



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.403.7.2023

Pan
Tadeusz Truskolaski
Prezydent Miasta Białegostoku
Urząd Miejski w Białymstoku
ul. Słonimska 1
15-950 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 sierpnia 2024 r. (znak: KPK-KPO.441.73.2024) oraz w wyniku sprostowania omyłek pisarskich

I/23/006 – Ochrona i zarządzanie terenami zielonymi w miastach województwa podlaskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Białymstoku ¹ , ul. Słonimska 1, 15-950 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Truskolaski, Prezydent Miasta Białegostoku ² od 5 grudnia 2006 roku
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnienie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych gminy. 2. Zarządzanie terenami zielonymi. 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 z wykorzystaniem dowodów dotyczących przedmiotu kontroli, wykraczających poza ten okres.
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. Jakub Dąbrowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/194/2023 z 1 grudnia 2023 r. 2. Robert Sieńko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/201/2023 z 8 grudnia 2023 r. 3. Monika Staszkievicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/195/2023 z 1 grudnia 2023 r. 4. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/196/2023 z 4 grudnia 2023 r.

(akta kontroli str.1-10)

¹ Dalej: Urząd lub UM

² Dalej: Prezydent

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Białystok w ramach swoich kompetencji realizowało zadania związane z zarządzaniem terenami zielonymi, jednak nie zapewniały one znaczącego zwiększenia powierzchni tych terenów oraz ich pełnej i skutecznej ochrony.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kluczowych dokumentach strategicznych i planistycznych rzetelnie uwzględniono zagadnienia związane z ochroną terenów zielonych przed zabudową. Mimo to podejmowane w latach 2020-2023 działania wpływające na charakter zagospodarowania przestrzennego Miasta, nie były wystarczające do zapewnienia ochrony obszarów cennych przyrodniczo. W okresie tym nie ustanowiono nowych form ochrony przyrody, których potrzeba przyjęcia wynikała z Opracowania Ekofizjograficznego Miasta Białegostoku⁵ oraz zapisów zawartych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku z 2019 roku⁶. Stwierdzono brak opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁷ dla obszaru Parku Konstytucji 3-Maja zakwalifikowanego jako przestrzeń publiczna, co było niezgodne z art. 10 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸. W przypadku dwóch mpzp i jednej zmiany do mpzp ustalono, że tereny przeznaczone w Studium pod zieleni urządzoną zostały zakwalifikowane pod zabudowę mieszkaniową, usługową oraz usługową z zakresu edukacji, co nie odpowiadało obowiązkowi z art. 9 ust. 4 ustawy pzp, *w myśl którego ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*. Ustalono również, że w przypadku jednego z terenów zakwalifikowanych w Studium jako teren zieleni urządzonej z udziałem obiektów i urządzeń sportu i rekreacji (ZPS), zmieniono jego przeznaczenie na teren zabudowy mieszkaniowej (MW). Było to niezgodne z zapisami dokumentów strategicznych Miasta, które wskazują na wyłączanie z zabudowy dolin rzecznych i przyległych terenów, a także nieuzasadnione w kontekście wcześniejszych rozstrzygnięć w tej sprawie.

Odsetek wydatków Miasta na zieleni w latach 2020-2023, wynosił ok. 0,6% ogółu wydatków. W ramach tych wydatków realizowano zamierzenia inwestycyjne określone w dokumentach strategicznych oraz projekty dotyczące zieleni finansowanych z budżetu obywatelskiego. Jednak realizację największych inwestycji uzależniono od pozyskania środków zewnętrznych.

W okresie objętym kontrolą miasto dokonywało usuwania drzew i krzewów oraz nasadzeń zastępczych w oparciu o wymagane prawem zezwolenia. Decyzje w tych sprawach w przypadku terenów objętych ochroną konserwatorską, wydawał Miejski Konserwator Zabytków. Według NIK realizacja takich zadań w stosunku do nieruchomości stanowiących własność gminy mogła prowadzić do konfliktu interesów pomiędzy doraźnymi potrzebami gminy, a prowadzeniem racjonalnych działań w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami.

W latach 2020-2023 nie wydano decyzji o warunkach zabudowy⁹ i decyzji o pozwoleniu na budowę dla obszarów, które wg. Studium były wyłączone z zabudowy ze względu na ich walory przyrodnicze. Decyzje WZ nie posiadały zapisów dotyczących minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej¹⁰ w projektowanych zamierzeniach budowlanych. Natomiast sprawozdania PZP-1 przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego nie przedstawiały danych zgodnych z rejestrem decyzji WZ prowadzonym w Urzędzie.

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

⁵ Dokument opracowany w latach 2011-2012, składający się z dwóch tomów. Tom I: Wstęp i diagnoza stanu środowiska przyrodniczego, Tom II: Ocena i funkcjonowanie środowiska, uwarunkowania ekofizjograficzne. Dalej: Ekofizjografia Białegostoku.

Link: https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/zagospodarowanie_przestrzenne/dokumenty_planistyczne/

⁶ Uchwała Nr XII/165/19 Rady Miasta Białystok z dnia 18 czerwca 2019 roku. Dokument zmieniony uchwałą Nr LXXVII/1079/23 Rady Miasta Białystok z dnia 18 grudnia 2023 r. Dalej: Studium lub w celu podkreślenia zmian wprowadzonych w 2023 r. Zmiana Studium z 2023 r.

Link: do treści Studium https://www.bialystok.pl/pl/dla_biznesu/zagospodarowanie_przestrzenne/dokumenty_planistyczne_/studium.html

⁷ Dalej: mpzp

⁸ Dz.U. z 2023 r. poz. 977. Dalej: ustawa pzp.

⁹ Dalej również: decyzje WZ.

¹⁰ Dalej również: PBC.

Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹¹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Uwzględnienie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych gminy

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2010 roku Rada Miasta Białegostoku¹² przyjęła¹³ Strategię Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus¹⁴, natomiast w 2021 roku Rada Miasta uchwaliła¹⁵ kolejną, opracowaną na podstawie modelu partycypacyjno-administracyjno-eksperckiego¹⁶, Strategię Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku¹⁷. Oba dokumenty realizowane były w pierwotnie przyjętych wersjach.

1.2.1. W toku opracowywania koncepcji Strategii plus przeprowadzono diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej Białegostoku, analizę scenariuszową zewnętrznych uwarunkowań rozwoju Miasta, jak również analizę SWOT, które dały podstawę do sformułowania misji: *Białystok miasto, w którym żyje się najlepiej*¹⁸ oraz wizji: *Białystok w 2020 roku to kluczowy ośrodek metropolitalny na wschodzie Unii Europejskiej, atrakcyjny i otwarty na współpracę, miasto nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy generujące wysokiej jakości miejsca pracy, zapewniające warunki dla rozwoju mieszkańców, zaspokajania ich potrzeb i aspiracji, z poszanowaniem tradycji, dziedzictwa kulturowego i środowiska przyrodniczego*.

Strategia plus określiła główne kierunki działań w najbliższej dekadzie. Wyodrębnione zostały główne obszary problemowe, m.in. zagospodarowanie przestrzenne, infrastruktura techniczna i transport¹⁹.

Jako mocne strony Białegostoku, w części zagospodarowanie przestrzenne, infrastruktura techniczna i transport wskazano m.in.: potencjał rezerw terenowych, w tym tereny inwestycyjne w rejonie Krywałn i Dojlid, a także przedłużenia Trasy Generalskiej i ul. Piastowskiej. Zaznaczono, że w mieście występują rezerwy terenów na cele mieszkaniowe zlokalizowane w Dojlidach Górnych oraz na osiedlu Bagnówka. Zwrócono również uwagę na występowanie licznych niezagospodarowanych dotąd terenów otwartych, które ze względu na trudne warunki fizjograficzne predestynowane są do pełnienia funkcji rekreacyjnych.

Do słabych stron zaliczono m.in. niedobór uzbrojonych, przygotowanych i łatwo dostępnych terenów inwestycyjnych. Zauważono, że zmusza to inwestorów, zwłaszcza w sferze wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, do poszukiwania rezerw i tym samym przyczyniania się do intensyfikowania istniejących struktur przestrzennych (np. w centrum Miasta), co uznano za korzystne zjawisko, ale równie często prowadzące do naruszeń ładu przestrzennego zarówno terenów mieszkaniowych, jak i służących działalności gospodarczej, wskutek poszukiwania możliwości lokalizacji zabudowy wielorodzinnej na terenach o odmiennym charakterze zabudowy i zagospodarowania terenu.

W Strategii plus zauważono, że na rozwój miasta istotny wpływ może mieć m.in. sfera środowiska. Na tej podstawie określono jeden z obszarów strategicznych rozwoju Miasta Białegostoku, tj. cel A. *Przestrzeń Miasta – zharmonizowane, przyjazne środowisko do życia i rozwoju*, a w ramach tego obszaru priorytety:

- A.1. *Kreowanie prawidłowej i racjonalnej struktury funkcjonalno-przestrzennej z uwzględnieniem wartości kulturowych i przyrodniczych*. Oceniono, że konieczne jest

¹¹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹² Dalej: Rada Miasta.

¹³ Uchwała Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.

¹⁴ Dalej: Strategia plus. Link: https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/rozwoj_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialegostoku-na-lata-2011---2020-.html

¹⁵ Uchwała Nr XLVI/666/21 Rady Miasta Białystok z dnia 20 grudnia 2021 r.

¹⁶ W przygotowanie Strategii zaangażowani byli przedstawiciele Urzędu i jednostek organizacyjnych, eksperci, jak również mieszkańcy Białegostoku i przedstawiciele działający na rzecz rozwoju miasta,

¹⁷ Dalej: Strategia do 2030 roku. Link: https://www.bialystok.pl/pl/dla_mieszkancow/rozwoj_miasta/strategia-rozwoju-miasta-bialegostoku-do-2030-roku.html

¹⁸ W tym Miasto czyste i zielone – „Głównym wyróżnikiem Białegostoku jest jego czystość, świeże powietrze, parki i ogrody. Brak lub niewielki stopień zanieczyszczeń w dużej mierze determinuje warunki życia mieszkańców we współczesnych aglomeracjach. Chcemy podkreślać unikatowe walory środowiskowe oraz przyjazne zagospodarowanie przestrzeni publicznej Miasta, w kontekście atrakcyjnego miejsca do zdrowego i komfortowego życia”.

¹⁹ Pozostałe obszary to: - Infrastruktura społeczna i kapitał ludzki; - Rozwój gospodarczy; - Kultura, sport i turystyka; - Obszar metropolitalny.

wprowadzenie polityki, która pozwoli osiągnąć najbardziej prawidłową i racjonalną strukturę funkcjonalną i przestrzenną Miasta.

- A.4 *Poprawa stanu środowiska przyrodniczego przy wzroście udziału urządzonych terenów zieleni miejskiej.* Zauważono, że istotnym walorem Miasta jest właśnie środowisko przyrodnicze i potrzeba działania w kierunku jego zachowania i ochrony, przy jednoczesnym umożliwieniu mieszkańcom korzystania w większym stopniu z tych walorów poprzez odpowiednie urządzenie wielu z obszarów przyrodniczych na terenie Miasta.

Kierunki zaproponowanych działań w zakresie zdefiniowanych priorytetów to przede wszystkim: kształtowanie jednostek i zespołów urbanistycznych o wysokich walorach funkcjonalno-przestrzennych z uwzględnieniem wartości kulturowych i przyrodniczych, rozwój terenów zieleni urządzonej przy poszanowaniu unikalnych walorów przyrodniczych, zachowanie ciągłości systemu przyrodniczego Miasta i ochrona terenów o wysokich walorach przyrodniczych przed ekspansją inwestycyjną. (akta kontroli str.11-20)

W Strategii plus zdefiniowano listę mierników²⁰ oceny stopnia jej realizacji. Dla celu A przewidziano m.in.: pokrycie powierzchni Miasta planami przestrzennymi (wskaźnik ogólny) oraz wielkość powierzchni zielonych terenów urządzonych (wskaźnik ilościowy). Monitorowanie stopnia realizacji odbywało się corocznie, a rezultaty przedstawiane były w Raporcie z monitoringu Strategii plus za poszczególne lata, z wyjątkiem roku 2020, gdzie odstąpiono od tworzenia raportu, a efekty wdrożenia Strategii plus oraz dane statystyczne osiągniętych wskaźników ujęto w dokumentach: *Raport z ewaluacji Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus* oraz *Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Miasta Białystok* będącymi wstępem do tworzenia strategii na kolejne lata. Analizowane wskaźniki wykazały trend wzrostowy w porównaniu do założonych w Strategii plus wartości bazowych opartych na danych z 2008 roku – pierwszy wskaźnik przy wartości bazowej na poziomie 26,0% w roku 2020 wzrósł do 54,8%, drugi zaś przy wartości bazowej 107 ha na koniec roku 2019 (brak danych liczbowych za 2020 rok) osiągnął poziom 356 ha. Prezydent wyjaśnił, że odstępianie od opracowania raportu monitorowania Strategii plus za 2020 rok uargumentowane było opracowaniem raportu *Białystok 2030. Badanie na rzecz aktualizacji Strategii Rozwoju Miasta, raportu z ewaluacji Strategii plus oraz Diagnozy sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej Miasta Białystok*. W badaniach tych szczegółowo przeanalizowano sytuację Miasta oraz przedstawiono obszerny materiał statystyczny, jak również informacje opisowe wyczerpując zakres tematyczny objęty corocznym monitoringiem, w związku z tym nie było potrzeby powielenia zawartych w nich danych i tworzenia odrębnego raportu z monitoringu Strategii plus za 2020 rok.

(akta kontroli str. 21-43, 1362-1424, 1528-1529)

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych²¹ w obszarze problemowym dotyczącym planowania przestrzennego zgłoszono postulaty dotyczące m.in.: zagospodarowania terenów podmokłych np. na osiedlu Dziesięciny czy Słoneczny Stok; wprowadzenia ładów architektonicznych w mieście; niebudowanie bloków na osiedlach domów jednorodzinnych; stworzenia planów zagospodarowania przestrzennego w okolicy ulicy Bema; wykorzystania lasu na Pietraszach, jako miejsca na rekreację i sport, a góry na Pietraszach na budowę wyciągu narciarskiego; niedopuszczenia do likwidacji działek i przeznaczenia ich terenu na budowę kampusu Uniwersyteckiego. Pierwszy postulat został uwzględniony w koncepcji Strategii plus w ramach Priorytetu A.4., a trzy kolejne w zapisach Priorytetu A.1.

(akta kontroli str. 44-119)

1.2.2. W trakcie badań i analiz poprzedzających prace nad Strategią do 2030 roku zauważono, że istotnym obszarem strategicznym dla rozwoju Miasta (podobnie jak w Strategii plus) będzie środowisko przyrodnicze, natomiast duże znaczenie horyzontalne będzie miało m.in. planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Jako elementy misji rozwoju miasta Białegostoku przyjęto naturalny rozwój i zwartą strukturę przestrzenną.

We wnioskach z diagnozy społecznej, gospodarczej i przestrzennej podniesiono m.in., że *Miasto charakteryzuje się wysoką jakością środowiska przyrodniczego przejawiającą się zarówno warunkami naturalnymi, jak i czynnikami pochodzenia antropogenicznego. (...) Miasto charakteryzuje się dużą liczbą parków, które bez wątpienia mają istotny wpływ na stan bioróżnorodności miasta. Główną oś aglomeracji stanowi rzeka Biała, która w znacznym*

²⁰ Załącznik 1 Wskaźniki monitorowania dla Strategii plus.

²¹ Raport z konsultacji społecznych zorganizowanych w ramach prac nad „Strategią Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011-2020 plus”.

stopniu kształtuje charakter przestrzeni miejskiej. Dążeniem priorytetowym miasta jest poprawa stanu rzeki, doliny i stworzenie bulwarów nadrzecznych. Planowana renaturyzacja doliny rzeki pozwoli na wyeksponowanie walorów „zielonej wstęgi”, pełniące wiele istotnych z punktu widzenia zachowania bioróżnorodności funkcji, stanowiąc: atrakcyjny korytarz ekologiczny, ostoję dla bytowania roślin i zwierząt nietypowych dla terenów zurbanizowanych, miejsce wytchnienia i rekreacji oraz strefę edukacji przyrodniczej.

W analizie strategicznej i scenariuszach rozwoju zawarto analizę SWOT i ujęto zidentyfikowane:

- mocne strony, m.in.: korzystny wizerunek zielonego miasta; rezerwy terenów na realizację różnorodnych funkcji (np. parków); obecność terenów o ponadprzeciętnych walorach przyrodniczych i znaczącej różnorodności biologicznej; plany miejscowe obejmujące większość terenów inwestycyjnych;
- słabe strony, m.in.: niewystarczający udział powierzchni biologicznie czynnych w stosunku do terenów zabudowanych; słabo rozwinięty system retencjonowania wód opadowych; wzrost stopnia uszczelnienia terenu oraz zagrożeń dla ciągłości systemu przyrodniczego;
- szanse, m.in.: kontynuacja prośrodowiskowej polityki miejskiej;
- zagrożenia, m.in.: nadmierne dogęszczanie osiedli mieszkaniowych oraz presję inwestycyjną na tereny o odmiennych funkcjach (np. zabudowa mieszkaniowa na terenach przemysłowych); dominację potrzeb rozwojowych nieuwzględniającą ochronę i kształtowanie środowiska; niedostateczną ochronę zasobów naturalnych na terenach zurbanizowanych.

W Strategii do roku 2030 w obszarze środowiska przyrodniczego zdefiniowano cel strategiczny S Zielony i zeroemisyjny Białystok, cel operacyjny S2 Miasto zielone, odporne, o dobrej jakości powietrza oraz kierunek działań S2.1 Dobrej jakości różnorodne przyrodniczo tereny zielone o dużej wartości usług ekosystemowych. Do działań zmierzających do realizacji celu zaliczono m.in.: waloryzację i wycenę usług ekosystemowych białostockiego systemu przyrodniczego, zwiększenie ochrony terenów o dużej różnorodności biologicznej, utrzymanie i wzmocnienie wartości przyrodniczych terenów doliny rzeki Białej.

Zdefiniowano również cel horyzontalny P Wysoka jakość rozwiązań przestrzennych i technicznych w harmonii ze środowiskiem, cel operacyjny P1 Racjonalne gospodarowanie oraz kierunki działań, w tym m.in.:

- P1.3 Rozwój wysokiej jakości przestrzeni publicznych, miejsc rekreacji oraz terenów zielonych. Jako działania służące realizacji celu wskazano m.in.: realizację śródmiejskich bulwarów doliny rzeki Białej, rozwijanie programów parków kieszonkowych, wzmocnienie narzędzi przeznaczonych do utrzymania i pielęgnacji terenów zielonych oraz ich wykorzystanie na potrzeby aktywnej rekreacji, kreowanie nowych terenów zieleni.
- P1.4 Przestrzeń miasta odporna na negatywne skutki zmian klimatu. Wśród działań zmierzających do osiągnięcia celu zaliczono m.in.: wdrożenie i doskonalenie Planu adaptacji Miasta Białystok do zmian klimatu do roku 2030; odpowiednie gospodarowanie i utrzymanie powierzchni terenu miasta; stosowanie odpowiednich form zieleni; promowanie zielonych dachów i zielonych fasad; tworzenie systemu wysokiej zieleni publicznej.

W Strategii podniesiono m.in., że istotnym składnikiem struktury funkcjonalno-przestrzennej są tereny zieleni, w tym dolina rzeki Białej i innych cieków wodnych, kompleksy leśne na północy (Las Antoniuk i Las Pietrasze) i południu miasta (Las Solnicki) oraz klin zieleni łączący założenie pałacowo-ogrodowe rezydencji Branickich z kompleksem leśnym na południu. Tereny te łącznie tworzą obszar systemu przyrodniczego miasta.

W Strategii do 2030 roku powołano się na zapisy Studium, w którym określone zostały planowane podstawowe kierunki zmian w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, dotyczące całego Miasta oraz powiązań jednostek strukturalnych. (akta kontroli str. 11-20, 71-119)

W części Obszary strategicznej interwencji, wśród czterech Obszarów Strategicznej Interwencji kluczowych dla Białegostoku wymieniono Zagospodarowanie terenów doliny rzeki Białej obejmujących powierzchnię 420 ha położonych na terenach doliny rzeki Białej na całym jej miejskim odcinku, w tym na obszarze rewitalizacji. Jako cel przedsięwzięcia wskazano wykorzystanie terenów położonych w śródmiejskim odcinku doliny rzeki Białej na potrzeby wypoczynku i rekreacji mieszkańców oraz przywrócenie rzecze należnej jej rangi w strukturze przestrzennej miasta. Wskazano, że realizacja przedsięwzięcia będzie miała pozytywny wpływ na politykę zrównoważonego rozwoju, przede wszystkim poprzez przeciwdziałanie niekorzystnym zmianom w środowisku przyrodniczym w regionie. (akta kontroli str. 11-20)

W Strategii do roku 2030 określono mierniki²² skuteczności i efektywności jej realizacji. Dla celu S2 przewidziano m.in. mierniki: udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni miasta, zakładanie łąk kwietnych, niewykaszenie zieleńców – łąki naturalne, zagospodarowanie terenów w dolinie rzeki Białej. Oczekiwanym rezultatem przy pierwszym wskaźniku było utrzymanie go na niezmiennym poziomie. Przy pozostałych wskaźnikach zakładano ich wzrost. Dla celu P1 określono m.in. mierniki: udział powierzchni miasta objętej planami miejscowymi, liczba nowych terenów zieleni urządzonej (typu parki, zieleńce, parki kieszonkowe, bulwary) w skali roku, liczba pomników i rezerwatów przyrody. Przy pierwszym wskaźniku założono jego wzrost, przy pozostałych utrzymanie ich na tym samym poziomie.

