroklubu Polskiego zarządzającego wówczas lotniskiem), na podstawie art. 60 ust. 1 Prawa lotniczego złożył 8 grudnia 2015 r. wniosek o zezwolenie na zmianę cech technicznych i eksploatacyjnych lotniska polegającą na zmianie ukształtowania pola wzlotów oraz powierzchni ograniczających wysokość zabudowy głównie w związku z budową nieprzypadkowej drogi startowej o kodzie referencyjnym ICAO: 3C i wymiarach 1.350 m długości i 30 m szerokości. Prezes ULC dwukrotnie wezwał⁴² Aero Partner do uzupełnienia wniosku o prawidłowe wyznaczenie promienia powierzchni poziomej wewnętrznej lotniska, wyznaczenie powierzchni ograniczających lotniska i wyznaczenie granicy lotniska oraz ujednolicenie map. W odpowiedzi na wezwanie Aero Partner uzupełniło wniosek⁴³ zgodnie z sugestiami Prezesa ULC. Decyzją z 15 lipca 2016 r. Prezes ULC zezwolił na wprowadzenie istotnych zmian eksploatacyjnych i technicznych cech lotniska Białystok-Krywlany, zgodnie z wnioskiem zarządzającego. Cztery dni po otrzymaniu załączników kartograficznych⁴⁴, tj. 22 października 2018 r. zarządzający lotniskiem złożył wniosek o wpis zmian do rejestru lotnisk cywilnych, w tym w całości dotyczących budowy nowych obiektów infrastruktury lotniskowej i wyznaczenia nowych powierzchni ograniczających wysokość zabudowy i obiektów naturalnych dla projektowanych dróg startowych oraz w części likwidacji infrastruktury lotniskowej (likwidacja wskaźnika kierunku wiatru). Prezes ULC po uzupełnieniu wniosku przez Aero Partner⁴⁵, decyzją z 19 grudnia 2018 r. zmienił dane rejestrowe lotniska Białystok Krywlany.

(akta kontroli str. 365-399)

3. Wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji związanej z budową na lotnisku Białystok-Krywlany pasa startowego o długości 1.350 m wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną Prezydent złożył do Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku⁴⁶ 10 maja 2016 r. Dokumentacja dotycząca postępowania o wydanie decyzji środowiskowej, w tym część załączników przedłożonych wraz z wnioskiem, wymaganych art. 74 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*⁴⁷, a także odpowiedzi Prezydenta z 9 czerwca 2016 r. w sprawie uzupełnienia braków merytorycznych wniosku, została przekazana przez RDOŚ do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie⁴⁸, w związku ze skargą Stowarzyszenia na decyzję Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska⁴⁹, utrzymującą w mocy decyzję własną, odmawiającą stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej RDOŚ z 9 listopada 2016 r. o czym będzie mowa w dalszej części wystąpienia. Niemożliwe było więc zweryfikowanie przez kontrolę NIK przewidywanego we wniosku obszaru, na który miało oddziaływać przedsięwzięcie.

(akta kontroli str. 401-419)

Postanowieniem z 11 lipca 2016 r. RDOŚ, uwzględniając opinię Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku, nałożył na inwestora obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla planowanego przedsięwzięcia w pełnym zakresie. Jednocześnie 9 sierpnia 2016 r. RDOŚ zawiesił postępowanie w sprawie wydania decyzji środowiskowej. Raport o oddziaływaniu na środowisko⁵⁰ został przedłożony 19 sierpnia 2016 r. Dokument ten potwierdzał, że projektowane przedsięwzięcie inwestycyjne w fazie budowy, eksploatacji, likwidacji nie spowoduje negatywnego oddziaływania na wszystkie komponenty środowiska i jest zgodne z wymogami ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony

⁴¹ Na podstawie art. 15zzzzca ustawy z 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.), ważność certyfikatu została przedłużona do 4 października 2022 r.

⁴² Pismami z 1 lutego oraz 19 kwietnia 2016 r.

⁴³ Pismami z 25 lutego, 1 marca, 25 maja, 30 września i 8 lipca 2016 r.

⁴⁴ Zgodnie z oświadczeniem Aero Partner otrzymał je 18 października 2018 r.

⁴⁵ Prezes ULC wzywał do uzupełnienia wniosku pismem z 5 listopada 2018 r., zarządzający przekazał dokumentację pismami z 9 i 26 listopada 2018 r.

⁴⁶ Dalej: RDOŚ.

⁴⁷ Dz.U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm. Ustawa zwana dalej: oos.

⁴⁸ W trakcie kontroli zwrócono się do RDOŚ o przedłożenie części dokumentacji. Poproszono także o wskazanie czy Nadleśnictwo Dojlidy było stroną postępowania w procedurze wydawania decyzji środowiskowej z 2016 r. oraz składało wnioski/dowody. W odpowiedzi z 16 stycznia 2024 r. RDOŚ poinformował, że *sprawa została przekazana do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie*.

⁴⁹ Dalej: GDOŚ.

⁵⁰ Dalej: Raport.

środowiska⁵¹ i ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵². Według Raportu głównym wyznacznikiem do wycinki drzew były powierzchnie ograniczające wysokość zabudowy i obiektów naturalnych. Zgodnie z nimi, do wycinki, na terenie opracowania, przeznaczono 71 szt. drzew. Ponadto do usunięcia przewidziano obszary leśne na terenie lotniska określone powierzchniowo, na usunięcie których pozwolenie na wycinkę miało być uzyskane w drodze odrębnej procedury. Likwidacja przeszkód lotniczych miała nastąpić w oparciu o ustawę z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁵³. Dodano, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska⁵⁴ zasięg powierzchni ograniczających wysokość zabudowy i obiektów naturalnych spowoduje konieczność wycinki drzew na sąsiednich działkach o pow. ok. 29,5 ha⁵⁵, stanowiących własność Skarbu Państwa oraz Miasta. (akta kontroli str. 420-430)

Decyzja środowiskowa została wydana przez RDOŚ 9 listopada 2016 r.⁵⁶ Zakres planowanego przedsięwzięcia według decyzji obejmował m.in.:

- likwidację istniejącego pasa drogi startowej o nawierzchni naturalnej,
- likwidację zdegradowanego, nieużywanego pasa drogi startowej wraz z jej skarpami,
- likwidację wzniesienia na podejściu wschodnim planowanej drogi startowej DS-1,
- przebudowę pasa drogi startowej (DS-2) wraz z zabezpieczeniem pola wlotów o nawierzchni naturalnej darniowej o długości 840 m i szerokości 160 m,
- budowę pasa drogi startowej (DS-1) z płaszczyzną do zawracania o nawierzchni sztucznej o długości 1.350 m i szerokości 30 m o kodzie referencyjnym lotniska 3C.

Z lotniska miały korzystać lotnicze ośrodki szkoleniowe, właściciele prywatnych statków powietrznych, lotnicze pogotowie ratunkowe oraz lotnicze służby państwowe. Po zakończeniu inwestycji będą mogły startować i lądować samoloty odrzutowe; szacowana średnia dobowo ilość operacji lotniczych będzie wynosiła pięć.

Według postanowień decyzji środowiskowej planowana inwestycja zlokalizowana była poza formami ochrony przyrody, a najbliższe obszary Natura 2000 oddalone były o ok. 7,3 km na wschód od planowanego przedsięwzięcia. Wskazano w niej także, że realizacja planowanego przedsięwzięcia będzie wymagała wycinki drzew na sąsiednich działkach na powierzchni ok. 29,5 ha, która obejmowała analogiczne działki jak w opisanym wyżej Raporcie. Dodatkowo zawarto stwierdzenie, iż (...) zgodnie z przedłożoną dokumentacją realizacja inwestycji wiązać się będzie z usunięciem drzew na sąsiednich działkach, niemniej z uwagi na lokalizację wycinka ta nie jest przedmiotem niniejszego postępowania administracyjnego oraz konieczne będzie również usunięcie drzew mogących stanowić przeszkody lotnicze na terenie Rodzinnego Ogrodu Działkowego Ekologicznego na sąsiednich działkach bądź ewentualne ich przycięcie.

W wyniku kontroli ustalono, że określona decyzją środowiskową i Raportem powierzchnia drzew do wycinki na działkach sąsiednich, wynosząca ok. 29,5 ha, nieznacznie odbiegała od wielkości obszaru do wycinki wskazanego w Programie Funkcjonalno-Użytkowym opracowanym w 2015 roku, tj. była mniejsza o trzy ha. Różnica wynikała z dokonanych podziałów części działek objętych PFU z 2015 roku.

Decyzją inwestor został zobowiązany do: [1] prowadzenia wycinki drzew w terminie od 15 sierpnia do 15 marca, [2] niezagęszczania gleby oraz nie składowania materiałów budowlanych w obrębie strefy korzeniowej drzew, [3] wykonania ekranów korzeniowych w przypadku, gdy zakres prac wykraczał poza sferę korzeniową drzew, [4] zabezpieczenia pni drzew rosnących w bezpośrednim sąsiedztwie inwestycji i polewania ich zgodnie z potrzebami roślin, [5] osłonięcia przed urazami mechanicznymi pobliskiego drzewostanu nie kolidującego z inwestycją; prowadzenia prac ziemnych ręcznie w przypadku zbliżeń prowadzonej infrastruktury do zieleni wysokiej celem minimalizacji uszkodzenia systemu korzeniowego, [6] rozplanowania komunikacji na placu budowy w taki sposób, aby maszyny nie przemieszczały się w zasięgu koron drzew. Badanie realizacji inwestycji wykazało

⁵¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 1704, ze zm. Ustawa zwana dalej: *Prawem ochrony środowiska*.

⁵² Dz.U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm. Ustawa zwana dalej: *uop*.

⁵³ Dz.U. z 2023 r. poz. 979, ze zm. Ustawa zwana dalej: *specustawa lotniskowa*.

⁵⁴ Dz.U. poz. 1192, ze zm.

⁵⁵ Po stronie wschodniej na działkach sąsiednich nr ew. 769 ob. 0021 i nr ew. 1/29, 49 i 53, 55 ob. 0022 o pow. około 10,5 ha, po stronie zachodniej na działkach sąsiednich nr ew. 1/5, 1/29, 44/2 ob. 0022 o pow. ok. 19 ha.

⁵⁶ WOOS.II.4230.1.2016.DK. Decyzja stała się ostateczna 13 grudnia 2016 r. W dalszej treści: *decyzja środowiskowa*.

przestrzeganie wskazanych postanowień określających warunki w zakresie ochrony przyrody w fazie realizacji i eksploatacji terenu, do którego decyzja się odnosiła.

Decyzją z 27 marca 2017 r.⁵⁷ RDOŚ, uwzględniając wniosek wniesiony przez Aero Partner opierający się o przepisy art. 72a ust. 1 o.o.s., za zgodą Prezydenta z 22 marca 2017 r., przeniósł decyzję środowiskową z Prezydenta na rzecz zarządzającego.

(akta kontroli str. 431-449)

Wniosek o zezwolenie na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego zarządzający złożył do Wojewody Podlaskiego 12 kwietnia 2017 r. Wymienione we wniosku poszczególne działania inwestycyjne, dotyczące rozbudowy i modernizacji Lotniska, pokrywały się z zakresem planowanego przedsięwzięcia określonym w decyzji środowiskowej. Jako jedno z działań wskazano wycinkę drzew stanowiących przeszkody lotnicze, jednakże tylko na działce obejmującej lotnisko, bez działek sąsiadujących. Do wniosku załączono wszystkie wymagane załączniki, które przewidywały przepisy art. 6 specustawy lotniskowej.

Jeden z załączników stanowiła opinia Dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku⁵⁸ z 21 marca 2017 r. Odnosiła się ona do określonego wnioskiem obszaru na którym zdaniem zarządzającego lotniskiem wymagana będzie wycinka drzew. Dyrektor RDLP wyraził pogląd, iż *obszar, którego będzie dotyczyć decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, (...) nie obejmuje gruntów Lasów Państwowych i w odniesieniu do tego obszaru RDLP nie ma żadnych zastrzeżeń*. Zdaniem Dyrektora RDLP w odniesieniu do gruntów leśnych poza tym obszarem (pokrywał się on z danymi decyzji środowiskowej, Raportu i obejmował 29,5 ha) *będą obowiązywać przepisy ustawy o lasach, a zatem wycinanie drzew z powodów innych niż gospodarka leśna nie będzie dopuszczalne*. Wskazał dwa rozwiązania tego problemu: [1] *objęcie liniami rozgraniczającymi teren lotniska gruntów leśnych Lasów Państwowych wskazanych jako wymagające wycinki drzewostanu i przejęcie ich za odszkodowaniem przez modernizującego lotnisko*. W takiej sytuacji *Lasy Państwowe usuną drzewostan na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego*; lub [2] *przeprowadzenie pełnej procedury wyłączenia gruntu leśnego z produkcji, tj. przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, za zgodą Ministra Środowiska, na cel nieleśny i uzyskanie decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. Wyrębu drzewostanu w takim przypadku dokonuje inwestor w porozumieniu z Nadleśniczym Nadleśnictwa Dojlidy, przy czym pozyskane drewno pozostaje własnością Nadleśnictwa. Opinia Dyrektora RDLP była wymagana art. 6 ust. 1 pkt 9 lit. h) specustawy lotniskowej, przy czym nie była wiążąca dla inwestora i organu wydającego decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. W zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego⁵⁹ wydanym przez Wojewodę Podlaskiego 7 lipca 2017 r nie określono linii rozgraniczających teren inwestycji w rozumieniu specustawy lotniskowej, z uwagi na brak potrzeby podziału lub przejęcia w całości nieruchomości pod planowaną inwestycję. Zdaniem NIK zaproponowane w opinii Dyrektora RDLP przejęcie gruntów leśnych LP nie byłoby możliwe z uwagi na regulacje zawarte w art. 21 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 specustawy lotniskowej. Zgodnie z nimi wyłączeniu na potrzeby inwestycji lotniskowej mogły podlegać nieruchomości leżące na projektowanym obszarze lotniska niebędące jednakże własnością Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, zakładającego lotnisko albo zarządzającego lotniskiem. Zastosowania nie znalazłby w tym przypadku także przepis art. 15 specustawy lotniskowej, regulujący obowiązki LP w zakresie wycinki drzew, gdyż uprawnionym do zawarcia stosownego porozumienia albo umowy określającej termin dokonania przez LP nieodpłatnej wycinki, jest jedynie zarządzający lotniskiem, o którym mowa w art. 174 ust. 2 pkt 1 i 2 Prawa lotniczego, tj. albo organ administracji publicznej albo państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna, podczas gdy Aero Partner jest spółką kapitałową. Drugi z wariantów zaproponowanych w opinii Dyrektora RDLP był natomiast sprzeczny z regulacjami art. 82 ust. 4 Prawa lotniczego, zgodnie z którymi do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzją, o której mowa w ust. 1 pkt 7 lit. a (w sprawie usunięcia drzewa lub krzewu stanowiącego przeszkodę lotniczą), nie stosuje się przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Podniesioną w opinii Dyrektora RDLP kwestię wycinki drzew na obszarach nieobjętych decyzją o ZRIL, regulowały przepisy art. 82 ust. 2 Prawa lotniczego. W brzmieniu obowiązującym w okresie wydania decyzji o ZRIL stanowiły one, iż LP

⁵⁷ WOŚ-II.4230.1.2016.DK.

⁵⁸ Dalej: Dyrektor RDLP.

⁵⁹ Decyzja nr 1/L/2017; dalej: decyzja o ZRIL.

zarządzające nieruchomościami, w stosunku do których wydano decyzję Prezesa ULC w sprawie usunięcia przeszkody lotniczej, były obowiązane do dokonania nieodpłatnie wycinki drzew i krzewów oraz ich uprzątnięcia w terminie ustalonym w odrębnym porozumieniu albo umowie między LP, a zarządzającym lotniskiem użytku publicznego.

