



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.9.2.2023

Pan
Czesław Renkiewicz
Prezydent Miasta Suwałk
Urząd Miejski w Suwałkach
ul. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Suwałkach ¹ , ul. Mickiewicza 1, 16-400 Suwałki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Czesław Renkiewicz, Prezydent Miasta Suwałk ² od 6 grudnia 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych gminy 2. Zarządzanie terenami zielonymi w mieście 3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni
Okres objęty kontrolą	Lata 2020 – 2023 z uwzględnieniem faktów i dowodów z przed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności
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. Tomasz Jarocki, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBI/192/2023 z 1 grudnia 2023 r. i nr LBI/197/2023 z 5 grudnia 2023 r. 2. Beata Pawłowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/193/2023 z 1 grudnia 2023 r. 3. Martyna Hościłowicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/12/2024 z 11 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-8)

¹ Dalej: „Urząd”.

² Dalej: „Prezydent”.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miasto Suwałki⁵ w sposób prawidłowy realizowało zadania związane z ochroną i zarządzaniem terenami zielonymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2020-2023 Gmina posiadała dokumenty strategiczne i planistyczne, tj. strategię rozwoju⁶, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁷, programy ochrony środowiska⁸ oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego⁹, w których uwzględniono zagadnienia dotyczące utrzymania i zwiększania terenów zielonych. Zapisy poszczególnych dokumentów były spójne w przedmiocie zieleni miejskiej.

W Urzędzie nie opracowano kompleksowej, obejmującej obszar całego Miasta, diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia i dostępności dla mieszkańców Suwałk. Gmina posiadała natomiast opracowania ekofizjograficzne, prognozy oddziaływania na środowisko oraz analizę i ocenę zasobów przyrodniczych wybranych terenów sporządzane w ramach prowadzonych prac planistycznych.

W dokumentach strategicznych i planistycznych przyjęto cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych oraz przewidziano monitoring ich realizacji. W wyniku podjętych przez Miasto działań, udział zieleni i wód na terenach objętych mpzp wzrósł z 6,7% na dzień 31 grudnia 2020 r. do 16,6% na koniec 2023 roku.

Urząd, pomimo braku opracowanego odrębnego dokumentu dotyczącego planowania inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących, wywiązywał się z realizacji zadań w zakresie utrzymania i tworzenia nowych terenów zieleni. Były one planowane i realizowane w ramach budżetu Miasta zgodnie z przyjętymi uchwałami. Zadania dotyczące zieleni ujmowano i realizowano również w ramach budżetu obywatelskiego. Na podstawie przeprowadzonej analizy czterech inwestycji dotyczących usuwania drzew i krzewów z terenów miejskich stwierdzono, że Gmina wywiązywała się z obowiązków nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach administracyjnych. W badanym okresie powierzchnia wszystkich terenów zieleni w Mieście kształtowała na poziomie około 67% powierzchni ogólnej Gminy. W latach 2020-2023 Miasto nabyło 0,15 ha gruntów stanowiących tereny zielone, z przeznaczeniem na realizację celu publicznego oraz sprzedało 18 działek przeznaczonych na tego typu tereny, głównie w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych.

W Urzędzie zapobiegano presji inwestycyjnej poprzez ograniczanie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy¹⁰ z 20 w 2020 roku do czterech w 2023 roku oraz systematyczne zwiększanie powierzchni Miasta objętej mpzp z 70,7% na dzień 1 stycznia 2020 r. do 91,3% na koniec 2023 roku. Przyrost powierzchni objętej mpzp wynikał z realizacji polityki przestrzennej Gminy. Przeznaczenie terenów w badanych ośmiu planach było zgodne z ich funkcją opisaną w Studiach. W ramach procedury planistycznej zasięgano opinii Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz zapewniono udział społeczeństwa.

W 17 zbadanych postępowaniach administracyjnych prawidłowo uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni. W decyzjach WZ rzetelnie określano wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej¹¹ nieprzekraczający norm przewidzianych w Studiach oraz weryfikowano go w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę zgodnie z poziomem ustalonym w mpzp.

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

⁵ Dalej: „Miasto” lub „Gmina”.

⁶ Dalej: „Strategia do 2020 roku” i „Strategia do 2030 roku”.

⁷ Dalej: „Studia”, „Studium I” i „Studium II”.

⁸ Dalej: „Program” lub „POŚ”.

⁹ Dalej: „mpzp”.

¹⁰ Dalej: „WZ”.

¹¹ Dalej: „PBC”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności¹²

OBSZAR

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych gminy

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywały następujące dokumenty strategiczne:

- [1] Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020¹³ – prace nad jej opracowaniem odbywały się w zespołach problemowych pod kierunkiem Prezydenta i jego dwóch zastępców; proces budowania wspierany był przez dwóch ekspertów zewnętrznych przy współpracy reprezentanta firmy zewnętrznej.
- [2] Suwałki 2030 Strategia rozwoju¹⁴ – współtwórcy dokumentu pracowali w trzech zespołach tematycznych, a prace były wspierane przez zespół firmy zewnętrznej oraz koordynowane przez przedstawicieli Urzędu.

Strategie nie były aktualizowane.

Dodatkowo jako uzupełnienie systemu monitorowania ww. opracowań, przygotowano dokumenty implementacyjne¹⁵ o charakterze wdrożeniowym, w których uszczegółowiono do poziomu działań wszystkie cele strategiczne i operacyjne. (akta kontroli str. 11-54)

1.2 Na podstawie przeprowadzonej diagnozy, w Strategii do 2020 roku, wśród pięciu celów strategicznych Miasta wskazano m.in.: Cel nr 3 Racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych i ład przestrzenny, odnoszący się zarówno do sfery gospodarczej, jak i społecznej. W jego ramach sformułowano Cele operacyjne, w szczególności:

- 3.1. Tworzenie nowych, nowoczesnych i bezpiecznych przestrzeni publicznych, w którym przewidziano m.in. kierunki działania pn.:
 - 3.1.1 *Stworzenie zintegrowanej sieci przestrzeni publicznych z zadaniem: Opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla całego miasta realizowanym w trybie ciągłym;*
 - 3.1.2. *Tworzenie multifunkcyjnych przestrzeni publicznych – m.in. zrealizowane zadanie: Budowa parku (aleje parkowe) wraz z terenem rekreacyjnym (za Aquaparkiem, ul. Gen. K. Pułaskiego – Papieża Jana Pawła II) oraz*
 - 3.1.3 *Utrzymanie zadbanych terenów zielonych oraz rozwój różnorodnych form tzw. małej architektury – m.in. zrealizowane zadanie Urządzenie skweru na ul. Wileńskiej;*
- 3.2. Zagospodarowanie przestrzeni nad Czarną Hańczą z jednym z dwóch kierunków działania: 3.2.2 *Zagospodarowanie rekreacyjne terenów wzdłuż Czarnej Hańczy – m.in. zrealizowane zadanie Rewitalizacja terenów wzdłuż rzeki Czarna Hańcza na odcinku od ul. 24 sierpnia do ul. A. Mickiewicza.*

Dla celu strategicznego 3. Racjonalne wykorzystanie zasobów przyrodniczych i ład przestrzenny przyjęto następującą listę wskaźników kontekstowych o ogólnym charakterze, odwołujących się do ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej Miasta i odpowiadających swoim zakresem pośrednio celom operacyjnym w ramach danego celu strategicznego: 1/ udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem i powierzchni gruntów zurbanizowanych (wartość bazowa w 2013 roku – 37,2% i 66,8%); 2/ wydatki majątkowe ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na jednego mieszkańca (z budżetu Miasta) (wartość bazowa w 2013 roku – 91,35 zł/osobę); 3/ nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska (wartość bazowa w 2013 roku – 3 104,8 tys. zł).

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

¹³ Przyjęta Uchwałą Nr LI/563/2014 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 lipca 2014 r.

¹⁴ Dokument przyjęty Uchwałą Nr XXXIII/440/2021 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 czerwca 2021 r.

¹⁵ Dokument Implementacyjny do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020 z perspektywą do roku 2023 przyjęty Zarządzeniem Nr 108/2015 Prezydenta Miasta Suwałk z dnia 18 marca 2015 r. oraz Dokument Implementacyjny do „Suwałki 2030. Strategia rozwoju” przyjęty Zarządzeniem Nr 155/ 2022 Prezydenta Miasta Suwałk z dnia 25 marca 2022 r.

W strategii przewidziano system jej monitorowania, zgodnie z którym raporty z realizacji były przygotowywane na podstawie analizy wskaźników kontekstowych. W raporcie, dla 2020 roku wskazano osiągnięcie wskaźnika: udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem i powierzchni gruntów zurbanizowanych na poziomie odpowiednio: 70,7% i 87,2%¹⁶, podczas gdy w Raporcie z wykonania Programu Ochrony Środowiska dla Miasta Suwałki na lata 2016-2020 oraz w Raportach o stanie Miasta za lata 2020-2022 wartość tego wskaźnika określono w wysokości odpowiednio: 75,7% i 92,5%. Zastępca Prezydenta wyjaśnił, że w raporcie z realizacji Strategii niewłaściwie zacytowano wartości: 70,74% i 87,16% odnosi się do roku 2019, a nie do roku 2020. Prawidłowa wartość wskaźnika – 75,69% i 92,48% (...). W raporcie z realizacji Strategii, w przypadku 2020 roku nie podano wartości wskaźników: 1/ wydatki majątkowe ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca (z budżetu Miasta) oraz 2/ nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska. Prezydent nie wyjaśnił przyczyny ich niezamieszczenia, natomiast wskazał, że: *Brak danych w raporcie nie oznacza ich braku. Wydatki majątkowe ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (dane z budżetu Miasta rok 2020) wynosiły 5 263 190,73 zł. Liczba mieszkańców w 2020 r. wynosiła 69 639, co daje w przeliczeniu ok. 75,58 zł na 1 mieszkańca miasta. Nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska wynosiły 11 575 467,85 zł.*

(akta kontroli str. 11-37, 58, 66, 73, 102, 1374-1377)

Strategia do 2030 roku była w dużej mierze aktualizacją dotychczasowej Strategii do 2020 roku. W oparciu o przeprowadzoną diagnozę, działania związane z zachowaniem terenów zielonych w Mieście zawarto w ramach celu strategicznego (jednego z trzech): 5.3 Wyjątkowe środowisko, które uszczegółowiono w Celu operacyjnym: 5.3.3. Atrakcyjne przestrzenie publiczne, kierunku działania: Rozwój terenów zieleni miejskiej. W ramach tego kierunku przewidziano następujące zadania:

- tworzenie nowych obszarów zieleni, zwłaszcza w północnej części miasta (nowe parki miejskie przy ul. Świerkowej, Putry – Andersa i ul. Franciszkańskiej);
- utrzymanie istniejącej zieleni miejskiej (w tym nawadnianie, dobór gatunków),
- wsparcie tworzenia nowych obszarów zieleni i ochrona już istniejących.

W odniesieniu do stanu zaawansowania realizacji ww. inwestycji Prezydent wyjaśnił, że w przypadku: 1/ parku przy ul. Świerkowej – na zlecenie Zarządu Dróg i Zieleni¹⁷ został wykonany projekt zagospodarowania terenu i przekazany do Wydziału Inwestycji; 2/ terenu pomiędzy ul. Putry-Andersa (Park Północny) – koncepcje zostały zrealizowane w trzech etapach: 1. nasadzenie 100 drzew, 2. modernizacja terenu od strony ul. Andersa, 3. modernizacja pozostałej części terenu (od strony ul. Putry); 3/ terenu przy ul. Franciszkańskiej – pozostaje on nadal w rękach prywatnych.