Zgodnie z założeniami Strategii do roku 2030 monitoring jej realizacji prowadzony będzie corocznie. Raport z monitorowania Strategii za 2022 rok pokazał wzrost m.in.: udziału parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni miasta – z poziomu 4,8% w 2021 na 4,9% w 2022, powierzchni niewykaszanego zieleńców – z 29 ha łąk naturalnych w 2021 roku na 45 ha łąk w 2022 roku, udziału powierzchni miasta objętej planami miejscowymi – z 55,4% w 2021 roku na 55,6% w 2022 roku, liczby nowych terenów zieleni urządzonej – z braku nowych terenów w skali roku 2021, na dwa nowoutworzone w 2022 roku. Przy mierniku liczba pomników i rezerwatów przyrody, mimo założeń wzrostu, zauważa się tendencję spadkową – z 19 pomników i rezerwatów przyrody w 2021 roku na 18 w 2022 roku. Natomiast wskaźnik: zakładanie łąk kwietnych na koniec roku 2022 został w stosunku do roku 2021 na niezmiennym poziomie 9 ha. Zagospodarowanie terenów w dolinie rzeki Białej do końca roku 2022 nie było realizowane. Projekt dotyczący tej inwestycji jest na etapie przygotowawczym (uzyskano pozwolenie na budowę na I etapie). Zgodnie z założeniami Strategii wartości docelowe zdefiniowanych wskaźników mają zostać osiągnięte do końca 2030 roku. (akta kontroli str. 11-43, 1005)

W ramach przeprowadzonych konsultacji społecznych postulaty wniesione przez:

- mieszkańców²³ dotyczyły m.in.: ochrony istniejących terenów zielonych oraz zwiększania ich powierzchni; dążenia do tworzenia nowych parków, zwiększenia terenów biologicznie czynnych przy nowych inwestycjach, powstania parku botanicznego oraz zielonego zakątka z zajęciami edukacyjnymi. Zgłoszone postulaty zostały uwzględnione w sformułowanych celach strategicznych.
- Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku²⁴ dotyczyły m.in.: zbyt ogólnego zapisu dotyczącego kierunku działania *przestrzeni miasta odporna na negatywne zmiany klimatu, działań umożliwiających niwelowanie słabych stron wynikających z niewystarczającego udziału pow. biologicznie czynnych, słabo rozwiniętego systemu retencjonowania wód opadowych oraz wzrostu stopnia uszczelniania terenu*. Pierwszy postulat został uwzględniony w zapisach kierunku działań P.1.4. Kolejne postulaty nie zostały uwzględnione w związku ze zbyt dużą szczegółowością, która nie jest precyzowana na poziomie opracowywania dokumentu strategicznego.
- inne podmioty²⁵ dotyczyły m.in. poddania analizie sporządzonych dotychczas dokumentów planistycznych (mpzp, warunki zabudowy) oraz wydanych pozwoleń na budowę – pod kątem tego, jaki udział powierzchni biologicznie czynnych został zaakceptowany i przedstawienia w strategii wyników tej analizy oraz czy deklarowany rozwój nie odbywa się z nadmiernym kosztem środowiska; określenia wskaźników realizacji kierunku działania P.1.3. z uwzględnieniem uzyskanych opinii i propozycji mieszkańców w zakresie wzrostu terenów zielonych. Zgłoszone uwagi zostały uwzględnione w sformułowanych celach strategicznych oraz przypisanych im kierunkach działań.

Opracowanie koncepcji Strategii do 2030 roku poprzedzone było również przeprowadzeniem ankiet²⁶ wśród mieszkańców Miasta Białegostoku oraz organizacji pozarządowych. Mieszkańcy miasta wskazali, że największym walorem Miasta są tereny zielone (17,3% głosów). Wśród problemów Miasta wskazano m.in.: zanieczyszczenie

²² Tabela 10 „Oczekiwane rezultaty planowanych działań oraz wskaźnik ich osiągnięcia” dla Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku.

²³ Załącznik nr 1 do Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku”.

²⁴ Załącznik nr 4 do Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku”.

²⁵ Załącznik nr 5 do Raport z konsultacji społecznych dotyczących projektu „Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku do 2030 roku”.

²⁶ Raport z konsultacji społecznych dotyczących opracowania Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2021-2030

powietrza (6,97% głosów), niewystarczającą dbałość o ład przestrzenny i zabytki (0,80% głosów), niewystarczającą liczbę zagospodarowanych terenów zielonych (0,68% głosów). Jako kluczową inwestycję na terenie Miasta Białegostoku mieszkańcy wytypowali odtworzenie terenów zielonych (np. parki, skwery, zielone przystanki). Natomiast wyniki ankiet²⁷ wypełnionych przez organizacje pozarządowe prowadzące działalność na rzecz mieszkańców Białegostoku wskazały tereny zielone jako drugi z najważniejszych walorów miasta (15,94% głosów). (akta kontroli str. 11-119)

1.3.1. Wywiązując się z obowiązku ustalonego art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska²⁸, Prezydent Białegostoku sporządził *Program ochrony środowiska dla miasta Białegostoku*²⁹, a Rada Miasta Białegostoku – stosownie do art. 18 ust. 1 powołanej ustawy – uchwaliła programy. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa takie programy, tj. na lata 2017–2020 (z perspektywą na lata 2021–2024)³⁰ i na lata 2021 – 2024 (z perspektywą na lata 2025–2028)³¹.

W obu POŚ zawarto diagnozę, w której zidentyfikowano główne wyzwania ochrony środowiska w mieście oraz przedstawiono cele, kierunki działań i zadania, a także zasady wdrażania i monitoringu realizacji. Zapisy dotyczące zachowania i rozwoju terenów zieleni zawarto w obszarze *zasoby przyrodnicze*³². Stwierdzono, że takie istniejące zasoby miasta są jednym z najcenniejszych aktywów Białegostoku. Ich zachowanie ma podstawowe znaczenie nie tylko dla zachowania charakteru miasta, ale przede wszystkim dla jakości życia. Do struktury zieleni Białegostoku zaliczono: lasy³³; obszary objęte formami ochrony przyrody; tereny zieleni naturalnej – łąki, pastwiska oraz tereny zieleni (parki, zieleńce, promenady, bulwary, ogrody botaniczne, zoologiczne, jordanowskie i zabytkowe, cmentarze, zieleń towarzysząca drogom, na terenie zabudowy, placom, zabytkowym fortyfikacjom, budynkom, składowiskom, dworcom kolejowym oraz obiektom przemysłowym). Podkreślono, że – według *opracowania ekofizjograficznego dla terenu miasta Białegostoku* (zaktualizowanego w latach 2011/2012) – *ilość zieleni w mieście jest niewystarczająca. Powierzchnię terenów zielonych urządzonych należy zwiększyć co najmniej dwukrotnie. Czynnikiem warunkującym możliwość rozwoju terenów zieleni miejskiej jest sukcesywna komunikacja części terenów prywatnych w dolinach rzek, przewidzianych do włączenia w system urządzanej zieleni miejskiej, według uprzednio przygotowanej etapowej koncepcji szczegółowej zagospodarowania tych terenów.*

W ramach analizy SWOT, w zakresie zasobów przyrodniczych, w POŚ na lata 2017–2020 w mocnych stronach wskazano na takie elementy jak: a/ duża ilość ogólnodostępnych terenów zieleni, lasów, terenów cennych przyrodniczo – objętych formami ochrony przyrody; b/ duży potencjał przyrodniczy; c/ dobre rozpoznanie zasobów terenów zieleni (parki, lasy) pod względem wartości. W słabych stronach wymieniono nierównomierne rozmieszczenie ogólnodostępnych terenów zieleni urządzonych na obszarze miasta oraz presję urbanistyczną na tereny zieleni. Jako szanse m.in. wyszczególniono: a/ wzrost świadomości społecznej w zakresie wartości zasobów przyrodniczych oraz wzrost zaangażowania mieszkańców i organizacji społecznych w ochronę terenów i obiektów cennych przyrodniczo. Natomiast wśród zagrożeń wymieniono m.in.: a/ brak skutecznych uregulowań prawnych zapewniających ochronę i rozwój terenów zieleni; b/ wzrost presji urbanizacyjnej; d/ preferowanie rozwoju infrastruktury kosztem zasobów przyrodniczych.

W POŚ na lata 2021–2024 rozszerzono katalog elementów zawartych w analizie SWOT. W mocnych stronach, do wcześniej ujętych dodano: a/ wdrażanie innowacyjnych rozwiązań:

²⁷ Raport z konsultacji społecznych dotyczących opracowania Strategii Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2021-2030;

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 54. Ustawa zwana dalej prawem ochrony środowiska.

²⁹ Dalej: POŚ.

³⁰ POŚ przyjęty uchwałą nr XLIII/671/17 Rady Miasta Białegostoku z dnia 27 listopada 2017 r.

³¹ POŚ przyjęty uchwałą Nr LIV/767/22 Rady Miasta Białostok z dnia 23 maja 2022 r. (wcześniej przedłożony projekt POŚ – na XLIII sesję Rady Miasta w dniu 20 września 2021 r. – nie uzyskał poparcia większości radnych, którzy mieli zastrzeżenia głównie w zakresie rozwiązań związanych czystością powietrza atmosferycznego).

³² Poza tym obszarem, programy obejmowały takie obszary jak: jakość powietrza i ochrona klimatu; zagrożenie hałasem; pola elektromagnetyczne; gospodarowanie wodami (w tym jakość wód powierzchniowych i podziemnych oraz gospodarka wodno-ściekowa); powierzchnia ziemi (w tym gleby i zasoby geologiczne); gospodarowanie odpadami komunalnymi i przemysłowymi; zagrożenia poważnymi awariami; świadomość ekologiczna mieszkańców, partycypacja społeczna, edukacja ekologiczna; adaptacja do zmian klimatu.

³³ Uznano, że lasy państwowe i komunalne na terenie Miasta poprzez istniejące połączenia z systemem przyrodniczym pozamiejskim posiadają predyspozycje do wykorzystania rekreacyjnego i wypoczynkowego, natomiast lasy prywatne – które pełnią funkcję krajobrazotwórczą i uzupełniają system terenów zielonych – są predestynowane do włączenia ich w system zieleni osiedlowej, jako łącznika systemu przyrodniczego Miasta z terenami otwartymi nie objętymi urbanizacją.

a/ budowa zielonych przystanków, kwietne łąki, zaniechanie wykaszania fragmentów trawników w parkach i pasach dróg, ochrona owadów, pszczelarstwo miejskie, b/ budowa sadów i parków – sad edukacyjny, park kieszonkowy, c/ korzystny wizerunek „zielonego miasta”; w słabych stronach, m.in. dodano: a/ brak realizacji koncepcji zagospodarowania dolin rzecznych i postępującą degradację obszarów zalewowych, b/ niewystarczający udział powierzchni biologicznie czynnych w stosunku do terenów zabudowanych, c/ przeznaczanie terenów o cennych walorach przyrodniczych pod zabudowę. Szanse uzupełniono o takie kwestie, jak m.in.: a/ kontynuacja prośrodowiskowej polityki miejskiej, b/ zachowanie w jak najlepszym stanie terenów o szczególnych walorach przyrodniczych, c/ tworzenie nowych form ochrony przyrody w mieście. Natomiast do zagrożeń dodano: a/ niewystarczająca prawna ochrona zasobów naturalnych na terenach zurbanizowanych, b/ budowa sieci dróg bez uwzględnienia terenów stanowiących korytarze ekologiczne.

(akta kontroli str. 120-133, 416-424)

1.3.2. W kontekście zasobów przyrodniczych, w POŚ na lata 2017–2020 i 2021–2024 zapisano trzy cele: 1/ *Utrzymanie różnorodności biologicznej lasów i poprawa ich stanu zdrowotnego*; 2/ *Zachowanie istniejącego dziedzictwa przyrodniczego*; 3/ *Zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni*.

W ramach celu *Zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni* przewidziano następujące kierunki interwencji³⁴:

1. *Ochrona istniejących terenów zieleni wraz z utrzymaniem ich w należyтым stanie, z przypisanymi zadaniami:*

- *Bieżące utrzymywanie parków i skwerów* (zadanie ciągłe, 3.000 tys. zł w 2020 roku, a w kolejnych latach: 3.600 tys. zł, 3.600 tys. zł, 3.800 tys. zł i 3.800 tys. zł),
- *Bieżące utrzymywanie terenów zieleni z wyłączeniem parków i skwerów* (zadanie ciągłe, 4.500 tys. zł w 2020 roku, 4.586 tys. zł w 2021 roku i po 4.500 tys. zł w kolejnych trzech latach),
- *Akcja Ratujmy Kasztany* polegająca na wygrabianiu opadłych liści kasztanowców (zadanie ciągłe, 6 tys. zł w 2020 roku, 4 tys. zł w 2021 roku i po 6 tys. zł w każdym kolejnym roku),
- *Kontrola łąk, pastwisk, nieużytków z uwagą na wypalanie traw* (zadanie ciągłe, realizowane przez Straż Miejską, bez wyodrębnienia kosztów realizacji),
- *Zakładanie łąk kwietnych i pól słonecznikowych* (zadanie ciągłe od 2021 roku, z kosztem realizacji kolejno: 500 tys. zł, 550 tys. zł, 550 tys. zł i 600 tys. zł),
- *Koncepcja zagospodarowania terenów zieleni na Osiedlu Bema w Białymstoku* (zadanie z całkowitym kosztem 3.000 tys. zł, bez uszczegółowienia),
- *Program zagospodarowania terenów w dolinie rzeki Białej w Białymstoku* (zadanie z całkowitym kosztem 200.000 tys. zł, który od 2021 roku zmniejszono do 15.000 tys. zł, bez uszczegółowienia),

przy czym zakres realizacji dwóch ostatnich zadań uzależniono od pozyskania środków zewnętrznych;

2. *Zwiększenie bioróżnorodności w parkach i na skwerach walorów przyrodniczych, z przypisanymi zadaniami:*

- *Wprowadzenie budek i koszy lęgowych oraz platform wypoczynkowych* (zadanie ciągłe, 24 tys. zł w 2020 roku) oraz *Dokarmianie zimowe ptaków* (zadanie ciągłe, 2 tys. zł w 2020 roku),
- *Bieżące utrzymanie i dostawa wyposażenia dla potrzeb ptaków, nietoperzy i wiewiórek na terenach parków, skwerów i zieleńców. Dokarmianie zimowe ptaków* (zadanie ciągłe od 2021 roku, z kosztami realizacji – po 45 tys. zł w każdym roku),
- *Utrzymanie miejskiej pasieki* (zadanie ciągłe od 2021 roku z kosztami realizacji po 25 tys. zł w każdym roku).

W POŚ na lata 2021–2024 w celu *Zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni* dodano dwa kierunki interwencji (wcześniej mieszczące się w celu *Zachowanie istniejącego dziedzictwa przyrodniczego*) tj.:

³⁴ W POŚ na lata 2021–2024, w ramach tego celu powtórzono oba kierunki interwencji przyjęte na lata 2017–2020 i dodano dwa kolejne, a także zwiększono liczbę zadań (z ośmiu do 12).

1. *Otoczenie opieką cennych i zagrożonych elementów fauny z przypisanymi zadaniami:*
 - *Zabiegi związane z ochroną migrujących płazów i drobnych zwierząt – zadanie ciągle z kosztem realizacji po 20 tys. zł w każdym roku,*
 - *Zabezpieczenie przezroczystych elementów przystanków autobusowych, wiat i ekranów akustycznych w celu uniknięcia kolizji ptaków – zadanie przewidziane do realizacji w 2021 roku z kosztem 961,2 tys. zł;*
2. *Ustanowienie nowych form ochrony przyrody na terenie Białegostoku (z przypisanym zadaniem Wykonanie prac związanych z powołaniem nowych form ochrony przyrody – zadanie jedynie z adnotacją o finansowaniu z budżetu miasta, bez podania kwot i lat realizacji).*

Wszystkie zadania określono jako zadania własne (realizowane przez Urząd, m.in. Departament Gospodarki Komunalnej³⁵, a także Zarząd Dróg Miejskich). Poza informacją o podmiocie odpowiedzialnym za realizację danego zadania, wskazano planowany termin realizacji, koszty do poniesienia w poszczególnych latach, całkowity koszt zadania oraz ich źródło finansowania.

W POŚ na lata 2017–2020 ustalono dwa wskaźniki realizacji Programu w zakresie zasoby przyrodnicze, tj.: 1/ *Udział terenów zieleni publicznej (urządzonej bez lasów komunalnych) w stosunku do całkowitej powierzchni miasta [%]* – założono jego wzrost (z wartości bazowej wynoszącej 13,06%); 2/ *Powierzchnia terenów objętych ochroną prawną [ha]* – założono jego wzrost (z wartości w 2016 roku wynoszącej 103,91 ha). W POŚ na lata 2021–2024 dodano wskaźnik *Liczba pomników przyrody [szt.]* – założono wzrost (z wartości bazowej – 17 szt.).

Zarządzanie realizacją POŚ przypisano głównie pracownikom Departamentu Ochrony Środowiska i DGK oraz pracownikom innych departamentów, pośrednio włączonych w zagadnienia ochrony środowiska. Skuteczność i efektywność wdrażania POŚ miały podlegać regularnej ocenie, a co dwa lata – sporządzany raport z realizacji Programu.

(akta kontroli str. 120-133, 449-594)

1.3.3. Stosownie do wymogu art. 18 ust. 2 *prawa ochrony środowiska*, Prezydent Miasta sporządził raporty z realizacji POŚ za lata 2019–2020 i 2021–2022, które zostały przedstawione Radzie Miasta, odpowiednio w trakcie XLIX sesji w dniu 28 lutego 2022 r. i LXXVII sesji w dniu 18 grudnia 2023 r.

W ww. raportach, w zakresie zasobów przyrodniczych, w ramach celu *Zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni*, potwierdzono realizację na bieżąco większości ujętych w nim zadań (w raporcie za lata 2021–2022 podano także kwoty wydatków poniesionych na ich realizację), tj. z wyjątkiem zadań:

- *Koncepcja zagospodarowania terenów zieleni na Osiedlu Bema w Białymstoku* (pierwotnie przewidziane do realizacji do 2023 roku, co było uwarunkowane pozyskaniem środków zewnętrznych), w którym – według informacji Zarządu Mienia Komunalnego (realizatora inwestycji) – finalizowano etap dokumentacji projektowej, a rozpoczęcie robót budowlanych planowane jest na 2024 rok,
- *Program zagospodarowania terenów w dolinie rzeki Białej w Białymstoku* (pierwotnie przewidziane do realizacji do 2023 roku), którego realizacja była uzależniona od pozyskania środków zewnętrznych, a to nie nastąpiło,
- *Wykonanie prac związanych z powołaniem nowych form ochrony przyrody*, które w latach objętych sprawozdaniami nie było realizowane (prowadzone w 2023 roku prace w tym zakresie, zakończyły się przyjęciem – na LXXVII sesji Rady Miasta, 18 grudnia 2023 r. – uchwały w sprawie ustanowienia dwóch pomników przyrody).

W świetle danych z raportów, wartości osiągniętych wskaźników realizacji Programu w zakresie zasoby przyrodnicze nie uzyskały założonej tendencji wzrostowej, gdyż:

- *udział terenów zieleni publicznej (urządzonej bez lasów komunalnych) w stosunku do całkowitej powierzchni miasta [%]* – przy przyjętej wartości bazowej 13,06% – w 2019 roku pozostał na tym samym poziomie, a w latach 2020–2021 zmniejszył się i wyniósł 10,11% i 10,60%³⁶,

³⁵ Dalej: DGK.

³⁶ Według danych GUS, udział terenów zieleni publicznej (urządzonej bez lasów komunalnych) w stosunku do całkowitej powierzchni miasta Białegostoku w latach 2020–2022 kolejno wynosił: 10,11%; 10,11% i 10,60%.

- powierzchnia terenów objętych ochroną prawną [ha] – pozostała na tym samym poziomie i w 2022 roku wynosiła 103,9 ha,
- liczba pomników przyrody [szt.] – przy przyjętej wartości bazowej 17 szt. – w 2021 roku nie zmieniała się, a w 2022 roku zmniejszyła się do 16 szt.