Decyzja o ZRIL zawierała wszystkie elementy wymagane art. 8 specustawy lotniskowej. Na jej mocy Aero Partner udzielono zezwolenia na przebudowę i rozbudowę lotniska wraz z przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej. Na podstawie art. 14 tejże ustawy uzyskanie decyzji o ZRIL było równoznaczne z uzyskaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i pozwolenia na budowę w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane⁶⁰, a także decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁶¹.
(akta sprawy str. 450-470)

Umowę na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na terenie lotniska Białystok-Krywlany⁶² miasto Białystok zawarło z Konsorcjum firm reprezentowanym przez BK Tras Roboty Drogowe s.j. z Białegostoku⁶³ 17 listopada 2017 r. Przedmiotem umowy było: [1] wykonanie dokumentacji projektowej (wykonawczej) niezbędnej do prowadzenia robót budowlanych – w terminie trzech miesięcy od daty podpisania umowy, [2] wykonanie robót budowlanych polegających na przebudowie i rozbudowie lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku – termin realizacji do 20 września 2018 r., [3] wykonanie aktualizacji dokumentacji rejestracyjnej lotniska oraz dokumentacji AIP – po zakończeniu robót budowlanych przy braku określenia konkretnej daty⁶⁴. Postanowienia umowy uległy 9-krotnym zmianom, z tego aneksy od nr 2 do 9 zostały zawarte po terminie realizacji robót budowlanych i ich końcowym odbiorze, który miał miejsce 20 września 2018 r.

Aneks nr 1 z 4 czerwca 2018 r. oraz nr 2 z 24 września 2018 r. dotyczył wprowadzenia robót dodatkowych⁶⁵, które zgodnie z pkt 1.2. PFU z 2015 roku, nie były objęte zakresem zamówienia podstawowego. Konieczność ich wykonania potwierdzono w protokołach robót dodatkowych spisanych 23 marca 2018 r. i 18 września 2018 r. Skalkulowana przez wykonawcę wartość robót dodatkowych wynosiła odpowiednio: 965,1 tys. zł brutto i 242,1 tys. zł brutto, o które to sumy zwiększono wynagrodzenie umowne wykonawcy. Zawarcie aneksu nr 2 skutkowało wydłużeniem obowiązywania umowy do 30 listopada 2018 r., a także dodaniem do § 5 ust. 1 umowy pkt 4 w brzmieniu: *wymagany termin realizacji zamówienia dla wykonania aktualizacji dokumentacji rejestracyjnej lotniska oraz dokumentacji AIP – w ciągu 30 dni po usunięciu przeszkód lotniczych*. Aneksem nr 3 z 30 listopada 2018 r. przedłużono termin na usunięcie przeszkody lotniczej w postaci stacji transformatorowej i budowę nowej stacji transformatorowej do 30 kwietnia 2019 r.⁶⁶. Aneks nr 4 z 3 stycznia 2019 r. dotyczył zobowiązania wykonawcy do zwiększenia sumy ubezpieczenia inwestycji objętej przedmiotem umowy⁶⁷. Następnie, aneksami nr 5 z 18 kwietnia 2019 r., nr 6 z 29 lipca 2019 r. i nr 7 z 4 października 2019 r. przesunięto terminy na wykonanie usunięcia przeszkody lotniczej i budowę nowej stacji transformatorowej odpowiednio na: 30 lipca 2019 r., 15 października 2019 r. i 15 grudnia 2019 r.⁶⁸. Aneksem nr 8 z 24 grudnia 2019 r. rozszerzono przedmiot umowy o nowe zadanie, tj. wykonanie aktualizacji inwentaryzacji i opracowanie operatu pomiarowego przeszkód lotniczych oraz wprowadzenie zmian w istniejącym oznakowaniu drogi startowej w terminie do 20 maja 2020 r. Protokół konieczności w tej sprawie pochodził z 10 grudnia 2019 r. W jego treści wskazano m.in., iż *w trakcie procedury uzyskiwania zgody na usunięcie przeszkód lotniczych uległy zmianie przepisy ustawy Prawa lotniczego i konieczne stało się ponowne sporządzenie inwentaryzacji i opracowanie operatu pomiarowego przeszkód lotniczych w nowym ujęciu wynikającym z przepisów art. 82 ust. 5 tejże ustawy*. Dodano, iż *wobec powyższego zachodzi konieczność aktualizacji przedmiotowej inwentaryzacji*. Konieczność zmiany w oznakowaniu drogi

⁶⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁶¹ Dz.U. z 2023 r. poz. 344, ze zm.

⁶² Nr ZDM-X.272.34.2017.

⁶³ Dalej: BK Tras Roboty Drogowe.

⁶⁴ Postanowienia § 1 i § 5 umowy.

⁶⁵ Dotyczyły przebudowy odcinków rurociągów drenarskich i odcinków drenaży oraz usunięcia przeszkody lotniczej poprzez likwidację stacji transformatorowej umieszczonej na słupach i budowę nowej kontenerowej stacji transformatorowej.

⁶⁶ W uzasadnieniu do protokołu robót dodatkowych spisanego 22 listopada 2018 r. wskazano na przedłużający się proces wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.

⁶⁷ Na sumę 242,1 tys. zł wynikającą z robót dodatkowych zleconych aneksem nr 2.

⁶⁸ Przesunięcia terminu każdorazowo uzasadniano wydłużającymi się procedurami uzyskania niezbędnych zezwoleń. Stwierdzono, iż w praktyce decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego została wydana 8 stycznia 2019 r. (Nr 01/2019 URB-VII.7633.151.2018), zaś decyzję o pozwoleniu na budowę Prezydent wydał 3 października 2019 r. na wniosek z 15 lipca 2019 r. (Nr 888/2019 DAR-V.6740.1.304.2019).

startowej argumentowano zaś w następujący sposób: w związku z brakiem możliwości uruchomienia wybudowanego pasa startowego ze względu na sytuację opisaną w ad.1) i z uwagi, iż konieczność jego użytkowania uzasadniona jest potrzebami gospodarczymi i społecznymi regionu, podjęto decyzję o przesunięciu progów w celu uruchomienia drogi startowej przy istniejących naturalnych przeszkodach lotniczych. Wskazano także, iż wykonawca sporządzi zestawienie kosztów, które będą podstawą do sporządzenia aneksu. Zobowiązanie wynikające z przedmiotowej zmiany umowy zaciągnięto przy braku określenia jego wartości, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wynagrodzenie wykonawcy ustalono bowiem dopiero w aneksie nr 9 z 15 maja 2020 r.

Zawarcie ośmiu z dziewięciu wymienionych aneksów do umowy odbyło się w granicach ówczesnie obowiązującego art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁶⁹, z tego aneksy nr 1, 2 i 9 zawarto w oparciu o postanowienia pkt 6 tego przepisu⁷⁰, aneksy nr 3, 5, 6 i 7 pkt 1⁷¹, zaś aneksu nr 4 pkt 5⁷². Zmiany umowy spowodowały wzrost wynagrodzenia ryczałtowego za realizację zamówienia o łączną kwotę 1.549,1 tys. zł. Ostateczna wartość umowna zamknęła się sumą 45.632,3 tys. zł.

Prace wykonano terminowo zgodnie z zakresem ustalonym w umowie. Dokonano dwóch odbiorów końcowych. Pierwszego 20 września 2018 r. w zakresie zrealizowania inwestycji objętej decyzją o ZRIL z 7 lipca 2017 r., dla której prowadzono trzy dzienniki budowy: w branży budowlanej, sanitarnej i elektrycznej. Analiza dziennika budowy robót budowlanych wykazała, iż po zgłoszeniu inwestycji do odbioru końcowego i faktycznym jej odbiorze, w dzienniku dokonano kolejnych zapisów w okresie od 10 do 19 grudnia 2018 r. dotyczących robót na drodze kołowania nr 2⁷³. Odnosząc się do tej kwestii Dyrektor Zarządu Dróg Miejskich⁷⁴ wskazała: w dokumentacji zgodnie z ZRIL droga kołowania do Lotniczego Pogotowia Ratunkowego⁷⁵ była o nawierzchni sztucznej. LPR pismem z 23 stycznia 2018 r. zgłosił fakt przebudowy swojej siedziby sugerując, iż zaprojektowana droga kołowania do ich bazy w tym miejscu będzie bezużyteczna. Podjęto decyzję o rezygnacji z drogi utwardzonej do bazy i wykonania nawierzchni z geokraty (notatka z 5 marca 2018 r.). Pismem z 17 maja 2018 r. (...) zaakceptowano przedstawione warunki wprowadzenia zmiany dotyczącej przebiegu drogi kołowania do LPR w dokumentacji projektowej (...). Warunkiem zgody było przygotowanie dokumentacji projektowej do 10 czerwca 2018 r. oraz uzyskanie decyzji zamiennej najpóźniej do 10 sierpnia 2018 r. Biorąc pod uwagę czas niezbędny na dokonanie wszystkich zmian wnioskowanych przez LPR odstąpiono od ich wprowadzenia, za wyjątkiem zmiany nawierzchni. Projektant zakwalifikował przedmiotową zmianę jako nieistotną. Jednak po zakończeniu robót wpisem do dziennika budowy z 10 grudnia 2018 r., po dokonaniu ponownej analizy wycofał pierwotną kwalifikację zmiany i stwierdził konieczność wykonania nawierzchni sztucznej. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego⁷⁶ dokonał kontroli budowy w zakresie przestrzegania przez uczestników procesu budowlanego przepisów ustawy Prawo budowlane, co zostało odnotowane wpisem w dzienniku budowy z 1 marca 2019 r. Kierownik budowy 27 marca 2019 r. złożył oświadczenie, że obiekt pn. *Przebudowa i rozbudowa lotniska wraz z budową i przebudową niezbędnej infrastruktury technicznej na lotnisku Białystok-Krywlany* został zrealizowany. Na tej podstawie zarządzający lotniskiem, pismem z 10 kwietnia 2019 r., zawiadomił PWINB o zakończeniu budowy i przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego z dniem 25 kwietnia 2019 r. Drugi odbiór końcowy pochodził z 20 grudnia 2019 r. i dotyczył prac z branży elektrycznej zleconych aneksem nr 2 do umowy. Wskazane prace wymagały uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz pozwolenia na budowę. Dodatkowo, prace te zlokalizowane były na innej, niż lotnisko nieruchomości. Z dziennika budowy wynikało, iż roboty wykonano

⁶⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm. Ustawa zwana dalej: *uzp*.

⁷⁰ Dopuszczały one możliwość zmiany umowy w sytuacji, gdy łączna wartość zmian była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i w przypadku zamówień na roboty budowlane - była mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie w umowie.

⁷¹ Dopuszczały one możliwość zmiany umowy w sytuacji, gdy zostały one przewidziane w ogłoszeniu o zamówieniu lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia w postaci jednoznacznych postanowień umownych, które określają ich zakres, w szczególności możliwość zmiany wysokości wynagrodzenia wykonawcy, i charakter oraz warunki wprowadzenia zmian.

⁷² Dopuszczały one możliwość dokonywania tzw. nieistotnych zmian umowy w rozumieniu ust. 1e ustawy.

⁷³ Wpisem z 10 grudnia 2018 r. projektant stwierdził konieczność wykonania nawierzchni sztucznej na DK2; kierownik budowy wpisem z 11 grudnia 2018 r. zawnioskował o zmianę konstrukcji nawierzchni sztucznej na DK2 na konstrukcję: warstwa ścieralna 4 cm, warstwa wiążąca 4 cm, podbudowa z kruszywa łamanego; 13 grudnia 2018 r. dokonano rozbiórki istniejącej nawierzchni na drodze DK2; następnie wykonano: podbudowę z kruszywa łamanego doziarnionego destruktem betonowym, warstwę wiążącą z betonu asfaltowego, warstwę ścieralną z betonu asfaltowego (w dniach od 14 do 18 grudnia 2018 r.). Zgłoszenie do odbioru i odbiór – wpisy z 19 grudnia 2018 r.

⁷⁴ W dalszej treści: *ZDM*.

⁷⁵ W dalszej treści: *LPR*.

⁷⁶ W dalszej treści: *PWINB*.

terminowo w okresie od 26 listopada do 16 grudnia 2019 r. O zakończeniu budowy Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego został zawiadomiony 10 lutego 2020 r. Zapłaty wynagrodzenia wykonawcy za pierwszą i drugą część zamówienia dokonywano terminowo na podstawie faktur częściowych zgodnie z wymogami określonymi umową.

(akta kontroli str. 471-678)

Realizacja trzeciego zakresu zamówienia, obejmującego wykonanie aktualizacji dokumentacji rejestracyjnej lotniska oraz dokumentacji AIP, została udokumentowana dwoma oświadczeniami zarządzającego⁷⁷. Oświadczeniem z 18 października 2018 r. potwierdzono przyjęcie pierwszej wersji załączników kartograficznych do wniosku o zmianę dokumentacji rejestracyjnej lotniska. Prezes Aero Partner wyjaśnił, iż sformułowanie „pierwsza wersja” użyte w oświadczeniu dotyczyło sytuacji, w której ULC zwróciłby się do zarządzającego lotniskiem o zmiany na załącznikach kartograficznych; taka sytuacja nie miała miejsca, nie powstały kolejne wersje załączników. W treści oświadczenia wskazano ponadto, iż aktualizacja Zbioru Informacji Lotniczych AIP będzie możliwa po usunięciu przeszkód lotniczych. Odnosząc się do tej kwestii Prezes Aero Partner poinformował, iż zgłoszenie danych do AIP VFR Polska nastąpiło 5 marca 2020 r.; publikacja ukazała się 21 maja 2020 r. Ze względu na przeszkody lotnicze dokonano przesunięcia progów drogi startowej, co pozwoliło na dokonanie publikacji w AIP VFR Polska. Oświadczeniem z 10 maja 2019 r. potwierdzono przyjęcie załączników kartograficznych do wniosku o dokonaniu zmian istotnych cech technicznych i eksploatacyjnych do Rejestru Lotnisk Cywilnych oraz o zmianę Instrukcji Operacyjnej Lotniska, a także do wykonania inwentaryzacji i opracowania operatu pomiarowego przeszkód lotniczych i aktualizacji dokumentacji kartograficznej Zbioru Informacji Lotniczych AIP. Wynagrodzenie za tę część zamówienia uiszczono 10 maja 2019 r.⁷⁸ W § 7 ust. 1 pkt 4 umowy postanowiono, iż płatność z tego tytułu miała nastąpić po aktualizacji dokumentacji rejestracyjnej lotniska oraz dokumentacji AIP. Aktualizacja dokumentacji rejestracyjnej Lotniska w ULC nastąpiła 19 grudnia 2018 r.⁷⁹, zaś AIP VFR Polska⁸⁰ zostało zaktualizowane 21 maja 2020 r. Dodatkowo, jako termin realizacji tej części zamówienia wskazano 30 dni po usunięciu przeszkód lotniczych⁸¹. Wynika z tego, iż uiszczenia wynagrodzenia wykonawcy dokonano przy braku spełnienia jednego z wymogów określonych umowie (został on spełniony 11 dni po uiszczeniu wynagrodzenia).

(akta kontroli str. 679-685)

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieustaleniu wartości wynagrodzenia wykonawcy w zawartym 24 grudnia 2019 r. aneksie nr 8 do umowy na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych, co stanowiło naruszenie przepisów art. 44 ust. 3 pkt 3 ufp. Wynagrodzenie, na sumę 342 tys. zł, ustalono dopiero aneksem nr 9 do umowy z 15 maja 2020 r. Podpisanie aneksu było więc zaciągnięciem w końcu 2019 roku zobowiązania obciążającego budżet 2020 roku, bez ustalenia jego wartości w dacie zaciągnięcia. Zgodnie z ww. przepisem ufp wydatki publiczne powinny być dokonywane m.in. w wysokości wynikającej z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Brak ustalenia wartości zaciągniętego zobowiązania skutkował również nieujęciem w księgach rachunkowych, mimo że zgodnie z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z 13 września 2017 r. w sprawie rachunkowości, planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej⁸², wartości umów, decyzji i innych postanowień, których wykonanie spowoduje konieczność dokonania wydatków budżetowych ewidencjonuje się na kontach 998 i 999 dotyczących zaangażowania wydatków budżetowych odpowiednio roku budżetowego i przyszłych lat. Przeprowadzona zmiana umowy była niezgodna z art. 144 ust. 1 pkt 6 ufp wskazanym w aneksie jako jej podstawa. Bowiem przepis ten przewidywał możliwość zmiany umowy w sytuacji, gdy łączna wartość zmian była mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 i w przypadku zamówień na roboty budowlane - była mniejsza od 15% wartości zamówienia określonej pierwotnie

⁷⁷ Umowa nie zawierała postanowień precyzujących formę udokumentowania wykonania tej części umowy.

⁷⁸ Podstawę przelewu stanowiła faktura F/39/19 z 29 kwietnia 2019 r. na kwotę 369.000 zł, z tego za wykonanie aktualizacji dokumentacji rejestracyjnej 246.000 zł.