Dla celu strategicznego 5.3 Wyjątkowe środowisko określono listę wskaźników kontekstowych, która obejmowała m.in.: 1/ udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni ogółem; 2/ udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Strategia do 2030 roku zakładała monitorowanie postępów jej realizacji w cyklach rocznych jako element Raportu o stanie Miasta poprzez uwzględnienie w raporcie wskaźników kontekstowych określonych w strategii. W raportach za lata 2021-2022 odnoszono się do środowiska przyrodniczego oraz planowania przestrzennego wskazując m.in. pokrycie terenu Gminy mpzp w poszczególnych latach. Nie wskazano aktualnych wartości wskaźnika: udział parków, zieleńców i terenów zieleni osiedlowej w powierzchni ogółem. Prezydent wyjaśnił, że z uwagi na brak danych w Bazie Danych Lokalnych GUS za rok 2021, informacja dotycząca osiągania celów strategicznych i operacyjnych za ten rok została opublikowana w kolejnym Raporcie o stanie miasta za 2022 rok. Ponadto dodał, że biorąc pod uwagę zapisy art. 28aa ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁸, zgodnie z którym raport o stanie gminy powinien być przedstawiony radzie gminy co roku do dnia 31 maja, dane

¹⁶ W przypadku wskaźników: 1/ wydatki majątkowe ogółem na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na jednego mieszkańca (z budżetu Miasta) oraz 2/ nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska – brak było danych za 2020 rok. Dalej: „ZDiZ”.

¹⁷ Dalej: „ZDiZ”.

¹⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

wskaźników kontekstowych za rok 2022 zostaną zamieszczone w Raporcie o stanie miasta za rok 2023.

Jako wsparcie informacyjne na temat postępów w realizacji Strategii zaplanowano dwukrotne przeprowadzenie – w roku 2025 oraz na koniec realizacji w roku 2030 – sondaży: społecznego na reprezentatywnej grupie mieszkańców oraz koniunktury gospodarczej wśród właścicieli firm.

Projekt Strategii do 2023 roku poddano ewaluacji ex-ante oraz konsultacjom społecznym, w wyniku których otrzymano 27 uwag do projektu oraz cztery do diagnoz. Był on również konsultowany z Państwowym Gospodarstwem Wodnym Wody Polskie (nie wniosło żadnych uwag do dokumentu) oraz przesłany do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, która odstąpiła od konieczności przygotowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

(akta kontroli str. 38-75, 1374-1378)

1.3 W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa Programy ochrony środowiska dla Miasta Suwałki, przyjęte odpowiednio na lata 2016-2020¹⁹ oraz 2021-2024²⁰.

Programy te, zawierały informacje o stanie poszczególnych elementów środowiska i ich zagrożeń oraz opis infrastruktury ochrony środowiska na terenie Gminy. Przeprowadzono analizę SWOT i na tej podstawie zdefiniowano misję, cele i działania realizacyjne. Jako mocne strony w ramach zasobów przyrodniczych wskazano w szczególności: 1/ występowanie obszarów i obiektów chronionych w granicach miasta; 2/ występowanie mozaiki siedlisk sprzyjających utrzymywaniu względnie wysokiej różnorodności przyrodniczej; 3/ rosnącą powierzchnię zieleni osiedlowej i przyulicznej; 4/ gospodarkę leśną sprzyjającą zachowaniu różnorodności biologicznej, natomiast jako słabe strony: 1/ postępującą urbanizację, ograniczającą funkcję doliny Czarnej Hańczy jako korytarza ekologicznego; 2/ zagrożenia biologiczne drzew; 3/ zagrożenie rodzimych gatunków roślin przez obce gatunki inwazyjne; 4/ presję na wycinkę drzew przez wielu prywatnych właścicieli nieruchomości. W POŚ na lata 2021-2024 określono również szanse takie jak: 1/ możliwość wspierania projektów prośrodowiskowych przez programy i fundusze strukturalne Unii Europejskiej oraz krajowe fundusze celowe; 2/ regulacje krajowe i międzynarodowe zobowiązujące do podniesienia jakości środowiska oraz zagrożenia, w tym: 1/ uwarunkowane politycznie ograniczenia dostępności do funduszy krajowych i zagranicznych, wspierających projekty prośrodowiskowe; 2/ rozprzestrzenianie się obcych gatunków flory; 3/ rosnącą ilość gwałtownych zjawisk atmosferycznych, zwłaszcza wiejących z dużą prędkością wiatrów powodujących wiatrolomy i złomy drzew.

(akta kontroli str. 76-98, 112-133)

Misją Programu na lata 2016-2020 był: Zrównoważony rozwój Suwałk – miasta przyjaznego człowiekowi i przyrodzie. Wskazano 10 obszarów interwencji w zakresie ochrony środowiska, w tym: Zasoby przyrodnicze. Przyjęto cele, które powinny zostać osiągnięte poprzez działania o charakterze inwestycyjnym i pozainwestycyjnym, zmierzające do eliminacji lub zmniejszenia natężenia oddziaływania czynników zagrażających zasobom i jakości środowiska naturalnego oraz negatywnie oddziałujących na warunki życia mieszkańców. Jeden z celów obejmował ochronę przyrody oraz podnoszenie walorów krajobrazowych miasta, realizowany był poprzez:

[1] Zadania własne o charakterze pozainwestycyjnym, realizowane w trybie ciągłym, w szczególności: 1/ wprowadzanie do planów zagospodarowania przestrzennego zapisów określających sposoby użytkowania zasobów przyrodniczych i krajobrazowych; 2/ eliminowanie gatunków zagrażających drzewostanom i rodzimej florze; 3/ utrzymanie terenów zieleni miejskiej. Zadania te przypisano do realizacji Urzędowi, ZDiZ²¹ i właścicielom nieruchomości²² oraz finansowano z budżetu Miasta i środków własnych.

[2] Zadania własne o charakterze inwestycyjnym z terminem realizacji do 2020 roku, w tym: 1/ wzbogacanie i powiększanie terenów zieleni miejskiej; 2/ prowadzenie rekultywacji dna

¹⁹ Uchwałą Nr XVIII/205/2016 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 30 marca 2016 r. w sprawie przyjęcia "Programu ochrony środowiska dla miasta Suwałki na lata 2016-2020".

²⁰ Uchwałą Nr XXX/403/2021 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 31 marca 2021 r. w sprawie przyjęcia Programu ochrony środowiska dla Miasta Suwałki na lata 2021-2024.

²¹ Współuczestniczył w zadaniu: Utrzymanie terenów zieleni miejskiej.

²² Jako współuczestnicy zadania: Eliminowanie gatunków zagrażających drzewostanom i rodzimej florze.

i brzegów rzeki Czarnej Hańczy, w tym rewitalizacja terenów wzdłuż rzeki Czarna Hańcza. Zadania te były realizowane przez Urząd i ZDiZ²³ z budżetu Miasta, funduszy ochrony środowiska i środków własnych.

- [3] Zadania koordynowane realizowane w trybie ciągłym ze środków własnych, funduszy ochrony środowiska i funduszy Unii Europejskiej: 1/ prowadzenie gospodarki leśnej zgodnie z operatami urządzeniowymi lasów; 2/ eliminacja obcych, zagrażających drzewostanom i rodzimej florze, ekspansywnych gatunków roślin.

Dla prawidłowej oceny realizacji POŚ przyjęto system mierników jego efektywności. Wykaz mierników monitorujących realizację poszczególnych celów programu obejmował m.in.: 1/ liczbę nowych i zaktualizowanych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentów o charakterze strategicznym; 2/ liczbę nowych obiektów i obszarów chronionej przyrody; 3/ powierzchnię wzbogaconych i powiększonych terenów zieleni miejskiej; 4/ powierzchnię gruntów zalesionych.

Z treści Raportu z wykonania POŚ dla Miasta Suwałki na lata 2016-2020 wynikało, że w ramach zadań m.in.:

- w opracowywanych mpzp uwzględniano aspekty przyrodnicze i krajobrazowe obszarów objętych planem, w przypadku terenów wartościowych przyrodniczo ustalano formy zagospodarowania chroniące walory danego obszaru, z zakazem zabudowy włącznie,
- w decyzjach wydawanych osobom fizycznym i podmiotom gospodarczym na wycinkę drzew i krzewów zobowiązywano strony, w ramach rekompensaty przyrodniczej, do odsadzania wyłącznie takich gatunków roślin, które nie należą do gatunków inwazyjnych, zagrażających rodzimej florze,
- ZDiZ zajmował się pielęgnacją drzew, krzewów i innych roślin tworzących zieleni miejską, usuwaniem w uzasadnionych przypadkach drzew i krzewów oraz dokonywaniem nasadzeń – w 2020 roku ZDiZ założył i przeprowadził renowację trawników o powierzchni ok. 12 000 m², wysadził na terenach zieleni miejskiej 623 sztuk drzew i 76 krzewów oraz 42 000 sztuk kwiatów; poprzez nasadzenie krzewów pnączy wokół wiat przystankowych wykonał na terenie Miasta dwa „przystanki zielone”,
- na skutek nasadzeń trawy, drzew i krzewów przeprowadzanych w ramach realizowanych przez Gminę inwestycji powierzchnia i jakość zieleni miejskiej zwiększyła się w 2020 roku o 81 336 m², nasadzone drzewa i krzewy nie stanowiły zagrożenia drzewostanom i rodzimej florze,
- przeprowadzono rekultywację dna i brzegów rzeki Czarnej Hańczy, w tym rewitalizację terenów wzdłuż rzeki Czarna Hańcza, która obejmowała m.in. nasadzenia zieleni (trawniki i łąki kwiatowe),
- realizacja wybranych wskaźników kształtowała się w następujący sposób: 1/ liczba nowych i zaktualizowanych planów zagospodarowania przestrzennego oraz dokumentów o charakterze strategicznym – 11 w 2020 roku²⁴; 2/ liczba nowych obiektów i obszarów chronionej przyrody – 12²⁵; 3/ powierzchnia wzbogaconych i powiększonych terenów zieleni miejskiej – 12 000 m² trawników wykonanych i 81 336 m² zieleni w ramach inwestycji realizowanych przez Miasto; 4/ powierzchnia gruntów zalesionych – ok. 99 ha.

(akta kontroli str. 76-111)

Nadrzędnym celem opracowania POŚ na lata 2021-2024 było przeprowadzenie analizy stanu środowiska naturalnego Miasta oraz określenie kierunków działań bieżących i długofalowych samorządu w zakresie ochrony środowiska. Wyznaczone w Programie obszary interwencji, cele ekologiczne, a w ich ramach zadania, stanowiły podstawę dla realizacji działań, inwestycji oraz przedsięwzięć.

W Programie na lata 2021-2024, w ramach celu: Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów z uwzględnieniem turystycznego charakteru, w obszarze interwencji: Zasoby przyrodnicze, określono zadania takie jak:

²³ Współuczestnik zadania: Wzbogacanie i powiększanie terenów zieleni miejskiej.

²⁴ W latach 2016-2019 liczba nowych i zaktualizowanych mpzp wyniosła odpowiednio: 11, 10, sześć, siedem.

²⁵ Na koniec 2020 roku liczba pomników przyrody na terenie Miasta wynosiła 33 szt.