W podsumowaniu raportów zapisano m.in., że „w latach 2019–2020 udział terenów zieleni publicznej i lasów w stosunku do całkowitej powierzchni miasta kształtował się na podobnym poziomie. [...] (odnotowano jedynie niewielki wzrost terenów zieleni miejskiej, tj. z 795,8 ha do 827,1 ha powierzchni parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej). Zwrócono uwagę, iż „udział powierzchni terenów prawnie chronionych w okresie raportowania utrzymywał się na tym samym poziomie, co jest zjawiskiem korzystnym. Jednakże w przyszłych latach należałoby podjąć działania związane z podniesieniem walorów krajobrazowych miasta i w miarę możliwości powołać nowe obiekty. Natomiast w raporcie za lata 2021–2022 odnotowano, że zadania mające na celu ochronę przyrody głównie realizowane były przez Urząd Miejski oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne - Lasy Państwowe. Wykonywano bieżące zabiegi pielęgnacyjne, dbano o utrzymanie pomników przyrody. Co więcej podejmowano prace związane z powołaniem nowych form ochrony przyrody oraz dbano o zwierzęta żyjące na terenie parków, skwerów i zieleńców.

(akta kontroli str. 121-133, 332-396)

1.4 W okresie objętym kontrolą w mieście Białystok obowiązywało Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Białegostoku z 18 czerwca 2019 r. ze zmianami wprowadzonymi 18 grudnia 2023 r.

Głównym celem dokumentu, zgodnie z art. 9 ustawy pzp było określenie polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. Dokument został sporządzony dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Jak wskazano w Studium, dokument ten nie stanowił aktu prawa miejscowego, jego ustalenia były natomiast wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

Powodem przystąpienia do sporządzenia zmian studium były wnioski dotyczące zmiany kierunków niektórych kategorii terenów, przede wszystkim aktywności gospodarczej (usługowych i produkcyjnych) na tereny zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności. Ponadto w związku z rozbudową lotniska Krywlany nastąpiła konieczność przeanalizowania możliwości zmiany kierunków zagospodarowania obszarów w otoczeniu lotniska, na których występują naturalne przeszkody lotnicze.

W pierwszej części studium zawarto uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego (dalej: Uwarunkowania), które były istotne dla sposobu prowadzenia polityki przestrzennej i wynikały z obecnego i przewidywanego występowania obiektywnych zjawisk, takich jak: dotychczasowy stan zagospodarowania i struktura funkcjonalno-przestrzenna, cechy fizjograficzne i stan środowiska, przemiany demograficzne i ich prognozy, warunki i jakość życia mieszkańców, stan dziedzictwa kulturowego i zabytków, funkcjonowanie systemów transportu i infrastruktury technicznej.

W części drugiej dokumentu sformułowano kierunki rozwoju miasta Białegostoku, przyjmując zasady rozwoju oparte na poszanowaniu oraz racjonalnym i oszczędnym wykorzystaniu przestrzeni miasta. W części drugiej Studium określono kierunki zmian struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, zasady kompozycji przestrzennej, kategorie przeznaczenia terenów, zasady ochrony i kształtowania środowiska przyrodniczego oraz dziedzictwa kulturowego, zagadnienia systemu transportowego, infrastruktury technicznej oraz zagadnienia odnoszące się do sporządzania planów miejscowych.

W uwarunkowaniach wynikających z potrzeb i możliwości rozwoju gminy określono mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia warunkujące możliwości rozwoju gminy Białystok w aspekcie środowiska przyrodniczego.

Jako słabe strony Białegostoku w zakresie środowiska przyrodniczego wskazano m.in.:

- 1) defragmentację systemu przyrodniczego poprzez: realizację inwestycji w niewystarczający sposób uwzględniający potrzeby środowiska przyrodniczego, zabudowę dolin rzecznych, podmokłych łąk, kanalizowanie cieków naturalnych, lokalizowanie zabudowy na terenach naturalnie predysponowanych do pełnienia funkcji przyrodniczej lub rekreacyjno- wypoczynkowej (doliny rzeczne);
- 2) brak wystarczającej ilości równomiernie rozłożonych na obszarze miasta terenów zieleni urządzonej.

Do mocnych stron zaliczono m.in.:

- 1) duży zasób powierzchniowy i jakościowy terenów aktywnych biologiczne, objęty ochroną w ramach systemu przyrodniczego miasta;
- 2) rozmieszczenie terenów aktywnych przyrodniczo na obszarze miasta – przenikanie struktury zurbanizowanej;
- 3) pokrycie większości terenów o wysokich wartościach przyrodniczych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- 4) duże kompleksy obszarów leśnych otaczające miasto od północy i południa.

Jako zagrożenia wskazano m.in.:

- 1) postępującą degradację istniejących cieków i ich dolin;
- 2) brak wieloletniej polityki w zakresie nabywania gruntów pod urządzone tereny zieleni i zakładania wielofunkcyjnych terenów zieleni urządzonej;
- 3) dalsze osłabienie systemu przyrodniczego poprzez zabudowę i lokalizowanie infrastruktury w sposób ignorujący uwarunkowania przyrodnicze.

Do szans zaliczono m.in.:

- 1) uznanie walorów środowiska przyrodniczego we wszystkich aspektach rozwoju miasta za wartość nadrzędną i unikalną, na bazie której można kształtować wizerunek, markę miasta i prowadzenie wszelkich inwestycji w kontekście minimalizowania negatywnych skutków oddziaływania na środowisko przyrodnicze i krajobraz;
- 2) opracowanie wieloletniego programu rozwoju terenów zieleni na terenie miasta;
- 3) nabywanie do zasobu gminy terenów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania pod tereny zieleni i terenów nieprzydatnych do zabudowy ze względów fizjograficznych.

Wśród wniosków wynikających z Uwarunkowań w zakresie stanu środowiska³⁷ wskazano:

- wzmocnienie i uściślenie zasad ochrony terenów tworzących system przyrodniczy miasta poprzez wprowadzenie obligatoryjnego wskaźnika udziału terenów biologicznie czynnych na terenach tworzących i współtworzących system przyrodniczy miasta,
- określenie standardów dla terenów zieleni na obszarach zabudowy mieszkaniowej oraz dla terenów zieleni towarzyszącej obiektom o funkcjach usługowych oraz określenie nowych terenów publicznej zieleni urządzonej w osiedlach o jej najniższym wskaźniku,
- nakreślenie zasad włączenia terenów lasów do systemu terenów wypoczynkowych miasta,
- określenie formy ochrony i zasady udostępniania na potrzeby rekreacyjne doliny rzeki Białej,
- ochronę zieleni nadwodnej i towarzyszącej wszystkim ciekom i zbiornikom wodnym,
- objęcie formami ochrony przyrody terenów o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych wskazanych w opracowaniu Ekofizjograficznym Białegostoku (2011)³⁸.

W systemie przyrodniczym Białegostoku stanowiącym jeden z elementów struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, wyodrębniono [1] podstawowy system przyrodniczy, [2] wspomagający system przyrodniczy, [3] łączniki systemu przyrodniczego.

Obszary tworzące podstawowy system przyrodniczy zostały rekomendowane do wyłączenia spod zabudowy. Wskazano, że należy traktować je jako nienaruszalny zasób środowiska przyrodniczego Białegostoku oraz, że nie powinny zmienić swojego charakteru i przeznaczenia w długiej perspektywie czasowej. Wspomagające system przyrodniczy to obszary, na których funkcje przyrodnicze oraz pozaprzyrodnicze (w tym mieszkaniowa, usługowa) uznano za równoważone. Obszary te określono jako bufor pomiędzy obszarem podstawowego systemu przyrodniczego, a obszarem zurbanizowanym. Na obszarach tych należy dążyć do kształtowania ciągłości funkcjonalno-przestrzennej lokalnych terenów: skwerów, zieleni przydomowej, przyulicznej, osiedlowej z obszarami podstawowego systemu przyrodniczego, kształtowania zabudowy o charakterze ekstensywnym, z dużym udziałem powierzchni biologicznie czynnej oraz zachowania istniejących wartości krajobrazu kulturowego. Łączniki systemu przyrodniczego zdefiniowano jako tereny umożliwiające zachowanie ciągłości funkcjonalno-przestrzennej pomiędzy elementami obszarowymi systemu, pełniące funkcje dróg zasilania, a także zwiększające oddziaływanie systemu przyrodniczego na tereny otaczające (zurbanizowane). Na obszarach tych należy dążyć do

³⁷ Stanu środowiska, w tym: Uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego.

³⁸ Łącznie 24 obszary oraz obiekty które powinny zostać objęte różnymi formami ochrony przyrody. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych nie ustanowiono nowych form ochrony przyrody na terenie miasta

kształtowania ciągłości funkcjonalno-przestrzennej lokalnych terenów: pasów zieleni przyulicznej, zieleni towarzyszącej ciągom pieszym i rowerowym z obszarami systemu przyrodniczego oraz kształtowania liniowych terenów zieleni łączących ciągami komunikacyjnymi tereny zieleni (parki, skwery, lasy) w spójny system.

Kierunki zmian w zagospodarowaniu obszarów systemu przyrodniczego Miasta to:

- zachowanie i tworzenie ciągłości przestrzennej przyrodniczej struktury miasta Białegostoku w relacji z terenami aktywnymi przyrodniczo położonymi poza jego granicami;
- wyeksponowanie w strukturze miasta obszarów o dużych wartościach przyrodniczych i krajobrazowych oraz ochrona tych terenów przed dewastacją;
- wskazanie obszarów miasta, gdzie sposób zagospodarowania będzie podporządkowany funkcjom przyrodniczym;
- ochrona i zagospodarowanie rekreacyjno-wypoczynkowe terenów leśnych;
- realizacja nowych terenów i zieleni urządzonej.

Wg danych przedstawionych w zmienionym Studium z 2023 roku, w punkcie 4.1.3. *Charakterystyka obszarów otwartych i zieleni, w tym leśna i rolnicza przestrzeń produkcyjna*, lasy na terenie miasta zajmowały 1.885,5 ha (18,5% powierzchni miasta), użytki rolne³⁹ – 2.464 ha (24,1%), parki, parki zabytkowe, skwery i zieleńce – 104,78 ha (1%), ogrody działkowe – 268 ha (2,6%), a zieleń cmentarna – 110 ha (1,1%). Urząd w latach 2020-2023 nie uzupełniał danych w sprawozdaniach GUS PZP-1 w dziale 1 *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Prezydent wyjaśnił, że: *Rada Miasta Białystok podjęła uchwałę Nr XXVI/417/20 z dnia 22 czerwca 2020 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Białegostoku. W związku z powyższym w latach 2020 – 2022 studium było w trakcie zmiany i zaznaczono w pkt 1 dziale 1 „posiada, ale jest w trakcie zmiany”. Zmiana przedmiotowego dokumentu została uchwalona w 2023 r. Mając na uwadze powyższe, w sprawozdaniach GUS PZP-1 za lata 2020 – 2022 system z automatu nie pozwolił uzupełniać danych w „dziale 1 Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*

W uwarunkowaniach wynikających z warunków i jakości życia mieszkańców, w zakresie zaspokojenia potrzeb mieszkańców Białegostoku dotyczących sportu i rekreacji stwierdzono, że położenie Białegostoku jest dość atrakcyjne ze względu na bliskość dużego kompleksu leśnego Puszczy Knyszyńskiej, doliny Supraśli i stosunkowo dużej powierzchni leśnej w granicach administracyjnych miasta (ponad 18% powierzchni miasta). Jako ważne zaplecze codziennego wypoczynku i rekreacji wskazano zieleń ogólnomiejską (parki spacerowo-wypoczynkowe i zieleńce).

Zauważono, że chociaż Białystok uchodzi za „miasto zielone” z racji dużej powierzchni lasów, ogrodów działkowych oraz niezagospodarowanych terenów w dolinach cieków wodnych, głównie rzeki Białej, niewystarczająca jest ilość terenów zieleni urządzonej, z różnorodnym programem użytkowym, odpowiednio wyposażonych, pełniących funkcje estetyczne i rekreacyjno-wypoczynkowe. Jako niedostateczną ilość wskazano osiedlowe parki z miejscami do uprawiania wypoczynku czynnego na świeżym powietrzu z boiskami i urządzeniami sportowymi wszelkiego typu. We wnioskach wynikających z ww. uwarunkowań w zmianach Studium z 2023 r. wskazano, że miasto jest niedoinwestowane m.in. w zakresie infrastruktury społecznej, sportu i rekreacji, na co wskazuje m.in. niski udział zieleni urządzonej i osiedlowej w ogólnej powierzchni miasta.

Poza podstawowym systemem przyrodniczym miasta na którym, zgodnie z zapisami Studium, powinno się dążyć do zakazu zabudowy⁴⁰, w dokumencie zaproponowano uzupełnienie istniejących obszarów i obiektów chronionych. Do istniejących rezerwatów przyrody *Antoniuk i Las Zwierzyniecki* oraz pomników przyrody⁴¹ objęciem ochroną wskazano m.in.: rezerwat przyrody *Bagno*, obszar chronionego krajobrazu *doliny rzeki Białej i Bażantarki*, zespół przyrodniczo-krajobrazowy *Stawy Dojlidzkie* oraz 18 użytków ekologicznych. W Studium przyjęto następujące zasady ochrony obszarów i obiektów objętych formami ochrony przyrody, tj.: [1] utrzymanie i wzmocnienie ciągłości powiązań przyrodniczych pomiędzy obszarami objętymi różnymi formami ochrony przyrody; [2] ochrona

³⁹ Z czego 1393 ha grunty orne, 597 ha łąki, 412 ha pastwiska, pozostała część to ogrody przydomowe, odłogi i ugory.

⁴⁰ Z wyjątkiem budynków np.: związanych z inwestycją celu publicznego, sportowych, związanych z funkcją rekreacyjno-wypoczynkową na terenach publicznych terenów zieleni.

⁴¹ Pojedyncze drzewa oraz grupa dziesięciu drzew w rejonie ul. Wasilkowskiej i aleja dębów przy ul. Kawalerskiej.

przed degradacją terenów i obiektów cennych przyrodniczo; [3] ograniczenie prowadzenia prac trwale zniekształcających rzeźbę terenu i stosunki wodne; [4] zapewnienie udostępnienia dla mieszkańców miasta.

W Studium nie zdefiniowano pojęcia powierzchni biologicznie czynnej. Prezydent wyjaśnił, że: *Termin „powierzchnia biologicznie czynna”, stosowany w treści „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku”, nie jest definiowany odrębnie w tym dokumencie, jako że pojęcie „terenu biologicznie czynnego” zostało zdefiniowane w przepisach technicznych w budownictwie – w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. W dokumentach planistycznych sporządzanych na potrzeby miasta Białegostoku przyjęto założenie niedefiniowania pojęć, które zostały już zdefiniowane w przepisach prawa, co jest zgodne z zasadami techniki prawodawczej oraz przyczynia się do rozumienia i odczytywania w ten sam sposób pojęć stosowanych na różnych etapach procesów inwestycyjnych.*

Parametry dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy dla poszczególnych funkcji ustalone zostały w zależności od położenia obszaru w strukturze funkcjonalno-przestrzennej miasta (centrum śródmiejskie i miejsca centralne⁴², obszar wewnętrzny – miejski, obszar zewnętrzny – przedmieście). Minimalne PBC przy zabudowie mieszkaniowej niskiej intensywności wynosiły 20-30% w centrum śródmiejskim i miejscach centralnych, 20-35% w obszarze wewnętrznym – miejskim, oraz 30-35% w obszarze zewnętrznym – przedmieście. W przypadku zabudowy mieszkaniowej średniej intensywności PBC wynosiła odpowiednio 20-25%, 25-30% oraz 30-40%, a zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności 15-25%, 25-30%, 25-35%. Ponadto PBC została wyznaczona dla zabudowy usługowej oraz terenów aktywności gospodarczej i wynosiła 0-20% w centrum śródmiejskim, 10-25% w obszarze wewnętrznym – miejskim, oraz 10-30% w obszarze zewnętrznym – przedmieście. Dla terenów zieleni urządzonej PBC ustalono na poziomie odpowiednio 60-80%, 75-85%, 80-90%. W Studium zaznaczono, że w przypadku przeznaczenia terenów w planach miejscowych pod funkcje mieszane (np. mieszkaniowo-usługowe, produkcyjno-usługowe) należy przyjmować średnie wartości z poszczególnych funkcji. Na obszarach wspomagającego systemu przyrodniczego zapisy Studium zobowiązywały do przyjmowania ww. wskaźników procentowych powiększonych o współczynnik 1,6, jednak nie niższych niż 25 %.

W Studium określono wskaźniki dotyczące zapewnienia dostępu do usług publicznych, w tym do ogólnodostępnych terenów zieleni i wypoczynku. W dokumencie wskazano, że określone wskaźniki powinny stanowić wytyczne przy lokalizowaniu poszczególnych usług publicznych na etapie sporządzania planów miejscowych i mogą być uściślone indywiduowanie w dostosowaniu do warunków lokalnych. W przypadku ogrodów osiedlowych z boiskami sportowymi wskazano minimalną powierzchnię na poziomie 2 ha, wskaźnik powierzchniowy na jednego mieszkańca wynoszący 6 m², oraz maksymalny promień dojazdu – 500 m. Natomiast w przypadku parku z zespołem sportowym ww. wskaźniki wynosiły odpowiednio 4 ha, 7 m², 1000 m.

O przystąpieniu do sporządzania zmiany Studium Urząd Miasta poinformował m.in. na swojej stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznych⁴³. W komunikacie zawiadomiono o podjęciu przez Radę Miasta Białystok uchwały⁴⁴ w ww. zakresie oraz poinformowano o możliwości składania wniosków do projektu zmiany Studium. Projekt zmienionego Studium został wyłożony do publicznego wglądu w terminie od 29 września do 19 października 2023 r. w siedzibie Departamentu Urbanistyki Urzędu Miejskiego w Białymstoku, a także został udostępniony w BIP. Dyskusja publiczna odbyła się 16 października 2023 r. Uwagi do projektu Studium można było kierować do 9 listopada 2023 r. W wyznaczonym terminie do projektu zmiany wpłynęło 36 pism zawierających 99 uwag. Zarządzeniem z 4 grudnia 2023 r. Prezydent Miasta Białegostoku rozstrzygnął o uwzględnieniu 31, nieuwzględnieniu 57 oraz pozostawieniu bez rozpatrzenia 11 uwag. Jedną z uwzględnionych uwag dotyczyła zmiany kategorii części nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej z terenu zieleni urządzonej z udziałem obiektów i urządzeń sportu i rekreacji (ZPS) na teren zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności (MW), co nie miało uzasadnienia w związku z wcześniejszymi

⁴² Miejsca centralne – osiedlowe ośrodki usługowe.

⁴³ Dalej: BIP

⁴⁴ Uchwała Nr XXVI/417/20 Rady Miasta Białystok z dnia 22 czerwca 2020 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Białegostoku.

rozstrzygnięciami Prezydenta Miasta Białegostoku w tej sprawie i zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Projekt Studium został pozytywnie uzgodniony przez Zarząd Województwa Podlaskiego (21 sierpnia 2023 r.) oraz Państwowe Gospodarstwo Wodne – Wody Polskie (29 września 2023 r.). Ponadto ww. dokument został pozytywnie zaopiniowany m.in. przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną⁴⁵ (4 sierpnia 2023 r.), Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska (18 sierpnia 2023 r.) i Podlaskiego Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (18 sierpnia 2023 r.)

Studium było zgodne ze strategiami rozwoju Miasta poprzez określenie kierunków zagospodarowania przestrzennego nawiązujących do celów rozwoju; ich zapisy były spójne również z zadaniami określonymi w POŚ, zarówno dotyczącymi stanu środowiska Gminy, jak i ochrony przyrody. Ponadto w Studium, co do zasady, uwzględniono zagadnienia jak i uwarunkowania środowiskowe zagospodarowania przestrzennego określone w opracowaniach ekofizjograficznych.

(akta kontroli str. 11-20, 120-319, 416-424, 1298-1314, 1521-1522)

1.5 Do dnia zakończenia czynności kontrolnych Miasto Białystok nie przystąpiło do sporządzenia planu ogólnego. Prezydent wyjaśnił, że dotąd *nie przedkładano Radzie Miasta Białystok projektu uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu ogólnego, ani Rada Miasta Białystok z własnej inicjatywy takiej uchwały nie podjęła*. Wynikało to z braku przepisów wykonawczych, o których mowa w art. 13m ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekty stosownych rozporządzeń, sporządzane stopniowo przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii były procedowane i konsultowane na przestrzeni ostatnich kilku miesięcy. Rozporządzenie dotyczące sposobu opracowania planu ogólnego (w tym charakterystyki stref planistycznych, sposobu obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę i chłonności terenów, stosowania oznaczeń, nazewnictwa, standardów, prezentacji graficznej, sposobu dokumentowania prac planistycznych, wydawania wypisów i wyrysów), w związku z licznymi uwagami składanymi przez m.in. służby planistyczne gmin, było, po wielu poprawkach, konsultowane dwukrotnie. (...) Istotnym z punktu widzenia sporządzenia projektu planu ogólnego, a brakującym przepisem wykonawczym, jest procedowany jeszcze projekt rozporządzenia w sprawie sposobu wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy, na podstawie którego wyznaczone zostaną obszary będące podstawą wydawania decyzji o warunkach zabudowy (konsultowany w listopadzie 2023 r.).