⁷⁹ Decyzja Prezesa ULC znak: ULC-LTL-1/5021-0046/03/18.

⁸⁰ Zbiór Informacji Lotniczych - publikowany i wydawany przez Polską Agencję Żeglugi Powietrznej. Zawiera informacje ogólne o przepisach i zasadach wykonywania lotów VFR w FIR WARSZAWA. W części VFR GEN przedstawiono informacje ogólne niezbędne do wykonywania lotów w warunkach VFR. Część VFR ENR zawiera przepisy dotyczące ruchu VFR. W części VFR AD 4 publikowane są informacje i mapy dotyczące lotnisk oraz lądowisk na których odbywa się ruch lotniczy VFR.

⁸¹ § 5 ust. 1 pkt 4 umowy w wersji wprowadzonej aneksem nr 2 do umowy z 24 września 2018 r.

⁸² Dz. U. z 2020 r. poz. 342.

w umowie. Zakres zmiany dokonywanej na tej podstawie uzależniony był zatem od jej wartości. Brak zaś jej określenia, poddaje w wątpliwość dopuszczalność zmiany umowy dokonywanej w oparciu o przywołane przepisy. Ponadto w przypadku zmian umowy dokonywanych na podstawie okoliczności wskazanych w art. 144 ust. 1 pkt 6 uzp, wykonawca stosownie do § 18 ust. 4 umowy zobowiązany był, do przedłożenia do akceptacji zamawiającego, kalkulacji cen jednostkowych robót, co w przypadku przedmiotowej zmiany nie miało miejsca.

Dyrektor ZDM wyjaśniła, że: *Aneks nr 8 nie zawierał wysokości wynagrodzenia z uwagi na fakt, iż w trakcie jego podpisywania nie były możliwe do jednoznacznego określenia zasady aktualizacji inwentaryzacji istniejącego zadrzewienia (metodyka pomiarów), a także ostateczne rozwiązania z zakresu nowej organizacji ruchu. Niemniej zgodnie z zapisami protokołu konieczności z 10 grudnia 2019 r. „wykonawca sporządzi zestawienie kosztów, które będą podstawą do sporządzenia aneksu; podstawę rozliczenia będą stanowiły ceny zaakceptowane przez zamawiającego”. Dodała ponadto: Wynagrodzenie zostało wprowadzone aneksem nr 9 z 15 maja 2020 r., natomiast jego wartość została ustalona wcześniej, tj. 10 kwietnia 2020 r. Rozbieżność terminu wynika z panującego wówczas stanu epidemii koronawirusa.*

Należy zauważyć, że uchwałą Rady Miasta Białystok z 9 grudnia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie budżetu Miasta na 2019 rok dokonano zwiększenia wydatków planowanych na zadanie pn. *Budowa pasa startowego na Krywlanach wraz z odwodnieniem (2015-2019)* o kwotę 550 tys. zł⁸³. W uzasadnieniu zaś wskazano, że zwiększenie planu wynika ze zwiększenia zakresu umowy⁸⁴. Tym samym, w sposób prawidłowy, przed faktycznym zaciągnięciem zobowiązania, o którym mowa wyżej, zabezpieczono w budżecie środki finansowe na jego pokrycie.⁸⁵ Jednak przyjęta w uchwale kwota 550 tys. zł ustalona została przy braku zachowania należytej staranności, gdyż jak wynika z udzielonego wyjaśnienia, kalkulacja wynagrodzenia została przekazana przez wykonawcę dopiero 9 marca 2020 r., a faktyczne wynagrodzenie wykonawcy, wyniosło 342 tys. zł. (akta kontroli str. 686-711)

4. Wniosek o wyznaczenie nowych powierzchni ograniczających wysokość zabudowy i obiektów naturalnych i wpis zmian w zakresie wykazu przeszkód lotniczych został złożony przez Aero Partner do Prezesa ULC 22 października 2018 r.⁸⁶ W uzupełnieniu wniosku 26 listopada 2018 r. przekazano operat geodezyjny pn. *Pomiar obiektów wysokich i przeszkód lotniczych oraz wyznaczenie obszaru drzew*⁸⁷. Decyzję o zmianie danych rejestrowych lotniska w zakresie wprowadzenia nowych przeszkód lotniczych Prezes ULC wydał 19 grudnia 2018 r. Nastąpiło to przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, które miało miejsce 25 kwietnia 2019 r.

Łączna powierzchnia przeszkód naturalnych wynosiła 78,04 ha⁸⁸. Mapa z wyznaczonymi powierzchniami ograniczającymi wysokość zabudowy i obiektów naturalnych wraz z wykazem przeszkód lotniczych została umieszczona w Instrukcji operacyjnej lotniska zatwierdzonej decyzją Prezesa ULC z 22 stycznia 2020 r.⁸⁹ Poza tym, w Instrukcji operacyjnej lotniska zawarto tabelę określającą współrzędne geograficzne oraz wzniesienie najwyższego elementu każdej przeszkody lotniczej w otoczeniu lotniska⁹⁰. Z przedmiotowego dokumentu wynika ponadto, iż lotnisko posiada kod referencyjny 3C, z zastrzeżeniem, iż ze względu na istniejące przeszkody, operacyjnie zostały przesunięte progi ograniczające czasowo kod na 2B. (akta kontroli str. 712-750)

Trzy wnioski o wydanie decyzji w sprawie usunięcia naturalnych przeszkód lotniczych zarządzający lotniskiem skierował do Prezesa ULC 6 lutego 2019 r., tj. bez zbędnej zwłoki od zatwierdzenia zmian w zakresie wyznaczenia nowych przestrzeni ograniczających. Poszczególnymi wnioskami zwrócono się o wydanie zgody na usunięcie drzew na działkach stanowiących własność: [1] Skarbu Państwa pozostających w zarządzie LP⁹¹, [2] SP ZOZ

⁸³ Nr XVIII/272/19. Następnie wydatki ujęto w wykazie wydatków niewygasających, uchwałą Nr XVIII/294/19 Rady Miasta Białegostoku z 20 grudnia 2019 r.

⁸⁴ Druk nr 269 zawierający projekt uchwały zmieniającej uchwałę w sprawie budżetu Miasta Białegostoku na 2019 rok.

⁸⁵ Odbiór realizacji zwiększonego zakresu umowy nastąpił 30 kwietnia 2020 r. (aktualizacja inwentaryzacji przeszkód lotniczych) i 17 czerwca 2020 r. (wprowadzenie zmian w oznakowaniu drogi startowej). Fakturę na kwotę zgodną z umową wystawiono 17 czerwca 2020 r.

⁸⁶ AERO/1/447/2018.

⁸⁷ Dalej: operat geodezyjny.

⁸⁸ W tym pole przeszkody 6A stanowiło 29,0481 ha, przeszkody 7A – 2,9472 ha i przeszkody 7B – 46,0442 ha.

⁸⁹ ULC-LTL-4-550-0012/03/19. W dalszej treści wystąpienia: *Instrukcja*.

⁹⁰ W obrębie przeszkód naturalnych dane te wynosiły odpowiednio: pkt 3 – 170 n.p.m., 20 n.p.t. i 2 m, pkt 4 – 170 n.p.m., 20 n.p.t. i 4 m, pkt 5 – 168 n.p.m., 18 n.p.t. i 1 m, pkt 6 – 187 n.p.m., < 24 n.p.t. i < 15 m, pkt 7 – 192 n.p.m., < 24 n.p.t. i < 12 m.

⁹¹ Działki nr 36/2, 44/148, 46, 49, 53, 54/2 i 55.

Lotniczego Pogotowia Ratunkowego w Warszawie⁹², [3] Miasta⁹³ oraz Województwa Podlaskiego⁹⁴.
(akta kontroli str. 751-753)

Obszar drzew przewidywany do usunięcia według wniosków Aero Partner, oparty o dane operatu geodezyjnego (obejmujący 78,04 ha), znacząco różnił się od obszaru oddziaływania inwestycji, który będzie wymagał wycinki drzew wskazanego w decyzji środowiskowej (wynoszącego 29,5 ha). Rozbieżności dotyczyły też ilości działek. Operat geodezyjny obejmował 16 działek, zaś w decyzji środowiskowej wymieniono siedem działek, z tego wspólne były trzy działki o nr 49, 53 i 55⁹⁵. Odnosząc się do tej kwestii Dyrektor Departamentu Ochrony Środowiska⁹⁶ stwierdziła: *różnica powierzchni wymagającej wycinki drzew nie była przedmiotem analizy/weryfikacji ze strony Urzędu Miejskiego z uwagi na fakt, iż postępowanie w sprawie wydania decyzji na usunięcie przeszkód naturalnych stanowiących przeszkodę lotniczą dla lotniska Krywlany prowadzone było i jest w oparciu o zapisy ustawy Prawo lotnicze. Przeszkody lotnicze powstałe na skutek realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (...) usankcjonowane zostały decyzją Prezesa ULC z dnia 19 grudnia 2018 r., w której m.in. wskazano nowe powierzchnie ograniczające wysokość zabudowy i obiektów naturalnych. Prezes Aero Partner stwierdził natomiast, iż zarówno decyzja środowiskowa jak i operat geodezyjny były opracowane przez miasto Białystok; zarządzający lotniskiem nie uczestniczył w określaniu zakresu prac.*
(akta kontroli str. 754-757)

Prezes ULC 19 lutego 2019 r. dokonał wszczęcia trzech postępowań administracyjnych. Zawiadomieniami z 8 marca 2019 r. wyznaczył stronom 7-dniowy termin na zapoznanie się i wypowiedzenie w sprawie zebranego materiału dowodowego wskazując, iż po upływie tego terminu zostanie wydane rozstrzygnięcie w sprawie. Z powyższego wynika, iż materiał dowodowy w sprawie będący w posiadaniu Prezesa ULC, zdaniem tego organu, był wystarczający do wydania decyzji.
(akta kontroli str. 758-759)

W związku ze zmianą od 1 kwietnia 2019 r. właściwości organu w przedmiocie rozstrzygania spraw dotyczących usuwania przeszkód, które nie są obiektem budowlanym⁹⁷, Prezes ULC 19 kwietnia 2019 r. przekazał prowadzenie sprawy Prezydentowi⁹⁸. Prezes Aero Partner odnosząc się do zmian wprowadzonych nowelizacją ustawy Prawo lotnicze obowiązującą do 1 kwietnia 2019 r. stwierdził, iż *jedyną różnicą jaką wprowadził ustawodawca jest sposób pomiaru przeszkód. Wcześniejsze wersje pozwalały na pomiar obszaru przeszkody, z czasem zmieniło się to na pomiar „każdego drzewa i krzewu”. Nie wpłynęło to na zakres przeszkody lotniczej.*
(akta kontroli str. 76-765)

Prezydent 27 maja 2019 r. wniósł do SKO wniosek o wyłączenie go od udziału w postępowaniu administracyjnym jako organu wykonawczego miasta, a także jako pracownika Urzędu, a jednocześnie sprawującego funkcję starosty powołując się na przepisy art. 24 § 3 kpa⁹⁹ (wyłączenie pracownika) oraz wyznaczenie innego organu w sprawie wydania decyzji na usunięcie drzew lub krzewów. Zdaniem wnioskodawcy, wątpliwości co do jego bezstronności wynikały m.in. z faktu, iż:

- gmina Białystok była właścicielem nieruchomości, na której funkcjonuje lotnisko,
- Prezydentowi na mocy porozumienia z 25 kwietnia 2016 r. powierzono prowadzenie inwestycji lotniczej,
- Prezydent jako organ gminy Białystok był żywotnie zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy w sposób korzystny dla zakładającego lotnisko, a ponadto w niektórych postępowaniach miastu przysługiwał status strony postępowania.

SKO postanowieniem z 19 czerwca 2019 r. odmówiło wyłączenia Prezydenta argumentując, iż nie można przypisać organowi administracji publicznej podstaw wyłączenia pracownika wymienionych w art. 24 kpa. Odniosło się także do braku możliwości zastosowania instytucji

⁹² Działka nr 1/5.

⁹³ Działki nr 1/49 i nr 1/50, nr 25, nr 52 i nr 770/2.

⁹⁴ Działka nr 36/1 gospodarowana przez ZDM.

⁹⁵ W części przypadków powodem różnic były zmiany danych ewidencyjnych działek w związku z decyzjami podziałowymi nieruchomości. Przykładowo, wymieniona w decyzji środowiskowej działka o nr 1/29 decyzją Prezydenta z 29 sierpnia 2017 r. została podzielona na działkę nr 1/47 o pow. 4,8481 ha i nr 1/48 o pow. 64,2627 ha; podobnie działka o nr 44/2 decyzją Prezydenta z 1 września 2017 r. została podzielona na działkę 44/147 i nr 44/148.

⁹⁶ Dalej: DOŚ.

⁹⁷ Od dnia 1 kwietnia 2019 r., na podstawie art. 1 pkt 49 ustawy nowelizującej z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw, zmieniono właściwość organu w przedmiocie rozstrzygania spraw dotyczących usuwania przeszkód, które nie są obiektem budowlanym.

⁹⁸ Wpływ do Urzędu 29 kwietnia 2019 r.

⁹⁹ Zgodnie z ich brzmieniem: bezpośredni przełożony pracownika jest obowiązany na jego żądanie lub na żądanie strony albo z urzędu wyłączyć go od udziału w postępowaniu, jeżeli zostanie uprawdopodobnione istnienie okoliczności niewymienionych w § 1, które mogą wywołać wątpliwość co do bezstronności pracownika.

wylączenia pracownika organu lub organu na podstawie innych przepisów kpa, w tym art. 25 § 1 kpa wskazując, że nie zachodziła żadna z przesłanek wylączenia organu, o których mowa w tych przepisach uzasadniających kompetencję organu wyższego stopnia¹⁰⁰, a także art. 26 § 2 w zw. z § 3 kpa z powodu braku podjęcia czynności procesowych w Urzędzie, w wyniku których bezpośredni przełożony uprzednio stwierdziłby, że w stosunku do wszystkich pracowników mających w swym zakresie obowiązków załatwianie spraw dotyczących wydawania zezwoleń na usunięcie drzew zaistniały przesłanki z art. 24 § 1 kpa albo podjąłby postanowienie o wylączeniu tych pracowników na zasadach art. 24 § 3 kpa. Jednocześnie w postanowieniu podkreślono, iż na gruncie art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. a, ust. 1b i ust. 2 Prawa lotniczego starosta (prezydent miasta) wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej jest jedynym organem właściwym w sprawie o usunięcie drzew lub krzewów stanowiących przeszkodę lotniczą, nawet w sytuacji gdy drzewa lub krzewy znajdują się na nieruchomościach stanowiących własność gminy. W świetle przytoczonych tez należy wskazać na brak stosownej regulacji prawnej rozstrzygającej sposób postępowania w sytuacji, gdy starosta (prezydent miasta) jednocześnie będzie występował w imieniu gminy jako strony w sprawie lub jako zakładający lotnisko i zarazem jako organ rozpoznający tę sprawę. (akta kontroli str. 766-773)

Procedowanie trzech wniosków przekazanych Prezydentowi przez Prezesa ULC rozpoczęło od zawiadomienia 2 sierpnia 2019 r. stron o przedłużeniu terminu postępowania do 15 listopada 2019 r., co uzasadniono koniecznością uzupełnienia zgromadzonego materiału dowodowego związanego ze zmianami wynikającymi z zapisów ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw. W dalszej kolejności 2 sierpnia 2019 r., w oparciu o art. 50 § 1 i art. 75 § 1 kpa, wezwano Aero Partner do dostarczenia w terminie 30 dni od otrzymania wezwania, potwierdzonej za zgodność z oryginałem pełnej dokumentacji rejestrowej lotniska jako niezbędnej *do ustalenia wysokości nad poziomem morza i współrzędnych przeszkód lotniczych*. W odpowiedzi z 6 września 2019 r. zarządzający lotniskiem poinformował, że kompletną dokumentację rejestracyjną Lotniska przekazał do Departamentu Strategii i Rozwoju Urzędu¹⁰¹ pismem z 15 stycznia 2019 r.¹⁰² Ostatecznie prowadzący postępowanie DOŚ uzyskał ją z DSiR 16 września 2019 r.¹⁰³ Następnie 24 września 2019 r., bez wskazania przepisu trybowego z kpa, zwrócono się do Prezesa ULC o niezwłoczne przekazanie pełnej dokumentacji rejestracyjnej¹⁰⁴, jako koniecznej do ustalenia wysokości nad poziomem morza i współrzędnych przeszkód lotniczych, a także ustalenia, które drzewa lub krzewy mogły stanowić przeszkodę lotniczą przed wprowadzeniem nowych przeszkód lotniczych decyzją z 13 grudnia 2018 r. i winny być usunięte na podstawie ówczesnego brzmienia art. 87 ust. 7, a które usunięte/odpowiednio przycięte na podstawie art. 87⁵ Prawa lotniczego. Stosowna dokumentacja wpłynęła do Urzędu 14 października 2019 r. (akta kontroli str. 774-783)

Dopiero 15 października 2019 r. (po czterech miesiącach od decyzji SKO), wezwano Aero Partner, w trybie art. 50 § 1 i 75 § 1 kpa, do przedłożenia dokumentacji geodezyjnej określającej wysokość nad poziomem morza i współrzędne drzewa lub krzewu, które ma zostać usunięte oraz mapy poglądowej obejmującej obszar objęty wnioskami, tj. jednego z elementów określonych przepisami art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. a Prawa lotniczego jako załączniki wymagane do wniosku o usunięcie przeszkody. Zwłokę w zwróceniu się do wnioskodawcy o pełną dokumentację geodezyjną szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Wymóg przedłożenia wystąpienia elementów dokumentacji wraz z wnioskiem został wprowadzony wraz z nowelizacją ustawy Prawo lotnicze, obowiązującą od 1 kwietnia 2019 r. Nie sprecyzowano jednocześnie, co należy rozumieć przez dowody potwierdzające, że drzewo lub krzew objęte wnioskiem stanowi przeszkodę lotniczą. W rezultacie nałożony przepisami Prawa lotniczego na wnioskodawcę obowiązek udowodnienia, że przeszkoda jest wyższa niż wysokości określone

¹⁰⁰Przywołany przepis stanowi, iż organ administracji podlega wylączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych: 1) jego kierownika lub osób pozostających z tym kierownikiem w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3, 2) osoby zajmującej stanowisko kierownicze w organie bezpośrednio wyższego stopnia lub osób pozostających z nim w stosunkach określonych w art. 24 § 1 pkt 2 i 3.