- [1] Nasadzenia zadrzewień przydrożnych wzdłuż odcinków dróg, nowe nasadzenia zieleni wysokiej, prace pielęgnacyjno-konserwacyjne zieleni przydrożnej. Wskaźnik: ilość wprowadzonych nasadzeń lub działań pielęgnacyjnych zieleni wzdłuż szlaków komunikacyjnych, wartość bazowa – 0, wartość docelowa – powyżej wartości bazowej. Podmioty odpowiedzialne: Urząd i ZDiZ.
- [2] Kontrola założeń planu urządzenia lasu oraz Prowadzenie nadzoru nad lasami prywatnymi – jako wskaźnik dla obydwu zadań przyjęto: ilość przeprowadzonych kontroli w ramach planu urządzenia lasu, wartością docelową było – powyżej wartości bazowej wynoszącej – 0. Jako podmioty odpowiedzialne wskazano: Miasto, właścicieli lasów oraz Starostwo Powiatowe.
- [3] Utrzymanie, pielęgnacja oraz urządzenie terenów zieleni wokół obiektów użyteczności publicznej oraz Zagospodarowanie przyrodnicze i rekreacyjne terenów wokół zbiorników wodnych i wzdłuż rzeki czarna Hańcza. Wskaźnikiem była powierzchnia terenów zieleni miejskiej, wartość bazowa – 108 ha, wartość docelowa – powyżej wartości bazowej. Podmioty odpowiedzialne: Miasto/ZDiZ oraz zarządcy nieruchomości.

Dla monitorowania celów obszaru interwencji: Zasoby przyrodnicze przyjęto wskaźniki takie jak (we wszystkich wartości docelową był: „wzrost”): 1/ poziom lesistości (w %, stan na 31 grudnia 2019 wyniósł 14%); 2/ powierzchnię gruntów zalesionych (w ha w danym roku, stan na koniec 2019 roku – 915 ha); 3/ powierzchnię zieleni miejskiej (w ha, 108 ha wg stanu na 31 grudnia 2019 r.).

Zgodnie z treścią Raportu za lata 2021-2022 z realizacji POŚ na lata 2021-2024, wykonanie ww. wskaźników kształtowało się odpowiednio: 1/ po 13,9% w latach 2021-2022; 2/ po 910 ha w latach 2021-2022; 3/ 120 ha w 2021 roku i 113 ha w 2022 roku. Odnosząc się do spadku wartości wskaźników Prezydent wyjaśnił: *Spadek wartości wskaźnika lesistości w stosunku do roku 2019 wynika z tego, że część gruntów leśnych (częściowo lasy Skarbu Państwa i lasy prywatne) zostały zajęte pod budowę drogi ekspresowej S61 Via Baltica. Jeżeli zaś chodzi o powierzchnie zieleni miejskiej (108 ha wg stanu na 31 grudnia 2019 r.), dane dotyczące powierzchni zieleni miejskiej w lipcu 2023 r. ustnie uzyskano z Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. Na podstawie notatek ustalono, że w Raporcie za lata 2021-2022 z realizacji „Programu ochrony środowiska dla miasta Suwałk na lata 2021 - 2022” wkradł się błąd pisarski tj. błędnie wpisano powierzchnie zieleni miejskiej. Na koniec 2021 roku powierzchnia zieleni miejskiej wynosiła 113 ha, a na koniec 2022 roku wynosiła 120 ha.*

Programy przyjęte na lata 2016-2020 oraz 2021-2024 były spójne ze strategiami rozwoju Miasta oraz z założeniami studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. (akta kontroli str. 112-139, 1374-1378)

1.4 W okresie objętym kontrolą w Mieście obowiązywały dwa studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego:

- uchwalone w dniu 25 maja 2016 r.²⁶; studium zostało zaktualizowane²⁷ 25 września 2018 r.
 - na podstawie dokonanej przez Prezydenta „Analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta Suwałk w okresie od 1 lipca 2014 r. do 30 czerwca 2018 r.” stwierdzono, że studium wymagało zmian i aktualizacji w pełnym zakresie w granicach administracyjnych Miasta,
- uchwalone w dniu 27 marca 2022 r.²⁸ (akta kontroli str. 140-352)

Celem opracowania studiów było określenie kierunków rozwoju oraz zasad polityki przestrzennej gminy na podstawie diagnozy stanu zagospodarowania i funkcjonowania Miasta oraz rozpoznanych uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych.

Do potrzeb Studiów wykonano: *Opracowania ekofizjograficzne i Prognozy oddziaływania na środowisko projektu „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*

²⁶ Uchwała Nr XX/232/2016 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 maja 2016 r. w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk.

²⁷ Uchwała Nr LI/625/2018 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 września 2018 r. w sprawie aktualności "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk" i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na terenie miasta Suwałk.

²⁸ Uchwała Nr XIV/575/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie "Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Suwałk".

przestrzennego miasta Suwałk”, a na potrzeby Studium II również *Analizę i ocenę zasobów przyrodniczych wybranych terenów miasta Suwałk*.

(akta kontroli str. 145-146, 259, 261, 353-401)

Zgodnie z ww. prognozą oddziaływania sporządzoną dla Studium II, szatę roślinną Miasta tworzyły przede wszystkim: 1/ tereny urządzonej zieleni miejskiej, jak parki i zieleńce, zieleń towarzysząca obiektom usługowym, zwłaszcza rekreacyjnym, sportowym i usług oświaty oraz zieleń cmentarzy; 2/ zadrzewienia – drzewa i krzewy przyuliczne (szpalery i aleje), pojedyncze drzewa i krzewy oraz ich skupiska z pozostałymi składnikami szaty roślinnej; 3/ ogrody przydomowe; 4/ lasy; 5/ łąki i pastwiska; 6/ torfowiska; 7/ roślinność wodna; 8/ roślinność pól uprawnych; 9/ ogrody działkowe; 10/ roślinność ruderalna (potocznie chwasty).

(akta kontroli str. 387)

W studiach wskazano szereg występujących prawnie chronionych obiektów i obszarów służących zachowaniu przyrodniczych walorów środowiska: obszary Natura 2000; obszary chronionego krajobrazu; rezerwat przyrody; stanowisko dokumentacyjne; pomniki przyrody; lasy ochronne.

Wśród uwarunkowań rozwoju Miasta wskazano m.in. elementy wynikające ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony, w tym środowiskowe, takie jak:

- rzeka Czarna Hańcza,
- występowanie terenów chronionych na podstawie przepisów szczególnych (obszar Natura 2000, strefa chronionego krajobrazu: „Pojezierza Północnej Suwalszczyzny”, rezerwat przyrody „Cmentarzysko Jaćwingów” oraz liczne pomniki przyrody),
- sąsiedztwo Wigierskiego Parku Narodowego oraz jego otuliny i Puszczy Augustowskiej,
- duży udział lasów i terenów zielonych w granicach miasta.

W studiach określono kierunki kształtowania struktur przestrzennych i politykę przestrzenną, w tym m.in.: 1/ kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy, uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę; 2/ obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu; 3/ obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie mpzp na podstawie przepisów odrębnych²⁹, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości; 4/ obszary, dla których gmina zamierza sporządzić mpzp.

(akta kontroli str. 150-244, 278-347)

W obszarze Miasta wydzielono sześć urbanistycznych jednostek strukturalno-przestrzennych o oznaczeniu A-F. Każda z jednostek podzielona została na jednostki podstawowe, których ilość i granice były wynikiem analizy przestrzennej. Dla każdej jednostki strukturalnej wskazano: obecne zainwestowanie; obszary objęte ochroną prawną i o ograniczonym użytkowaniu, wynikające z przepisów odrębnych; kolizje, konflikty, bariery; kierunki (funkcja dominująca i funkcje pozostałe); działania z zakresu realizacji celów publicznych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym; politykę przestrzenną (kierunki przekształceń, obszary do zainwestowania, obszary i zadania strategiczne, zalecane standardy zagospodarowania terenu i kształtowania nowej zabudowy, obsługa komunikacyjna, infrastruktura techniczna, ochrona przyrody i krajobrazu, ochrona zabytków); tereny wyłączone spod zabudowy.

(akta kontroli str. 157-158, 166-234, 288-289, 297-344)

W studiach przyjęto ogólne zasady w kształtowaniu zmian struktury przestrzennej, w szczególności: 1/ uruchamianie inwestycji na terenach wskazanych pod zabudowę powinno być poprzedzone sporządzeniem mpzp; 2/ tereny, wskazane jako ciągi ekologiczne i tereny zalecane do kształtowania zieleni miały być wyłączone z zabudowy, za wyjątkiem inwestycji celu publicznego i zabudowy związanej z turystycznym wykorzystaniem tych terenów; 3/ na terenach wyłączonych z zabudowy zakaz zabudowy nie dotyczył inwestycji celu publicznego z zakresu infrastruktury technicznej; 4/ na terenach objętych granicami: Obszarów

²⁹ W Studium II wskazano: teren pod rozbudowę cmentarza komunalnego w rejonie ulicy M. Reja oraz tereny pod wyznaczoną na rysunku Kierunków nową lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Natura 2000, Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz rezerwatów przyrody obowiązywał priorytet ochrony przyrody.

W zakresie ochrony przyrody, główne zasady przyjęte w obydwu Studiach mające na celu ochronę środowiska i jego zasobów obejmowały w szczególności:

- stworzenie integralnego systemu przyrodniczego Miasta poprzez połączenie ciągami ekologicznymi terenów zieleni, terenów rolnych, lasów i wód,
- utrzymanie istniejących form prawnej ochrony przyrody oraz wprowadzenie zakazu zabudowy na terenach cennych przyrodniczo,
- zachowanie naturalnego charakteru rzeki Czarnej Hańczy i jej doliny na odcinku przepływającym przez północno-zachodnią część miasta; do zadań priorytetowych należało ograniczenie możliwości zabudowy brzegów rzeki i doliny,
- wprowadzenie zakazu zabudowy na obszarach stanowiących ciągi ekologiczne, za wyjątkiem siedlisk rolniczych oraz inwestycji celu publicznego i zabudowy związanej z turystycznym zagospodarowaniem tych terenów na zasadach określonych w mpzp,
- utrzymanie dotychczasowego sposobu użytkowania terenów łąkowych i pastwiskowych, poprzez stosowanie ekstensywnej gospodarki rolnej na terenach cennych przyrodniczo.

Studia były zgodne ze strategiami rozwoju Miasta poprzez określenie kierunków zagospodarowania przestrzennego nawiązujących do celów rozwoju; ich zapisy były spójne również z zadaniami określonymi w POŚ na lata 2016-2020 oraz 2021-2024, zarówno dotyczącymi stanu środowiska Gminy, jak i ochrony przyrody. Ponadto w Studiach uwzględniono zagadnienia jak i uwarunkowania środowiskowe zagospodarowania przestrzennego określone w opracowaniach ekofizjograficznych.