(akta kontroli str. 1280-1297, 1519-1520.)

1.6. Całkowita powierzchnia miasta Białegostoku wynosiła 10.212 ha z czego w latach 2020-2023 (wg. stanu na 31 grudnia 2023 r) powierzchnia objęta mpzp wynosiła odpowiednio 5.586 ha (54,70%), 5.661, ha (55,43%), 5.674,5 ha (55,56%) oraz 5.934,4 ha (58,11%). W tym okresie miasto Białystok posiadało odpowiednio 138, 140, 142 i 157 obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego. Zatem wzrost pokrycia powierzchni miasta mpzp w badanym okresie wyniósł 3,54 p.p. tj. z 54,57% wg. stanu na dzień 1 stycznia 2020 r. do 58,11% na dzień 31 grudnia 2023 r.

Podział powierzchni w obowiązujących w podziale na przeznaczenie terenów pod funkcje w latach 2020-2023 kształtował się następująco:

- Zabudowa mieszkaniowa ogółem zwiększyła się z 1.214,91 ha do 1.456,02 ha (tj. z 11,90% do 14,26% pow. miasta ogółem)⁴⁶,
- Zabudowa usługowa zmniejszyła się z 1.387,68 ha do 1.360,54 ha (tj. z 13,59% do 13,32% pow. miasta ogółem),
- Zabudowa techniczno-produkcyjna zwiększyła się z 312,09 ha do 358,53 ha (tj. z 3,06% do 3,51% pow. miasta ogółem).
- Komunikacja zwiększyła się z 1.025,43 ha do 1.102,53 ha (tj. z 10,04% do 10,80% pow. miasta ogółem).
- Infrastruktura techniczna zwiększyła się ze 122,61 ha do 130,91 ha (tj. z 1,20% do 1,28% pow. miasta ogółem),

⁴⁵ Dalej również: MKUA lub Komisja.

⁴⁶ W tym jednorodzinna z 913,97 ha do 1.038,55 ha (tj. z 8,95% do 10,17% pow. miasta ogółem) oraz wielorodzinna z 300,94 ha do 417,47 ha (tj. z 2,95% do 4,09% pow. miasta ogółem).

- Użytki rolnicze zmniejszyły się ze 156,04 ha do 153,21 ha (tj. z 1,53% do 1,50% pow. miasta ogółem),
- Zieleń i wody zwiększyły się z 1.354,24 ha do 1.378,51 ha (tj. z 13,26% do 13,50% pow. miasta ogółem).

Zgodnie z podziałem przyjętym w Studium po zmianach tereny wchodzące skład podstawowego systemu przyrodniczego miasta stanowiły ok. 35 km² tj. 3.500 ha⁴⁷, z czego planami zostało objętych 1531,72 ha tych terenów (tj. 43,76%)⁴⁸. Zatem na ok. 56,24% obszarów podstawowego systemu przyrodniczego znajdujących się w granicach miasta Białegostoku nie obowiązywały mpzp. Wg. stanu na koniec 2023 roku w 31 obowiązujących planach ujęto tereny wskazane w studium jako wyłączone z zabudowy i przeznaczone do pełnienia funkcji przyrodniczych⁴⁹ (tj. zieleni). Z kolei w przypadku dziewięciu spośród wyżej wskazanych terenów przystąpiono do opracowania mpzp. Natomiast dziewięć kolejnych obszarów miasta wyłączonych z zabudowy ze względu na funkcje przyrodnicze nie zostało objętych pracami planistycznymi. Dotyczyło to m.in. dużych obszarów leśnych w granicach miasta, tj. Lasu Antoniuk i Lasu Pietrasze oraz obszaru Parku Konstytucji 3-go Maja, który zakwalifikowano do przestrzeni publicznej, co implikowało obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp po upływie trzech miesięcy od jej ustanowienia (co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). (akta kontroli str. 11-200, 1425-1444, 1450-1483)

W latach 2020-2023 miasto Białystok przyjęło lub dokonało zmian w 40 mpzp. Analizie poddano siedem mpzp i jedną zmianę do mpzp (tj. 20% przyjętych dokumentów planistycznych). Obszary objęte planami zlokalizowane były poza granicami prawnych form ochrony przyrody.

Przeznaczenie terenów w przypadku trzech planów nie odpowiadało zapisom Studium (co szerzej opisano sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Wszystkie poddane analizie plany i zmiana do istniejącego planu zostały przyjęte zgodnie z wymogami określonymi w przepisach ustawy pzp. Zapisy w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu zawierały zarówno ogólne zapisy dotyczące np. zasad zagospodarowania zielenią w pasach drogowych dróg, jak również szczegółowe zapisy odnoszące się bezpośrednio do terenów objętych danym planem, w tym m.in.:

- w zakresie zagospodarowania terenu oznaczonego na rysunku planu jako okresowo podmokły (...) zakazuje się lokalizacji kondygnacji podziemnych i fundamentowania ciągłego w przypadku realizacji ogrodzeń⁵⁰,
- w odniesieniu do drzew wartościowych wskazanych do zachowania, tj. klonów i lip (...) ustala się utrzymanie terenu biologicznie czynnego wokół pnia (...) oraz wkomponowanie w projektowane zagospodarowanie⁵¹,
- w ramach ochrony lokalnych wartości przyrodniczych na częściach terenów z zespołami zieleni wysokiej (...) ustala się utrzymanie i ochronę istniejących zespołów zieleni wysokiej oraz jej uzupełnienie (...) zachowanie ciągłości powiązań ekologicznych wyznaczonych zespołów z Lasem Solnickim pełniących funkcję klimatyczną, hydrologiczną i biologiczną⁵²,
- zachowanie istniejących terenów podmokłych.

W zakresie działań związanych z zielenią, terenami zielonymi i wodami w analizowanych mpzp zawarto m.in. następujące zapisy:

- zagospodarowanie zielenią w formie kompozycji wielostopniowej (drzew, krzewów i roślin okrywowych),

⁴⁷ Stan na koniec 2023 roku podany w studium – „Kierunki” w rozdziale 1 Kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów punkcie 1.2.5. Obszary urbanizacji i podstawowego systemu przyrodniczego.

⁴⁸ Do obliczenia przyjęto powierzchnię terenów zaklasyfikowanych w planach jako użytki rolnicze oraz zieleni i wody.

⁴⁹ Wskazane dane nie uwzględniają terenów przeznaczonych na cmentarze.

⁵⁰ Uchwała nr LXXII/994/23 z dnia 19 czerwca 2023 r. Rady Miasta Białystok Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku w rejonie ulic Zabłudowskiej i Stoczni Gdańskiej.

⁵¹ Uchwała nr LI/741/22 Rady Miasta Białegostoku z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Słoneczny Stok w Białymstoku w rejonie ulic Marcukowskiej i Stromej

⁵² Uchwała nr LXIII/899/22 Rady Miasta Białystok z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana)

- kształtowanie rzeźby terenu umożliwiające retencjonowanie wód opadowych z wykorzystaniem takich form jak: niecki chłonne, oczka wodne, skupiska roślinności i inne.

Intensywność zabudowy w badanych planach została określona następująco: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz jednorodzinna i usługowa: 0 - 1,8, wielorodzinna oraz wielorodzinna i usługowa: 0 - 3,5; usługowa i obiekty handlowe o pow. sprzedaży powyżej 2000 m²: 0 - 5,5; zabudowa usługowa z zakresu oświaty: 0-0,9; usługowa z zakresu kultur religijnych 0 - 1,0; infrastruktura techniczna: 0 - 2,0; zabudowa produkcyjna: 0 - 2,5; zieleń urządzona: 0 - 0,4. W Studium nie określono wartości liczbowych wskaźnika intensywności zabudowy⁵³.

Z kolei minimalna PBC w weryfikowanych planach została ustalona następująco: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz jednorodzinna i usługowa: od 25% do 70%; wielorodzinna oraz wielorodzinna i usługowa: od 25% do 30%; usługowa i obiekty handlowe o pow. sprzedaży powyżej 2000 m²: od 15% do 60%; zabudowa usługowa z zakresu oświaty: 40%; usługowa z zakresu edukacji: 50%; usługowa z zakresu kultur religijnych 30%; infrastruktura techniczna: 10% do 15%; zabudowa produkcyjna: 10%; zieleń urządzona: od 60% do 80%; zieleń ogrodowa, zieleń naturalna i tereny lasów: 90%; tereny wód powierzchniowych oraz tereny ciągów pieszych i rowerowych: od 80% do 90%. Minimalny udział PBC w analizowanych planach był ustalany na podstawie zasad określonych w Studium.⁵⁴

W weryfikowanej zmianie do mpzp⁵⁵ nie wprowadzono zapisów zmniejszających udział procentowy PBC na terenach, dla których określono minimalną wartość tego wskaźnika.

W planach miejscowych (a także w Studium i w decyzjach o warunkach zabudowy) nie określono definicji powierzchni biologicznie czynnej – wyjaśnienie w tej sprawie przedstawiono powyżej w punkcie 1.4.

W badanych planach nie zawarto zapisów na temat alternatywnych form zwiększania udziału terenów zielonych w mieście. Z kolei uwzględniono w nich zapisy wynikające z *Krajowej Polityki Miejskiej 2023*⁵⁶ dotyczące m.in.:

- stosowania gatunków drzew i krzewów odpowiednich do nasadzeń przyulicznych pod względem estetyki i odporności,
- dopuszczenia lokalizacji drzew, krzewów i roślinności niskiej w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych (w tym dróg publicznych i wewnętrznych),
- uwzględnienia w zagospodarowaniu terenów istniejących i projektowanych szpalerów drzew, oznaczonych odpowiednio na rysunku do zachowania lub uzupełnień.

Opracowując plany przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące m.in. terenów zielonych. W przypadku sześciu z ośmiu badanych planów dyskusje publiczne nie odbyły się z uwagi na nieobecność zainteresowanych. W konsultacjach pozostałych dwóch planów wzięło udział odpowiednio 10 (mpzp z 27 listopada 2023 r.) i jedna osoba (mpzp z 20 września 2021 r.). Podczas dyskusji dotyczącej mpzp z 27 listopada 2023 r., jedna osoba zaproponowała przeznaczenie terenów wydzielania wewnętrznego „A” pod zabudowę mieszkaniową średniej intensywności oraz zwiększenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla tego terenu. Z kolei pracownicy UM wskazali na możliwość składania tych uwag do projektu planu, które zostaną rozpatrzone przez Prezydenta oraz Radę Miejską w Białymstoku.

W okresie wyłożenia do publicznego wglądu badanych planów w ramach uzgodnień wniesiono uwagi do pięciu z nich. Uwagi dotyczące kwestii związanych z terenami zielonymi zostały zgłoszone w przypadku trzech z pięciu mpzp⁵⁷. Dotyczyły one m.in. zwiększenia

⁵³ Wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy w granicach działki budowlanej został określony w Studium w wartościach procentowych.

⁵⁴ Tj. w pkt. 2.4.1. Studium Minimalna powierzchnia biologicznie czynna w granicach działki budowlanej.

⁵⁵ Uchwała nr LXVI/910/23 Rady Miasta Białegostoku z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Wygoda w Białymstoku (rejon ul. J. K. Kluka i ul. S. Nowakowskiego – plan nr 105).

⁵⁶ Dalej: KPM 2023.

⁵⁷ Uchwała nr LXIII/899/22 Rady Miasta Białegostoku z dnia 20 grudnia 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Dojlidy Górne w Białymstoku (w rejonie ulic Daliowej i Leśna Polana) – plan nr 177; Uchwała nr LXVI/910/23 Rady Miasta Białegostoku z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Wygoda w Białymstoku (rejon ul. J. K. Kluka i ul. S. Nowakowskiego – plan nr 105; Uchwała nr LXXVI/1054/23 Rady Miasta Białegostoku z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli Dojlidy i Skorupy w Białymstoku w rejonie ulic Dojlidy Fabryczne i Ks. S. Suchowolca – etap II C – plan nr 190.

parametru powierzchni zabudowy, zmniejszenia PBC, możliwości wprowadzenia zabudowy na terenach zielonych, przeznaczenia terenów pod zieleni nieurządzoną z ustanowieniem PBC w wysokości 100% i zakazem lokalizacji obiektów budowlanych. W przypadku mpzp nr 177 uwzględniono cztery uwagi dotyczące zmniejszenia powierzchni istniejących w ramach działek zespołów zieleni wysokiej. Z kolei uwagi wnoszone do dwóch pozostałych planów nie zostały uwzględnione. (akta kontroli str. 134-206, 1425-1444, 1450-1511)

1.7. W latach 2020-2023 Urząd nie dokonywał kompleksowej diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia i dostępności dla mieszkańców. Miasto dysponowało kompleksowym opracowaniem ekofizjograficznym (Ekofizjografia Białegostoku) zawierającym w szczególności diagnozę stanu środowiska przyrodniczego w tym w zakresie geologii, hydrogeologii, hydrografii, gleb, roślinności naturalnej i półnaturalnej, rzadkich i chronionych gatunków roślin, zieleni miejskiej. W zakresie zieleni miejskiej dokonano przeglądu i charakterystyki form zieleni urządzonej oraz określono dendroflorę miasta, tj. ustalono ogół gatunków drzew i krzewów występujących na terenie miasta (szczegółowe zapisy zawarte w opracowaniu ekofizjograficznym zostały przywołane w punktach 1.3, 1.4 oraz 1.8 wystąpienia pokontrolnego).

Prezydent wskazał również, że *Urząd Miejski w Białymstoku w latach 2020-2023 wykonał kilka ekspertyz środowiskowych dla wybranych obszarów miasta, które odpowiadają pojęciu diagnozy stanu przyrody. Wykonane ekspertyzy to:*

- *ekspertyza dendrologiczna w zakresie oceny stanu zdrowotnego pomników przyrody rosnących na terenie miasta Białystok (2020);*
- *wycena usług ekosystemowych wybranych drzew na terenie miasta Białystok (2022);*
- *dokumentacja przyrodnicza planowanych użytków ekologicznych w Białymstoku (2023).*

Na potrzeby planów miejscowych wymagających szczegółowego rozpoznania w kierunku przyszłego zainwestowania, szczególnie na terenach zalesionych, czy też terenach przyrzecznych oraz nieużytkach o dużym potencjale biotycznym (ze względu na charakterystyczne uwarunkowania lokalne) sporządzono opracowania ekofizjograficzne. Wspomagają one proces dostosowania funkcji, struktury i intensywności zagospodarowania przestrzennego do uwarunkowań przyrodniczych w wyniku rozpoznania i charakterystyki stanu oraz funkcjonowania środowiska w zakresie m.in. poszczególnych elementów przyrodniczych i ich wzajemnych powiązań oraz procesów zachodzących w środowisku, struktury przyrodniczej analizowanego obszaru (w tym różnorodności biologicznej), zasobów przyrodniczych, walorów krajobrazowych, powiązań przyrodniczych obszaru z jego szerszym otoczeniem, jakości środowiska. Ponadto w opracowaniach tych podejmuje się diagnozę stanu i funkcjonowania środowiska.

Ponadto Prezydent wskazał m.in., że w latach 2020-2023 opracowano następujące dokumenty, dotyczące wybranych obszarów miasta tj.:

- *Opracowanie ekofizjograficzne obszaru miasta Białegostoku, stanowiącego część osiedla Wygoda (w rejonie ul. gen. Nikodema Sulika i granicy administracyjnej miasta) z 2020 roku.*
- *Opracowanie ekofizjograficzne uwzględniające rozpoznanie elementów przyrodniczych części obszaru miasta Białegostoku o powierzchni ok. 100 ha stanowiącego fragment osiedla Zawady (w rejonie ul. Zawady i doliny rzeki Białej) z 2021 roku.*
- *Opracowanie ekofizjograficzne dla fragmentu niezabudowanej części osiedla Zawady o powierzchni ok. 7,05 ha, położonej pomiędzy ulicą Dolną, projektowanym przedłużeniem ul. Św. Krzysztofa oraz doliną rzeki Białej z 2021 roku.;*
- *Opracowanie ekofizjograficzne podstawowe dla terenu obejmującego fragment miasta Białegostoku w rejonie Krywlan z 2022 roku.*

Ponadto dodał, że: *na potrzeby sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w toku prac nad projektami, przeprowadzana jest każdorazowo uproszczona waloryzacja drzew (podczas wizji w terenie) i określane na jej podstawie ograniczenia w zainwestowaniu, w związku z planowaną ochroną wyszczególnionych drzew lub wskazania uzupełnienia szpalerów drzew.* (akta kontroli str. 416-424, 1280-1297, 1519-1520)

1.8. Kolejnymi dokumentami o charakterze strategicznym, w których znalazły odzwierciedlenie kwestie związane z zachowaniem lub zwiększaniem terenów zielonych na

terenie Białegostoku był *Plan adaptacji Miasta Białystok do zmian klimatu do roku 2030*⁵⁸ oraz Ekofizjografia Białegostoku.

W zawartej w Planie adaptacji diagnozie stwierdzono, że największymi zagrożeniami klimatycznymi dla Miasta są wzrostowe trendy zarówno opadów, upałów jak i susz. Uznano, że zjawiska te mogą stanowić poważne zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania miasta oraz zdrowia i życia jego mieszkańców.

W wyniku przeprowadzonej analizy, za najbardziej wrażliwe na zmiany klimatu uznano cztery sektory, w tym sektor gospodarki przestrzennej⁵⁹.

Potencjał adaptacyjny miasta Białystok został oceniony jako średni m.in. w przypadku kategorii *Systemowość ochrony i kształtowania ekosystemów miejskich*, ocenianej jako zdolność ochrony i kształtowania zielonej i błękitnej infrastruktury. Stwierdzono, że Miasto charakteryzuje się stosunkowo dużym udziałem terenów zabudowanych i zurbanizowanych oraz niewielkim udziałem terenów prawnie chronionych, a udział terenów zielonych jest na poziomie zbliżonym do średniej innych miast na prawach powiatu w Polsce.

W zakresie gospodarki przestrzennej odnotowano, m.in., że *potencjałem miasta (uznanym w całości za średni) jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Białegostoku oraz obowiązujące dokumenty planistyczne, obejmujące łącznie około 50% powierzchni miasta. Władze miasta postanowiły utrzymać w planowaniu przestrzennym priorytet ochrony lokalnych wartości środowiskowych, co również uznać można za istotne podniesienie potencjału miasta, a jego realizacja może w istotny sposób wpłynąć na obniżenie wrażliwości takich sektorów jak zdrowie publiczne i gospodarka wodna. Działaniami mogącymi obniżyć podatność Miasta jest dbanie o strukturę funkcjonalno-przestrzenną i uwzględnienie w planowaniu przestrzennym zachowanie terenów otwartych oraz zieleni. Tereny te pełnią nadrzędne funkcje przyrodnicze, głównie klimatyczną, hydrologiczną i biologiczną oraz podporządkowane im funkcje pozaprzyrodnicze, w tym wypoczynkową, estetyczną czy mieszkaniową, co wpływa także na obniżenie podatności innych sektorów. Niestety, obserwowana jest stała presja na te tereny i sukcesywne osłabianie sprawności systemu przyrodniczego miasta poprzez wprowadzanie zabudowy oraz niewystarczającą ochronę istniejących zasobów terenów zielonych miasta.*

Jako cel nadrzędny Planu adaptacji wskazano *Podniesienie potencjału adaptacyjnego miasta Białystok zapewniającego wdrażanie zrównoważonego rozwoju i osiągnięcie wysokiej jakości życia*, natomiast wśród celów strategicznych m.in. wymieniono *Uwzględnienie zmian klimatu w planowaniu przestrzennym*⁶⁰. (akta kontroli str. 397-415)

W Ekofizjografii Białegostoku wskazano, że w planowaniu przestrzennym powinno się kierować wizją doliny Białej, jako spójnego systemu funkcjonalno-przestrzennego poprzez zachowanie obecnego potencjału biotycznego doliny oraz utrzymanie, poprawę i odbudowanie ciągłości funkcjonalnej korytarza ekologicznego w mieście. Zauważono przy tym, że zmienność przepływów jaką charakteryzuje się rzeka Biała, jest efektem nieracjonalnego gospodarowania terenami otwartymi, co doprowadziło do nadmiernej zabudowy zlewni powierzchniami nieprzepuszczalnymi z jednoczesnym, poważnym ograniczeniem powierzchni zdolnych do retencjonowania wody i kierowania jej do odpływu podziemnego za pośrednictwem wód gruntowych. Stwierdzono konieczność utrzymania i ochrony obszarów o właściwościach retencyjnych (takich jak tereny źródeł, olszyny, obszary łąkowe) m.in. poprzez wyłączenia z zabudowy dolin rzecznych i przyległych terenów, które mają zdolności retencyjne oraz budowy odpowiedniej infrastruktury hydrotechnicznej, umożliwiającej piętrzenie i kaskadowanie wody. W przypadku lasów, które tworzą wokół miasta pierścien przez obecność dość dużych i zwartych kompleksów leśnych na południu i północy oraz bardziej rozdrobnionych fragmentów na kierunkach wschodnich i zachodnich Białegostoku, wskazano konieczność jego zachowania, a także uzupełniania i rekonstruowania.