¹⁰¹Dalej: DSiR.

¹⁰²Została ona następnie przekazana 17 września 2019 r. Departamentowi Ochrony Środowiska Urzędu Miejskiego w Białymstoku; dalej: DOŚ.

¹⁰³Wśród przedłożonych dokumentów znajdowały się: pismo Aero Partner z 15 stycznia 2019 r., decyzja Prezesa ULC z 19 grudnia 2018 r., mapa w skali 1:25000 *Powierzchnie ograniczające wysokość...*, mapa w skali 1:5000 *Plan zagospodarowania terenu lotniska Białystok-Krywlany*.

¹⁰⁴W postaci: danych ujawnionych w rejestrze lotnisk cywilnych, księdze rejestru Lotniska, teczce rejestracyjnej Lotniska oraz elektronicznych wersji map (projekt zagospodarowania terenu lotniska i plan powierzchni ograniczających wysokość zabudowy) i profili pól wznoszenia i podejścia po osi DS1 i DS2.

przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody, pozostaje niedookreślony, co może wpływać na prawidłowość postępowań o wycinkę drzew stanowiących przeszkody lotnicze. Nie stwierdzono, aby Prezydent wystąpił do wnioskodawcy o przedłożenie dowodów wskazanych przepisami art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. c Prawa lotniczego. Zagadnienie ustalenia wysokości poszczególnych przeszkód naturalnych w stosunku do wyznaczonych powierzchni ograniczających było natomiast przedmiotem postępowania dowodowego prowadzonego przez Prezydenta, o czym mowa w dalszej części wystąpienia. Na przedłożenie dokumentacji geodezyjnej zarządzającemu lotniskiem wyznaczono aż sześciomiesięczny termin argumentując to zakresem niezbędnych czynności w korelacji z powierzchnią zajęta przez przeszkody lotnicze. Jednocześnie termin zakończenia postępowania administracyjnego przedłużono do 29 maja 2020 r. Wyznaczenie tak długiego czasookresu, szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 784-785)

Stosowna dokumentacja w postaci *Ekspertyzy pomiaru cech drzew i krzewów stanowiących przeszkody lotnicze lotniska Krywlany w Białymstoku*¹⁰⁵, wykonanej 15 kwietnia 2020 r. przez Biuro Urządzania Lasu i Gospodarki Leśnej Oddział w Białymstoku¹⁰⁶, wpłynęła do Urzędu 6 maja 2020 r. Wykonana została na podstawie umowy z 17 marca 2020 r. Była to ta sama dokumentacja, którą wykonawca inwestycji przedłożył zamawiającemu w wykonaniu postanowień opisywanego w niniejszym wystąpieniu aneksu nr 8 do umowy. Praktyczne wykonanie ekspertyzy BULiGL zajęło temu organowi niecały miesiąc¹⁰⁷, podczas gdy, jak wskazano, zarządzającemu lotniskiem wyznaczono 6-miesięczny termin, zaś BK Tras Roboty Drogowe termin 5-miesięczny. Dyrektor ZDM, w zakresie terminu wyznaczonego dla wykonawcy inwestycji wskazała, że w aneksie nr 8 określono termin 30 maja 2020 r., który według zamawiającego był terminem optymalnym. Powyższe wynikało m.in. z konieczności jednoznacznego określenia zasady aktualizacji inwentaryzacji istniejącego zadrzewienia (metodyka pomiarów), a także przewidywanym terminem zakończenia postępowania związanego z usunięciem drzew lub krzewów stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu lotniczego.

(akta kontroli str. 786-827)

Przedłożona ekspertyza BULiGL wykazywała do usunięcia łącznie 23.109 drzew. W dniu 29 maja 2020 r. po raz kolejny przedłużono termin zakończenia postępowania do 31 sierpnia 2020 r., co uzasadniono koniecznością przeprowadzenia dowodu z opinii biegłego w niniejszej sprawie. Dyrektor DOŚ argumentowała, iż zgodnie z przedłożoną przez zarządzającego lotniskiem dokumentacją drzew i krzewów na terenie przeszkód lotniczych jest ok. 43 tys. Ponieważ nie posiadam w jednostce osoby biegłej z zakresu prawa lotniczego, która byłaby w stanie skonfrontować przedłożone dokumenty poszukując biegłego, który podjąłby się wykonania ekspertyzy odpowiadającej na pytanie czy i ile drzew należy wyciąć/przyciąć na terenie oznaczonym jako przeszkody lotnicze.

Według zlecenia z 10 czerwca 2020 r. opinia biegłego miała przede wszystkim wskazywać czy wszystkie drzewa wyspecyfikowane w operacie BULiGL rzeczywiście muszą być usunięte jako przeszkody lotnicze, czy też część z nich może być jedynie przycięta lub też pozostawiona na gruncie. Robocza wersja opinii biegłego z 29 czerwca 2020 r. potwierdzała w całości wnioski zawarte w ekspertyzie BULiGL, tj. wskazywała, iż przeszkody lotnicze w liczbie 23.109 drzew powinny zostać usunięte. W uwagach do roboczej wersji opinii Dyrektor DOŚ wskazała, iż jest ona zbyt lakoniczna i powinna zostać uzupełniona. Dodała m.in., iż: *zabrakło szczegółowej analizy porównawczej obowiązujących norm do wysokości konkretnych drzew, które stanowią przeszkodę lotniczą. W mojej ocenie należy uzupełnić ekspertyzę o dane graficzne lub opisowe wskazujące, że na konkretnej działce znajdują się drzewa lub grupy drzew (z podaniem numerów drzew), które ze względu na podaną konkretnie wysokość (lub przedział wysokości – należałoby wskazać te wysokości) przebijają określone normami powierzchnie ograniczające. Należałoby wskazać, że na konkretnej działce geodezyjnej powierzchnie ograniczające znajdują się do konkretnej wysokości (lub przedziału wysokości), co pozwoliłoby porównać wysokość drzew lub grupy drzew z konkretną wysokością powierzchni ograniczającej. Taki opis pozwoliłby w sposób jednoznaczny wskazać, że konkretne drzewa muszą być usunięte jako przeszkoda lotnicza, gdyż są wyższe niż powierzchnie podejścia do lądowania i wznoszenia przy startie samolotów*¹⁰⁸. W odpowiedzi biegły wystąpił o udostępnienie przez miasto map geodezyjnych,

¹⁰⁵Dalej: ekspertyza BULiGL.

¹⁰⁶ Dalej: BULiGL.

¹⁰⁷ Zlecenie z 17 marca 2020 r., odbiór 15 kwietnia 2020 r.

¹⁰⁸E-mail z 1 lipca 2020 r.

które pozwolą na dokładną identyfikację drzew stanowiących przeszkodę lotniczą do usunięcia. (akta kontroli str. 828-856)

Z-ca Prezydenta uzasadniając powody, dla których to do biegłego, a nie do wnioskodawcy zwrócono się o doprecyzowanie, które konkretnie drzewa przebijają wyznaczone powierzchnie ograniczające wskazał, iż do ekspertyzy przedłożonej przez Aero Partner sp. z o.o. nie wniesiono uwag, ponieważ ekspertyza ta miała co do zasady wypełnić wymagania wezwania z 15 października 2019 r. i spełniać wymogi nałożone na wnioskodawcę ustawą Prawo lotnicze. Natomiast dalsza analiza, czy te wykazane drzewa faktycznie są czy też nie są przeszkodą lotniczą, należy już do organu wydającego decyzję o usunięciu przeszkód lotniczych. Organ, na którego nałożono zmianą ustawy Prawo lotnicze obowiązek prowadzenia tego typu postępowania, nie posiadający specjalistów z dziedziny lotnictwa, skorzystał z możliwości przewidzianych w art. 84 kpa i powołał biegłych celem wydania stosownej opinii w przedmiotowej sprawie. (...) Ponieważ przedłożony przez biegłych projekt opinii z 29 czerwca 2020 r. budził pewne wątpliwości organu co do jego prawidłowości i rzetelności, organ przekazał te uwagi biegłym. Dodał także, iż (...) rozstrzygnięcie kwestii co do konieczności wycięcia albo przycięcia drzewa należy do organu wydającego opinię. Przepisy ustawy Prawo lotnicze (art. 82 ust. 5) nie nakładają na wnioskodawcę podania takich informacji, natomiast nakładają taki obowiązek na organ wydający decyzję (art. 87⁵ ustawy). (akta kontroli str. 857-864)

W wykonaniu prośby biegłego, Miasto 3 lipca 2020 r. zleciło BULiGL sporządzenie operatu graficznego wraz z zestawieniem tabelarycznym położenia wszystkich drzew zinwentaryzowanych jako potencjalne przeszkody lotnicze. Zdaniem Z-cy Prezydenta zlecenie było zleceniem przygotowania opracowania pomocniczego dla biegłych wydających opinię, którzy nie dysponowali stosownym oprogramowaniem pozwalającym na przeprowadzenie analizy komputerowej selekcjonującej drzewa, które swoją wysokością przebijają określone normami powierzchnie ograniczające przeszkody lotnicze. To, że przygotowanie tego opracowania zlecono BULiGL, czyli tej samej jednostki, która sporządzała operat przeszkód lotniczych na zlecenie Aero Partner sp. z o.o. w kwietniu 2020 roku, stanowi w pewnym sensie przypadkową zbieżność. Organ ten teoretycznie mógł zlecić to opracowanie innej firmie dysponującej odpowiednim oprogramowaniem. Tutejszy organ wyszedł jednak z założenia, że zlecenie dla BULiGL będzie szybsze i bardziej efektywne. (...).

Opracowana przez BULiGL w wyniku zlecenia dokumentacja określała jako przeszkody lotnicze 15.136 drzew, tj. o 7.973 mniej, niż wcześniejsza ekspertyza BULiGL. Dyrektor BULiGL odnosząc się do rozbieżności danych zamieszczonych w obu dokumentach wskazał: W dokumencie „Ekspertyza pomiaru cech drzew i krzewów stanowiących przeszkody lotniczej lotniska Krywlany w Białymstoku” zamieściliśmy wyniki inwentaryzacji 23.109 drzew i krzewów wyższych niż 2 m lub spełniających warunek pierśnicy granicznej > 70 mm (pomiar średnicy pnia na wysokości 1,30 m względem gruntu) wraz z podaniem ich wysokości względnej w metrach n.p.m. (cyt. „dla których możliwe było odczytanie wysokości z danych lidar”). Zbiór ten reprezentuje drzewa uznane za potencjalne przeszkody w ruchu lotniczym na podstawie kryteriów przyjętych w tej konkretnej analizie eksperckiej, a nie w rozumieniu Prawa lotniczego. Podczas doprecyzowania analizy w ramach zlecenia z dnia 3 lipca 2020 r., dotyczącego sporządzenia operatu przedstawiającego model graficzny oraz zestawień tabelarycznych położenia wszystkich drzew zinwentaryzowanych jako potencjalne przeszkody lotnicze, wykorzystano dane geomatyczne przekazane przez Urząd Miejski w Białymstoku (dnia 10 lipca 2020 roku; droga mailowa; format plików: DWG) zawierające powierzchnie (poligony) doprecyzowujące zasięg analizy (powierzchnie ograniczające na lotnisku Krywlany). Dzięki temu możliwa była dokładna delimitacja przestrzenna drzew (zaklasyfikowanie ich przynależności do poszczególnych stref z plików DWG) oraz określenie faktycznej liczby drzew, których wysokość bezwzględna przekracza wysokość dopuszczalną (na podstawie danych skanowania laserowego) i stanowiących przeszkody lotnicze w rozumieniu przepisów 82 ust. 5 odpowiednio pkt 1 i pkt 3 Prawa lotniczego. Drzewa spełniające powyższe kryteria zaklasyfikowano i przedstawiono w zestawieniu tabelarycznym w ostatecznej liczbie 15.136. Podsumowując, różnica w liczbie drzew pomiędzy kolejnymi opracowaniami wynika z pogłębionej analizy uwzględniającej precyzyjne dane geomatyczne o powierzchniach ją ograniczających.

Według udzielonego wyjaśnienia nowa ilość drzew wynikała z pogłębionej analizy, która była możliwa dzięki udostępnionym przez Urząd danym geomatycznym o powierzchniach ograniczających. W złożonym oświadczeniu Dyrektor DOŚ wskazała, iż dane geomatyczne uzyskano od projektanta firmy Innebo Group sp. z o.o., która współpracowała przy

przygotowaniu dokumentacji lotniska. Jej zdaniem doprecyzowanie zasięgu analizy powierzchni ograniczających przeszkody, będących przedmiotem zlecenia na BULiGL polegało na tym, że w ekspertyzie przekazanej przez wnioskodawcę w maju 2020 roku znajdował się wykaz wszystkich drzew, niezależnie od wysokości, rosnących w granicach powierzchni płaskiej obejmującej zasięgiem wszystkie działki będące w rzucie poziomym powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze, natomiast organ zlecając 3 lipca 2020 r. dla BULiGL wykonanie opracowania przekazał dane (parametry wysokościowe, współrzędne nad poziomem morza) wirtualnej powierzchni przestrzennej ograniczającej przeszkody lotnicze (tj. wysokościowy pułap graniczny, na którym startują i lądują samoloty na obszarze podejścia do lądowania i obszarze wznoszenia przy starcie). Dzięki przekazaniu tych danych możliwe było wyselekcjonowanie tych drzew spośród wszystkich wskazanych w operacie z 15 kwietnia 2020 r., które swoją wysokością przewyższały powierzchnie ograniczające przeszkody. Należy jeszcze raz podkreślić, że w operacie z 15 kwietnia 2020 r. znajdowały się bowiem wszystkie zinwentaryzowane przyjętą przez wnioskodawcę metodą drzewa (niezależnie od wysokości) rosnące na powierzchni płaskiej w obrębie działek obejmujących rzut poziomy powierzchni ograniczających przeszkody.

Podobnie, Z-ca Prezydenta odnosząc się do zmniejszenia liczby drzew do wycinki wskazał, że ekspertyza z 6 maja 2020 r. przedstawiała wykaz wszystkich drzew niezależnie od wysokości, zinwentaryzowanych w granicach powierzchni płaskiej obejmującej zasięgiem wszystkie działki będące w rzucie poziomym powierzchni ograniczających przeszkody lotnicze, natomiast opracowanie wykonane w lipcu 2020 r. przedstawiało wykaz tych drzew, spośród zinwentaryzowanych w ekspertyzie złożonej 6 maja 2020 r., których wysokość przewyższała przestrzenną wirtualną powierzchnię ograniczającą przeszkody lotnicze (tj. drzew wyższych, niż wirtualny pułap graniczny, na którym startują i lądują samoloty w zasięgu obszaru podejścia do lądowania i obszaru wznoszenia przy starcie).