(akta kontroli str. 158-159, 235, 289-290, 344-345)

W Studium I wskazano, że w zakresie terenów ogólnodostępnej zieleni urządzonej należy zapewnić m.in. dla: 1/ terenów mieszkaniowych netto – w bezpośrednim sąsiedztwie mieszkań tereny zieleni urządzonej – place zabaw dla dzieci i wypoczynku osób starszych w wielkości minimum 8-10 m² na jednego mieszkańca w zabudowie wielorodzinnej w promieniu dojazdu 50-100 m oraz 10 m² na działkę lub mieszkanie w zabudowie jednorodzinnej; 2/ na terenach mieszkaniowych brutto, w osiedlach mieszkaniowych – parki i boiska sportowe – minimum 6 m² na jednego mieszkańca, lecz na działce nie mniejszej niż 2 ha oraz ogrody dziecięce o powierzchni 0,5-1,5 ha, rozmieszczone w promieniu 300-600 m od mieszkań; 3/ urządzenia ogólnomiejskie, sytuowane w zależności od warunków terenowych, obejmujące m.in. parki i zieleńce – teren o wielkości minimum 4 m² na jednego mieszkańca w promieniu dojazdu 1000 m. Studium II nie zawierało zapisów ilościowych obrazujących aktualną i docelową powierzchnię terenów zielonych przypadającą na mieszkańca lub czasu dojazdu do zieleni urządzonej. Prezydent wyjaśnił, że dokument ten obejmował ustalenia wynikające wprost z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁰, na podstawie, której został sporządzony, a żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obligował przy sporządzaniu studium do zawarcia w nim danych liczbowych obrazujących istniejącą i docelową powierzchnię terenów zielonych przypadającą na jednego mieszkańca oraz czas dojazdu do zieleni urządzonej. (akta kontroli str. 163, 256-352, 1390-1392)

W Studium I, jako minimalny udział procentowy PBC w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wskazano udział procentowy gruntu rodzimego oraz wód powierzchniowych, a także 50% sumy powierzchni tarasów i stropodachów nie mniejszej niż 10 m² urządzonych jako trawniki lub kwietniki, na podłożu zapewniającym im naturalną roślinność, w odniesieniu do działki budowlanej. W Studium II nie zawarto definicji PBC. Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej wyjaśniła, że: *Definicja ustawowa terenu biologicznie czynnego, którą co do zasady przenosi się do aktów z zakresu planowania przestrzennego, zawarta jest w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie*³¹. Zgodnie z nią pod pojęciem terenu biologicznie czynnego – należy rozumieć teren o nawierzchni urządzonej

³⁰ Dz.U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. Dalej: „upzp”.

³¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 1225. Dalej: „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie”.

w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m², oraz wodę powierzchniową na tym terenie. Żaden z obowiązujących przepisów prawa nie obliuguje do zawierania w Studium definicji z zakresu planowania przestrzennego, tym bardziej powielania lub przenoszenia ich w przypadku zdefiniowania pojęć w obowiązujących przepisach odrębnych. W związku z powyższym, nie budzi wątpliwości, iż pod określeniem użytym w Studium, dotyczącym powierzchni biologicznie czynnej należy rozumieć nic innego jak teren biologicznie czynny zgodnie z ww. definicją ustawową. Powyższe ma również odniesienie do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 165, 256-352, 1357-1360)

W ogólnych zasadach i standardach zagospodarowania terenów i kształtowania nowej zabudowy, w tym zabudowy mieszkaniowej, wskazano:

- formę zabudowy,
- powierzchniowe standardy zabudowy mieszkaniowej,
- minimalną i maksymalną intensywność zabudowy brutto,
- zasady podziału,
- wysokość zabudowy,
- minimalny procentowy udział PBC w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (terenu inwestycji):
 - w Studium I (z wyłączeniem terenu śródmieścia):
 - a) zabudowy wielorodzinnej – 25%,
 - b) zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej – 40%,
 - c) zabudowy mieszkaniowo – usługowej – 25%,
 - d) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej – 30%,
 - e) zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej – 25%,
 - f) zabudowy usługowej – 15%,
 - g) zabudowy produkcyjnej – 10% (dopuszczono obniżenie wskaźnika do 5% dla terenów położonych w granicach jednostki strukturalnej F1³²).

Dla terenu śródmieścia nie określono wskaźnika PBC. Prezydent wyjaśnił, że powodem było bardzo zróżnicowane faktyczne zainwestowanie i zabudowę tego terenu (w skrajnych przypadkach powierzchnia zabudowy bliska jest 100% powierzchni działki budowlanej). Zakres problematyki Studium, nie obliuguje do ścisłego ustalenia tego wskaźnika dla wszystkich terenów. Brak określenia go dla obszaru śródmieścia w skali studium nie jest sprzeczny z przepisami. Obowiązek analizowania i określania tego wskaźnika w odniesieniu do terenów śródmieścia został natomiast uwzględniony w opracowywanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w których poszczególne tereny poddawane zostały pogłębionym analizom, uwzględniającym każdorazowo faktyczny stan zabudowy tego terenu. Analizy te posłużyły do ustalenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla poszczególnych terenów lub działek budowlanych. Powyższe wynika wprost z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie.

- w Studium II w podziale na: z wyłączeniem terenu śródmieścia / dla terenu śródmieścia:
 - a) zabudowa wielorodzinna – 35% / 30% (wyjątkiem od ustalania tego wskaźnika były działki inwestycyjne w zabudowie pierzejowej położone w strefie ochrony konserwatorskiej, których parametry lub ustalenia planów miejscowych wykluczały możliwość jego zastosowania, wskaźnik powinien być ustalany indywidualnie, dopuszczono 0%),
 - b) zabudowa jednorodzinna wolnostojąca – 50% / 40%,

³² Jednostka ograniczona od północy torami kolejowymi, od zachodu i południa granicą administracyjną miasta, od wschodu granicą terenów leśnych. Wiodącą funkcją jednostki była funkcja przemysłowo-produkcyjna oraz funkcja rolnicza. Funkcją uzupełniającą była funkcja mieszkaniowa.

- c) zabudowa mieszkaniowo – usługowa – 25% / 10%,
- d) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna bliźniacza – 30% / 20%,
- e) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna szeregowa – 15% / zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, pierzejowa – 25% (wyjątkiem od ustalania tego wskaźnika były działki inwestycyjne położone w strefie ochrony konserwatorskiej, których parametry lub ustalenia planów miejscowych wykluczały możliwość jego zastosowania, wskaźnik powinien być ustalany indywidualnie, dopuszczono 0%),
- f) zabudowa usługowa – 15% / wskaźnik powinien być ustalany indywidualnie, w tym 0%,
- g) zabudowa produkcyjna – 10% / 20%.

(akta kontroli str. 159-161, 289-294, 1374-1376)

Łączna powierzchnia terenów zielonych i wód w Mieście według Studium II wynosiła 1 938 ha (29,6% całkowitej powierzchni Miasta), w tym: tereny zieleni obejmowały 668 ha (10,2%), tereny zieleni z usługami – 203 ha (3,1%), lasy – 887 ha (13,5%), ogrody działkowe 102 ha (1,6%), tereny wód powierzchniowych – 78 ha (1,2%). Dane te były zbieżne z danymi wykazanymi w sprawozdaniu PZP-1 Planowanie przestrzenne w gminie za 2022 rok, Dział I - *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. W sprawozdaniach PZP-1 za lata 2020-2021 nie podawano powierzchni przeznaczenia terenów w rozbiću na funkcje, ponieważ, jak wyjaśniła Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej: *we wskazanym okresie dokument Studium był w trakcie zmiany. (...) przy wypełnianiu edytowalnej wersji formularza PZP-1 w Dziale 1., w tabeli z pytaniem: „Czy gmina posiada obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy?”, po oznaczeniu krzyżykiem „poła 2. posiada, ale jest w trakcie zmiany” i zatwierdzeniu takiej treści, system uznaje Dział 1. za wypełniony. Po wygenerowaniu dokumentu tabela dotycząca powierzchni przeznaczenia terenów o poszczególnych funkcjach zawiera wartości „0”.*

(akta kontroli str. 299, 407-442, 1357-1360)

Zgodnie z zapisami Studium II, na kwiecień 2022 roku Miasto posiadało 104 obowiązujące, w całości lub części, mpzp. W przeprowadzonej na potrzeby studium analizie obowiązujących mpzp, dla zapewnienia spójności i względnej miarodajności wyników uwzględniono zgodność ich ustaleń z: 1/ wymogami art. 15 upzp; 2/ ustaleniami Studium I; 3/ przepisami szczególnymi dotyczącymi obszarów lub obiektów i inwestycji zlokalizowanych w granicach tych planów, a mających istotny wpływ na sposób zagospodarowania terenów; 4/ wydanymi decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Wyniki tej analizy wykazały, że w ramach oceny zgodności ustaleń obowiązujących planów z wymaganiami art. 15 ust. 2 upzp: w 95 (ze 104) planach nadal obowiązywały ustalenia dotyczące minimalnego udziału procentowego PBC w odniesieniu do powierzchni działki; w 54 planach nadal obowiązywały ustalenia dotyczące zasady kształtowania krajobrazu; w 102 planach nadal obowiązywały ustalenia dotyczące zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; w 91 planach nadal obowiązywały ustalenia dotyczące zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

(akta kontroli str. 266-276)

W Studium II wskazano, że obszary przestrzeni publicznych szczegółowo wyznaczane były w mpzp. W Studium I obszarów przestrzeni publicznych nie określono. Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej wskazała, że przepisy upzp (w wersji obowiązującej do 23 września 2023 r.) nie zawierały zasad wyznaczania obszarów przestrzeni publicznej. Ich definicja była niedookreślona, nie mająca dającej się precyzyjnie określić normatywnej treści, a jedynie wymagająca interpretacji w konkretnych przypadkach na podstawie wiedzy urbanistycznej w odniesieniu do ściśle określonych obszarów planistycznych. Ponadto Naczelnik wyjaśniła, że Studium I *procedowane było od lipca 2014 roku, to jest w czasie, w którym większość terenów zurbanizowanych w granicach miasta Suwałk posiadało już obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (sporządzone przeważnie na mapach w skalach 1:1000), szczegółowo wyznaczające funkcje terenów, w tym wskazujące granice terenów publicznych istotnych w kształtowaniu polityki przestrzennej miasta. Z uwagi na powyższe, w tworzonym Studium, którego graficzny zapis kierunków zobrazony został na mapie w skali 1:10 000, nie wyznaczono obszarów przestrzeni publicznych. W założeniach polityki przestrzennej miasta, wyrażonych w dokumencie Studium*

uznano, iż na terenie miasta w związku z ww. sytuacją nie ma potrzeby wskazywania wymienionych w art. 10 ust. 2 pkt. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obszarów przestrzeni publicznej, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych.