Na podstawie syntezy waloryzacji fauny i roślinności na terenie miasta zauważono, że dolina rzeki Białej i Bażantarki są najlepiej zachowanymi terenami przyrodniczymi w mieście, dlatego

⁵⁸ Zwany dalej Planem adaptacji. Przyjęty uchwałą Nr XIV/210/19 Rady Miasta Białystok z dnia 23 września 2019 r. Plan ten powstał w ramach projektu Ministerstwa Środowiska realizowanego we współpracy z 44 polskimi miastami. Celem Planu adaptacji jest poprawa odporności miasta na skutki obserwowanych i prognozowanych zmian klimatu. Link: https://www.bip.bialystok.pl/rozwoj_gminy/plan-adaptacji-miasta-bialystok-do-zmian-klimatu-do-roku-2030.html

⁵⁹ Pozostałe trzy, to sektory: gospodarki wodnej; transportu; zdrowia publicznego z usługami publicznymi.

⁶⁰ Pozostałe cele strategiczne to: 1. Utworzenie Systemu Wspomagania Decyzji; 2. Utworzenie Centrum Edukacji na Rzecz Adaptacji do Zmian Klimatu; 3. Wzmocnienie potencjału służb; 4. Adaptacja do zagrożeń termicznych; 5. Adaptacja do zagrożeń związanych z opadem i powodzią / podtopieniami.

zaproprowano im nadanie rangi obszaru chronionego krajobrazu. W dokumencie stwierdzono: *Większość ekosystemów naturalnych i półnaturalnych jest położona na jego obrzeżach (Las Pietrasze, Las Antoniuk, Las Solnicki, Stawy Dojlidzkie). Na terenie aglomeracji tereny tego typu ograniczają się głównie do dolin rzecznych. Ekosystemy te stanowią duże bogactwo ekologiczne, o czym świadczy zarejestrowana ilość naturalnych i półnaturalnych zbiorowisk roślinnych, występowanie rzadkich i chronionych gatunków roślin i zwierząt. Wykonana inwentaryzacja roślinności i fauny wskazuje na konieczność wprowadzenia form ochrony przyrody. Konieczne jest podjęcie działań w celu zapewnienia trwałości ekosystemów naturalnych na terenie miasta i utrzymanie relatywnie wysokiej różnorodności biologicznej.*

W Ekofizjografii Białegostoku wskazano również, że dla poprawy warunków wymiany powietrza w mieście istotne jest utrzymanie obszarów położonych na głównych kierunkach nawietrzania, z jak najmniejszą szorstkością podłoża, aby zachować warunki poziomego przepływu powietrza. *Stwierdzono, że w obrębie korytarzy napowietrzających nie należy lokalizować obiektów, które mogą tworzyć zapory dla przepływających mas powietrza, a udział PBC w ich obrębie powinien być jak największy. Wyjaśniono, że korytarze przewietrzające dobrze spełniają swe funkcje, gdy istnieje wymiana mas powietrza pomiędzy pasmami, a sąsiadującymi terenami zabudowy, dlatego na granicy pomiędzy tymi terenami nie należy tworzyć przeszkód utrudniających przepływ mas powietrza.*

(akta kontroli str. 416-424)

1.9 W dniu 13 maja 2019 roku Prezydent Miasta Białegostoku powołał⁶¹ Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną, w skład której wchodziło 29 członków. Komisja pełniła funkcję organu doradczego Prezydenta w sprawach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, tj. opiniowała projekty dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzeni w zakresie zadań Urzędu oraz jednostek organizacyjnych podległych Miastu Białystok. MKUA została odwołana i powołana w nowym, 28 osobowym składzie zarządzeniem Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 listopada 2023 roku⁶².

W latach 2020-2023 MKUA odbyła 33 posiedzenia. Opiniowała – zgodnie z przypisanymi jej zadaniami – opracowania z zakresu planowania przestrzennego⁶³. Przy opiniowaniu mpzp Komisja zwracała uwagę na zachowanie lub powiększenie terenów zieleni miejskiej np. opinia do projektu mpzp w części osiedla Jaroszkówka w Białymstoku w rejonie ulicy Gen. W. Andersa⁶⁴ oraz obszarów PBC np. opinia do projektu mpzp części osiedla Nowe Miasto w Białymstoku w rejonie ul. Pułaskiego i Transportowej⁶⁵.

(akta kontroli str. 425-448)

1.10. Główne problemy związane z wdrażaniem w życie zapisów Studium w zakresie zachowania i rozwoju terenów zielonych w Białymstoku Prezydent miasta zidentyfikował na etapie składania wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy. *Zaznaczył, że w ramach postępowań dotyczących ustalania warunków zabudowy nie bada się zgodności ze studium, a w przypadku wystąpienia takich sytuacji podejmowane są działania zmierzające do zawieszenia postępowania administracyjnego i pilnego opracowania na danym terenie planu miejscowego. Ponadto Prezydent miasta wyjaśnił, że: W związku z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ale także i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dotyczącymi zachowania terenów zielonych, w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących zgłoszeń zamiaru usunięcia drzew oraz zmiany lasu na użytek rolny, a także tworzenia uproszczonego planu urządzania lasu, napotymano na problemy w postaci uwag zainteresowanych mieszkańców czy stron postępowania żądających, aby miasto Białystok wykupywało od nich grunty, z którymi nic nie mogą zrobić, bo są przeznaczone pod zieleń. Dotyczyło to sytuacji, w których np. odmawiano zezwolenia na usunięcie drzew, które rosną na terenach przeznaczonych w dokumentach planistycznych pod zieleń. Ewentualnemu rozwiązaniu takich problemów*

⁶¹ Zarządzenie nr 348/19 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 13 maja 2019 roku w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

⁶² Zarządzenie nr 1220/23 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 listopada 2023 roku w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej.

⁶³ Studium uwarunkowań oraz mpzp.

⁶⁴ Protokół z posiedzenia Miejskiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej z dnia 19 maja 2023 r. zawiera sformułowane przez MKUA wniosku o zwrócenie szczególnej uwagi na zieleń istniejąca, jej zachowanie i połączenie z projektowanymi projektami.

⁶⁵ Protokół z posiedzenia Miejskiej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej z dnia 04 lipca 2022 r. zawiera sformułowane przez MKUA zalecenie do o przeanalizowanie możliwości powiększenia powierzchni biologicznie czynnej wzdłuż ul. Transportowej w zakresie której znajduje się strefa techniczna linii elektroenergetycznej wysokiego napięcia 110 kV.

towarzyszą najczęściej bariery finansowe, związane z brakiem środków w budżecie na wykup przez miasto od osób fizycznych terenów przeznaczonych pod zieleni.

(akta kontroli str. 1280-1297, 1519-1520)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta Białegostoku w procesie rozpatrywania uwag wniesionych do projektu zmiany Studium uwzględnił jedną z uwag dotyczącą zmiany kategorii części nieruchomości przy ul. Świętokrzyskiej z terenu zieleni urządzonej z udziałem obiektów i urządzeń sportu i rekreacji (ZPS) na teren zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności (MW), co było niezgodne z zapisami dokumentów strategicznych miasta które wskazują na wyłączenie z zabudowy dolin rzecznych i przyległych terenów, a także nieuzasadnione w kontekście wcześniejszych rozstrzygnięć Prezydenta w tej sprawie.

Właściciel działek przy ul. Świętokrzyskiej w Białymstoku od 2013 roku kilkakrotnie składał wnioski do Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku⁶⁶ lub uwagi do jego projektu.⁶⁷ Wszystkie wnioski i uwagi dotyczyły zmiany kategorii części terenu oznaczonego w Studium jako tereny zieleni urządzonej z udziałem obiektów i urządzeń sportu i rekreacji (ZPS) na teren zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności (MW). W odpowiedzi na każde z pism, Urząd Miasta wskazywał m.in. że:

- przedmiotowe działki położone są na terenie, który powinien pozostać niezabudowany ze względu na uwarunkowania ekofizjograficzne;
- działki stanowią istotny element systemu przyrodniczego miasta i powinny być wyłączone z zabudowy;
- działki położone są w dolinie rzeki Białej, obszarze cennym przyrodniczo i krajobrazowo, są to tereny tworzące trzon systemu przyrodniczego miasta;
- zgodnie z ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska w studium, przy określaniu kierunków i zadań związanych z zagospodarowaniem terenów, ustala się proporcje pozwalające na zachowanie lub przywrócenie na nich równowagi przyrodniczej i prawidłowych warunkach życia – w analizowanej lokalizacji proporcje te już zostały zachwiane na niekorzyść środowiska przyrodniczego;
- istniejąca w sąsiedztwie zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna powstała w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy wydaną w innym organie I instancji, wbrew polityce przestrzennej miasta, które dwukrotnie odmówiło wydania decyzji;
- dalsze powiększanie intensywnej zabudowy nie ma uzasadnienia.

Ponadto w dokumentach strategicznych miasta stwierdzono, m.in. że: [1] do działań zmierzających do realizacji celu *Miasto zielone, odporne, o dobrej jakości* należy zwiększenie ochrony terenów o dużej różnorodności biologicznej, utrzymanie i wzmocnienie wartości przyrodniczych terenów doliny rzeki Białej. (Strategia do 2030 roku); [2] *ochrona przed zabudową i zmianą funkcji samej doliny rzeki Białej w istocie nie jest wystarczająca, żeby zlikwidować podstawowe problemy rzeki – dużej zmienności przepływów oraz okresowo silnego zanieczyszczenia. (Studium).*

Pomimo to ponowna uwaga o zmianę przeznaczenia terenów położonych przy ul. Świętokrzyskiej, wniesiona przez właściciela ww. działek⁶⁸ w dniu 11 października 2023 r., została uwzględniona przez Prezydenta Zarządzeniem nr 1223/23 z 4 grudnia 2023 r.⁶⁹

Prezydent wyjaśnił, że: *Do sporządzania zmiany studium przystąpiono m.in. z powodu licznych wniosków dotyczących przekształcenia terenów pod zabudowę mieszkaniową wysokiej intensywności (MW). Podczas prowadzenia prac nad zmianą studium przyjęto zasadę pełnego w skali miasta przeanalizowania możliwości przekształceń, dokonano próby oceny każdej lokalizacji biorąc pod uwagę wiele kryteriów. Wzięto pod uwagę zarówno wnioski, które wpłynęły w okresie przeznaczonym do ich składania, jak również wnioski, które wpłynęły w trakcie prowadzenia prac planistycznych i przed ich rozpoczęciem, w tym również analizowano wnioski, które wpłynęły podczas procedury sporządzania studium uchwalonego w 2019 r. Jedną z analizowanych lokalizacji był teren*

⁶⁶ [1] Wniosek z 8 kwietnia 2013 r., dotyczy działek o nr 172/16; 172/12; 172/14; 172/6; 172/26; [2] Wniosek z 9 marca 2015 r., dotyczy działek o nr 172/16; 172/12

⁶⁷ Uwaga z 29 maja 2014 r., dotyczy działek o nr 172/16; 172/12; 172/14; 172/6; 172/26;

⁶⁸ Dotyczy działek o nr 172/16; 172/12; 172/14; 172/26; 172/38.

⁶⁹ O czym Prezydent powiadomił wnioskodawcę pismem z 22 stycznia 2024 r

obejmujący działki nr ew. 172/16, 172/12, 172/14 i 172/26 (...). Jako obszar położony w pobliżu rzeki Białej posiada niewątpliwe walory przyrodnicze i krajobrazowe, jednak ze względu na stan zagospodarowania poszczególne jego fragmenty posiadają inne uwarunkowania. Teren położony bliżej rzeki jako teren w niewielkim stopniu przekształcony jest cenniejszy z punktu widzenia środowiskowego niż teren położony dalej od koryta - mocno przekształcony, w dużej mierze utwardzony, gdzie jeszcze w pierwszym dziesięcioleciu XXI w. funkcjonowała zabudowa hali sportowej. Ponadto na ostateczne rozstrzygnięcie miała również wpływ wydana 30 kwietnia 2019 r. decyzja środowiskowa dla przedsięwzięcia polegającego na budowie budynków mieszkalnych wielorodzinnych na działkach nr 172/16, 172/12, 172/14, 172/26 i 172/38 (obręb 03 - Antoniuk), stwierdzająca brak obowiązku sporządzania oceny oddziaływania na środowisko. Decyzja uwzględniała opinie Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku, Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku i Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w Białymstoku. W opiniach podkreślano, że planowana inwestycja nie stanowi zagrożenia dla środowiska i nie wpłynie negatywnie na stan wód. Mając na względzie powyższe rozstrzygnięto o pozostawieniu w podstawowym systemie przyrodniczym terenu położonego w odległości do ok. 55 m od rzeki Białej, a dla pozostałego terenu zmieniono kierunek przeznaczenia na zabudowę mieszkaniową wysokiej intensywności (MW) analogicznie do zrealizowanej na działkach sąsiednich zabudowy mieszkaniowej. Ponadto należy podkreślić, że cały przekształcony obszar, zgodnie z ustaleniami studium, będzie pełnić funkcję wspomagającego systemu przyrodniczego, a więc intensywność zabudowy na terenie będzie niższa, a udział powierzchni biologicznie czynnej wyższy niż na zabudowanych nieruchomościach sąsiednich. (akta kontroli str. 134-331, 1362-1424, 1528-1529)

2. W Studium Park Konstytucji 3-Maja położony na działce nr 1998/2, 10 obręb „Mickiewicza” ustanowiono, jako obszar przestrzeni publicznej, o którym mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy pzp. Mimo to Miasto Białystok do 23 września 2023 r. nie przystąpiło do sporządzenia mpzp dla terenu tego parku, co było niezgodne z obowiązującym do tego dnia unormowaniem wynikającym z art. 10 ust. 3 ustawy pzp, które nakładało obowiązek przystąpienia do sporządzenia mpzp dla obszaru zakwalifikowanego w studium, jako przestrzeń publiczna.

Prezydent Miasta wyjaśnił, że obszar nieobjęty opracowaniem planistycznym, położony w rejonie ul. 11 Listopada, stanowi w większości teren Parku Konstytucji 3 Maja, cmentarza wojskowego oraz ogrodu działkowego. Obszar obejmujący Park Konstytucji 3 Maja jest terenem w pełni zagospodarowanym, funkcjonującym jako ogólnodostępny teren zieleni urządzonej, parkowej wraz z ogrodem zoologicznym. Przeznaczony został do wypoczynku, zgodnie z zasadami korzystania z parków ustalonych w uchwale Nr XIII/117/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 20 czerwca 2011 r. Na terenie Parku obowiązuje m.in. „zakaz niszczenia roślinności i rozkopywania gruntu. Nadzór nad wykorzystaniem potencjału tego terenu sprawuje Prezydent Miasta. Aktualnie nie planuje się zmian w zasięgu obszarów funkcjonujących jako Rodzinny Ogród Działkowy im. 1-Maja oraz Cmentarz Wojskowy. Tereny te, z uwagi na istniejący stan zagospodarowania oraz znaczny udział Gminy Białystok w ich władaniu, nie wymagają aktualnie interwencji planistycznej. W przypadku zaistnienia takiej potrzeby, opracowanie zostanie podjęte.

NIK zauważa, że przepisy jednoznacznie wskazują, że działania zmierzające do objęcia mpzp terenu zakwalifikowanego jako przestrzeń publiczna powinny zostać podjęte w terminie wynikającym z ustawy pzp. Dlatego też w celu zapewnienia pełnej ochrony tych terenów, przed ewentualnymi zmianami ich zagospodarowania niezbędne jest objęcie ich mpzp. (akta kontroli str. 134-165, 1322-1361, 1525-1527)

3. Analiza siedmiu planów zagospodarowania przestrzennego oraz jednej zmiany do obowiązującego mpzp przyjętych w latach 2020-2023 wykazała, że w przypadku trzech z nich przeznaczenie niektórych działek nie odpowiadało zapisom Studium. Zgodnie z tym aktem stanowiącym wyraz przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego polityki przestrzennej obowiązującej w jej granicach administracyjnych, tereny te zostały przeznaczone pod funkcję zieleni urządzonej. Natomiast w dwóch mpzp oraz zmianie do jednego planu zostały one przeznaczone odpowiednio:

- pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (tereny ozn. w zmianie mpzp 2.1.2MN, 2.19.1MN, 2.19.2MN, 7.1MN, 7.2MN oraz 7.3MN) – plan nr 105⁷⁰,
- pod zabudowę usługową (teren ozn. w mpzp 1U) – plan nr 189⁷¹
- pod zabudowę usługową z zakresu edukacji - przedszkole oraz zieleni urządzonej (teren ozn. w mpzp 6UE,ZP) – plan nr 190⁷².

Dokonanie zmian przeznaczenia terenów w mpzp w stosunku do zapisów Studium było niezgodne z art. 9 ust. 4 ustawy pzp, w myśl którego *ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*.

Prezydent wyjaśnił, że w zmianie planu usankcjonowano istniejące budynki mieszkaniowe wraz z zagospodarowaniem, które powstały w oparciu o wydane pozwolenia na budowę przed uchwaleniem planu. Uległy więc zmianie tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dzieląc się na tereny o symbolach 2.19.1 MN i 2.19.2MN, a także wprowadzono teren zabudowy mieszkaniowej 2.1.2MN. Ponadto, w celu uniknięcia postępowań odszkodowawczych w wyniku obniżenia wartości nieruchomości, zmiana planu uwzględniła punktowo wydane decyzje o warunkach zabudowy wprowadzające zabudowę na obszarach, które były wyłączone z zabudowy w obowiązującym wcześniej planie, na terenach o symbolach 7.1 MN, 7.2MN i 7.3MN. (...) Już od 2006 r. przedmiotowy (1U) teren był przeznaczony pod zabudowę usługową tworząc wraz z istniejącą i planowaną zabudową w rejonie ulic H. Kołłątaja, Merkurego i M. Pietkiewicza zespół urbanistyczny, konsekwentnie kontynuowany również w zmianie planu z 2020 r. Dlatego też, zgodnie z zapisami Studium, obszar ten stanowi funkcję uzupełniającą dopuszczaną na terenie ZP. Dodatkowo stanowi kontynuację funkcji usługowej i dokończenie rozpoczętego zespołu urbanistycznego. Ponadto należy mieć na uwadze, że właściciele nieruchomości nabyli prawa do zabudowy na mocy obowiązującego wcześniej planu i w związku z powyższym w planie miejscowym z 2022 roku. zostały te prawa uwzględnione, a ciągłość planistyczna została zachowana. Wprowadzenie zabudowy na terenie 6UE,ZP wynikało z konieczności uwzględnienia decyzji Nr 206/2017 o warunkach zabudowy wydanych 2 czerwca 2017 r. dla inwestycji polegającej na budowie prywatnego przedszkola z poradnią psychologiczno-pedagogiczną wraz z zagospodarowaniem terenu na częściach działek o nr ew. gr. 251/29 i 251/30 (obręb 21) przy ul. Żubrów. Zgodnie z ustaleniami planu teren 6UE,ZP został przeznaczony pod zabudowę usługową z zakresu edukacji -przedszkole oraz zieleni urządzonej. (...) Obszar powyższy stanowi funkcję uzupełniającą dopuszczaną na terenie ZP, w tym edukacyjną, oraz stanowi kontynuację i dokończenie rozpoczętego zespołu urbanistycznego.

Należy zauważyć, że tak jak wskazano w wyjaśnieniach zabudowa usługowa oraz usługowa z zakresu edukacji stanowią uzupełnienie dla funkcji podstawowej terenów oznaczonych w ZP. Natomiast w planach funkcje te zostały określone jako podstawowe mimo, że w Studium ww. obszary pełniły funkcję terenów zieleni urządzonej. NIK zwraca uwagę, że Studium bezsprzecznie jest wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W aspekcie systemowym zgodność między zapisami studium, a treścią mpzp, należy postrzegać jako kontynuację identyczności w zakresie zasad zagospodarowania terenu wynikających ze studium i podlegających skonkretyzowaniu w planie. Zgodnie z powyższym plan ma jedynie doprecyzować zasady określone w Studium i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji⁷³.
(akta kontroli str. 1450-1511, 1362-1424, 1528-1529)

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto posiadało dokumenty strategiczne i planistyczne, w których w sposób spójny uwzględniono i uzasadniono konieczność ochrony przed zabudową kluczowych terenów o funkcjach przyrodniczych oraz wskazywano potrzeby w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych, w tym w zakresie objęcia wybranych obszarów różnorodnymi formami ochrony przyrody. Do najważniejszych obszarów cennych przyrodniczo, zaliczono m.in. obszary doliny Rzeki Białej i Bażantarki. Mimo to żadna z proponowanych form ochrony przyrody wymienionych w Ekofizjografii Białegostoku oraz Studium nie została dotychczas

⁷⁰ Uchwała nr LXVI/910/23 Rady Miasta Białystok z dnia 18 stycznia 2023 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Wygoda w Białymstoku (rejon ul. J. K. Kluka i ul. S. Nowakowskiego).