(akta kontroli str. 865-878)

Opinia biegłych z 10 sierpnia 2020 r., sporządzona w oparciu o dane nowej ekspertyzy BULiGL potwierdziła, że wyznaczone przestrzenie ograniczające dla Lotniska determinują bezwzględne usunięcie drzew i krzewów w ilości 15.136 sztuk. Postanowieniem z 10 sierpnia 2020 r. dopuszczono opinię biegłych oraz poinformowano o zebraniu niezbędnych do wydania decyzji kończącej postępowanie dowodów oraz materiałów. Decyzje wydano 31 sierpnia 2020 r.¹⁰⁹, obejmowały one łącznie 15.131 sztuk drzew, tj. o pięć mniej niż wskazywało w opinii biegłych. Opinia nie uwzględniała bowiem pięciu drzew rosnących na działce nr 1/27, na której zlokalizowane było Lotnisko.

(akta kontroli str. 879-941)

Od decyzji zezwalającej na usunięcie drzew zlokalizowanych na gruntach zarządzanych przez LP, Nadleśnictwo Dojlidy 16 września 2020 r. wniosło odwołanie, w którym zarzucono m.in.: [1] naruszenie art. 106 kpa poprzez wydanie decyzji bez wyrażenia zgody przez inny organ, tj. GDOŚ lub RDOŚ w trybie art. 56 ust. 1 ustawy oop; [2] pominięcie zastosowania art. 56 ustawy oop; [3] naruszenie art. 6 w zw. z art. 7 w zw. z art. 77 w zw. z art. 107 § 3 kpa poprzez sporządzenie operatu przeszkodowego metodą statystyczno-reprezentacyjną w oparciu o uogólnienie wyników badania próby losowej bez dokonania naziemnego skaningu laserowego i niedokonania pomiaru wszystkich drzew objętych decyzją; [4] nieaktualność numerów niektórych działek; [5] prawdopodobieństwo, że od czasu dokonania pomiarów kolejne drzewa w wyniku przyrostów stały się przeszkodami. Prezydent 23 września 2020 r. przekazał odwołanie do SKO wskazując, że wniesione przez Nadleśnictwo Dojlidy zarzuty nie zasługują na uwzględnienie. Decyzją z 15 października 2020 r. uchyliło ono w całości zaskarżoną decyzję i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Argumentowano to m.in. tym, że: [1] decyzja odsyłała do opinii biegłego zawierającej wykaz drzew do usunięcia, lecz nie zawierała stosownego

¹⁰⁹Decyzje nr DOŚ-I-6131.301.2019; DOŚ-I-6131.297.2019; DOŚ-I-6131.297.2019; DOŚ-I-6131.302.2019; DOŚ-I-6131.298.2019. Na ich mocy: [1] zezwolono na usunięcie łącznie 14.597 sztuk drzew stanowiących naturalne przeszkody lotnicze na działkach nr: 36/2, 44/148, 49, 53, 54/2, 55, W sprawie pominięto działkę nr 46 stwierdzając, iż zgodnie z przedłożoną opinią biegłego, nie stwierdzono na niej drzew, które mogą stanowić przeszkodę lotniczą; [2] zezwolono na usunięcie 524 sztuk drzew stanowiących naturalne przeszkody lotnicze na działkach nr 1/49 i nr 1/50; [3] zezwolono na usunięcie siedmiu sztuk drzew stanowiących naturalne przeszkody lotnicze na działce nr 770/2; [4] zezwolono na usunięcie trzech sztuk drzew stanowiących naturalne przeszkody lotnicze na działce nr 25. W sprawie pominięto objętą wnioskiem działkę nr 52, na której zgodnie z opinią biegłego nie stwierdzono drzew, które mogą stanowić przeszkodę lotniczą. Dodatkowo, tego samego dnia wydano dwie decyzje umarzające postępowania o wydanie decyzji w sprawie usunięcia przeszkód naturalnych stanowiących przeszkody lotnicze: na działce nr 36/1 – w uzasadnieniu decyzji wskazano, iż opinia biegłego nie wykazała ani jednego drzewa, które ze względu na swoją wysokość przebiegało powierzchnie ograniczające (DOŚ-I-6141.300.2019), na działce nr 1/5 – w uzasadnieniu decyzji wskazano, iż opinia biegłego nie wykazała ani jednego drzewa rosnącego na działce nr 1/5, które ze względu na swoją wysokość przebiegało powierzchnie ograniczające (DOŚ-I-6131.299.2019).

załącznika w tym względzie. Dodano, iż powyższe nie mogło zostać uzupełnione w toku postępowania przed organem odwoławczym; [2] w decyzji nie odniesiono się do kluczowych ustaleń opinii biegłego, w szczególności do parametrów powodujących to, że poszczególne drzewa uznawane są za przeszkodę lotniczą oraz do lokalizacji przeszkód lotniczych, tj. nie zawarto oceny przygotowanej przez biegłych opinii jako środka dowodowego; [3] nieprecyzyjnie określono położenie przeszkód lotniczych poprzez wskazanie nieistniejącej działki¹¹⁰. Nie uwzględniono natomiast odwołania strony w zakresie pozostałych uwag.

(akta kontroli str. 942-960)

W toku ponownego postępowania (pierwotny termin jego zakończenia wyznaczono na 31 grudnia 2020 r.) wezwano Aero Partner (26 października 2020 r.) do dostarczenia, w terminie miesiąca od otrzymania wezwania, zaktualizowanej dokumentacji geodezyjnej oraz aktualnego wypisu i wyrys z operatu ewidencji gruntów lub odpisu z księgi wieczystej dla nieruchomości, na których znajdują się drzewa¹¹¹. Przedłożona 25 listopada 2020 r. dokumentacja miała formę aneksu do ekspertyzy BULiGL z kwietnia 2020 roku¹¹². Wynikało z niej m.in., że *na prośbę zlecającego w zestawieniu końcowym uwzględniono tylko te drzewa, które ustawowo są obecnie przeszkodami lotniczymi w tym sensie, że swoimi koronami przebijają „wirtualne” powierzchnie. Nie jest możliwe uwzględnienie oczekiwania zlecającego odnośnie korekty zestawień o przyrost wysokości drzew w okresie, jaki upłynął od zakończenia pomiarów terenowych do dzisiaj. Analiza taka musiałby objąć przyrost w całym okresie wegetacyjnym 2020 r. i ze względu na charakter przedmiotu ekspertyzy nie jest możliwa do wykonania bez ponownych pomiarów terenowych i modelowania zależności wysokości-pierśnica dla gatunków drzew, co wiązałoby się z powtórzeniem wszystkich pomiarów. Nie jest to również uzasadnione merytorycznie, bowiem pomiarów takich dokonuje się w okresie zimowym, tj. po zakończeniu bieżącego przyrostu drzew na wysokość. W chwili sporządzania niniejszego dokumentu przyrost niektórych gatunków drzew jeszcze trwa. Obszary objęte inwentaryzacją porośnięte są drzewami i krzewami, tworzącymi zwartą strukturę w formie lasu; przeszkody lotnicze położone są w dwóch oddzielnych lokalizacjach i łącznie zajmują powierzchnię 78,04 ha. Wyniki obliczeń zawarte są w załączniku¹¹³ w postaci tabeli, której zdecydowano się nie umieszczać w tekście ze względu na liczbę 14.996 drzew i krzewów wyższych niż 2 m bądź grubszych niż 70 mm, dla których możliwe było odczytanie wysokości z danych lidar i związana z tym obszerność.*

(akta kontroli str. 961-971)

Następnie, zleceniem z 11 grudnia 2020 r., zwrócono się do biegłego o odpowiednie zaktualizowanie wcześniejszej opinii w oparciu o dane zaktualizowanej ekspertyzy BULiGL. W opinii, przekazanej 15 grudnia 2020 r. potwierdzono konieczność usunięcia 14.996 drzew (liczba drzew zmalała o 135 drzew w związku ze zmniejszoną ilością działek). Decyzją z 24 grudnia 2020 r. Prezydent wydał ponowną zgodę na wycinkę drzew rosnących na działkach Skarbu Państwa zarządzanych przez LP w ilości 14.457 sztuk¹¹⁴. W podstawie prawnej decyzji przywołano przepisy art. 82 ust. 1 pkt 7 lit. a) i art. 87⁵ ust. 1 pkt 2 Prawa lotniczego oraz zaznaczono, iż sposób wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody, do dnia 2 października 2020 r., był wskazany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie warunków, jakie powinny spełniać obiekty budowlane oraz naturalne w otoczeniu lotniska, które zostało uchylone na mocy art. 18 ustawy z dnia 18 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo lotnicze oraz niektórych innych ustaw. Dodano, iż aktualnie sposób wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody powinien być określony na mocy rozporządzenia wydanego w oparciu o art. 92 ust. 2 Prawa lotniczego, które do dnia wydania niniejszej decyzji nie zostało jednak wydane. W decyzji określono jednocześnie, że krajowe przepisy wykonawcze w tym zakresie opierały się na obowiązujących dokumentach międzynarodowych i sposób wyznaczania tych powierzchni wynikał m.in. z załącznika do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym sporządzonej w Chicago 7 grudnia 1944 r.¹¹⁵. Parametry zaś dla powierzchni

¹¹⁰ SKO w Białymstoku wskazało na uwzględnienie zmiany, jakie zaszły w wyniku podziału działki nr 44/148 na działki nr geod. 44/149, 44/150 i 44/151 oraz w wyniku budowy przedłużenia ulicy Wiosennej w Białymstoku, która spowodowała usunięcie części drzew stanowiących przeszkodę lotniczą rosnących na działce nr geod. 44/150.

¹¹¹ Działki o nr geod. 44/149, 44/150, 44/151.

¹¹² Została opracowana przez BULiGL 9 listopada 2020 r. na zlecenie BK Tras Roboty Drogowe na podstawie umowy 17 marca 2020 r.

¹¹³ Wykaz_drzew_stanowiących_potencjalne_przeszkody_w_ruchu_lotniczym_09112020.xls.

¹¹⁴ Na działkach o nr geod. 36/2, 44/149, 44/151, 49, 53, 54/2, 55. Wskazano jednocześnie, iż w niniejszej sprawie pominięto objęte wnioskiem działki nr 46 i nr 44/150, na których zgodnie ze zaktualizowanym operatem przeszkodowym nie stwierdzono żadnych drzew.

¹¹⁵ Dz. U. z 1959 r. Nr 35 poz. 212 i 214, ze zm. Załącznik ogłoszony w załączniku do obwieszczenia nr 3 Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego z dnia 11 stycznia 2019 r. w sprawie ogłoszenia tekstu Załącznika 14, tomu I do Konwencji o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzonej w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. Urz. ULC z 2019 r. poz. 4). Dalej: Konwencja chicagowska.

ograniczających: stożkowej, poziomej wewnętrznej, podejścia oraz przejściowej, właściwych dla drogi startowej nie przyrządowej, jaką posiadało lotnisko, określały stosowne przepisy w oparciu, o które sporządzona została Instrukcja Operacyjna Lotniska zatwierdzona decyzją Prezesa ULC z 22 stycznia 2020 r. Odwołanie od decyzji ponownie wniosło Nadleśnictwo Dojlidy zarzucając zaskarżonej decyzji naruszenie:

- 1) art. 87¹ ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 92 ust. 2 pkt 1 Prawa lotniczego m.in. poprzez: [1] określenie przeszkody lotniczej jako *wyższe niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody*, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do Prawa lotniczego, o którym mowa w art. 92 ust. 2 ustawy, które miało określić m. in. *sposób wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody*, [2] powołanie się na załącznik Konwencji chicagowskiej (bez wskazania jego numeru), która zdaniem odwołującego znajdowała zastosowanie do lotnisk międzynarodowych, którym nie było lotnisko Krywlany;
- 2) art. 6 w zw. z art. 7, w zw. z art. 77 w zw. z art. 107 § 3 kpa poprzez niepodjęcie wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i załatwienia sprawy polegających na: [1] wyznaczeniu powierzchni ograniczających przeszkody przez powołanych biegłych, na podstawie załącznika nr 14 do Konwencji chicagowskiej niemającego zastosowania do lotniska Krywlany, [2] sporządzenie operatu przeszkodowego przez BULiGL metodą statystyczno-reprezentacyjną w oparciu o uogólnienie wyników badania próby losowej, [3] nie wzięcie pod uwagę interesu społecznego i słusznego interesu obywateli polegające na wycięciu 14.457 sztuk drzew stanowiących około 80 ha lasu bez przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Postanowieniem SKO z 22 lutego 2021 r. (na etapie rozpatrzenia odwołania) do postępowania zostało dopuszczone Stowarzyszenie. Decyzją z 23 lutego 2021 r. SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję Prezydenta. Zdaniem tego organu zaniechanie prawodawcze, polegające na braku wydania stosownych przepisów wykonawczych do ustawy, nie mogło uzasadniać wstrzymania (zawieszenia) postępowania administracyjnego¹¹⁶, ani być podstawą wydania decyzji odmownej. W ocenie organu, wystarczającym było zastosowanie (oprócz ustawy Prawo lotnicze) załącznika do Konwencji chicagowskiej, na którym to oparte były krajowe przepisy wykonawcze uwzględnione w ekspertyzie lotniczej, sporządzonej podczas postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 972-1011)

Od decyzji SKO oddzielne skargi złożyło Nadleśnictwo Dojlidy i Stowarzyszenie. Zarządzeniem z 7 kwietnia 2021 r. WSA połączył obie sprawy w celu ich łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia. Nadleśnictwo Dojlidy w swojej skardze zarzuciło m.in. naruszenie: [1] art. 106 § 1 kpa w zw. z art. 56 ust. 1 i 2 i art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 ustawy oop przez wydanie decyzji utrzymującej w mocy decyzję Prezydenta na usunięcie 14.457 sztuk drzew bez wyrażenia zgody przez inny organ, to jest GDOŚ (RDOŚ) w trybie art. 56 ust. 1 i 2 w zw. z art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 2 tejże ustawy; [2] art. 6 w zw. z art. 7 w zw. z art. 77 w zw. z art. 107 § 3 kpa, przez sporządzenie operatu przeszkodowego przez BULiGL metodą statystyczno-reprezentacyjną w oparciu o uogólnienie wyników badania próby losowej; [3] art. 87¹ ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 92 ust. 2 pkt 1 Prawa lotniczego polegające na wydaniu decyzji, pomimo braku rozporządzenia wykonawczego do Prawa lotniczego. Z kolei Stowarzyszenie w skardze zarzuciło naruszenie m.in.: [1] art. 7, 7a, 7b kpa poprzez zaniechanie wykonania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz załatwienia sprawy¹¹⁷; [2] art. 8, 9, 10, 11, 12 i art. 84 kpa przez prowadzenie postępowania w sposób nie budzący zaufania jego uczestników do władzy publicznej; brak należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków; brak transparentności działania i niejasne przedstawianie przesłanek, którymi kierują się przy załatwieniu sprawy¹¹⁸; [3] art.

¹¹⁶ Wyrok NSA z 8 czerwca 2005 r., II GSK 80/05.

¹¹⁷ W zakresie wnikliwego wyjaśnienia, czy drzewa wyszczególnione w wykazie drzew do wycinki stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych pomimo, że cechy charakterystyczne, tj. wysokość drzewa oraz wysokość części drzewa w strefie przeszkody w wielu przypadkach wskazują na występowanie w granicach błędu pomiarowego - kilkunastocentymetrowe przekroczenie wysokości drzewa w strefie przeszkody, brak uwzględnienia faktu zmiany obszaru oddziaływania inwestycji określonego w dotychczas wydanych decyzjach środowiskowych, oraz czy na terenie wykonania prac usunięcia drzew zakwalifikowanych jako przeszkody lotnicze nie dojdzie do powstania szkody na znajdujące się gatunki chronione.