(akta kontroli str. 141-244, 346, 1357-1360)

W kwestii konsultacji społecznych przeprowadzanych przed przyjęciem Studiów Prezydent wyjaśnił, że mieszkańcy Suwałk byli o nich informowani poprzez obwieszczenia i ogłoszenia zamieszczone w siedzibie, na stronie internetowej oraz w Biuletynie Informacji Publicznej³³ Urzędu; ogłoszenie zamieszczono również w prasie lokalnej (Dwutygodnik Suwalski). W trakcie trwania konsultacji zorganizowane były dyskusje publiczne. Konsultacjom wraz z dokumentem Studium podlegały sporządzone na potrzeby tego dokumentu *Prognozy oddziaływania na środowisko przyrodnicze*. Prezydent wskazał również, że o ile liczba osób indywidualnie zapoznających się z dokumentami osobiście w siedzibie Urzędu czy też na stronie BIP była znaczna (liczba wyświetleń z wyłożenia w 2016 roku wyniosła ponad 800 odsłon, a w 2022 roku – ponad 1000), to w dyskusjach publicznych osobiście uczestniczyła mniejsza ich liczba, co odzwierciedlała ilość zgłoszonych uwag, odpowiednio: siedem i 22. Kwestie dotyczące terenów zieleni poruszone zostały w sześciu z nich, dotyczyły w szczególności: 1/ żądania zakazu planowania pasów ekologicznych przy rzece Czarna Hańcza; 2/ kwestionowania wprowadzenia do Studium obszaru chronionego krajobrazu bez wiedzy właścicieli terenu; 3/ żądania wprowadzenia zapisu nakazującego usunięcie istniejących linii średniego napięcia z obszaru doliny i pradoliny rzeki Czarna Hańcza; 4/ kwestionowania zasadności wyznaczenia w Studium ciągu ekologicznego od terenów pożwirowych przy ulicy Krasickiego do zalewu Arkadia; 5/ zawarcia w Studium proponowanego sposobu zagospodarowania doliny rzeki oraz wskazania wykluczających się celów, tj. ochrony środowisk cennych przyrodniczo i lokalizacji linii średniego i wysokiego napięcia – wszystkie powyższe uwagi odrzucono, ustalenia Studiów pozostały bez zmian; 6/ rekultywacji terenów powyrobiskowych złoża „Suwałki VII” w kierunku rolno-wodnym – uwagę uwzględniono, tekst Studium został uzupełniony w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1367-1370, 1390-1400)

1.5 Do dnia zakończenia kontroli NIK Miasto nie przystąpiło do podjęcia uchwały w sprawie sporządzenia planu ogólnego gminy, o której mowa w art. 13i ust. 1 upzp. Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej wyjaśniła, że podjęcie uchwały planowane jest na przełomie I i II kwartału 2024 roku, o ile do tego czasu obowiązywać będą wszystkie rozporządzenia wymagane art. 13m ww. ustawy, rozstrzygające w tej kwestii, w tym np. rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie sposobu wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy oraz dostępne będą kompletne dane Głównego Urzędu Statystycznego mające stanowić punkt wyjścia do sporządzenia wymaganych prawem bilansów i dające możliwość dokonania oceny prawidłowości prac planistycznych oraz zapewnienia czytelności danych zawartych w planie ogólnym.

(akta kontroli str. 1357-1359)

1.6 Od sierpnia 2003 roku w Wydziale Architektury i Gospodarki Przestrzennej Urzędu funkcjonowała Pracownia Urbanistyczna (od 2008 roku Referat Urbanistyki), zajmująca się m.in. sporządzaniem mpzp dla terenów położonych w granicach administracyjnych Miasta.

Na 1 stycznia 2020 r. w Mieście obowiązywało 88 mpzp, którymi objęto 4 634 ha, co stanowiło 70,7% całkowitej powierzchni Miasta. Na koniec lat 2020-2023 obowiązywało odpowiednio: 98, 104, 110 i 118³⁴ mpzp, którymi objęto: 4 959 ha, 5 010 ha, 5 467 ha i 5 979 ha, tj. odpowiednio: 75,7%, 76,4%, 83,5% i 91,3% powierzchni Miasta.

Na koniec grudnia 2023 roku w trakcie opracowania było 20 mpzp, w tym siedem dotyczyło terenów nie objętych dotychczas planami.

Według sprawozdań PZP-1 za lata 2020-2022, w mpzp powierzchnie przeznaczenia terenów przedstawiały się następująco:

³³ Dalej: „BIP”.

³⁴ W dniu 21 grudnia 2023 r. Uchwałą Nr LXV/857/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach przyjęto kolejny mpzp, nieobowiązujący jeszcze 31 grudnia 2023 r.

- zabudowy mieszkaniowej stanowiły odpowiednio: 16,2%, 16,1% i 13,9% powierzchni mpzp obowiązujących w Mieście,
- zabudowy usługowej: 12,1% w latach 2020-2021 i 6,9% w 2022 roku,
- użytkowane rolniczo – odpowiednio: 28,6%, 28,9% i 31%,
- zabudowy techniczno-produkcyjnej – odpowiednio: 13,1%, 13% i 11,8%,
- zieleni i wód: 8,9% w latach 2020-2021 i 19% w 2022 roku,
- komunikacji – odpowiednio: 19,4%, 19,3% i 16,3%,
- tereny infrastruktury technicznej: 1,7% w latach 2020-2021 i 1,1% w 2022 roku.

W latach 2020-2023 powierzchnia zieleni i wód na terenach objętych mpzp wynosiła odpowiednio: 441,4 ha, 445,9 ha, 1 038,7 ha i 1 085,2 ha; ich udział na terenach objętych mpzp w całkowitej powierzchni Miasta kształtował się na poziomie odpowiednio: 6,7%, 6,8%, 15,9% i 16,6%.
(akta kontroli str. 58, 402-442)

Analiza ośmiu losowo wybranych mpzp, w których w okresie objętym kontrolą dokonywano zmian w zakresie terenów zielonych, wykazała, że określono w nich m.in. granice, sposoby zagospodarowania i przeznaczenia terenów, a także zasady ochrony i kształtowania środowiska, przyrody i krajobrazu poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia w zagospodarowaniu w sposób uwzględniający lokalne uwarunkowania panujące na terenach objętych mpzp.

Badane mpzp nie zawierały zapisów wskazujących na konkretne działania związane z zielenią, wodami i zadrzewieniami. Z ogólnych ustaleń dotyczących tych terenów i określonych dla nich zakazów, nakazów i dopuszczeń w zagospodarowaniu wynikał obowiązek utrzymania istniejącej zieleni i ochrony przed zabudową.

Na terenach zieleni urządzonej w zależności od jej lokalizacji dopuszczano m.in. umieszczanie obiektów małej architektury, pomników, placów zabaw i boisk do gier zespołowych, ciągów pieszych i rowerowych, siłowni terenowych, oświetlenia i uzbrojenia terenu, budowę parterowych budynków i budowli prozdrowotnych, realizację systemu otwartej kanalizacji deszczowej tworzącej system małej retencji; zakazano m.in. lokalizowania parkingów, likwidacji istniejących zadrzewień z wyjątkiem sytuacji wynikających z potrzeb realizacji urządzeń infrastruktury technicznej, niszczenia lub uszkodzania brzegów wód powierzchniowych.

Na terenach zieleni nieurządzonej w zależności od jej lokalizacji dopuszczano m.in. pogłębienie i odkrzaczenie istniejącego zbiornika wodnego, o ile służyć to będzie ochronie przyrody; zakazano m.in. zabudowy z wyjątkiem infrastruktury technicznej, wykonywania prac ziemnych naruszających naturalne ukształtowanie terenu oraz prowadzenia jakiegokolwiek działalności degradującej środowisko, dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody, urządzania parkingów i obozowisk.

Na terenach zieleni parkowej dopuszczono m.in. wiaty i inne obiekty związane z podstawową funkcją terenu, w tym ustawiane na czas imprez masowych oraz instalacje przestrzenne, reklamy i pomniki; zakazano lokalizowania parkingów.

Na terenach lasów dopuszczono m.in. realizację budowli związanych z obsługą gospodarki leśnej oraz lokalizację dróg wewnętrznych, niezbędnych do prowadzenia gospodarki leśnej; zakazano m.in. zabudowy z wyjątkiem infrastruktury technicznej, dokonywania zmian stosunków wodnych, jeżeli zmiany te nie służą ochronie przyrody; nakazano w szczególności utrzymanie zieleni, prowadzenie prac pielęgnacyjnych istniejącego drzewostanu i uzupełnianie gatunkami rodzimymi oraz niedopuszczanie do zaciniania roślin runa leśnego.

Przeznaczenie terenów w poddanych analizie mpzp było zgodne z funkcją tych terenów opisaną w Studiach.

Udział zieleni, w tym lasów, terenów zieleni urządzonej i nieurządzonej, wód, zieleni parkowej, ogrodów działkowych w badanych mpzp wynosił od 3,4% do 95,8%³⁵ powierzchni obszaru objętego badanymi planami.

³⁵ W przypadku Uchwały Nr XLVIII/615/2022 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 lipca 2022 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Rodzinnych Ogrodów Działkowych "MALWA" w Suwałkach.

W analizowanych mpzp określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy PBC w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Udział ten był zróżnicowany w zależności od lokalizacji działki i terenu zabudowy. Dla obszarów objętych badanymi mpzp minimalny udział procentowy PBC w stosunku do powierzchni działki budowlanej dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej ustalono na poziomie od 10% do 35%, dla terenów zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej od 40% do 50%, dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej od 15% do 40%, dla terenów zabudowy usługowej od 5% do 45%, dla terenu parkingu publicznego od 20% do 30%, dla terenu zabudowy zagrodowej od 70% do 80%, dla terenów zieleni urządzonej oraz stałych rodzinnych ogrodów działkowych 80%.

W trzech (z ośmiu) mpzp wskaźniki PBC były niższe niż określone w obowiązującym Studium:

- w mpzp nr 89³⁶ na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 24U, 26U, 27U, 28U, 33UMW, 37MNU, 38MN i 39MN³⁷ ustalono minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego – 10%,
w Studium I wskaźnik dla zabudowy usługowej przyjęto na poziomie minimum 15%, a dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej – 25%,
- w mpzp nr 116³⁸ na terenach oznaczonych w części graficznej symbolami: 1MNS, 1MNS-U, 2MNS-U, 3MNS-U ustalono minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego – 10%, na terenie 1MWK – 15%, na terenie 1U³⁹ – 5%,
- w mpzp nr 18.5⁴⁰ na terenie oznaczonym w części graficznej symbolem 1MNW⁴¹ ustalono minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego – 40%,
w Studium II wskaźnik dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej przyjęto na poziomie minimum 15%, dla zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej – 50%, dla zabudowy wielorodzinnej – 35%, dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej – 25%, a dla zabudowy usługowej – 15%.

Wynikało to z zapisów Studiów, zgodnie z którymi ogólne zasady i standardy zagospodarowania terenów dotyczyły nowej zabudowy: „W Studium przyjęto niżej wymienione ogólne zasady i standardy zagospodarowania terenów i kształtowania nowej zabudowy, w tym zabudowy mieszkaniowej. Podane poniżej wielkości, jeśli dalsze zapisy Studium nie stanowią inaczej, powinny być uściślane w zależności od istniejących uwarunkowań (...)”. Ponadto Prezydent wyjaśnił, że ww. mpzp stanowią fragmenty zabudowanych i zainwestowanych, w większości przekształconych terenów, w granicach których na przestrzeni lat nastąpiły, podyktowane m.in. zmianami własnościowymi, zmiany sposobu użytkowania oraz przekształcenia już istniejącej zabudowy. Nie było więc możliwości zrealizowania w tych konturach wskaźników PBC w parametrach ustalonych w Studium. Prezydent pokreślił, że w Studium I i II wyraźnie wskazano, że ustalone w nich parametry dotyczące między innymi powierzchni biologicznie czynnej, nie odnoszą się do istniejącej już zabudowy. (...) Z uwagi na powyższe w procedurach sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w granicach ww. konturów, nastąpiło dopuszczone ustaleniami Studium uściślenie, wynikające wprost z faktycznego zainwestowania ww. terenów oraz innych czynników mających wpływ na kształtowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, w tym chociażby zapotrzebowania na miejsca postojowe w zależności od istniejącej na danym terenie funkcji obiektów. Ponadto Prezydent wskazał, powołując się na orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego, że: co do zasady Studium określa ogólne zasady, w tym

³⁶ Plan przyjęty Uchwałą Nr XXII/292/2020 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 27 maja 2020 r. Teren ograniczony ulicami: Gen. K. Pułaskiego, Świerkową, Modrzewiową, Grabową i Gen. Z. Podhorskiego w Suwałkach.

³⁷ Symbole: U - tereny zabudowy usługowej, UMW - tereny zabudowy usługowej z dopuszczeniem zabudowy mieszkalnej wielorodzinnej, MNU - teren zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, MN - tereny zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej.