⁷¹ Uchwała nr LXXV/1037/23 Rady Miasta Białystok z dnia 23 października 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedla Bacieczki w Białymstoku (rejon ul. Produkcyjnej i ul. Bacieczki) - etap III

⁷² Uchwała nr LXXVI/1054/23 Rady Miasta Białystok z dnia 27 listopada 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części osiedli Dojlidy i Skorupy w Białymstoku w rejonie ulic Dojlidy Fabryczne i Ks. S. Suchowolca – etap II C

⁷³ wyr. NSA z 18.7.2018 r., II OSK 2033/16.

ustanowiona. Podejmowane przez miasto działania zmierzające do zachowania i zwiększenia terenów zielonych również nie przyniosły oczekiwanych skutków. Nie udało się osiągnąć zakładanego w POŚ wzrostu wskaźnika terenów zieleni publicznej, który zmniejszył się w stosunku do wartości bazowej. Znaczna część obszarów wyłączonych w Studium z zabudowy i przeznaczona do pełnienia funkcji przyrodniczych nie posiadała opracowanych mpzp. Dotyczyło to odpowiednio dziewięciu terenów, dla których przystąpiono do opracowania planów oraz kolejnych dziewięciu nieobjętych procedurą planistyczną. Stwierdzono brak opracowania mpzp dla obszaru Parku Konstytucji 3-Maja zakwalifikowanego jako przestrzeń publiczna, co było niezgodne z art. 10 ust. 3 ustawy pzp. Ustalono również, że w przypadku jednego z terenów zakwalifikowanych w Studium jako teren zieleni urządzonej z udziałem obiektów i urządzeń sportu i rekreacji (ZPS), zmieniono jego przeznaczenie na teren zabudowy mieszkaniowej (MW). Było to niezgodne z zapisami dokumentów strategicznych Miasta, które wskazują na wyłączenie z zabudowy dolin rzecznych i przyległych terenów, a także nieuzasadnione w kontekście wcześniejszych rozstrzygnięć w tej sprawie. Stwierdzono również trzy przypadki nieodpowiadającego zapisom Studium kwalifikowania w mpzp oraz zmianie do mpzp terenów zieleni urządzonej pod zabudowę mieszkaniową, usługową oraz usługową z zakresu edukacji.

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu
faktycznego

2.1. Miasto nie posiadało opracowanej aktualnej kompleksowej inwentaryzacji zieleni na obszarze gminy. Dyrektor Departamentu Gospodarki Komunalnej⁷⁴ wskazała, że *w Białymstoku zinwentaryzowana jest zieleń na terenie niektórych parków. Najczęściej inwentaryzacje są realizowane jako początek procesu inwestycyjnego przy opracowywaniu dokumentacji projektowej. Inwentaryzacje są realizowane przez podmioty zewnętrzne na zlecenie miasta. Obecnie nie istnieje pilna potrzeba przeprowadzenia kosztownej inwentaryzacji zieleni w całym mieście. Prezydent dodatkowo wyjaśnił, że Sporządzono kilka opracowań ekofizjograficznych obejmujących całe miasto lub jego część, w których dokonano inwentaryzacji pod względem przyrodniczym obszarów zieleni, tj. łąk – szczególnie w rejonie dolin rzecznych, kompleksów leśnych oraz nieużytków, określając typ zbiorowiska roślinnego oraz oznaczając lokalizację występujących chronionych lub rzadkich gatunków roślin i zwierząt. (opracowanie te zostały wskazane w punkcie 1.7 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W okresie objętym kontrolą inwentaryzację przyrodniczą przeprowadzono dla terenu obejmującego fragment miasta Białegostoku w rejonie Krywlan. W dokumencie tym zawarto m.in. informacje o występowaniu chronionych, rzadkich i zagrożonych gatunków roślin, grzybów i zwierząt oraz określono typy zbiorowisk roślinnych.*

W kwestii ustalania danych dotyczących liczby drzew, powierzchni krzewów, trawników i rabat, liczby i powierzchni parków, skwerów, zieleńców, lasów ogólnodostępnych oraz zbiorników wodnych Prezydent wyjaśnił, że *ustaleń dotyczących liczby drzew, powierzchni krzewów, trawników dokonywano dla wybranych terenów, na których przewidywano realizację inwestycji polegającej na stworzeniu parku kieszonkowego lub wykonaniu rewaloryzacji/rewitalizacji istniejącego terenu zieleni. Ponadto na terenie Miasta dokonywano ustalenia powierzchni zieleńców w pasach drogowych dróg publicznych. Na bieżąco są aktualizowane powierzchnie trawników w przypadku nowo wybudowanych lub remontowanych ulic. Nowe powierzchnie aktualizowane są w umowach na letnie lub zimowe utrzymanie ulic na terenie miasta Białegostoku. Corocznie dokonywana jest aktualizacja danych dotyczących liczby i powierzchni parków spacerowo-wypoczynkowych, skwerów i zieleńców, w związku z raportem składanym do Głównego Urzędu Statystycznego.*

(akta kontroli str. 416-424, 128-1297, 1445-1449, 1519-1520, 1530)

2.2. Zadania związane z zachowaniem terenów zielonych i ich zarządzaniem realizowane były przez kilka komórek organizacyjnych Urzędu⁷⁵, w szczególności:

- DGK, któremu przypisano m.in. zadania dotyczące zarządzania terenów zieleni w mieście oraz ich ochronę;
- Departament Ochrony Środowiska, który zajmował się m.in.: opracowaniem Programu ochrony środowiska oraz Programu ochrony środowiska przed hałasem, prowadzeniem postępowań z zakresu uwarunkowań środowiskowych, prowadzeniem postępowań

⁷⁴ Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Białymstoku, stanowiącym załącznik do zarządzenia 543/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku (ze zm.)

⁷⁵ Regulaminem organizacyjnym Urzędu Miejskiego w Białymstoku, stanowiącym załącznik do zarządzenia 543/15 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 30 czerwca 2015 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędowi Miejskiemu w Białymstoku (ze zm.)

dotyczących zezwoleń na wycięcie lub przesadzenie drzew i krzewów oraz postępowań w sprawach naliczania administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie drzew i krzewów bez wymaganego zezwolenia oraz za ich zniszczenie;

- Departament Strategii i Rozwoju, do którego zadań należało m.in.: prowadzenie spraw z zakresu koordynacji polityki rozwoju miasta Białegostoku, opracowywanie, monitorowanie i ewaluacja Strategii Rozwoju Miasta, kreowanie wizerunku miasta poprzez aktywną promocję gospodarczo – inwestycyjną;
- Departament Urbanistyczno–Architektoniczny, który zajmował się m.in.: opracowywaniem projektów planów miejscowych oraz ich zmian wraz z prognozami oddziaływania na środowisko, wydawaniem zaświadczeń o przeznaczeniu nieruchomości w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, prowadzeniem postępowań w sprawach ustalenia warunków zabudowy, pozwoleń na budowę lub rozbiórkę obiektów budowlanych. (akta kontroli str. 449-594)

W Urzędzie nie funkcjonowało stanowisko do spraw koordynacji zadań związanych z zarządzaniem terenami zielonymi. Prezydent wyjaśnił, że w ramach DGK funkcjonuje Referat Zieleni Miejskiej, do zadań którego, zgodnie z zarządzeniem wewnętrznym⁷⁶, należało:

- *utrzymywanie i konserwacja istniejących terenów zorganizowanej zieleni miejskiej, zieleni wysokiej w pasach drogowych, pomników przyrody,*
- *utrzymywanie kwietników z nasadzeniami roślin sezonowych i wieloletnich;*
- *prowadzenie gospodarki drzewostanem na terenach zorganizowanej zieleni miejskiej oraz zakładanie nowych terenów zieleni zorganizowanej i monitorowanie stanu zachowania tej zieleni, jak również podejmowanie działań na rzecz poprawy jej stanu biologicznego i estetycznego;*
- *współpraca z innymi jednostkami organizacyjnymi Urzędu Miejskiego w Białymstoku w zakresie istniejącej i planowanej zieleni miejskiej, z wojewódzkim konserwatorem zabytków w zakresie terenów zieleni wpisanych do rejestru zabytków, ze służbami ochrony przyrody w zakresie ochrony zieleni.*

(akta kontroli str. 585-594, 1298-1314, 1521-1522)

2.3. W latach 2020 – 2023 miasto na zachowanie i zwiększanie terenów zielonych wydatkowało łącznie 53.798,0 tys. zł, tj. 0,57% ogółu wydatków. W poszczególnych latach wydatki wynosiły odpowiednio: 9.794,7 tys. zł (w tym: bieżące 8.148,0 tys. zł; majątkowe 1.646,7 tys. zł), 13.485,0 tys. zł (odpowiednio: 10.078,0 tys. zł; 3.407,0 tys. zł), 13.284,9 tys. zł (odpowiednio: 12.673,6 tys. zł; 611,3 tys. zł), 17.233,4 tys. zł (odpowiednio: 13.770,0 tys. zł; 3.463,4 tys. zł). Wydatki te stanowiły w 2020 - 0,43%, w 2021 - 0,60%, w 2022 - 0,57% i w 2023 - 0,67% ogólnych wydatków Miasta i zrealizowały założony na ten cel plan finansowy odpowiednio w wysokości: 94,49%, 95,50%, 93,70%, 87,40%. Stopień realizacji wydatków bieżących w stosunku do planu finansowego wyniósł odpowiednio: 93,67%, 94,11%, 93,52%, 90,17%. Natomiast realizacja wydatków majątkowych w stosunku do założeń planu w tym zakresie w poszczególnych latach kształtowała się na poziomie: 98%, 78%, 99,91%, 97,81%, 96,85%. W ww. okresie na pokrycie wydatków związanych z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych Miasto pozyskało 675,2 tys. zł środków zewnętrznych (w tym: 92,9 tys. zł w 2020 roku; 8,4 tys. zł w 2021 roku; 63,4 tys. zł w 2022 roku i 510,5 tys. zł w 2023 roku) pochodzących z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020 (442,2 tys. zł), Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020 (24,2 tys. zł), budżetu państwa (13,8 tys. zł) oraz środków pozyskanych m.in. z licytacji publicznej na sprzedaż drewna, naliczonych kar z tytułu niewłaściwej realizacji umów na letnie utrzymanie miasta oraz utrzymania pasów drogowych i sprzedaży złomu (195,0 tys. zł). Pozostałe wydatki Miasto sfinansowało ze środków własnych. Miasto wygenerowało również wpływ z tytułu wymierzonych kar za zniszczenie terenów zieleni albo drzew i krzewów lub nielegalne ich usuwanie w wysokości 3.456,8 tys. zł (w tym: 745,9 tys. zł w 2020 roku, 938,5 tys. zł w 2021 roku, 984,3 tys. zł w 2022 roku, 788,1 tys. zł w 2023 roku).

(akta kontroli str. 595-621)

W latach 2020-2023 największe wydatki Miasto ponosiło na utrzymanie zieleni i czystości parków, skwerów i zieleńców, utrzymanie i konserwację zieleni w pasach drogowych oraz pielęgnację i wycinkę drzew oraz krzewów (34.888,8 tys. zł⁷⁷). W badanym okresie Miasto

⁷⁶ Zarządzenie wewnętrzne nr 21/23 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 15 listopada 2023 r. w sprawie ustalenia organizacji wewnętrznej Departamentu Gospodarki Komunalnej oraz szczegółowych zadań referatów i samodzielnego stanowiska pracy,

⁷⁷ W 2020 – 6.075,9 tys. zł, w 2021 – 7.893,3 tys. zł, w 2022 – 10.821,3 tys. zł, w 2023 – 10.098,3 tys. zł.

sfinansowało również zadania związane z tworzeniem nowych terenów zielonych polegające na zakładaniu parków kieszonkowych, budowę zielonych przystanków Białostockiej Komunikacji Miejskiej oraz realizację projektu zieleni wraz z pielęgnacją gwarancyjną - Zazielenimy Ronda - Rondo Gen. Ludwika Kmicic-Skrzyńskiego (2.949,2 tys. zł⁷⁸), jak również wykonanie inwestycji zwiększającej odporność ekosystemów leśnych i ich wartości dla środowiska (19,4 tys. zł). (akta kontroli str. 606-621)

2.4. Zamierzenia inwestycyjne dotyczące terenów zielonych zostały zapisane zarówno w POŚ jak i Planie adaptacji.

W POŚ w ramach celu *Zapewnienie właściwej struktury i jakości terenów zieleni* przewidziano następujące kierunki interwencji⁷⁹:

- Zakładanie łąk kwietnych i pól słonecznikowych (zadanie ciągle od 2021 roku, z kosztem realizacji kolejno: 500 tys. zł, 550 tys. zł, 550 tys. zł i 600 tys. zł),
- Koncepcja zagospodarowania terenów zieleni na Osiedlu Bema w Białymstoku (zadanie z całkowitym kosztem 3.000 tys. zł, bez uszczegółowienia),
- Program zagospodarowania terenów w dolinie rzeki Białej w Białymstoku (zadanie z całkowitym kosztem 15.000 tys. zł, bez uszczegółowienia).

Realizację koncepcji zagospodarowania terenów zielonych Osiedla Bema oraz terenów w dolinie rzeki Białej uzależniono od możliwości pozyskania środków zewnętrznych (krajowych i unijnych).

Z kolei w Planie adaptacji, w zakresie działań odnoszących się do zagadnień ochrony i zarządzania terenami zielonymi, zostały wykazane następujące zrealizowane zadania wpisujące się w działania adaptacyjne:

a) w ramach działania 4.2. *Budowa i rozwój systemu błękitnej i zielonej infrastruktury, dostosowanie jej użyteczności dla społeczeństwa* (cel strategiczny 4. *Adaptacja do zagrożeń termicznych*) zadania:

- *Rewitalizacja stawu z otoczeniem, poprawa jakości wody, zwiększenie bezpieczeństwa hydrologicznego oraz działania proekologicznego* (Staw przy ul. Mickiewicza) – zrealizowane w latach 2019–2020, odpowiednio kosztem 52,3 tys. zł i 1.869,7 tys. zł,
- *Budowa zbiorników retencyjnych* – zrealizowane w latach 2019–2020 i w 2022 roku, odpowiednio pięciu, czterech i dwóch, kosztem 11.107,0 tys. zł, 9.771,0 tys. zł i 8.629,9 tys. zł,
- *Zielone dachy i ściany przystanków* – zadanie zrealizowane w 2019 roku i 2021 roku (30 m² / 31 m² i 110 m² / 99 m²), odpowiednio kosztem 145,7 tys. zł i 634,2 tys. zł,
- *Łąki kwietne (ha)* – zrealizowana w latach 2019–2022 (odpowiednio 5,5 ha, 6,7 ha, 8,8 ha i 8,7 ha), kolejno kosztem 499,3 tys. zł, 469,5 tys. zł, 524,5 tys. zł i 663,9 tys. zł,
- *Park kieszonkowy* – zadanie zrealizowane w 2020 roku (jeden park) i 2022 roku (dwa parki), odpowiednio kosztem 223,0 tys. zł i 1.159,4 tys. zł,

b) w ramach działania 5.3. *Budowa i rozwój systemu błękitnej i zielonej infrastruktury* (cel strategiczny 5. *Adaptacja do zagrożeń związanych z opadem i powodzią/podtopieniami*) zadania:

- *Budowa i rozwój systemu błękitnej i zielonej infrastruktury (retencja)* – realizacja w latach 2019–2020, kosztem 433,9 tys. zł i 320,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 367-402, 405-415)

2.5. W latach 2020 – 2023 Miasto nabyło, za kwotę 7.272,70 tys. zł, siedem nieruchomości⁸⁰ o łącznej powierzchni 4,8169 ha przeznaczone w mpzp m.in. pod zielen. Trzy nabyte zostały w wyniku realizacji inwestycji drogowych, z czego dwie z nich, położone w obrębie 3 – Antoniuk⁸¹, przeznaczone zostały pod zielen urządzoną, parkingi wraz z obiektami

⁷⁸ W 2020 – 382,3 tys. zł, w 2021 – 1.160,4 tys. zł, w 2022 – 530,9 tys. zł, w 2023 – 875,6 tys. zł..

⁷⁹ W POŚ na lata 2021–2024, w ramach tego celu powtórzono oba kierunki interwencji przyjęte na lata 2017–2020 i dodano dwa kolejne, a także zwiększono liczbę zadań (z ośmiu do 12).

⁸⁰ Trzy w 2020r.; jedną w 2021 r. oraz trzy w 2022 r.

⁸¹ Działki nr: 139/3 o pow. 0,0009 ha; 126/5 o pow. 0,0007 ha.

i urządzeniami towarzyszącymi, a jedna, z obrębu 7 – Ścianka⁸², pod zieleni o funkcji izolacyjnej. Dwie nieruchomości, położone w obrębie 23 - Zawady⁸³ przy ul. Dolnej miasto nabyło z przeznaczeniem m.in. na tereny otwartych łąk i pastwisk. Nieruchomość przy ul. Stoczni Gdańskiej - obręb 24 – Dojlidy Górne⁸⁴ została nabyta w związku z roszczeniem z art. 36 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸⁵, na podstawie wyroku Sądu Okręgowego w Białymstoku I Wydział Cywilny⁸⁶. Miasto nabyło również nieruchomość położoną w obrębie 4 – Starosielce Płn.⁸⁷ w związku z art. 13 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, na podstawie wyroku Sądu Rejonowego w Białymstoku II Wydział Cywilny⁸⁸, sprostowanym kolejnym wyrokiem⁸⁹, wykonanym aktem notarialnym z dnia 25 listopada 2021 r.⁹⁰ (akta kontroli str. 704-755)

W okresie objętym kontrolą Miasto zbyło dziewięć nieruchomości⁹¹ o łącznej wielkości 0,9934 ha, za cenę 1.145,8 tys. zł. Zbycie sześciu działek w obrębie 14 – Pietrasze⁹² oraz obrębie 15 – Bagnówka⁹³ podyktowane było poprawą warunków zagospodarowania terenu nieruchomości przyległych. Nieruchomość w obrębie 24 – Dojlidy Górne⁹⁴ sprzedana została na rzecz pozostałych współwłaścicieli nieruchomości. Działki w obrębie 14 – Pietrasze⁹⁵ i obrębie 21 – Dojlidy⁹⁶ zbyte zostały odpowiednio jako tereny zielone urządzone o charakterze ekstensywnym z możliwością ich zagospodarowania pod zieleni urządzonej, towarzyszącą funkcji mieszkaniowej zlokalizowanej na terenach przyległych z możliwością ich grodzienia i pod zieleni urządzonej oraz wody powierzchniowe śródlądowe

Prezydent poinformował, że w okresie objętym kontrolą wydana została jedna decyzja lokalizacyjna na grunt zbyty przez Miasto w 2021 roku w obrębie 24 – Dojlidy Górne, działka nr 100/1. Wydana WZ dopuszczała budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z zagospodarowaniem terenu i niezbędną infrastrukturą techniczną.⁹⁷

(akta kontroli str. 622-703, 1315-1321, 1523-1524)

2.6. Powierzchnia terenów zieleni⁹⁸ w Białymstoku wynosiła w latach 2020-2023 kolejno 31.328.077 m², 31.351.811 m², 31.776.920 m², 31.907.037 m², co stanowiło odpowiednio 30,68%, 30,70%, 31,12% oraz 31,25% całkowitej powierzchni miasta. W poszczególnych latach wskaźnik powierzchni terenów zieleni w gminie na jednego mieszkańca wynosił 106,31 m², 106,85 m², 108,6 m² oraz 109,25 m².

Prezydent wyjaśnił, że: Zgodnie z przyjętym (w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Białegostoku z 2019 r. oraz po zmianach w 2023 r.) modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta, rozróżnia się obszary wskazane do zabudowy w zakresie mieszkalnictwa, usług, aktywności gospodarczej oraz zieleni urządzonej towarzyszącej zabudowie (obszary urbanizacji) oraz obszary objęte zakazem lub znacznymi ograniczeniami możliwości zabudowy (obszary podstawowego systemu przyrodniczego). Obszary urbanizacji stanowią ok. 65 % powierzchni miasta (tereny kategorii: CS, MW, MS, MN, UP, AG). Obszary podstawowego systemu przyrodniczego miasta stanowią ok. 35 % powierzchni miasta (tereny kategorii ZL, ZN, ZP, ZPS, ZC i ZCR). Dodatkowo, powyższe ogólne proporcje terenów urbanizacji i podstawowego systemu przyrodniczego, uzyskały wytyczne szczegółowe do opracowania planów miejscowych w Rozdziale 2 Studium części Kierunki, w tym standardy określania terenów zieleni towarzyszących zabudowie (obszaram urbanizacji) oraz możliwości ich wyznaczania jako odrębne jednostki zieleni urządzonej w ramach terenów urbanizacji, o ile wynika to

⁸² Działki nr: 210/1 o pow. 0,0030 ha; 211/1 o pow. 0,0036 ha.

⁸³ Działki nr 86/4 o pow. 2,3724 ha; 87/4 o pow. 1,6445 ha.

⁸⁴ Działki nr: 294/16 o pow. 0,212 ha, 294/12 o pow. 0,197 ha, 294/14 o pow. 0,1828 ha i 294/15 o pow. 0,1826 ha.

⁸⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

⁸⁶ Sygn. akt IC 1578/17 z dnia 23 października 2019 r.