¹¹⁸ W szczególności przez wydanie decyzji zezwalającej zarządzającemu lotniskiem na usunięcie 14.457 sztuk drzew, wyszczególnionych w wykazie drzew wskazującym współrzędne, numer geodezyjny działki, wysokość nad poziomem morza oraz wysokość w strefie przeszkody lotniczej każdego z drzew, z pominięciem podnoszonych przez strony okoliczności związanych z możliwością występowania na terenie występowania drzew uznanych za przeszkody lotnicze gatunków chronionych roślin, zwierząt i grzybów objętych ochroną ścisłą lub częściową, brak inicjatywy dowodowej organu w tym

77 kpa., art. 80 kpa. oraz art. 107 § 3 kpa przez brak wnikliwego i wyczerpującego zbadania całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego¹¹⁹.

WSA wyrokiem z 24 czerwca 2021 r. uchylił decyzję SKO oraz poprzedzającą jej wydanie decyzję Prezydenta z dnia 24 grudnia 2020 r. Jako główną przyczyną uchylenia wskazał wydanie decyzji bez pełnej podstawy prawnej, a tym samym naruszenie podstawowej zasady, że decyzja musi uwzględniać stan prawny na datę jej wydania. WSA z urzędu stwierdził (czego nie zauważyły strony skarżące), że zostało wydane rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych, powierzchni ograniczających przeszkody oraz urządzeń o charakterze niebezpiecznym¹²⁰, które weszło w życie 10 lutego 2021 r., a to oznaczało, że organ II instancji miał obowiązek uwzględnić te przepisy w dacie wydania zaskarżonej decyzji, czego jednakże nie uczynił. Dodatkowo wskazano, iż § 60 nowego rozporządzenia zawierał zapis intertemporalny, z którego wynikało, że do spraw wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, a dotyczących uznania obiektu za przeszkodę lotniczą, należało stosować przepisy nowego rozporządzenia. W ocenie WSA organ odwoławczy wydał decyzję z naruszeniem prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy, o którym stanowi art. 145 § 1 pkt 1a ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu sądowym w administracji¹²¹. Stwierdził także, że podczas ponownego rozpoznania sprawy, konieczne będzie zwrócenie się do biegłych celem sporządzenia nowej ekspertyzy bądź wypowiedzenia się na temat poprawności ekspertyzy dotychczas sporządzonej w aspekcie przepisów nowego rozporządzenia. WSA nie podzielił pozostałych zarzutów skargi Nadleśnictwa Dojlidy. Co do zarzutów skargi złożonej przez Stowarzyszenie WSA stwierdził, że w znacznej części zarzuty te pokrywają się w swojej treści z zarzutami Nadleśnictwa Dojlidy w kwestii kwalifikacji drzew do wycinki oraz naruszenia art. 51-56 ustawy oop. Poza tym zwrócił uwagę, iż: *skarżące Stowarzyszenie zarzuca głównie naruszenie przepisów postępowania administracyjnego, z czym zgodzić się nie sposób, gdyż przedmiotem kwestionowanej decyzji jest wycinka drzew, a nie budowa lotniska. W związku z tym decyzja środowiskowa, poprzedzająca wydanie zezwolenia na usunięcie przeszkód lotniczych jakimi są drzewa, nie była potrzebna. Sąd zgodził się ze stanowiskiem SKO, że brak jest normy prawnej, która nakazywałaby przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko inwestycji w postaci wycinki drzew.*

WSA wskazał ponadto, iż Stowarzyszenie w załączniku do protokołu z dnia 10 czerwca 2021 r. wniosło o uchylenie zaskarżonej decyzji wskazując, jako przesłankę do uchylenia, wystąpienie z wnioskiem do GDOŚ o stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej RDOŚ z 9 listopada 2016 r. W ocenie tego organu, fakt wszczęcia nieważnościowego postępowania środowiskowego w trybie nadzwyczajnym, nie stanowił podstawy prawnej do uchylenia decyzji, skoro na datę orzekania istniała w obrocie prawnym ostateczna decyzja Wojewody Podlaskiego z lipca 2017 roku udzielająca pozwolenia na rozbudowę lotniska i budowę pasa startowego. Stwierdził jednak jednocześnie, że *ponieważ zaskarżona decyzja została uchylona (z innych powodów niż wnioskuje Stowarzyszenie), to organy rozpatrujące sprawę ponownie rozważą, czy jakkolwiek wpływ na wynik sprawy będzie miało, zasygnalizowane przez Stowarzyszenie postępowanie nieważnościowe toczące się przed Generalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.*

NIK zauważa, że w wyroku WSA organowi odwoławczemu zarzucono wydanie decyzji z naruszeniem prawa materialnego mającego wpływ na wynik sprawy poprzez nieuwzględnienie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Jednak zmiana podstawy materialnoprawnej decyzji nie skutkowałą wskazaniem innych przepisów określających prawa i obowiązki podmiotu ubiegającego się o wydanie decyzji, od tych które orzeczono w pierwszej instancji. Należy zauważyć bowiem, że odesłanie zawarte w art. 92 ust. 2 Prawa lotniczego, będące podstawą wydania rozporządzenia, o którym wyżej mowa, odnosiło się do sposobu wyznaczania powierzchni ograniczających przeszkody, a te, w przypadku Lotniska, wraz z dopuszczalnymi wysokościami drzew/krzewów, zostały wyznaczone jeszcze przed wnioskiem o wycinkę drzew i zatwierdzone decyzją Prezesa ULC

zakresie, pomimo wymagania uzyskania wiadomości specjalnych z zakresu ochrony przyrody oraz możliwych nieprawidłowości związanych z możliwością błędów pomiarowych drzew uznanych za przeszkody lotnicze.

¹¹⁹ Poprzez dokonanie wadliwego ustalenia, że część drzew wyszczególnionych w wykazie stanowiącym załącznik do decyzji SKO z lutego 2021 r. stanowi przeszkodę lotniczą w sytuacji, gdy ze zgromadzonego materiału dowodowego wynika, że drzewa nie stanowią zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu statków powietrznych - z uwagi na swoje cechy charakterystyczne tj. wysokość drzewa oraz wysokość części drzewa w strefie przeszkody.

¹²⁰ Dz. U. poz. 264. W dalszej treści: rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych.

¹²¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1634, ze zm.

z 19 grudnia 2018 r. o zmianie danych rejestrowych lotniska. Prawdopodobnie (sposób) ich wyznaczenia nie była zatem przedmiotem zaskarżonego postępowania administracyjnego. Z kolei przywołany w wyroku przepis intertemporalny odnosił się do toczących się i niezakończonych postępowań w sprawie uznania obiektu za przeszkodę lotniczą. Na gruncie Prawa lotniczego postępowanie administracyjne w sprawie uznania przez Prezesa ULC, Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych za przeszkodę lotniczą ze względu na potencjalne zagrożenie dla ruchu statków powietrznych dotyczy natomiast jedynie obiektów innych, niż wymienione w art. 87¹ ust. 1 pkt 1-3, tj. innych m.in. od obiektów wyższych niż wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody (art. 87¹ ust. 2 Prawa lotniczego). Wynika z tego, że w sytuacji gdy dany obiekt, w tym naturalny, przekracza wysokości określone przez wyznaczone powierzchnie ograniczające przeszkody, automatycznie jest uznawany za przeszkodę lotniczą bez potrzeby stwierdzania tego w drodze postępowania administracyjnego.

Poza tym, zgodnie z przepisami § 62 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych dla zarządzających lotniskami wyznaczono 6-letni termin od dnia wejścia w życie tego aktu na dostosowanie lotnisk i ich dokumentacji znajdującej się w rejestrze lotnisk cywilnych (w tym wykazu przeszkód lotniczych w otoczeniu lotniska) do wymagań określonych w niniejszym rozporządzeniu. Dodatkowo, w treści § 63 tego aktu postanowiono, iż Prezes ULC, Minister Obrony Narodowej i minister właściwy do spraw wewnętrznych wpisują do ewidencji przeszkód lotniczych przeszkody lotnicze zgłoszone przed dniem wejścia w życie niniejszego rozporządzenia w terminie roku od dnia jego wejścia w życie.

Brak rzeczywistego wpływu regulacji zawartych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie przeszkód lotniczych na fakt uznania drzew za przeszkody lotnicze potwierdzała także zaktualizowana opinia biegłych z grudnia 2021 r., o której będzie mowa niżej, nie wykazała różnicy w ilości drzew do wycinki w związku z wejściem w życie tych przepisów.

WSA nie odnosiło się ponadto do przepisów art. 3 ust. 1 Prawa lotniczego. Ustanawiają one zasadę stosowania do stosunków prawnych z zakresu lotnictwa cywilnego w pierwszej kolejności ratyfikowanych umów międzynarodowych, zaś przepisów Prawa lotniczego, o ile umowy te nie stanowią inaczej. Spośród uchwał organizacji międzynarodowych ustawodawca wskazuje w ust. 2 komentowanego przepisu m.in. załączniki do Konwencji chicagowskiej. Mają one kluczowe znaczenie dla lotnictwa cywilnego i mogą być stosowane wprost.

Zwrócenia uwagi wymaga także zasygnalizowane w wyroku *rozważenie* przez Prezydenta wpływu postępowania nieważnościowego decyzji środowiskowej na wynik sprawy o wycinkę drzew, co w praktyce spowodowało wstrzymanie procedowania w przedmiotowej kwestii poczynwszy od 31 maja 2022 r. do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK. Niedookreślony w wyroku zwrot, zobowiązujący do *rozważenia*, został bowiem potraktowany przez Prezydenta jako podstawa do zawieszenia postępowania do czasu prawomocnego zakończenia postępowania nieważnościowego, o czym mowa w dalszej części niniejszego wystąpienia.
(akta kontroli str. 1012-1023)

Akta sprawy zostały zwrócone Prezydentowi przez SKO 13 października 2021 r. Ponownego wszczęcia postępowania w sprawie o wycinkę drzew dokonano 15 listopada 2021 r. z terminem jego zakończenia do 31 stycznia 2022 r. W tym czasie podjęto jedną czynność, a mianowicie 8 grudnia 2021 r. zlecono zaktualizowanie opinii przez biegłych. Kolejna opinia wpłynęła 22 grudnia 2021 r. i analogicznie, jak poprzedzająca ją opinia z grudnia 2020 r., wskazywała na konieczność wycięcia 14.996 drzew. W dalszej kolejności, zawiadomieniem z 28 stycznia 2022 r. poinformowano o kolejnym przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do 31 marca 2022 r. w związku z koniecznością uzyskania dodatkowych informacji z GDOŚ. W tym samym dniu zwrócono się do GDOŚ o udzielenie informacji czy toczy się lub toczyło się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej. Uczyniono to dopiero po ponad dwóch miesiącach od ponownego wszczęcia postępowania i po ponad siedmiu miesiącach od wyroku WSA, co opisana w dalszej wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W odpowiedzi z 2 lutego 2022 r. GDOŚ poinformowała, iż Stowarzyszenie wystąpiło 9 czerwca 2021 r. o stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej, jednakże z uwagi na nieuzupełnienie braków formalnych wniosek pozostawiono bez rozpoznania, o czym powiadomiono Stowarzyszenie 13 września 2021 r. Uzyskanie tej informacji skutkowało zawiadomieniem stron 25 lutego 2022 r. o zebraniu dowodów oraz materiałów niezbędnych do wydania decyzji kończącej postępowanie i możliwości zapoznania się z nimi w terminie 14 dni od daty doręczenia zawiadomienia. Stwierdzono, iż w przypadku Stowarzyszenia zawiadomienie zostało formalnie odebrane

4 marca 2022 r.¹²², zatem termin na wypowiedzenie się upływał 18 marca 2022 r. W tym samym dniu Stowarzyszenie poinformowało Prezydenta, iż postępowanie w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej z 2016 roku jest obecnie w toku¹²³, o czym miał świadczyć załączony wniosek o jego wszczęcie do GDOŚ z 14 marca 2022 r. We wniosku podniesiono, że poprzez błędne określenie obszaru oddziaływania przedsięwzięcia, a w szczególności niezgodność wielkości obszaru przeznaczonego do wycinki drzew stanowiących przeszkody lotnicze, pomiędzy ustaleniami zaskarżonej decyzji, a późniejszym wnioskiem inwestora o wyrażenie zgody na usunięcie przeszkód lotniczych, kwestionowana decyzja środowiskowa posiada wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa oraz wskazuje na naruszenie art. 74 ustawy ooś. Powyższe skutkowało decyzją o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy do 31 maja 2022 r. Pismem z 5 kwietnia 2022 r. Miasto zwróciło się do GDOŚ o potwierdzenie, czy złożony został wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej. W odpowiedzi z 19 kwietnia 2022 r. poinformowano, iż stosowne postępowanie zostało wszczęte z urzędu przez GDOŚ 14 kwietnia 2022 r. Postanowieniem Prezydenta z 31 maja 2022 r. zawieszono postępowanie w sprawie o wycinkę drzew do czasu wydania prawomocnej decyzji GDOŚ w sprawie dotyczącej stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej. Tym samym uznano, iż wynik tej sprawy będzie oddziaływał na sprawę prowadzoną przez Prezydenta. W tym samym dniu GDOŚ poinformował strony o zgromadzeniu materiału dowodowego oraz o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy do 30 czerwca 2022 r. Następnie, 30 czerwca 2022 r. GDOŚ ponownie wydłużył termin zakończenia postępowania (do 9 sierpnia 2022 r.) wskazując jako przyczynę zwłoki konieczność zapewnienia stronom postępowania możliwości zapoznania się z aktami sprawy oraz wypowiedzenia się co do zebranych materiałów oraz zgłoszonych żądań. W toku postępowania Miasto, pismem z 2 sierpnia 2022 r. skierowanym do GDOŚ, wniosło o nieuwzględnienie sprawy oraz wydanie decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej z 2016 roku. (akta kontroli str. 1024-1091)

W dalszej kolejności termin zakończenia postępowania został wydłużony do 13 września 2022 r., po czym decyzją z 30 sierpnia 2022 r. odmówiono stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej z 2016 roku. W konkluzji stwierdzono, iż zaskarżona decyzja jest wolna od wad uzasadniających stwierdzenie jej nieważności w oparciu o przesłanki z art. 156 § 1 pkt 1-7 kpa. Pomimo nieuwzględnienia wniosku Stowarzyszenia, GDOŚ zasugerował jednocześnie wyjaśnienie faktu, iż opisywana przez Stowarzyszenie wycinka drzew nie była przedmiotem postępowania i nie została ujęta w decyzji RDOŚ z 9 listopada 2016 r. Nie sprecyzowano jednakże na czym wyjaśnienie tego faktu ma polegać i kto ma tego dokonać. W odpowiedzi na decyzję Stowarzyszenie 28 września 2022 r. wystąpiło do GDOŚ o ponowne rozpatrzenie sprawy. Postępowanie zakończyło się wydaniem 11 kwietnia 2023 r., po prawie siedmiu miesiącach od złożenia wniosku o jego wszczęcie, decyzji utrzymującej w mocy zaskarżoną decyzję GDOŚ¹²⁴.

W dniu 31 maja 2023 r. Stowarzyszenie w skardze do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wniosło o uchylenie decyzji GDOŚ z 11 kwietnia 2023 r. i stwierdzenie nieważności decyzji środowiskowej z 2016 roku oraz ewentualne przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia. Zaskarżonej decyzji zarzucono naruszenie przepisów: [1] art. 156 § 1 pkt 2 kpa poprzez niezastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ z 9 listopada 2016 r., która została wydana z rażącym naruszeniem przepisów prawa, w szczególności art. 33 ust. 3 ustawy oop, art. 6 ust. 3 Dyrektywy Siedliskowej, art. 74 ust. 3 pkt 1, art. 82 ust. 1 i 1 ustawy ooś, art. 87 ust. 6 pkt 1 i 2 Prawa lotniczego; [2] art. 156 § 1 pkt 7 kpa poprzez niezastosowanie i utrzymanie w mocy decyzji odmawiającej stwierdzenia nieważności decyzji RDOŚ z 9 listopada 2016 r., która zawiera wadę powodującą jej nieważność z mocy prawa; [3] art. 77 kpa, art. 80 kpa oraz art. 107 § 3 kpa poprzez brak wnikliwego i wyczerpującego zbadania całokształtu zgromadzonego materiału dowodowego w konsekwencji prowadzącego do błędnego przyjęcia, że w przedmiotowej sprawie nie wystąpiły przesłanki z dyspozycji przepisu z art. 156 kpa. Wyrokiem z 15 listopada 2023 r. z Sąd zdecydował o oddaleniu skargi¹²⁵. Ostatecznie wpłynęła skarga kasacyjna Stowarzyszenia. Natomiast pismem z 15 lutego 2024 r. Prezydent zwrócił się do Prezesa NSA o przyspieszenie rozpoznania sprawy. Na

¹²²Z adnotacji na potwierdzeniu odbioru zamieszczonej 28 lutego 2022 r. wynikało, iż przesyłka z 25 lutego 2022 r. nie została doręczona Stowarzyszeniu i pozostawiono ją w placówce pocztowej.