³⁸ Plan przyjęty Uchwałą Nr LVIII/768/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 28 czerwca 2023 r. Teren ograniczony ulicami: Modrzewiową, Majora Stefana Buczyńskiego, Papieża Jana Pawła II i Karola Brzostowskiego w Suwałkach.

³⁹ Symbole: MNS - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej, MNS-U - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szeregowej lub grupowej lub usług, MWK – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej pierzejowej, U - teren usług.

⁴⁰ Plan przyjęty Uchwałą Nr LVI/739/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 26 kwietnia 2023 r. Teren położony po północnej stronie ulicy Zastawie od nr 26 do nr 44 w Suwałkach.

⁴¹ Symbol MNW - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej.

wskazniki dotyczące kształtowania zabudowy, ale to dopiero na etapie sporządzania planów miejscowych następuje szczegółowa analiza.

W poddanych badaniu mpzp jako definicję PBC wskazywano: 1/ definicję zgodną z obowiązującymi przepisami prawa – w trzech (z ośmiu) planach; 2/ definicję zawartą w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – w trzech (z ośmiu) mpzp; 3/ teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² oraz wodę powierzchniową na tym terenie; do powierzchni terenu biologicznie czynnego nie wlicza się powierzchni dojazdów – w dwóch (z ośmiu) planach.

W ramach procedury uchwalania mpzp mieszkańcy Miasta składali uwagi i wnioski, w tym dotyczące terenów zielonych. Nieuwzględnione przez Urząd wnioski dotyczyły m.in.: 1/ zmniejszenia terenów zieleni urządzonej i umożliwienia budowy na nich garaży szeregowych betonowych prywatnych oraz parkingów; 2/ przekształcenia działki zawierającej się w granicach m.in. lasów na działkę budowlaną; 3/ zmniejszenia wskaźnika PBC ustalonej dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z 50% na 40%; 4/ zmiany przeznaczenia działek z terenu rolnego i zieleni nieurządzonej śródpolnej, zalecaniej do kształtowania zieleni krajobrazowej i ciągów ekologicznych, na zabudowę mieszkalną jednorodzinna.

W mpzp nie zamieszczano zapisów na temat alternatywnych form zwiększania udziału terenów zielonych w Mieście oraz zapisów nawiązujących do Krajowej Polityki Miejskiej 2023⁴². W trzech (z ośmiu zbadanych) planach nakazano utrzymanie zadrzewienia i zieleni śródpolnej, prowadzenie prac pielęgnacyjnych istniejącego drzewostanu i uzupełnianie gatunkami rodzimymi w celu kształtowania ciągów ekologicznych i zieleni krajobrazowej, a w jednym – wskazano, że powierzchnię terenu biologicznie czynnego należy zagospodarować zielenią urządzoną niską i wysoką.

(akta kontroli str. 159, 290, 443-641, 1361-1365)

1.7 W latach 2020-2023 Urząd nie dysponował kompleksową, obejmującą obszar całego miasta, diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia i dostępności dla mieszkańców Suwałk. W złożonych wyjaśnieniach Prezydent wskazał na dokument pn. *Analiza i ocena zasobów przyrodniczych wybranych terenów miasta Suwałk*, opracowany na zlecenie Urzędu w 2020 roku na potrzeby opracowywanego wówczas Studium II, a którego wykonawcą była firma zewnętrzna. W ramach ww. opracowania m.in. zrealizowano szczegółową inwentaryzację przyrodniczą ośmiu powierzchni wskazanych przez Urząd, znajdujących się w granicach Miasta; dokonano oceny stanu środowiska i jego zagrożeń na terenie wszystkich zinwentaryzowanych obiektów przyrodniczych; określono zasady ochrony wytypowanych do objęcia ochroną prawną obiektów; przeprowadzono waloryzację przyrodniczą określającą znaczenie badanych obiektów dla przyrody Gminy, wskazano zasoby przyrodnicze Miasta.

Jako dokument poruszający problematykę diagnozy stanu przyrody i zieleni miejskiej Prezydent wskazał również „Mapę Drogową Transformacji w kierunku neutralności i odporności klimatycznej”.

(akta kontroli str. 353-366, 1367-1370)

1.8 Prezydent wyjaśnił, że poza dokumentami strategicznymi i planistycznymi Miasta określonymi w przepisach prawa, zagadnienie związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych, w szczególności w odniesieniu do obszaru śródmieścia, rozpatrywane było przez zespół zewnętrznych specjalistów na etapie sporządzania Gminnego Programu Rewitalizacji Miasta Suwałk do roku 2030, uchwalonego uchwałą Nr LXII/813/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 października 2023 r.

(akta kontroli str. 1367-1370)

1.9 Zgodnie z art. 8 ust. 3 upzp, Prezydent powołał⁴³ Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną⁴⁴ oraz określił dla niej Regulamin. Do zadań Komisji należało opiniowanie

⁴² Stanowiącej załącznik do uchwały nr 198 Rady Ministrów z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Krajowej Polityki Miejskiej.

⁴³ Zarządzeniem Nr 399/2018 z dnia 26 listopada 2018 r. zmienionym zarządzeniami Prezydenta: Nr 164/2020 z 8 kwietnia 2020 r. i Nr 219/2023 z 21 czerwca 2023 r.

⁴⁴ Dalej: „Komisja”.

dokumentów dotyczących budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego, w szczególności projektów uchwał w sprawie mpzp, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz ich zmian, koncepcji lub projektów inwestycji oraz innych dokumentów wskazanych do zaopiniowania przez Prezydenta.

W okresie objętym kontrolą Komisja przedstawiała Prezydentowi opinie, uwagi i propozycje odnośnie zachowania i zwiększenia terenów zielonych na obszarze Miasta:

- we wrześniu 2020 roku, omawiając bilans terenu sporządzony na potrzeby zmiany Studium, ustalono, że: w planach miejscowych wskaźnik PBC powinien wynosić minimum 35% dla terenów zabudowy mieszkaniowej; tereny nadrzeczne włączyć w miejski system terenów rekreacyjnych i zieleni; korytarz rzeki Czarnej Hańczy powinien pełnić główną rolę w systemie zieleni miejskiej, stąd należy dążyć do poszerzania terenów zieleni wzdłuż rzeki i ich pozyskiwania na cel przestrzeni publicznych, a także chronić wyznaczone w planach tereny zieleni przed zabudową,
- w czerwcu 2021 roku dla opiniowanego mpzp zawnioskowano o umożliwienie włączenia wskazanych terenów w system terenów zieleni publicznej,
- we wrześniu 2021 roku dla omawianych mpzp ustalono: utrzymać PBC na poziomie 15% i wprowadzić nakaz zachowania cennych przyrodniczo drzew, dopuszczając wycinkę jedynie ze względów sanitarnych i w kolizji z wjazdem na teren (w dwóch przypadkach); wzdłuż rzeki wydzielić tereny zielone,
- w lutym 2022 roku postanowiono usunąć ze wskazanego terenu omawianego mpzp⁴⁵ wskaźnik dotyczący wartości PBC,
- w sierpniu 2022 roku projekt jednego z mpzp zaopiniowano pozytywnie po uwzględnieniu m.in. wydzielenia ze wskazanego konturu odrębnego terenu zieleni, jako przestrzeni publicznej zgodnie z ustaleniami studium dotyczącymi wyznaczania ciągów ekologicznych,
- we wrześniu 2023 roku dla jednego z projektów mpzp ustalono wzdłuż wskazanych obszarów wyznaczyć teren zieleni urządzonej obejmujący zieleni wysoką.

Projekty mpzp objęte badaniem opisanym w pkt 1.6 niniejszego wystąpienia pokontrolnego zostały pozytywnie zaopiniowane przez Komisję. W przedkładanych opiniach do projektów mpzp Komisja zawierała uwagi w zakresie kształtowania zieleni, m.in. wydzielenia ze wskazanego konturu terenu zieleni, jako przestrzeni publicznej zgodnie z ustaleniami Studium II dotyczącymi wyznaczenia ciągów ekologicznych, przejęcia przez Miasto fragmentów wskazanych działek pod cel publiczny w postaci zieleni.

(akta kontroli str. 642-721)

1.10 Jako główną barierę związaną z wdrażaniem w życie zapisów Studiów w zakresie zachowania i rozwoju terenów zielonych w Gminie Naczelnik Wydziału Architektury i Gospodarki Przestrzennej wskazała brak wystarczającej ilości środków na sfinansowanie w pełni z jednej strony wykupu terenów nadal pozostających w rękach prywatnych, a niezbędnych na realizację celów publicznych w ww. zakresie, z drugiej zaś na samą ich realizację. Naczelnik wyjaśniła, że *Miasto może pozyskiwać grunty wyłącznie na cele publiczne, w tym wskazane w Studium i planach miejscowych. Realizacja inwestycji na tych terenach uzależniona jest jednak od posiadanych środków w budżecie uchwalanym na dany rok. Środki te są co roku rezerwowane, ale nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb.*

(akta kontroli str. 1357-1360)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta uwzględniono zagadnienia dotyczące utrzymania i zwiększania terenów zielonych, przyjęto adekwatne cele w tym zakresie oraz przewidziano monitoring ich realizacji. Zapisy poszczególnych dokumentów były spójne w przedmiocie zieleni miejskiej.

W Studiach, w ogólnych zasadach i standardach zagospodarowania terenów i kształtowania nowej zabudowy, szczegółowo wskazano m.in. minimalny procentowy udział PBC

⁴⁵ Teren rolniczy będący przedmiotem ustaleń mpzp rejonu Rodzinnych Ogrodów Działkowych "MALWA" w Suwałkach.

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, z wyjątkiem określenia tego wskaźnika dla terenu śródmieścia w Studium.

Urząd nie opracował kompleksowej, obejmującej obszar całego miasta, diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni z uwzględnieniem ich równomiernego rozmieszczenia i dostępności dla mieszkańców Suwałk, natomiast posiadał rzetelnie przygotowane opracowania ekofizjograficzne, prognozy oddziaływania na środowisko oraz analizę i ocenę zasobów przyrodniczych wybranych terenów sporządzane w ramach prowadzonych prac planistycznych.

Urząd systematycznie opracowywał mpzp. Skutecznie działania w tym zakresie pozwoliły na zwiększenie pokrycia planami powierzchni Miasta z 70,7% na dzień 1 stycznia 2020 r. do 91,3% na koniec 2023 roku. Objęte badaniem osiem mpzp sporządzano na podstawie Studiów w sposób prawidłowy. Określono w nich zasady ochrony przyrody i terenów zielonych poprzez formułowanie ogólnych ustaleń dotyczących tych terenów oraz zakazy, nakazy i dopuszczenia w zagospodarowaniu. Przeznaczenie terenów w badanych planach było zgodne z ich funkcją opisaną w Studiach. W trakcie procedury planistycznej zasięgano opinii Komisji oraz umożliwiano składanie uwag i wniosków mieszkańcom Miasta.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Zarządzanie terenami zielonymi w mieście

2.1 W Urzędzie nie sporządzono kompleksowej inwentaryzacji zieleni miejskiej. Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska wyjaśnił, że głównym powodem nieprzystąpienia do stworzenia takiej inwentaryzacji były wysokie koszty jej wykonania oraz koszty stałych aktualizacji. Dodał: *Nie oznacza to, że w Suwałkach nie kontroluje się stanu zieleni w mieście, poprzez działania inwentaryzacyjne. Zieleni poddawana jest cyklicznym przeglądom okresowym (np. pozimowym), gdzie stwierdza się konieczność jej rekonstrukcji, odświeżenia, nawożenia, wysiania trawy, natlenienia i innych zabiegów pielęgnacyjnych. Należy dodać, że choć kompleksowa inwentaryzacja nie jest obligatoryjna, niemniej Miasto Suwałki stale dąży poprzez inwentaryzacje częściowe do stworzenia inwentaryzacji całościowej.* Na terenie Miasta zostały przeprowadzone częściowe inwentaryzacje m.in.: w ramach oględzin dendrologicznych oraz pomiaru drzew zlokalizowanych pomiędzy ulicami Gen. K. Pułaskiego i M. Reja, w ramach realizacji projektu zagospodarowania terenu zieleni między ulicami A. Putry i Gen. A. W. Andersa, w ramach projektu parku sensorycznego na odcinku od ul. 24 Sierpnia do ul. T. Kościuszki oraz w związku z wystąpieniem inwazyjnych gatunków obcych występujących w okresie czerwiec – wrzesień na terenie Miasta.