⁸⁷ Działka nr: 388/1 o pow. 0,0034 ha i 388/3 o pow. 0,0139 ha.

⁸⁸ Sygn. akt II C 301/18 z dnia 31 grudnia 2020 r.

⁸⁹ Sygn. akt II Ca 279/21 z dnia 17 czerwca 2021 r.

⁹⁰ Rep. A Nr 5466/2021

⁹¹ Dwie działki w 2021r., jedną w 2022 r., sześć w 2023r.

⁹² Działki nr: 1654/23 o pow. 0,0250 ha; 1654/24 o pow. 0,0199 ha, 1654/25 o pow. 0,0196 ha, 1654/26 o pow. 0,0110 ha, 1654/27 o pow. 0,0227 ha.

⁹³ Działka nr 10/37 o pow. 0,0477 ha.

⁹⁴ Działka nr: 100/1 o pow. 0,6600 ha.

⁹⁵ Działki nr: 2130/3 o pow. 0,0059 ha, 2130/4 o pow. 0,0214 ha, 2131/1 o pow. 0,0535, 2132/2 o pow. 0,0003 ha.

⁹⁶ Działka nr: 777/15 o pow. 0,1074 ha.

⁹⁷ Decyzja nr 81/2020 z dnia 30.03.2020r., znak: URB-VIII.6730.168.2016.

⁹⁸ Zieleni wyznaczona w obowiązujących planach (las, cmentarze, rodzinne ogrody działkowe, parki, zieleni naturalna) oraz na obszarach poza planami (las, rodzinne ogrody działkowe, cmentarze, parki).

z uwarunkowań lokalnych, zidentyfikowanych w trakcie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. (akta kontroli str. 1322- 1361, 1525-1527, 1531)

2.7. W latach 2020 – 2023 Miasto uzyskało 542 zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych (w tym: 156 w 2020 roku, 138 w 2021 roku, 132 w 2022 roku, 116 w 2023 roku), na podstawie których otrzymano pozwolenie na usunięcie 4.956 drzew (odpowiednio: 1.225, 1.039, 1.296, 1.396) oraz 24 045,05 m² krzewów (w tym odpowiednio: 6.967, 12.476,30, 2.149,75, 2.452). Z terenów nieruchomości gminnych Miasto usunęło łącznie 5.406 drzew (odpowiednio: 1.241, 1.325, 1.486, 1.354) i 24.872 m² krzewów (odpowiednio: 6.265, 1.564, 11.319, 5.724), a w ramach rekompensaty za dokonane ubytki nasadziło 3.681 drzew (odpowiednio: 729, 1.184, 1.061, 707) i 68.288 sztuk krzewów (6.928, 6.187, 16.740, 38.433). Różnice w ilości usuniętych drzew i krzewów a ilości nasadzeń w poszczególnych latach, zdaniem Prezydenta mogły wynikać z: *terminów usunięcia drzew i dokonania nasadzeń zastępczych wskazanych w decyzjach, które nie zamykają się w jednym roku kalendarzowym, planowanych i wykonanych nasadzeń w ramach programu dotyczącego powstania nowych terenów zieleni i poprawy funkcjonalności istniejących terenów zieleni urzędzonej realizowanych w danym roku, wieloletnich inwestycji, w szczególności inwestycji drogowych, w ramach których na początku realizacji zamierzenia inwestycyjnego usuwane są drzewa, a nasadzenia zastępcze wykonywane są po zakończeniu realizacji danej inwestycji.* (akta kontroli str. 756-779, 1322-1361, 1525-1527)

Dane o usuniętych i nasadzonych drzewach i krzewach Miasto wykazywało w dziale 3 sprawozdania SG-01 i terminowo przekazywało do GUS. W Urzędzie nie prowadzono zbiorczej ewidencji ubytków i nasadzeń drzew i krzewów. Prezydent poinformował, że *sprawozdania SG-01 sporządzane były po zebraniu i zsumowaniu danych z poszczególnych jednostek organizacyjnych, które opracowywały te dane na podstawie: otrzymanych decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów oraz zobowiązujących do wykonania nasadzeń, wydawanych przez Marszałka Województwa Podlaskiego reprezentowanego przez Dyrektora Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej w Supraślu, planowanych i wykonanych nasadzeń w ramach programu dot. powstawania nowych terenów zieleni i poprawy funkcjonalności istniejących terenów zieleni urzędzonej, w oparciu o możliwości finansowe w danym roku, umów związanych z wycinką i usuwaniem drzew oraz wykonywaniem nasadzeń, projektów inwentaryzacji zieleni lub innych elementów dokumentacji projektowej, danych uzyskanych od wykonawców robót, przejściowych świadectw płatności, akt prowadzonych spraw, w szczególności protokołów zdawczo-odbiorczych zajęcia terenu, notatek służbowych – w przypadku drzew i krzewów, które nie wymagają zezwolenia na ich usunięcie.* (akta kontroli str. 763-779, 1315-1321, 1523-1524)

W latach objętych kontrolą Miejski Konserwator Zabytków⁹⁹ na wniosek Gminy Białystok wydał łącznie 94 decyzje zezwalające na wycinkę 803 drzew i 3.320,5 m² krzewów zobowiązując do dokonania nasadzeń 505 drzew i 1.629 m² krzewów¹⁰⁰.

Analizie kontrolnej poddano dokumentację dotyczącą czterech inwestycji prowadzonych w latach 2020-2023, w ramach których Gmina uzyskała zezwolenia na usunięcie łącznie 336 drzew i 645 m² krzewów, z czego:

- 248 drzew i 75 m² krzewów z działki nr 220/64 położonej przy ul. Depowej w związku ze złym stanem zdrowotnym drzew i krzewów oraz kolizją z planowaną inwestycją (dwa pozwolenia),
- 27 drzew z Parku Lubomirskich, wpisanego do rejestru zabytków, w związku ze złym stanem zdrowotnym drzew i krzewów,
- 61 drzew i 570 m² krzewów z terenu Cmentarza Wyznania Mojżeszowego przy ul. Wschodniej w Białymstoku, wpisanego do rejestru zabytków, celem uporządkowania terenu i odkrycia macew (nagrobków) poprzez usunięcie drzew, samosiewów i odrośli krzewów.

Na usunięcie drzew i krzewów z wyżej wymienionych terenów Miasto uzyskało zgodę MKZ zgodnie z zapisami § 3 pkt 5 i § 4 ust. 2 porozumienia z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie powierzenia Miastu Białystok prowadzenia niektórych spraw z zakresu właściwości

⁹⁹ Dalej: MKZ.

¹⁰⁰W badanym okresie MKZ wydał również 8 decyzji odmownych na usunięcie przez Miasto drzew i krzewów.

Wojewody Podlaskiego, realizowanych przez Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków¹⁰¹.

Udostępniona dokumentacja wskazała, że:

- w Parku Lubomirskich Gmina w całości wywiązała się z obowiązków wynikających z wydanego zezwolenia. Dokonano nasadzeń zastępczych tj. 17 sztuk drzew z gatunku lipy drobnolistnej i 10 sztuk drzew z gatunku lipy szerokolistnej, co potwierdzono również przeprowadzonymi oględzinami, z zachowaniem terminu wyznaczonego w decyzji. Gmina terminowo poinformowała MKZ o wykonaniu nasadzeń zastępczych zgodnie ze stanem faktycznym;
- na terenie Cmentarza Wyznania Mojżeszowego przy ulicy Wschodniej w Białymstoku Gmina dokonała usunięcia 61 drzew oraz 580 m² krzewów, a w związku z charakterem obiektu odstąpiła od dokonywania nasadzeń zastępczych, co potwierdziły przeprowadzone oględziny. Uzyskane zezwolenie nie nakładało na Gminę żadnych zobowiązań;
- na terenie ul. Depowej Gmina pozyskała dwa zezwolenia na wycinkę drzew i krzewów z obowiązkiem dokonania nasadzeń zastępczych. Zapisy decyzji w tym zakresie są realizowane, a terminy wykonania zobowiązań zostały określone na 31 grudnia 2024 roku oraz 31 grudnia 2026 roku.

Należy zauważyć, że ww. Porozumienie poza wymienionymi w nim enumeratywnie zabytkami¹⁰² nie wyłączało z zakresu kompetencji przyznanych Prezydentowi (z upoważnienia którego działał MKZ) spraw dotyczących ochrony zabytków nieruchomych stanowiących własność Miasta. Prezydent wyjaśnił, że przekazany na podstawie wskazanego porozumienia z dnia 7 listopada 2014 r. zakres spraw do prowadzenia określił Podlaski Wojewódzki Konserwator Zabytków. Z uwagi na znaczną ilość zabytków nieruchomych na terenie miasta Białegostoku podlegających ochronie konserwatorskiej, jak również na zadania w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, przypisane organom samorządowym przez obowiązującą ustawę o samorządzie gminnym, powołano miejskiego konserwatora zabytków, wyposażonego w odpowiednie kompetencje i posiadającego niezbędny zakres autonomii. Zgodnie z § 4 pkt 4 ww. porozumienia jeden egzemplarz decyzji i postanowień, wydawanych przez Miejskiego Konserwatora Zabytków (w tym dotyczących zieleni) był i jest przekazywany do wiadomości Podlaskiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków. Zakresy i formy porozumień zawartych pomiędzy wojewodami a samorządami, nie zostały uregulowane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego w sposób spójny w skali całego kraju. Należy podkreślić, że miasta, w których model działania biur MKZ obowiązuje – osiągały szeroki zakres kompetencji w procesie wieloletnim.

Zdaniem NIK pomimo braku stosownych przepisów niewyłączenie z zakresu spraw objętych Porozumieniem zabytków stanowiących własność miasta Białegostoku powoduje, że miasto może rozstrzygać o własnych sprawach, które to powinny pozostawać w kompetencji odrębnego organu. Potwierdzenie tego w przypadku wydawania decyzji dotyczących usuwania drzew i krzewów z nieruchomości gminnych stanowią regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 o ochronie przyrody¹⁰³. Zgodnie z przepisami tego aktu rozstrzygnięcia związane z usuwaniem drzew i krzewów wykonywane przez wójta burmistrza lub prezydenta, w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy realizuje Marszałek. Ponadto powierzenie na podstawie Porozumienia ww. spraw stwarza ryzyko związane z konfliktem interesów pomiędzy doraźnymi potrzebami miasta, a prowadzeniem

¹⁰¹Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2014 r. poz. 3794. Porozumienie zmienione aneksem nr 1/2015 z dnia 24 września 2015 roku (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2015 r. poz. 3029). Dalej: Porozumienie.

¹⁰² Zespół pałacowo-ogrodowy Branickich: pałac Branickich (nr rej. A-252), park (nr rej. A-260); d. arsenał, ul. Mickiewicza 2 (nr rej. A-259), d. oranżeria, ul. Mickiewicza 2 (nr rej. A-258), pawilon tokański w parku (nr rej. A-257), pawilon włoski w parku (nr rej. A-256), ogrodzenie z bramą wjazdową (nr rej. A-271), pawilon (studnia I) z murem przy prawym skrzydle pałacu (nr rej. A-255), pawilon (studnia II) z murem przy lewym skrzydle pałacu (nr rej. A-254); 2) zespół kościoła rzymskokatolickiego katedralnego, p.w. Wniebowzięcia NMP: kościół archikatedralny p.w. Wniebowzięcia NMP (nr rej. A-192); d. kościół par., ob. Kaplica przy katedrze (nr rej. A-192), pozostałości ogrodzenia, mur z bramą, bramką i wieżyczką (nr rej. A-192), mur oporowy i schody od pl. Jana Pawła II (nr rej. A-283); d. plebania, ul. Kościelna 1 (nr rej. A-205); 3) cerkiew prawosławna p.w. św. Mikołaja (katedralna), ul. Lipowa 15 (nr rej. A-200); 4) zespół kościoła rzymskokatolickiego parafialnego p.w. św. Rocha i Chrystusa Króla, ul. ks. A. Abramowicza 1 (nr rej. A-193); kościół p.w. św. Rocha i Chrystusa Króla, cmentarz kościelny, ogrodzenie, plebania; 5) zespół kościoła rzymskokatolickiego parafialnego p.w. św. Wojciecha, ul. Warszawska 46: d. kościół ewangelicko-augsburski p.w. św. Jana, ob. rzymskokatolicki parafialny p.w. św. Wojciecha BM (nr rej. A-206), plebania ewangelicko-augsburska (tzw. Fara) i szkoła (nr rej. A-206).

¹⁰³Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm.

racjonalnych działań w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami na terenie gminy, w szczególności gdy podmiotem zatrudniającym MKZ jest Prezydent.

(akta kontroli str. 780-939, 1322-1361, 1525-1527)

2.8. Z danych przedstawionych przez Departament Ochrony Środowiska wynikało, że w okresie objętym kontrolą Prezydent wydał łącznie 1.299 zezwoleń na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne (w tym: 307 w 2020 roku, 346 w 2021 roku, 370 w 2022 roku, 276 w 2023 roku). Przewidziano do usunięcia 4.036 drzew (z tego: 954 w 2020 roku, 903 w 2021 roku, 911 w 2022 roku, 1268 w 2023 roku) oraz 538,8 m² krzewów (z tego: 341,8 w 2021 r., 197,0 w 2023 r.). Urząd nie prowadził statystyk faktycznie usuniętych drzew i krzewów. Właściciele nieruchomości innych niż gminne nasadzili łącznie 1.438 drzew (z czego: 112 w 2020 r., 212 w 2021 r., 361 w 2022 r., 753 w 2023 r.) oraz 2.462 m² krzewów (z czego: 1.322 m² w 2020 r., 1.140 m² w 2021 r.). Urząd nie ewidencjonował gatunków i odmian usuniętych i nasadzonych drzew. Informacje te były elementem poszczególnych decyzji, a weryfikacja obowiązku nałożonego na wnioskodawcę odbywała się w formie przeprowadzanych oględzin. (akta kontroli str. 761-762, 941-1002)

2.9. W ramach budżetu obywatelskiego, z 766 zgłoszonych przez mieszkańców Białegostoku projektów w latach 2020–2023, 79¹⁰⁴ uwzględniało zieleni. Miasto zrealizowało sześć projektów o łącznej wartości 1 275,7 tys. zł¹⁰⁵, tj. 10.06% wartości ogółu zrealizowanych projektów. Jeden ze zgłoszonych projektów, uwzględniających zieleni, zaplanowany był do realizacji w 2024 roku. (akta kontroli str. 1003-1004)

2.10. Według Prezydenta głównymi problemami i barierami w zarządzaniu, administrowaniu i tworzeniu nowych terenów zielonych na obszarze miasta Białegostoku są *trudność w pozyskiwaniu nowych pracowników z odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem oraz ograniczenia finansowe w zakresie możliwości realizacji przez Miasto inwestycji związanych z tworzeniem nowych terenów zieleni i wysokich kosztów ich utrzymania.*

Zdaniem Dyrektora Departamentu Gospodarki Komunalnej głównymi problemami i barierami w zarządzaniu, administrowaniu i tworzeniu nowych terenów zielonych są:

- *zmniejszająca się liczba profesjonalnych firm ogrodniczych realizujących usługi w zakresie utrzymania terenów zieleni.*
- *brak terenów i działek gminnych, w bliskim sąsiedztwie mieszkalnictwa wielorodzinnego, które można przeznaczyć na parki wielofunkcyjne o powierzchni powyżej 1 ha,*
- *przepisy prawa utrudniające szybką likwidację zagrożenia bezpieczeństwa spowodowanego przez drzewa o złej kondycji fitosanitarnej, a w szczególności czasochłonna procedura uzyskiwania zezwoleń na ich usunięcie.*

(akta kontroli str. 1280-1297, 1445-1449, 1519-1520, 1530)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Miasto prawidłowo realizowało zadania mające na celu zachowanie terenów zielonych. Natomiast w ograniczonym zakresie podejmowało działania w zakresie rozwoju tych terenów. Polegały one m.in. na realizacji wybranych zamierzeń inwestycyjnych określonych w dokumentach strategicznych oraz projektów dotyczące zieleni finansowanych z budżetu obywatelskiego. Jednak realizację największych inwestycji uzależniono od pozyskania środków zewnętrznych (np. Program zagospodarowania terenów w dolinie rzeki Białej w Białymstoku), ponieważ jak wskazał Prezydent wynikało to z ograniczeń finansowych w zakresie możliwości realizacji inwestycji polegających na tworzeniu terenów zieleni i wysokich kosztów ich utrzymania. Potwierdza to również odsetek wydatków miasta na zieleni w latach 2020-2023, który wynosił ok. 0,6% ogółu wydatków. W okresie objętym kontrolą usuwanie drzew i krzewów było wykonywane przez miasto na podstawie wymaganych prawem zezwoleń. Miasto wywiązywało się również z obowiązków nałożonych w uzyskanych zezwoleniach dokonując nasadzeń zastępczych. Mimo to zdaniem NIK decyzje zezwalające na usuwanie drzew i krzewów z terenów gminy objętych ochroną konserwatorską, które pozostawały w kompetencji MKZ działającego z upoważnienia Prezydenta, mogły prowadzić do konfliktu interesów, pomiędzy doraźnymi potrzebami gminy, a prowadzeniem racjonalnych działań w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami.

¹⁰⁴ 21 w 2020 roku; 23 w 2021 roku; 20 w 2022 roku; 15 w 2023 roku.

¹⁰⁵ W 2020 roku - 1 144,2 tys. zł, tj. 1,53% ogółu; w 2021 roku - 11,0 tys. zł, tj. 0,27% ogółu; w 2022 roku - 120,4 tys. zł, tj. 10,63% ogółu.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu
faktycznego

3.1 Według danych przedstawionych przez Departament Architektoniczno–Urbanistyczny, w okresie objętym kontrolą, Prezydent wydał 735 decyzji o warunkach zabudowy, w tym: 216 w 2020 roku, 205 w 2021 roku, 167 w 2022 roku, 147 w 2023 roku. 62 dotyczyły zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej (odpowiednio: 25, 13, 11, 13), 437 zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (odpowiednio: 129, 131, 97, 80), 121 zabudowy usługowej (odpowiednio: 26, 37, 34, 24) oraz 115 zabudowy innej (odpowiednio: 36, 24, 25, 30) o łącznej powierzchni terenu 1.843,8 tys. m² (odpowiednio: 744,0 tys. m², 239,7 tys. m², 550,1 tys. m², 310,0 tys. m²). Ponadto Prezydent wydał również 41 decyzji odmownych (odpowiednio: 4, 14, 16, 7).

Dane dotyczące liczby wydanych decyzji oraz powierzchni terenu jaką obejmują, Urząd corocznie terminowo przedkładał do GUS, jednak przedstawiane w sprawozdaniu PZP-1 dane były niezgodne ze stanem faktycznym, co szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str.1005-1031)

3.2 W okresie objętym kontrolą Prezydent nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniach na budowę dla obszarów, które wg. Studium wyłączone są z zabudowy ze względu na ich walory przyrodnicze¹⁰⁶. Miasto nie procedowało również postępowań dotyczących gruntów leśnych. W zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na terenach związanych z zachowaniem, ochroną i rozwojem terenów zielonych Prezydent wyjaśnił: *Studium nie jest aktem prawa miejscowego; nie zawiera więc przepisów powszechnie obowiązujących i dlatego nie może być podstawą do wydawania decyzji administracyjnych. Tym samym nie może też służyć jako bezpośredni dokument umożliwiający ewentualne blokowanie postępowań dotyczących ustalania warunków zabudowy, nawet na obszarach, które wg tego aktu wiążą się z zachowaniem, ochroną i rozwojem terenów zielonych. Możliwość zawieszenia ww. postępowań, wynikająca z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje dopiero podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli w „Studium” przewidziano obszary mające na celu ochronę terenów zielonych, projektowany na taki teren plan miejscowy winien być zgodny z ww. dokumentem, co oznaczałoby ograniczenia w zabudowie lub całkowity jej zakaz w projekcie planu. W przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości, która usytuowana jest na ww. terenie, tj. np. obszarze systemu przyrodniczego miasta, gdzie istnieją tereny zielone wymagające ochrony, takie postępowanie zostałoby zawieszone z uwagi na przewidywaną kolizję zamierzenia inwestycyjnego z planowanym przeznaczeniem w przyszłym planie miejscowym (...) Jeżeli w Studium są uwzględnione obszary leśne, to przepisy odrębne w odniesieniu do ww. decyzji o warunkach zabudowy, czyli ustawy: o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o lasach praktycznie uniemożliwiają ustalenie warunków zabudowy na gruntach leśnych, oznaczonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków symbolem „Ls – lasy” dla inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.* (akta kontroli str. 1298-1314, 1521-1522)

3.3 W Urzędzie nie obowiązywały pisemne procedury regulujące proces wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Postępowania o wydawanie decyzji WZ prowadzone były zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰⁷, z uwzględnieniem zapisów Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem zasad Kodeksu postępowania administracyjnego. Ponadto w stosunku do każdego postępowania uwzględniano przepisy odrębne, które decydowały o możliwości lub braku możliwości ustalenia warunków zabudowy dla konkretnego zamierzenia inwestycyjnego. Na wydawanie decyzji WZ miały również pośrednio wpływ przepisy o okalobudowlane¹⁰⁸. (akta kontroli str. 1298-1314, 1521-1522)

3.4. W okresie objętym kontrolą Urząd Miasta nie prowadził postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy na terenach chronionych przed zabudową według Studium.