¹²³Nadana sygn. akt DOOŚ WDŚZOO.420.6.2022 PCH.

¹²⁴DOOŚ-WDŚZOO.420.6.2022.PCh.ISz.30 z dnia 11 kwietnia 2023 r.

¹²⁵Sygn. V SA/Wa 1604/23.

Stwierdzone
nieprawidłowości

dzień kontroli postępowanie w sprawie wycinki drzew w dalszym ciągu ma status zawieszzonego. (akta kontroli str. 1092-1136)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na prowadzeniu postępowania w sprawie usunięcia przeszkód lotniczych dłużej, niż było to niezbędne do załatwienia sprawy, mimo że zgodnie z art. 35 ust. 1 kpa sprawy administracyjne powinny być prowadzone bez zbędnej zwłoki. W postępowaniu tym: dopiero po czterech miesiącach od wszczęcia postępowania zwrócono się do strony o pełną dokumentację geodezyjną wymaganą art. 82 ust. 5 pkt 1 Prawa lotniczego, wyznaczono sześciomiesięczny termin na przedłożenie dokumentacji geodezyjnej (podczas gdy w praktyce jej wykonanie, od czasu zlecenia do odbioru, zajęło niecały miesiąc), zaś o informację dotyczącą postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji środowiskowej, zwrócono się dopiero po ponad siedmiu miesiącach od wyroku WSA.

Z-ca Prezydenta zwłokę w gromadzeniu materiału dowodowego uzasadnił faktem, iż: *wcześniej była prowadzona szczegółowa analiza dokumentacji rejestracyjnej dotyczącej przedmiotowego lotniska (...).* Odnosząc się do kwestii wyznaczenia terminu na opracowanie dokumentacji geodezyjnej argumentował, iż: *oceny 6-miesięcznego czasookresu dokonano szacunkowo, z uwagi na brak wcześniejszego doświadczenia w prowadzeniu tego typu spraw (...).* Natomiast wyjaśniając kwestię zwłoki w zasięgnięciu informacji dotyczącej statusu postępowania sprawie decyzji środowiskowej wskazał, iż: *organ w pierwszej kolejności postanowił zająć się realizacją wskazanych przez Sąd w wyroku niezbędnych czynności w zakresie aktualizacji opinii biegłych (...) oraz aktualizacji wykazu drzew przeszkód lotniczych, w związku z podziałami działek objętych postępowaniem (...).*

W ocenie NIK przywołane argumenty nie mają uzasadnienia. Zarówno przywołana przez Z-cę Prezydenta konieczność prowadzenia szczegółowej analizy dokumentacji rejestracyjnej dotyczącej przedmiotowego lotniska oraz fakt zajęcia się w pierwszej kolejności realizacją niezbędnych czynności w zakresie aktualizacji opinii biegłych, nie stanowiły przeszkody do żądania od strony pełnej dokumentacji geodezyjnej lub zasięgnięcia informacji od innego organu. Nietrafiony jest również argument o braku wcześniejszego doświadczenia w prowadzeniu spraw dotyczących usuwania przeszkód lotniczych, w kontekście wyznaczenia sześciomiesięcznego terminu na przedłożenie dokumentacji geodezyjnej, bowiem informacje o czasie potrzebnym na jej opracowanie można było uzyskać od potencjalnych wykonawców. Należy przy tym podkreślić, że nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu czynności jest zaprzeczeniem zasady szybkości postępowania wyrażonej w art. 12 § 1 kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. NIK zauważa przy tym, że nawet prawidłowe działania organu, z uwagi na rozstrzygnięcia SKO i WSA, nie skutkowałyby usunięciem przeszkód lotniczych.

(akta kontroli str. 857-864)

5. Zadania dotyczące rozbudowy lotniska Krywlany okresie do 1 stycznia 2015 r. do 21 października 2021 r. realizowane był przez właściwe komórki organizacyjne Urzędu, w tym przede wszystkim przez DSiR (współpraca z zarządzającym, opracowywanie programów funkcjonalno-użytkowych), DOŚ (prowadzenie postępowania w sprawie usunięcia przeszkód lotniczych) oraz ZDM (uzyskanie decyzji środowiskowej, realizacja inwestycji w zakresie budowy nowego pasa startowego). Zarządzeniem Prezydenta z 15 października 2021 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Zarządu Mienia Komunalnego¹²⁶ realizację części zadań związanych w szczególności z realizacją inwestycji, współpracą z zarządzającym oraz planowaniem działań w zakresie zmiany zarządzającego została powierzona Zarządowi Mienia Komunalnego w Białymstoku¹²⁷. Ponadto prace jednostek organizacyjnych Urzędu i Miasta wspierały dwa zespoły. Pierwszy ds. koncepcji zagospodarowania pasa startowego¹²⁸, którego zadaniem było monitorowanie i opiniowanie koncepcji związanych z pracami nad wydłużeniem pasa startowego oraz budową infrastruktury, rekomendowanie działań mających na celu poprawę stanu sieci drogowej wokół lotniska oraz monitorowanie programów mających na celu rozwój komunikacji miejskiej umożliwiający dojazd do lotniska. Drugi ds. lotniska¹²⁹, do którego zadań należało analiza

¹²⁶ Zarządzenie nr 832/21 Prezydenta Miasta Białegostoku.

¹²⁷ Dalej: ZMK.

¹²⁸ Zespół powołany zarządzeniem wewnętrznym nr 4/19 Prezydenta z 10 stycznia 2019 r. w skład, którego wchodził dwaj Zastępcy Prezydenta, Dyrektorzy Departamentów: Strategii i Rozwoju, Urbanistyki, Zarządu Białostockiej Komunikacji Miejskiej, Zarządu Dróg Miejskich oraz Radca Prawny.

¹²⁹ Zespół powołany zarządzeniem wewnętrznym nr 17/22 Prezydenta z 24 października 2022 r. w składzie: Zastępca Prezydenta, Dyrektor Zarządu Mienia Komunalnego w Białymstoku, Dyrektorzy Departamentów Strategii i Rozwoju, Ochrony

aspektów i możliwych rozwiązań w zakresie funkcjonowania lotniska oraz opracowanie koncepcji przejęcia zarządzania lotniskiem przez Miasto. W wyniku prac zespół ds. lotniska rekomendował Prezydentowi wszczęcie stosownej procedury przejęcia zarządzania lotniskiem oraz wnioskował o uzupełnienie przez wykonawcę *Koncepcji Funkcjonalnej Lotniska Krywlany* – 2023. (akta kontroli str.1347-1405)

Umową zawartą 20 czerwca 2022 r. ZMK zlecił wykonawcy opracowanie: [1] aktualizacji koncepcji funkcjonowania lotniska Białystok-Krywlany, [2] programu funkcjonalno-użytkowego lotniska, [3] zestawienia planowanych kosztów prac projektowych i robót budowlanych oraz [4] pozwolenia na budowę i zezwoleń na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych wykonawca opracował program funkcjonalno-użytkowy¹³⁰. W programie tym wyszczególniono pięć etapów rozwoju i rozbudowy lotniska Białystok-Krywlany. Etap pierwszy zakładał wycinkę drzew poza terenem lotniska, które stanowią przeszkodę lotniczą. Po pomyślnej realizacji tego etapu możliwe będzie realizowanie na lotnisku ruchu lotniczego m.in. w zakresie: [1] lotów szkoleniowych, [2] general aviation, [3] Air Taxi. W drugim etapie zaplanowano przeniesienie infrastruktury wykorzystywanej przez obecnych użytkowników po północnej stronie lotniska w rejon ronda Kapitana Kazimierza Wünschego; realizacja tego nie wpływała na zmianę zakresu ruchu lotniczego. W następnym etapie planowano budowę: hali utrzymania, strażnicy lotniskowej służby ratowniczo-gaśniczej, drogi kołowania, kontenerowego (tymczasowego terminala pasażerskiego) oraz uruchomienie mobilnej lub budowę stacjonarnej stacji tankowania. Po realizacji tego etapu możliwe będzie realizowanie czarterowych lotów pasażerskich. Jednak dla realizacji kilku/kilkunastu nieregularnych operacji wymagane będzie m.in.: stworzenie infrastruktury pozwalającej na przeprowadzenia kontroli biletowo-bagażowej oraz kontroli bezpieczeństwa, pozyskanie wyposażenia do przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa, zatwierdzenie planu ochrony lotniska i przeszkolenie personelu, wyznaczenie i zabezpieczenie płaszczyzny postojowej, na której odbędzie się załadunek i wyładunek pasażerów i bagażu, stworzenie służby ratowniczo-gaśniczej oraz zapewnienie służb nawigacyjnych (kontroli ruchu lotniczego). W czwartym etapie planowana była budowa terminala pasażerskiego i wydzielenia zespołu CARGO wraz z niezbędną infrastrukturą lotniskową i techniczną. Realizacja tego etapu miała pozwolić na loty pasażerskie i towarowe z lotniska. W ostatnim etapie planowano zmianę statusu drogi startowej z nieprzyrządowej na przyrządową, powiększenie granicy lotniska po południowej jego stronie, rozbudowę docelowego budynku terminala pasażerskiego. Opracowana na zlecenie ZMK koncepcja funkcjonowania lotniska nie zawierała analizy w zakresie jego rentowności po zakończeniu inwestycji. W jej treści znalazła się wzmianka, że w 2022 roku Polskie Linie Lotnicze LOT podtrzymywały zainteresowanie wykonywaniem operacji lotniczych z lotniska Białystok-Krywlany i wskazały pożądane z ich punktu widzenia inwestycje w infrastrukturę: umożliwienie wykonywania podejść do lądowania na głównej drodze startowej wg procedury RNV-GNSS, wydłużenie drogi startowej do 1.770 m, ustanowienie pasa z clearwayen o dł. 150 m oraz rekomendację dla miejsce odladzania na płycie postojowej przed terminalem. (akta kontroli str. 1154-1334)

Dyrektor DSiR 26 lutego 2023 r. na spotkaniu w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej przedstawił informację dotyczącą lotniska Białystok-Krywlany. Wskazano w niej, że z lotniska po usunięciu przeszkód lotniczych na obecnej długości pasa startowego 1.350 m mogłyby operować np. samoloty Embraer. W aktualnych uwarunkowaniach lotniska istnieje możliwość wydłużenia drogi startowej o nawierzchni sztucznej do 1.770 metrów, wówczas na lotnisku mogłyby operować samoloty typu Embraer 190 i Boeing 737. Przedstawiono również możliwe warianty zarządzania lotniskiem po przejęciu zarządzania od Aero Partner, tj. przekazanie w całości zarządzania lotniskiem Białystok Krywlany do Przedsiębiorstwa Państwowego Porty Lotnicze¹³¹, utworzenie spółki Miasta i Portów Lotniczych lub utworzenie spółki Miasta, Urzędu Marszałkowskiego w Białymstoku i Portów Lotniczych.

Śródownska, Zarządu Dróg Miejskich, Inwestycji, Urbanistyki i Architektury, Finansów, Nadzoru Właścicielskiego oraz Radca Prawny.

¹³⁰ Zgodnie z pierwotnymi zapisami umowy wykonawca miał zrealizować ją do 20 maja 2023 r. Aneks nr 1 z 27 kwietnia 2023 r. przedłużył termin realizacji I etapu umowy do 15 miesięcy do dnia podpisania umowy (z 11 miesięcy), tj. do 20 września 2023 r. z uwagi na wprowadzenie przez zamawiającego dodatkowych wytycznych projektowych, konieczności konsultacji z Urzędem Lotnictwa Cywilnego oraz brak ostatecznych wytycznych wszystkich użytkowników budynku terminala pasażerskiego. Aneks nr 2 z 6 października 2023 r. przedłużył termin realizacji I etapu umowy do 27 miesięcy do dnia podpisania umowy (z 15 miesięcy), tj. do 20 września 2024 r. z uwagi na dodatkowe wytyczne i uwagi do koncepcji funkcjonalnej lotniska, brak ostatecznych wytycznych wszystkich użytkowników terminala pasażerskiego. Do zakończenia czynności kontrolnych wykonawca otrzymał wynagrodzenie w wysokości 78,1 tys. zł z 799,5 tys. zł wynikających z zawartej umowy.

¹³¹ Dalej: *Porty Lotnicze*.

Województwo Podlaskie, Porty Lotnicze i Miasto 21 listopada 2023 r. podpisało list intencyjny, w którym strony zadeklarowały podjęcie:

- wspólnych działań zmierzających do określenia potencjalnych scenariuszy rozwoju infrastruktury lotniskowej lotniska Białystok-Krywlany,
- wolę uzgodnień zmierzających do opracowania modelu współpracy w zakresie aktywizacji infrastruktury lotniskowej.

Strony zadeklarowały również powołanie, w terminie 14 dni od dnia podpisania listu intencyjnego, Zespołu roboczego składającego się z dziewięciu osób, po trzech wskazanych przez każdą ze stron. W zadeklarowanym terminie nie udało się powołać zespołu. Działania w celu jego powołania podjęły Porty Lotnicze, które pismem z 14 grudnia 2023 r. skierowanym do Prezydenta i Marszałka Województwa wskazały jego członków i zwróciły się o wyznaczenie członków przez pozostałe strony porozumienia. Miasto pismem z 17 stycznia 2024 r. wyznaczyło swoich przedstawicieli, tj. Zastępcę Prezydenta, Dyrektora DSIr oraz I Wiceprezesa Aeroklubu Polskiego. W kwestii niepowołania zespołu w terminie wskazanym w liście intencyjnym Prezydent wyjaśnił, że *Miasto nie było stroną listu intencyjnego dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju infrastruktury lotniskowej Lotniska Białystok Krywlany, który w dniu 9 października 2023 r. został podpisany przez Województwo Podlaskie i Porty Lotnicze. Marszałek Województwa pismem z dnia 24 października 2023 r. złożył propozycję przystąpienia do listu intencyjnego w charakterze strony. Prezydent Miasta zadeklarował wolę współpracy zwracając jednak uwagę na właściwą formę i procedurę postępowania w tym przypadku. W dniu 21 listopada 2023 r. nastąpiło podpisanie kolejnego, nowego listu intencyjnego przez trzech sygnatariuszy. W tym dokumencie nie wskazano strony odpowiedzialnej za obsługę organizacyjną spraw, podmiotu odpowiedzialnego za koordynowanie prac zespołu roboczego. Wynik niewskazania koordynatora jest przyczyną niedotrzymania określonego w liście 14-dniowego terminu na powołanie zespołu roboczego. Marszałek Województwa Podlaskiego do chwili obecnej nie podjął żadnych działań, w tym nie poinformował pozostałych sygnatariuszy o swoich przedstawicielach do zespołu. Z pisma Polskich Portów Lotniczych S.A z dnia 14 grudnia należy domniemywać, że ten podmiot będzie pełnił rolę wiodącą w realizacji zapisów powyższego listu intencyjnego.*

(akta kontroli str. 1338-1346, 1541-1563)

Zarządzający lotniskiem podjął próbę stwierdzenia czy aktualne były warunki realizacji przedsięwzięcia określone w decyzji środowiskowej z 2016 roku w trybie art. 74 ust. 4 ustawy ooś. Wniosek do RDOŚ o zajęcie stanowiska na temat aktualności warunków realizacji przedsięwzięcia określonych w decyzji środowiskowej z 2016 roku złożył 15 maja 2023 r. Postanowieniem z 20 czerwca 2023 r. RDOŚ odmówiła zajęcia stanowiska w sprawie wskazując, iż wniosek został złożony po upływie sześciu lat od dnia, w którym decyzja środowiskowa stała się ostateczna (6-letni termin upłynął 14 grudnia 2022 r.). Bezskuteczny upływ sześcioletniego terminu spowodował, że adresat decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie może już dołączyć posiadanej decyzji do wniosku o wydanie decyzji z art. 72 ust. 1 ustawy ooś, a w konsekwencji konieczne jest uzyskanie nowej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

(akta kontroli str. 1137-1148)

Projekt dotyczący infrastruktury lotniskowej został ujęty w Liście projektów zintegrowanych Białostockiego Obszaru Funkcjonalnego w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych z Funduszy Europejskich dla Podlaskiego 2021-2027 i Funduszy Europejskich dla Polski Wschodniej 2021-2027 – wybór niekonkurencyjny.