(akta kontroli str. 722-723, 1390-1401)

Ponadto Naczelnik dodał, że: *w sposób ewolucyjny dokonuje się ciągłego zwiększania powierzchni terenów zielonych poprzez tworzenie parków kieszonkowych oraz projektów typu „rozbetonowanie miasta” – nasadzenia drzew wraz z roślinnością współistniejącą.* Inwentaryzacji dokonuje się w przypadku: *potrzeby uzyskania pozwolenia na budowę, planowania lub realizacji inwestycji (...), złożenia wniosku o wycinkę i sporządzenia projektu nasadzeń zastępczych, wyceny wartości drzew i oceny stanu zdrowotnego drzew (...), udzielenie decyzji o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko. (...) Miasto Suwałki posiada również wykaz drzew ustanowionych pomnikami przyrody.*

(akta kontroli str. 722-723)

2.2 W Urzędzie nie wyznaczono zespołu/komórki organizacyjnej lub stanowiska ds. koordynacji wszystkich zadań związanych z terenami zielonymi w mieście. Prezydent wyjaśnił, że *jednostką odpowiedzialną za koordynację zadań związanych z terenami zielonymi w mieście jest Zarząd Dróg i Zieleni w Suwałkach, który wyodrębnił w swojej strukturze komórkę organizacyjną Dział Zieleni Miejskiej, odpowiedzialny m.in. za⁴⁶:*

- planowanie, organizowanie oraz wykonywanie prac mających na celu zapewnienie należytego utrzymania terenów zielonych będących w zarządzaniu ZDiZ,
- przygotowywanie koncepcji zagospodarowania terenów zielonych będących w zarządzaniu ZDiZ,

⁴⁶ Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi ZDiZ nadanymi kolejno zarządzeniami Dyrektora ZDiZ Nr 23/2019 z 8 kwietnia 2019 r. i Nr 23/2021 z dnia 23 kwietnia 2021 r.

- składanie wniosków na wycinkę drzew i krzewów z terenów miejskich zarządzanych przez ZDiZ,
- opiniowanie dokumentacji w zakresie zieleni,
- udział w komisji ds. uzgadniania dokumentacji projektowych, planów zagospodarowania przestrzennego,
- kontrola stanu zieleni na terenie miasta Suwałki,
- prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych pomników przyrody zgodnie z obowiązującą uchwałą Rady Miejskiej w Suwałkach,
- zakup i produkcja rozsad kwiatów i bylin oraz kompostu i materiału ziemnego,
- składanie wniosków na wycinkę drzew i krzewów z terenów miejskich zarządzanych przez ZDiZ,
- przekazywanie i odbiór zajętego pasa drogowego w zakresie zieleni miejskiej,
- nadzór nad wykorzystywaniem terenów zieleni miejskiej przez jednostki zewnętrzne oraz opiniowanie wniosków dot. organizacji imprez, wystaw oraz działań plenerowych na terenach zieleni miejskiej a także ich zajęcia na inne cele.

(akta kontroli str. 1367-1371)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu⁴⁷, nadzór nad ZDiZ do 19 lutego 2023 r. przypisany był do zadań Wydziału Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej, a od 20 lutego 2023 r. do Wydziału Gospodarki Komunalnej i Nadzoru Właścicielskiego.

Sprawami związanym z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zajmowały się też następujące komórki organizacyjne w Urzędzie:

1. Wydział Ochrony Środowiska⁴⁸, do którego należało m.in.: opracowywanie programów ochrony środowiska miasta; prowadzenie spraw związanych z ustanowieniem, funkcjonowaniem oraz zniesieniem form ochrony przyrody na terenie miasta; prowadzenie spraw związanych z usuwaniem drzew i krzewów wymagających zezwolenia; nadzór nad bieżącym utrzymaniem terenów zieleni, zakładaniem nowych terenów oraz nasadzeniami; prowadzenie procedury administracyjnej związanej z wydawaniem decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych; realizacja zadań związanych z przeprowadzaniem Strategicznych Ocen Oddziaływania na Środowisko dla opracowywanych projektów dokumentów.
2. Wydział Architektury i Gospodarki Przestrzennej, który zajmował się m.in.: sporządzaniem projektów uchwał w sprawach planowania przestrzennego; sporządzeniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i ich zmian; sporządzaniem ocen i analiz w zakresie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta, aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; przygotowaniem opinii o przeznaczeniu terenu i o projektach inwestycyjnych; prowadzeniem spraw dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy i inwestycji celu publicznego wraz z przygotowaniem projektu decyzji w sprawie i analiz, w tym cech zabudowy i zagospodarowania terenu; prowadzeniem spraw dotyczących zatwierdzenia projektów budowlanych i wydania pozwolenia na budowę lub rozbiórkę oraz ich zmian i przeniesień oraz wygaszanie pozwoleń na budowę; rozpatrywaniem zgłoszeń budowy.
3. Wydział Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych, którego działania obejmowały m.in.: inicjowanie i koordynowanie prac w zakresie opracowywania strategii i programów dotyczących rozwoju miasta; sporządzanie bieżących oraz okresowych analiz i ocen rozwoju społeczno-gospodarczego miasta, w tym: analizowanie poziomu życia mieszkańców i zgłaszanych przez nich potrzeb oraz monitorowanie społecznych skutków polityki gospodarczej prowadzonej przez władze miasta; opracowywanie i opiniowanie pod

⁴⁷ W okresie objętym kontrolą obowiązywały regulaminy organizacyjne nadane kolejno zarządzeniami Prezydenta Miasta Suwałk nr: 289/2019 z 1 sierpnia 2019 r. 99/2020 z 19 lutego 2020 r., 308/2021 z 13 sierpnia 2021 r., 1/2022 z 3 stycznia 2022 r. oraz 67/2023 z 20 lutego 2023 r.

⁴⁸ Do 19 lutego 2023 r. Wydział Ochrony Środowiska i Gospodarki Komunalnej

względem celowości projektów inwestycji oraz innych przedsięwzięć gospodarczych finansowanych z budżetu miasta.

4. Wydział Inwestycji, do którego należało m.in.: przygotowanie i realizacja inwestycji miejskich obejmujących w szczególności budowę, rozbudowę, przebudowę oraz remonty m.in.: miejskich obiektów sportu i rekreacji oraz dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i wewnętrznych, mostów oraz inżynierskich urządzeń drogowych usytuowanych w granicach administracyjnych miasta. (akta kontroli str. 724-774)

Ponadto, Prezydent poinformował, że: *sprawy związane z bieżącym utrzymaniem terenów zielonych, stanowiących własność miasta Suwałki prowadzą również jednostki miejskie zarządzające terenami miejskimi, w ramach obszaru swojej działalności: Zarząd Budynków Mieszkalnych TBS w Suwałkach Sp. z o.o. oraz Ośrodek Sportu i Rekreacji w Suwałkach.*

(akta kontroli str. 1367-1371)

2.3 W latach 2020-2023 w budżecie Miasta zaplanowano 15 939,7 tys. zł na utrzymanie już istniejących i na zwiększenie terenów zielonych, z czego wydatkowano 11 759,7 tys. zł, co stanowiło 0,54% wszystkich wydatków ogółem Gminy, w tym: 8 931,9 tys. zł wydatki bieżące oraz 2 827,8 tys. zł wydatki majątkowe.

W poszczególnych latach wydatki na ten cel wynosiły⁴⁹:

- w 2020 roku 3 319,3 tys. zł, co stanowiło 0,64% wydatków ogółem, w tym: wydatki bieżące 2 213,9 tys. zł i wydatki majątkowe 1 105,4 tys. zł;
- w 2021 roku 2 811,4 tys. zł, co stanowiło 0,53% wydatków ogółem w tym: wydatki bieżące 2 426,6 tys. zł i wydatki majątkowe 384,8 tys. zł;
- w 2022 roku 3 093,3 tys. zł, co stanowiło 0,55% wydatków ogółem, w tym: wydatki bieżące 2 421,8 tys. zł i wydatki majątkowe 671,5 tys. zł;
- w 2023 roku 2 535,7 tys. zł, co stanowiło 0,43% wydatków ogółem, w tym: wydatki bieżące 1 869,6 tys. zł i wydatki majątkowe 666,1 tys. zł. (akta kontroli str. 775-842)

W ramach wydatków bieżących zrealizowano takie zadania jak: całoroczne utrzymanie zieleni zorganizowanej istniejącej (tj. pielęgnacja trawników, kwietników, drzew i krzewów, grabienie, koszenie, nawożenie); zakładanie i pielęgnacja nowych/sezonowych kwietników, drzew i krzewów; pielęgnacja roślin drzewiastych (tj. podlewanie, nawożenie, cięcie, odchwaszczanie, uzupełnianie palików, ściółkowanie); zagospodarowanie odpadów organicznych i wytworzenie kompostu; zakładanie i renowacja terenów zielonych (tj. renowacja trawników, sadzenie drzew i krzewów, nadzór nad firmami zewnętrznymi wykonującymi prace dot. renowacji zieleńców); utrzymanie poboczy dróg; wykonanie prac w zakresie konserwacji rzeki Czarna Hańcza; płoszenie gawronów⁵⁰; przygotowanie i przeprowadzenie konkursu „Gdzie te piękne ogrody i kwieciste balkony”; utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych oraz pomników i tablic upamiętniających wydarzenia lokalne; dekoracja miasta flagami; utrzymanie i konserwacja ławek parkowych; zrabkowanie gałęzi drzew. (akta kontroli str. 843-932)

Szacunkowa wartość pozyskanych środków zewnętrznych tj. środków unijnych w latach 2020 i 2021 na zachowanie i zwiększenie terenów zielonych wynosiła 327,4 tys. zł⁵¹. Środki te zostały przeznaczone m.in. na inwestycje: „Rewitalizacja starej łaźni oraz bulwarów nad rzeką Czarna Hańcza” – 227,8 tys. zł (2020 rok), „Przebudowa układu komunikacyjnego w ciągu drogi wojewódzkiej nr 655 – III etap” – 66,5 tys. zł (2020 rok), rozbudowa ulicy Leśnej w ramach projektu „Poprawy jakości systemu transportu publicznego w mieście Suwałki – III etap” – 19,9 tys. zł (2020 rok) oraz wykonanie ścieżki rowerowej i chodnika przy ul. Szpitalnej w ramach „Poprawy jakości systemu transportu publicznego w mieście Suwałki – IV etap” – 13,2 tys. zł (2021 rok).