¹⁰⁶M.in. na obszarach podstawowego systemu przyrodniczego, proponowanego obszaru chronionego krajobrazu.

¹⁰⁷Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

¹⁰⁸M.in. Prawo budowlane czy rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz inne przepisy szczególne.

Analiza dziewięciu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji WZ w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- [1] Zamierzenia inwestycyjne zostały zlokalizowane na terenach określonych w Studium jako: teren zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności oraz teren zieleni urządzonej (dwukrotnie), teren zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności ze wspomagającym systemem przyrodniczym (pięciokrotnie), teren zabudowy mieszkaniowej wysokiej intensywności (jednokrotnie), a także teren zieleni urządzonej (jednokrotnie).
- [2] Zamierzenia inwestycyjne dotyczyły budowy: budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących lub szeregowych (sześć), zespołu budynków handlowo-usługowo-biurowo-magazynowych, parkingu, toalety publicznej.
- [3] Na czterech obszarach na których znajdowały się objęte badanymi decyzjami działki mpzp zostały już uchwalone, a w pozostałych pięciu przypadkach nie.¹⁰⁹
- [4] Zapisy wszystkich analizowanych decyzji WZ uwzględniały określenie warunków i ogólne zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, w tym terenów zieleni.
- [5] Wydanie decyzji zostało poprzedzone analizą, o której mowa w art. 53 ust. 3 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku mpzp¹¹⁰.
- [6] W ramach postępowania administracyjnego projekty decyzji nie były opiniowane przez komórki Urzędu w zakresie urządzania i kształtowania zieleni.
- [7] W decyzjach nie określono minimalnego wskaźnika PBC. Prezydent wyjaśnił, że *przyczyną braku formułowania wniosków w zakresie urządzania i kształtowania zieleni oraz nieokreślania wskaźników powierzchni biologicznie czynnej w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy jest brak podstawy prawnej do zawierania w ww. decyzjach wymogów i wytycznych dotyczących przedmiotowych kwestii. (...) Dnia 24 września 2023 r. została zmieniona ww. ustawa planistyczna, m.in. w odniesieniu do treści i zawartości rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. W rozporządzeniu tym - po zmianie - winno się określić wymagania dotyczące, m.in. minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Jednakże pomimo zmiany ustawy przepisy wykonawcze z zakresu ustalania warunków zabudowy nie weszły w życie do dnia dzisiejszego. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa dotychczas nie określił, w drodze rozporządzenia, sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych. (...) aktualnie – mimo ww. zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – obowiązujące przepisy nie dają podstaw prawnych do wyznaczania w decyzji lokalizacyjnej wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz zawierania obligatoryjnie jakichkolwiek wniosków w zakresie urządzania i kształtowania zieleni.*
NIK zauważa, że brak wskazania PBC w decyzjach o warunkach zabudowy skutkuje możliwością braku realizacji założeń polityki przestrzennej miasta wyrażonej w dokumencie strategicznym jakim jest Studium.
- [8] W jednym postępowaniu strona (użytkownik działek sąsiednich) zgłaszała uwagi/zastrzeżenia do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni. Zastrzeżenia dotyczyły (a) powierzchni i kształtu zabudowy nieruchomości, która nie wpisywała się w istniejący ład architektoniczno-przestrzenny analizowanego terenu; (b) zbyt dużej intensywności zabudowy w porównaniu do działek sąsiadujących; (c) niskiej PBC – najniższej w okolicy. Do wydanej decyzji o warunkach zabudowy złożono odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, które postanowiło zaskarżoną decyzję organu I instancji utrzymać w mocy. SKO stwierdziło, że wnioskowana inwestycja spełnia wszystkie niezbędne przesłanki określone przez ustawodawcę art. 61 ust. u.p.z.p., co przesądza o konieczności pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku i ustalenia warunków zabudowy dla ww. inwestycji. Ponadto SKO stwierdziło, że do wyznaczenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w decyzjach o warunkach zabudowy podstaw prawnych aktualnie brakuje.

¹⁰⁹Na jednym obszarze obowiązywał mpzp dla obszaru systemu przyrodniczego miasta - na fragmencie terenu nie objętego zamierzeniami inwestycyjnymi

¹¹⁰Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.

[9] Projekty decyzji WZ zostały sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 5 upzp. Nie stwierdzono nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi. Czynności związane z wydawaniem decyzji były rozdzielone. (akta kontroli str. 1032-1133, 1322-1361, 1525-1527)

3.5. W latach 2020 – 2023 organy odwoławcze (SKO lub Wojewódzki Sąd Administracyjny) uchyliły 20 decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji odmawiających ustalenia warunków zabudowy. W poszczególnych latach liczby te kształtowały się następująco: 2020 rok – 6 decyzji lokalizacyjnych; 2021 rok – 7 decyzji lokalizacyjnych; 2022 rok – 5 decyzji lokalizacyjnych; 2023 rok – 2 decyzje lokalizacyjne.

Z informacji przedłożonych przez miasto przyczyny uchYLENIA decyzji nie dotyczyły bezpośrednio kwestii związanych z ochroną zieleni, w tym wskaźnikiem PBC. Prezydent wskazał, że najczęściej sprawy przekazywano do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji z powodu *rozbieżności (...) interpretacji sposobu ustalania funkcji czy wyznaczania wymaganych przepisami cech, wymiarów i gabarytów obiektu.*

(akta kontroli str. 1315-1321, 1523-1524)

3.6. W kwestii problemów związanych z wydawaniem decyzji WZ Prezydent wskazał, że *zasadniczo nie zidentyfikowano problemów i barier w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w kwestiach związanych z zachowaniem, ochroną i rozwojem terenów zielonych.* Prezydent wskazał, jednak na okoliczności wpływające na możliwość wydawania takich decyzji do których należały: *m.in. warunek określający konieczność zgodności tej decyzji z przepisami odrębnymi (art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).* Takimi przepisami w odniesieniu do ww. decyzji są, np. ustawy: o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o lasach, a zapisy ww. aktów prawnych praktycznie uniemożliwiają ustalenie warunków zabudowy na gruntach leśnych, oznaczonych w rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków symbolem „Ls – lasy” dla inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną. W okresie od 2020 r. do 2023 r. nie było postępowań procedowanych na gruntach leśnych, wcześniej, jeżeli sporadycznie wnioski na takie tereny wpływały, były wycofywane po informacji dla inwestora o braku możliwości ustalenia warunków zabudowy na gruncie leśnym. W przypadku złożenia wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy nieruchomości, która usytuowana jest na obszarze systemu przyrodniczego miasta, gdzie np. istnieją tereny zielone wymagające ochrony, takie postępowanie zostałoby zawieszone z uwagi na przewidywaną kolizję zamierzenia inwestycyjnego z planowanym przeznaczeniem w przyszłym planie miejscowym.

(akta kontroli str. 1280-1297, 1519-1520)

3.7. W latach 2020-2023 liczba wybudowanych budynków, których dotyczyły pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym kształtowała się następująco: budynki mieszkalne jednorodzinne – 1.165¹¹¹ (w tym 837 budynków w ramach budownictwa indywidualnego), budynki o trzech i więcej kondygnacjach – 140¹¹² (z czego 2 budynki w zakresie budownictwa indywidualnego), budynki biurowe – 5¹¹³, budynki handlowo-usługowe – 53¹¹⁴. W ww. okresie liczba pozwoleń na budowę i zgłoszeń z projektem budowlanym obejmująca wymienione wyżej budynki wynosiła łącznie 749, w tym 484 na podstawie mpzp (z czego 68 dotyczyło budynków o trzech i więcej kondygnacjach).

(akta kontroli str.1134-1166)

3.8. Analiza ośmiu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że:

- [1] Wydanie wszystkich decyzji poprzedzono sprawdzeniem zgodności projektu budowlanego z decyzją WZ, a w jednym przypadku – mpzp.
- [2] Tereny, na których planowane były inwestycje i dla których wydano ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę zostały zlokalizowane na terenach określonych w Studium, jako tereny: zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności (jeden), zabudowy mieszkaniowej niskiej intensywności ze wspomagającym systemem przyrodniczym (trzy), zabudowy

¹¹¹Z czego pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły: w 2020 roku - 259 budynków, w 2021 roku - 349 budynków, w 2022 - 291 budynków, w 2023 roku - 266 budynków.

¹¹²Z czego pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły: w 2020 roku – 36 budynków, w 2021 roku - 48 budynków, w 2022 roku – 21 budynków, w 2023 roku – 35 budynków.

¹¹³Z czego pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły: w 2020 roku – jednego budynku, w 2021 roku – jednego budynku, w 2022 roku – 3 budynków.

¹¹⁴Z czego pozwolenia na budowę i zgłoszenia z projektem budowlanym dotyczyły: w 2020 roku – siedmiu budynków, w 2021 roku - 17 budynków, w 2022 roku – 16 budynków, w 2023 roku – 13 budynków.

mieszkaniowej wysokiej intensywności ze wspomagającym systemem przyrodniczym (dwa), wysokiej intensywności (jeden), teren zieleni urządzonej (jeden)¹¹⁵.

[3] W trzech przypadkach wskaźniki PBC wynikające z dokumentacji projektowej były niższe niż ustalone w Studium. Zastępca Dyrektora Departamentu Urbanistyki i Architektury wyjaśniła, że *ww. pozwolenia były wydawane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, która nie określała powierzchni biologicznie czynnej*.

[4] W żadnym ze skontrolowanych postępowań nie korzystano z możliwości uzyskania opinii/uzgodnienia w zakresie gospodarowania zieleni i przyjętych rozwiązań projektowych w tym zakresie od Wydziału Ochrony Środowiska lub innej właściwej jednostki miejskiej. (akta kontroli str. 1167-1269)

3.9. W okresie objętym kontrolą Miasto nie przeprowadzało kontroli, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r.¹¹⁶ prawo budowlane. Prezydent wyjaśnił, że *co do zasady czynności kontrolne w zakresie realizowanych inwestycji budowlanych, w tym w zakresie dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni w realizowanych na terenie miasta inwestycjach budowlanych, wykonują organy nadzoru budowlanego, a nie organy architektoniczno-budowlane jakim jest Miasto Białystok. (...) To w zakresie działań kontrolnych organu nadzoru budowlanego leży ocena legalności i zgodności z prawem wykonywanych robót budowlanych, czy też użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem i wydanym pozwoleniem na budowę*.

W kwestii monitorowania realizowanych przedsięwzięć budowlanych w zakresie możliwych samowoli budowlanych (w tym na terenach wyłączonych z zabudowy), Prezydent podał, że *(...) nie monitoruje przedsięwzięć budowlanych w zakresie możliwych samowoli budowlanych. Organem właściwym w sprawach dotyczących samowoli budowlanych jest co do zasady Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego. Postępowanie administracyjne dotyczące samowoli budowlanej uregulowane zostało w art. 48-53a upb. (...) W przypadku informacji o możliwych „samowolach budowlanych” powziętych m.in. ze zgłoszeń mieszkańców, Organ zwraca się w ramach współpracy między organami do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego o rozważenie podjęcia przez ten organ działań kontrolnych w powyższym zakresie*.

W toku kontroli ustalono, że w przypadku trzech działek zlokalizowanych na terenach zielonych brak jest dokumentacji potwierdzającej uzyskanie decyzji zezwalających na wykonanie prac budowlanych. Prezydent wyjaśnił, że *zagospodarowanie (...) działek zostanie przeanalizowane pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku podejrzenia wykonania robót budowlanych w ramach samowoli budowlanej zostaną powiadomione o tym organy nadzoru budowlanego*.

(akta kontroli str. 1362-1424, 1528-1529)

3.10 W latach 2020-2023 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku¹¹⁷ przeprowadził 308 kontroli obowiązkowych na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie. PINB poinformował, że *w trakcie tych kontroli dokonywano sprawdzenia zgodności realizacji zagospodarowania działki z zatwierdzonym decyzją projektem zagospodarowania działki lub terenu. W przypadkach ustalenia, zmiany wskaźnika PBC, weryfikowano czy zmiana wielkości terenu dopuszczalna jest w świetle przepisów dotyczących warunków technicznych zapisów planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy. W przypadku negatywnych wyników w tym zakresie obiekt nie spełniał wymogów dopuszczenia do użytkowania. W okresie objętym kontrolą Inspektor prowadził siedem postępowań dotyczących zmniejszenia PBC po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie. Pięć postępowań zostało zakończonych wydaniem decyzji nakazujących przywrócenie stanu zgodnego z projektowanym dla danej nieruchomości (w zakresie wskaźnika PBC). Pozostałe dwie sprawy były nadal na etapie procedowania odpowiednio w PINB oraz Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.*¹¹⁸

Na podstawie informacji uzyskanych z PINB ustalono również, że w przypadku trzech nieruchomości (o których mowa w pkt. 3.9) Inspektor nie posiadał dokumentacji dotyczących wydanych pozwoleń na budowę lub zgłoszeń. W związku z tym Inspektor wskazał, że *z uwagi na widoczne na ww. działkach (...) elementy mogące świadczyć o prowadzeniu robót*

¹¹⁵ Pozwolenie na budowę z 19 grudnia 2011 r., MPZP uchwalone w 2023 r.

¹¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Dalej: ustawa pb.

¹¹⁷ Dalej: PINB lub Inspektor.

¹¹⁸ Zn. NB.I.5160.10.2022 oraz NB.I.5160.23.2022.

budowlanych, po ustaleniu danych ich właścicieli, z urzędu (...) przeprowadzone zostaną czynności kontrolne w celu dokonania ustaleń, odnośnie legalności prowadzonych robót.
(akta kontroli str. 1512-1518)

3.11 Prezydent poinformował, że *nie dostrzegał problemów i barier w procesie wydawania pozwoleń na budowę dla obszarów dotyczących zachowania terenów zieleni, jak również utrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej określonego w decyzjach WZ oraz mpzp.* Wyjaśnił, że: *...Teren biologicznie czynny został zdefiniowany w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, który jest weryfikowany na etapie rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.*
(akta kontroli str. 1280-1297, 1519-1520)

3.12 W latach 2020-2023 została podjęta jedna uchwała na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹¹⁹. Na podstawie uchwały Nr XLI/604/21 Rady Miasta Białystok z dnia 16 sierpnia 2021 r. odmówiono lokalizacji inwestycji mieszkaniowej na działce nr ewid. 733 w obr. 17 (Bojary) przy ul. Poprzecznej w Białymstoku.
(akta kontroli str. 1315-1321, 1523-1524)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2020-2022 przedkładane do GUS sprawozdania PZP-1 przedstawiały dane niezgodne z rzeczywistą liczbą wydanych decyzji WZ udokumentowaną w prowadzonych w wersji papierowej rejestrach decyzji o warunkach zabudowy¹²⁰. Rozbieżności dotyczyły:

- ogólnej ilości wydanych WZ: w sprawozdaniach PZP-1 wykazano więcej wydanych decyzji WZ, niż przedstawiały rejestry od 34 do 72 sztuk, co stanowiło od 2% do 33 % ogółu wydanych decyzji,
- ilości WZ wydanych na budowę wielorodzinną, jednorodzinną, usługową oraz inną: w sprawozdaniach PZP-1 wykazano więcej decyzji, niż wynika z liczby pozycji w rejestrach papierowych od 1 do 37 sztuk, co stanowiło od 4% do 29% ogólnej liczby WZ w poszczególnych kategoriach zabudowy zapisanych w rejestrach (z wyjątkiem prawidłowej ilości WZ wydanych na budownictwo usługowe w roku 2022),
- ilości decyzji odmownych: w sprawozdaniach PZP-1 w roku 2020 wykazano trzy decyzje więcej, co stanowiło 75% ogółu decyzji odmownych, natomiast w latach 2021-2022 odpowiednio o trzy i jedną decyzję mniej, co stanowiło od 21% do 67% ogółu decyzji odmownych odnotowanych w rejestrach,
- łącznej powierzchni terenów, dla których wydano decyzję o warunkach zabudowy – w sprawozdaniach PZP-1 w latach 2020-2021 wykazano więcej powierzchni od 57,54 do 85 ha, co stanowiło od 114% do 240% łącznej powierzchni terenu wynikającego z rejestrów decyzji, natomiast w roku 2022 wykazano o 24,51 ha mniej, co stanowiło 45% wielkości wykazanej w rejestrach.

Prezydent wyjaśnił, że przyczynami wykazania w sprawozdaniu PZP-1 danych niezgodnie ze stanem faktycznym są:

- *niepobranie liczby decyzji WZ z rejestru centralnego z uwzględnieniem podziału na rodzaje zabudowy wynikającej ze wzoru sprawozdania PZP-1, ale na potrzeby sprawozdania do GUS podawanie liczby wydanych decyzji wynikającej z zsumowania indywidualnych obliczeń wszystkich pracowników, którzy byli zaangażowani w ustalanie warunków zabudowy. (...) Ponadto w papierowych rejestrach istnieją skreślenia, poprawki, doprecyzowania lub odnośniki, które niejednokrotnie mogły być niejasne, co mogło przekładać się na błędną interpretację zapisów osoby zliczającej dane do sprawozdania PZP-1.*
- *możliwości szerokiej interpretacji rodzajów zabudowy wynikającej z braku konkretnych i sztywnych reguł określania i opisywania zabudowy pod względem jej charakteru, zakresu i specyfiki. W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy określenia rodzaju zabudowy zapisuje się,*

¹¹⁹Dz. U. z 2024 r. poz. 195.

¹²⁰Dalej: rejestry decyzji lub rejestry.

stosując w szczególności wskazane tam nazewnictwo, dlatego też istnieje możliwość dużej indywidualizacji zapisów opisujących i precyzujących zamierzenia inwestycyjne. Pociąga to za sobą możliwość zastosowania odmiennej kwalifikacji rodzajów inwestycji, (...) niuanse w nazewnictwie mogły spowodować różne definiowanie zamierzeń inwestycyjnych i klasyfikowanie ich przez poszczególne osoby do odmiennych kategorii.

- brak jednolitego wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy i częste pomijanie przez wnioskodawców informacji o powierzchni zamierzenia inwestycyjnego. Dopiero rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 20 grudnia 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego albo warunków zabudowy sprecyzowało jeden ogólnopolski wzór wniosku, w którym pojawił się m.in. wymóg zawarcia informacji o powierzchni terenu inwestycji w m². Powierzchnie wnioskowanych zamierzeń inwestycyjnych wykazane w sprawozdaniach PZP-1 w latach 2020 – 2021 podawane były w znacznej mierze w sposób szacunkowy. Zdarzało się również, że we wnioskach składanych od 2022 roku inwestorzy nie podawali właściwej powierzchni terenu inwestycji lub nie zawierali jej w ogóle, co powodowało szacunkowe określanie wielkości powierzchni przedstawianej w zbiorczych danych sprawozdania PZP-1.

(akta kontroli str. 1006-1031, 1298-1314, 1521-1522)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2023 Prezydent nie wydawał decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniach na budowę dla obszarów, które wg. Studium wyłączone są z zabudowy ze względu na ich walory przyrodnicze. Miasto nie posiadało wewnętrznych regulacji dotyczących procedowania postępowań w sprawach o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, były one prowadzone na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów. Decyzje o warunkach zabudowy zawierały wyłącznie zapisy wynikające z przepisów ustawy pzp, nie wskazywano w ich treści minimalnej wartości PBC. Miasto w sprawdzanym okresie nie prowadziło na podstawie art. 81 ust. 4 ustawy pb kontroli zrealizowanych inwestycji oraz nie monitorowało prowadzonych przedsięwzięć budowlanych w zakresie możliwych samowoli budowlanych. Potwierdzenie braku takich działań stanowiły ustalenia poczynione w toku kontroli dotyczące trzech działek, na których widoczne były elementy mogące świadczyć o prowadzeniu robót budowlanych bez odpowiednich pozwoleń. Ponadto ustalono również, że Miasto przedkładało do GUS sprawozdania PZP-1, przedstawiające dane niezgodne z rzeczywistymi wynikającymi z prowadzonych w Urzędzie rejestrów decyzji o WZ.

III. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań mających na celu powstrzymanie dalszego zabudowywania terenów doliny Rzeki Białej poprzez objęcie tego obszaru prawną formą ochroną zgodnie ze wskazaniami Studium.
2. Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których funkcje podstawowe terenów objętych tymi planami odpowiadają zapisom zawartym w Studium.
3. Zapewnienie rzetelności danych zamieszczonych w sprawozdaniach PZP-1 sporządzanych na potrzeby statystyki publicznej realizowanej przez GUS.

IV. 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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, 22.03.2024 r.

Kontrolerzy
Robert Sieńko
Główny specjalista kontroli państwowej
/- /

Monika Staszkievicz
Starszy inspektor kontroli państwowej
/- /

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Białymstoku
p.o. Dyrektor
Janusz Pawelczyk
/- /

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Janusz Pawelczyk
/dokument podpisano elektronicznie/