(akta kontroli str.1541-1563)

6. Wydatki na lotnisko ujmowano w uchwałach budżetowych w wykazie zadań inwestycyjnych począwszy do 2017 roku, w którym łączne nakłady finansowe na zadanie pn. *Budowa pasa startowego wraz z odwodnieniem* wynosiły 47.200 tys. zł, z tego limit wydatków na 2017 rok – 500 tys. zł, w tym 400 tys. zł z dochodów własnych i 100 tys. zł z dotacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. W 2018 roku łączne nakłady finansowe na zadanie wynosiły 44.285,4 tys. zł, z tego limit wydatków na 2018 rok - 41.200 tys. zł, w tym 25.200, tys. zł z dochodów własnych i 16.000 tys. zł z dotacji z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego. Dodatkowo, w ramach planu wydatków w wysokości 2.500 tys. zł przewidzianego na zadanie pn. *Przebudowa i budowa infrastruktury przeciwdziałającej zalewaniu wodami opadowymi*¹³², uwzględniono kwotę 965,1 tys. zł, wydatkowaną w związku z opisanym w pkt. 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego aneksem nr 1 do umowy. W 2019

¹³²Skasowany w dz. 900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdz. 90001 Gospodarka ściekowa i ochrona wód, par. 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

roku łączne nakłady finansowe na zadanie wynosiły 47.335,4 tys. zł, z tego limit wydatków na ten rok 1.050 tys. zł. W budżecie na 2019 rok przewidziano również zadanie pn. *Modernizacja budynku z dobudowaniem wieży kontroli lotów, budowa zbiornika paliwa i hangaru na samoloty na lotnisku Krywlany obejmujące lata 2019-2021*¹³³ o przewidywanej sumie nakładów w wysokości 3.000 tys. zł, z tego w 2019 roku w kwocie 10 tys. zł (bez wskazania źródeł finansowania). Jednak wydatki te nie były realizowane. W następnym roku wykaz zadań inwestycyjnych nie przewidywał już zadania pn. *Budowa pasa startowego wraz z odwodnieniem*. Poniesiona w 2020 roku na jego realizację kwota 341,9 tys. zł objęta była budżetem 2019 roku i została wydatkowana w ramach tzw. wydatków niewygasających. Uwzględniono natomiast zadanie *Budowa infrastruktury – lotnisko Krywlany*, w ramach którego w latach 2019-2022¹³⁴ planowano ponieść łączne nakłady finansowe w wysokości 3.000 tys. zł, przy jednoczesnym braku określenia limitu wydatków na 2020 rok. W uwagach do sprawozdania z wykonania budżetu za ten rok wskazano, iż *realizacja zadania została przesunięta na lata przyszłe*. Łącznie na budowę pasa startowego wraz z odwodnieniem Miasto poniosło w latach 2017-2020 wydatki wysokości 46.296,8 tys. z tego w 2017 roku 500 tys. zł¹³⁵, w 2018 roku 44.416,7 tys. zł¹³⁶, w 2019 roku - 1.038,1 tys. zł¹³⁷ oraz w 2020 roku 342 tys. zł¹³⁸. Większość wydatków, tj. 45.632,3 tys. zł (98,5%) poniesiona została na realizację umowy zawartej w BK Tras Roboty Drogowe. Wydatki ponoszone były w granicach limitów ustalonych w uchwałach budżetowych, a także w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań umownych.

Uchwały budżetowe na kolejne lata (2021-2024) oraz w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w dalszym ciągu wskazywały na zamiar kontynuacji inwestycji na Lotnisku. W ramach zadania pn. *Budowa infrastruktury – lotnisko Krywlany* (o łącznych nakładach 3.000 tys. zł) ujęto w 2021 roku limit wydatków w wysokości 300 tys. zł, przy braku wskazania źródeł finansowania oraz braku wykonania wydatków. W sprawozdaniu z wykonania budżetu za ten rok wskazano: *trwają prace związane z przygotowaniem postępowania przetargowego na budowę terminala pasażerskiego oraz hangaru*. W budżecie na 2022 rok zwiększono łączne nakłady finansowe na ww. zadanie do kwoty 15.760 tys. zł oraz ustalono limit wydatków na 2022 rok w wysokości 78,1 tys. zł (bez wskazania źródła finansowania), nie było one jednak realizowane. W sprawozdaniu z wykonania budżetu za ten rok określono, iż *20 czerwca 2022 r. podpisano umowę na opracowanie wielobranżowej dokumentacji projektowej obiektów budowlanych terminal i hangaru oraz, że trwa opracowywanie dokumentacji projektowej*. W wykazie zadań inwestycyjnych uchwały budżetowej na 2023 rok, zamieszczono zadanie *Budowa terminala i hangaru na lotnisku Krywlany* o łącznych nakładach finansowych do poniesienia w latach 2019-2027 w wysokości 56.120 tys. zł oraz limicie wydatków na 2023 rok w kwocie 120 tys. zł, z czego zrealizowano wydatki na sumę 78,1 tys. zł. W uchwale budżetowej na 2024 rok limitu wydatków na ww. zadanie ustalono w kwocie 1.000 tys. zł., przy braku odniesienia do czasookresu realizacji inwestycji i łącznych nakładów finansowych. Zgodnie z wykazem przedsięwzięć do wieloletniej prognozy finansowej¹³⁹ limit wydatków na przedmiotowe zadanie w latach 2019-2027 określono na 56.120 tys. zł, z tego: 1.000 tys. zł w 2024 roku, 5.000 tys. zł w 2025 roku, 30.000 tys. zł w 2026 roku i 20.000 tys. zł w 2027 roku.¹⁴⁰ (akta kontroli str. 1149-1153)

Badanie trzech postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych, których przedmiotem było: [1] wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na lotnisku Białystok-Krywlany¹⁴¹, [2] wykonanie opracowania dotyczącego określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Krywlany w Białymstoku wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności, [3] opracowanie aktualizacji Programu funkcjonalno-użytkowego dla zadania *Budowa pola wzlotów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na lotnisku Białystok-Krywlany* w sposób zgodny

¹³³Skasylfikowane w dz. 700, *Gospodarka mieszkaniowa*, rozdz. 70095 Pozostała działalność.

¹³⁴Skasylfikowane w dz. 700, rozdz. 70095, par. 6050.

¹³⁵W rozdz. 60095 Pozostała działalność, par. 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych.

¹³⁶Z tego w rozdz. 60095, par. 6050 - 43.451,7 tys. zł i w rozdz. 90001 *Gospodarka ściekowa i ochrona wód*, par. 6050 – 965,1 tys. zł.

¹³⁷W całości w rozdz. 60095, par. 6050.

¹³⁸W całości w rozdz. 60095, par. 6050.

¹³⁹Zawartym w uchwale Nr LVVVII/1073/23 Rady Miasta Białegostoku z dnia 18 grudnia 2023 r. w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej Miasta Białegostoku na lata 2024-2040.

¹⁴⁰Każdorazowo limity wydatków w latach 2021-2024 odnosily się do rozdz. 70095, par. 6050, tj. klasyfikacji budżetowej właściwej dla planu finansowego ZMK.

¹⁴¹Postępowania prowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 28.590,5 tys. zł, wszczęte 21 lipca 2017 r.

z wymaganiami techniczno-eksploatacyjnymi właściwymi dla lotniska użytku publicznego o ograniczonej wykazało, że zamówienie na wykonanie opracowania dotyczącego określenia modelu zarządzania operacyjnego zmodernizowanego lotniska Krywlany w Białymstoku wraz ze strukturą przepływów finansowych w zakresie prowadzonej działalności, zostało udzielone zgodnie z obowiązującymi wówczas¹⁴² uzp. Zgodnie z procedurami obowiązującymi wówczas w Urzędzie¹⁴³ udzielone zostało również zamówienie na opracowanie aktualizacji Programu funkcjonalno-użytkowego dla zadania *Budowa pola wzlotów wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną na lotnisku Białystok-Krywlany* w sposób zgodny z wymaganiami techniczno-eksploatacyjnymi właściwymi dla lotniska użytku publicznego o ograniczonej certyfikacji¹⁴⁴. W obu umowach zawartych na realizację ww. zamówień zabezpieczono interes miasta, w przypadku odstąpienia lub nieterminowej realizacji zamówienia. Zamówienia zostały zrealizowane w terminach wynikających z umów. Wynagrodzenia w kwocie 79,1 tys. zł zostały zapłacone w terminach i w wysokości wynikającej z zawartych umów.

Natomiast ocena prawidłowości przeprowadzenia postępowania na udzielenie zamówienia publicznego, którego przedmiotem było wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na lotnisku Białystok-Krywlany nie była możliwa, bowiem kontrolerom NIK nie okazano ofert złożonych w postępowaniu. Z wyjaśnień Dyrektor ZDM wynika, że *obu ofert założonych w postępowaniu ofert nie udało się odnaleźć*. Zgodnie z obowiązującym w chwili wszczęcia postępowania art. 97 ust. 1 uzp¹⁴⁵, zamawiający zobowiązany był do przechowywania protokołu postępowania wraz z załącznikami, którymi stosownie do art. 96 ust. 2 uzp były oferty, przez okres czterech lat od dnia zakończenia postępowania¹⁴⁶, tj. do 17 listopada 2021 r. Natomiast w świetle § 7 ust. 7 załącznika nr 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych netto do zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie zasad przygotowania i prowadzenia w Urzędzie Miejskim w Białymstoku postępowań o udzielenie zamówień publicznych, sposobu zatwierdzania wyników postępowań oraz zasad reprezentacji¹⁴⁷, kompletna dokumentacja postępowania, po jego zakończeniu, powinna być przechowywana w jednostce organizacyjnej prowadzącej postępowanie, w sposób gwarantujący jej nienaruszalność przez okres wskazany w uzp lub przez okres przewidziany odrębnymi przepisami i archiwizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami. Kwestia archiwizowania niekompletnej dokumentacji, została opisana szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 1406-1456)

Zgodnie umową na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na lotnisku Krywlany zawartą 17 listopada 2017 r. wykonawca był zobowiązany do udzielenia gwarancji na wykonane roboty w okresie siedmiu lat od daty podpisania protokołu odbioru końcowego. Tytułem zapewnienia należytego wykonania umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie w wysokości 10% ceny całkowitej podanej w ofercie, co stanowiło kwotę 4.408,3 tys. zł w formie czterech gwarancji bankowych¹⁴⁸. Wbrew obowiązującym w Urzędzie przepisom regulującym zasady ewidencjonowania zabezpieczeń, gwarancje dotyczące wniesienia zabezpieczenia na wykonane na lotnisku Krywlany roboty budowlane nie zostały ujęte w ewidencji księgowej, co opisano szerzej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji: *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str.1457-1540)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Przechowywanie w Urzędzie niekompletnej dokumentacji z postępowania na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na lotnisku Białystok-Krywlany¹⁴⁹. W przedstawionej w toku kontroli NIK dokumentacji brak było obu złożonych ofert.

¹⁴² Postępowanie przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego o wartości szacunkowej 226,7 tys. zł, wszczęte 15 maja 2020 r.

¹⁴³ Zarządzenie nr 1009/16 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 24 października 2016 r. w sprawie zasad przygotowania i prowadzenia przez Miasto Białystok postępowań o udzielenie zamówień publicznych, sposobu zatwierdzania wyników postępowań oraz zasad reprezentacji.

¹⁴⁴ Z uwagi na wartość szacunkową zamówienia wg stanu na 24 maja 2019 r. wynoszącą 17 tys. euro, na podstawie obowiązującego wówczas art. 4 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych, przepisy tej ustawy nie były stosowane.

¹⁴⁵ Postępowanie wszczęto 21 lipca 2017 r.

¹⁴⁶ Według stanowiska Krajowej Izby Odwoławczej prezentowanego m.in. w uzasadnieniu wyroku z dnia 9 marca 2017 r., sygn. akt KIO 338/17: *Postępowanie o udzielenie zamówienia jest zakończone z chwilą podpisania umowy o realizację zamówienia publicznego. Wszelkie czynności poprzedzające podpisanie umowy podejmowane są w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego i jako takie pozostają w kognicji Krajowej Izby Odwoławczej. Zamawiający przy podejmowaniu swoich czynności podlega kontroli i nie może ich dokonywać arbitralnie z pogwałceniem podstawowych zasad p.z.p., w tym przede wszystkim zasady niedyskryminacji i uczciwej konkurencji.*

¹⁴⁷ Nr 91/21 z 9 lutego 2021 r.

¹⁴⁸ Jedna gwarancja na kwotę 2.204,2 tys. zł, jedna na kwotę 1.204,2 tys. zł oraz dwie gwarancje na kwotę po 500 tys. zł

¹⁴⁹ Znak sprawy: ZDM-X.271.28.2017.

Z wyjaśnień Dyrektor ZDM wynika, że obu ofert nie udało się odnaleźć. Dokumentacja przedmiotowego postępowania, bez ofert złożonych przez wykonawców została przekazana do archiwum spisem zdawczo-odbiorczym akt nr 5110/2021 z 26 marca 2021 r. Przechowywanie niekompletnej dokumentacji postępowania w sprawie zamówień publicznych, stanowiło naruszenie § 7 ust. 7 załącznika nr 1 Regulaminu udzielania zamówień publicznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130 000 złotych netto¹⁵⁰, zgodnie z którym kompletna dokumentacja postępowania, po jego zakończeniu, powinna być przechowywana w jednostce organizacyjnej prowadzącej postępowanie, w sposób gwarantujący jej nienaruszalność przez okres wskazany w uzp lub przez okres przewidziany odrębnymi przepisami i archiwizowana zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Prezydent wyjaśnił, że w świetle uzp nie zachodziła konieczność przechowywania ofert oraz, że z uwagi na upływ czasu nie było możliwe ustalenie przyczyn braku ofert w aktach sprawy. (akta kontroli str. 1413-1427, 1446-1456, 1541-1563)

2. Brak ujęcia w ewidencji księgowej sumy zabezpieczeń należytego wykonania umowy z 17 listopada 2017 r. na wykonanie dokumentacji projektowej oraz robót budowlanych na lotnisku Białystok-Krywlany¹⁵¹. Stosownie do postanowień § 10 przedmiotowej umowy wykonawca wniósł zabezpieczenie jej wykonania w formie gwarancji bankowych na kwotę 4.408,3 tys. zł. Zgodnie z obowiązującymi w Urzędzie przepisami dotyczącymi ewidencjonowania zabezpieczeń należytego wykonania umów, zabezpieczenia wniesione w innej formie niż pieniądzu podlegają ewidencjonowaniu na koncie pozabilansowym 291¹⁵².

Dyrektor Departamentu Rachunkowości wyjaśnił, że przyczyną braku ujęcia w ewidencji kwot zabezpieczenia umowy, było nieprzekazanie przez ZDM do Departamentu Rachunkowości zabezpieczeń wniesionych w formie gwarancji, mimo że obowiązujące zasady obiegu dokumentacji zobowiązywały departamenty organizujące postępowania przetargowe do przekazywania oryginałów gwarancji bankowych do kasy głównej Departamentu Rachunkowości, w celu prowadzenia ich ewidencji zachowując jednocześnie w swej dokumentacji kserokopie tych dokumentów.

(akta kontroli str.1457-1540)

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Ustalanie wysokości wynagrodzeń w umowach zawieranych z wykonawcami.
2. Prowadzenie postępowań administracyjnych bez zbędnej zwłoki.
3. Przechowywanie kompletnej dokumentacji z prowadzonych postępowań o udzielenia zamówień publicznych.
4. Ujmowanie w ewidencji księgowej zabezpieczeń należytego wykonywania umów.

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 Białymstoku. 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 wniosków

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

¹⁵⁰ Regulamin stanowi załącznik do zarządzenia nr 91/21.

¹⁵¹ Umowa nr ZDM-X.272.34.2017.

¹⁵² W okresie od zawarcia umowy do zakończenia czynności kontrolnych zasady rachunkowości w Urzędzie regulowały zarządzenia Prezydenta Miasta Białegostoku nr: 1038/17 z 18 sierpnia 2017 r., 889/18 z 18 lipca 2018 r., 1148/19 z 30 grudnia 2019 r. oraz 1330/23 z 22 grudnia 2023 r.

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.

Białystok, 19 marca 2024 r.

Kontrolerzy:
Urszula Łukaszuk
główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

Marcin Bielawski
główny specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/podpisano elektronicznie/