W 2020 roku wpływy z tytułu kar za zniszczenie terenów zieleni albo drzew lub krzewów oraz nielegalne usunięcie drzew lub krzewów wyniosły 2,5 tys. zł, natomiast w latach 2021-2023 Urząd nie nakładał kar pieniężnych z tego tytułu. (akta kontroli, str. 775-776, 933-956)

⁴⁹ Łącznie wydatki Wydziału Inwestycji i ZDiZ..

⁵⁰ Na podstawie decyzji Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku.

⁵¹ W 2020 roku – 314,2 tys. zł oraz w 2021 roku – 13,2 tys. zł.

2.4 W Urzędzie nie opracowano odrębnego dokumentu dotyczącego planowania inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Jak wyjaśnił Prezydent, zadania te co roku są planowane i realizowane w ramach budżetu Miasta zgodnie z przyjętą uchwałą Rady Miejskiej w Suwałkach na dany rok. Ponadto, Miasto posiada „Gminny Program Rewitalizacji Miasta Suwałk do roku 2030”⁵², na podstawie którego realizowane są inwestycje dotyczące zachowania i zwiększania terenów zielonych w mieście oraz podejmowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne. W okresie objętym kontrolą NIK obowiązywał również „Zintegrowany Program Rewitalizacyjny Miasta Suwałki na lata 2017-2023”⁵³, który zakładał nadanie nowej funkcji terenom niezagospodarowanym i zaniedbanym nad rzeką Czarna Hańcza, nasadzenie dużej ilości zieleni oraz tworzenie ciągów komunikacyjnych dla pieszych i rowerów, budowę placów rekreacyjnych, siłowni zewnętrznych, boisk czy placów zabaw na terenie całego miasta. Dodatkowo ZDiZ opracował „Strategię rozwoju ponadlokalnego ZIT MOF Suwałk do roku 2030”, która pełniła funkcję strategii ZIT, przy opracowaniu i realizacji strategii ponadlokalnej Miejskiego Obszaru Funkcjonalnego Suwałk dla partnerstwa Miasta Suwałki oraz Gminy Suwałki na mocy porozumienia podpisanego w dniu 2 sierpnia 2022 r. Przedmiotowy dokument będzie służył realizacji wspólnych przedsięwzięć rozwojowych w tym inwestycji w tereny zielone obu samorządów w perspektywie finansowej 2021-2027. (akta kontroli, str. 933-975)

W okresie objętym kontrolą, w Mieście nie prowadzono inwestycji, które związane były wyłącznie z zielenią miejską. Natomiast w ramach 35 zrealizowanych w tym czasie zadań, polegających m.in. na budowie i rozbudowie ulic, parkingów oraz budowie infrastruktury sportowej (boisk, bieżni, skoczni), wykonano także prace odnoszące się do zieleni, na które wydatkowano 2 643 tys. zł⁵⁴. Kwota ta została przeznaczona m.in. na zagospodarowanie terenu pasa drogowego, na nasadzenia rond czy rewitalizację starej łąki oraz bulwarów nad rzeką Czarna Hańcza. W dokumentach strategicznych Miasta, uwzględnione i przewidziane były 22 (z 35 ww.) zadania inwestycyjne⁵⁵, dziewięć inwestycji zostało zrealizowanych w ramach środków z Suwalskiego Budżetu Obywatelskiego, co szerzej opisano w punkcie 2.9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli, str. 962-965, 1389)

2.5 W latach 2020-2023 Miasto nabyło 0,1477 ha⁵⁶ gruntów stanowiących tereny zielone, z przeznaczeniem na realizację celu publicznego pod budowę pasa drogowego – 0,0912 ha oraz 0,0565 ha w związku z realizacją roszczenia o wykup zgodnie z art. 13 ust. 2 ustaw z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵⁷. Nie nabywano w tych latach nieruchomości z przeznaczeniem na tereny zielone w drodze zamiany. (akta kontroli, str. 976)

W ww. okresie Miasto sprzedało 18 działek o łącznej powierzchni 1,0342 ha⁵⁸ przeznaczonych na tereny zielone, głównie w celu poprawienia warunków zagospodarowania nieruchomości przyległych. 16 działek sprzedano w drodze bezprzetargowej za łączną kwotę 632,1 tys. zł, a dwie w drodze przetargu ustnego ograniczonego za kwotę 12,8 tys. zł. Wszystkie działki, objęte były miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie było przypadków występowania z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę na tych działkach. (akta kontroli, str. 977-988)

2.6 Powierzchnia wszystkich terenów zieleni w Mieście, w tym: lasy, nieużytki, cmentarze, w pasach drogowych, rolne, zieleni urządzona i nieurządzona itd., w badanym okresie nieznacznie zmniejszyła się i kształtowała na poziomie około 67% powierzchni ogólnej Gminy, i tak: w 2020 roku – 44 382 799 m² (67,7%), w 2021 roku – 44 307 002 m² (67,6%), w 2022 roku – 44 241 248 m² (67,5%), w 2023 roku – 44 121 896 m² (67,3%). W okresie objętym kontrolą

⁵² Na podstawie Uchwały Nr LXII/813/2023 Rady Miasta w Suwałkach z dnia 25 października 2023 r.

⁵³ Na podstawie Uchwały Nr XXXV/424/2017 Rady Miasta w Suwałkach z dnia

⁵⁴ Łączna kwota 35 inwestycji w latach 2020-2023 uwzględniających zieleni – 124 108 tys. zł.

⁵⁵ „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020” i „Dokument Implementacyjny do Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta Suwałki do roku 2020 z perspektywą do roku 2023” – 4 inwestycje; „Program budowy nawierzchni ulic lokalnych w Suwałkach w latach 2020-2023” – 14 inwestycje; „Wieloletnia Prognoza Finansowa Miasta Suwałki na lata 2019-2040 – 1 inwestycja; Zintegrowany Program Rewitalizacyjny Miasta Suwałki na Lata 2017-2023” – 2 inwestycje.

⁵⁶ 0,1357 ha w 2020 roku i 0,012 ha w 2022 roku.

⁵⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm.

⁵⁸ W tym: 13 działek o pow. 0,7053 ha w 2021 roku, trzy o pow. 0,3270 ha w 2022 roku i jedną o pow. 0,0019 w 2023 roku.

nastąpił niewielki wzrost wskaźników powierzchni terenów zielonych przypadających na jednego mieszkańca Miasta Suwałki, kształtował się następująco: 2020 rok – 637,33 m², 2021 rok – 643,63 m², 2022 rok – 645,62 m², 2023 – 644,74 m².

Powierzchnia terenów zieleni ogólnodostępnej urządzonej zwiększała się z 1 080 000 m² w 2020 roku do 1 135 169,6 m² w 2023 roku⁵⁹. Wskaźnik powierzchni terenów zieleni ogólnodostępnej przypadającej na jednego mieszkańca w latach 2020-2023 wynosił odpowiednio: 15,5 m², 15,9 m², 16,4 m², 16,5 m². (akta kontroli, str. 989-1002)

2.7 Urząd nie dysponował zbiorczymi danymi dotyczącymi usuwania drzew i krzewów z terenów nieruchomości gminnych. Z danych pozyskanych z jednostek organizacyjnych Urzędu wynika, że w latach 2020-2023 Miasto uzyskało łącznie 118 zezwoleń na usunięcie 401 drzew i krzewów z terenu nieruchomości gminnych, tj.: w 2020 roku – 35 zgód w 2021 roku – 29, w 2022 roku – 30, w 2023 roku – 24. W miejsce usuniętych lub w miejsca wskazane w decyzji nasadzono łącznie 1 058 drzew, tj. o 163,8% drzew więcej niż usunięto oraz obsadzono 4 891 m² powierzchni krzewami. (akta kontroli, str. 966-967, 973-975, 1003-1007)

Dane o usuniętych i nasadzonych drzewach i krzewach były ujmowane w dziale 3 tereny zieleni w miastach i wsiach *Sprawozdania SG-01 Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska dane dotyczące ubytków i nasadzeń drzew* za dany rok, które były przekazywane do Głównego Urzędu Statystycznego w wymaganym terminie, tj. do 22 lutego każdego roku za rok poprzedni. Informacje te były sporządzane na podstawie składanych co 6 miesięcy sprawozdań Starostwa Powiatowego w Suwałkach, które prowadzi sprawy związane z wycinką drzew na terenie użytków leśnych oraz na podstawie zestawień przygotowanych przez podmioty gospodarujące zielenią na terenach Miasta (tj. ZDiZ, Zarząd Budynków Mieszkalnych TBS w Suwałkach Sp. z o.o. i Ośrodek Sportu i Rekreacji w Suwałkach).

(akta kontroli, str. 990-1002)

Na podstawie czterech inwestycji prowadzonych w latach 2020-2023, w ramach, których usunięto największą liczbę drzew, stwierdzono, że wnioski o wydanie zezwoleń na wycinkę skierowano do właściwego organu, tj.: trzy wnioski przekazano do Suwalskiego Parku Krajobrazowego, który był upoważniony do przyjmowania i rozpatrywania wniosków w imieniu Marszałka Województwa Podlaskiego⁶⁰, a jeden do Miejskiego Konserwatora Zabytków. Gmina wywiązywała się z obowiązków nałożonych w otrzymanych decyzjach na usunięcie drzew lub krzewów: dokonując nasadzeń zastępczych w wyznaczonym terminie oraz we wskazanych miejscach w decyzji; liczba nasadzonych drzew oraz powierzchnia nasadzonych krzewów, a także ich gatunki były zgodne z udzielonym zezwoleniem; terminowo przekazała informacje do organów wydających zezwolenia o wykonaniu nasadzeń zastępczych. (akta kontroli, str. 1020-12481)

Przeprowadzone oględziny czterech ww. inwestycji nasadzeń zastępczych wykazały ich zgodność z otrzymanymi decyzjami. (akta kontroli, str. 1013-1019)

Urząd nie prowadził rejestrów, ewidencji odzwierciedlających dane ujęte w zezwoleniach na wycinkę drzew i krzewów. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu *dokumentacja ta jest gromadzona i prowadzona w ramach prowadzonych spraw przez jednostki, które są ewidencjonowane zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt dla danej jednostki organizacyjnej.* (akta kontroli, str. 1008-1012)

2.8 W okresie objętym kontrolą Prezydent wydał 152 decyzje zezwalające na usunięcie 1 048 szt. drzew, w tym nałożył obowiązek na przesadzenie 15 szt. drzew z terenów nieruchomości innych niż tereny nieruchomości gminnych⁶¹, z czego łącznie usunięto 966 szt. drzew⁶². Zgodnie z decyzjami zostało nasadzonych 1 067 szt. drzew (odpowiednio: 328, 396, 78, 265), o 10,5% więcej niż usunięto. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Ochrony Środowiska Urzędu, decyzje nie nakładały obowiązku odsadzenia konkretnych gatunków drzew wycinanych, ponieważ Miastu zależy na odsadzaniu drzew za wycinkę. Związane jest to z gwałtownym wzrostem cen rynkowych drzew w ostatnich latach w stosunku do ustalonych

⁵⁹ 1 100 000 m² – 2021 rok, 1 128 800 m² – 2022 rok.

⁶⁰ Upoważnienie z dnia 15 stycznia 2016 r. znak: DOS-II.087.3.2016.

⁶¹ W tym: w 2020 roku – 43 decyzje na usunięcie 380 drzew, w 2021 roku – 32 decyzje na usunięcie 231 drzew, w 2022 roku – 38 decyzji na usunięcie 110 drzew, w 2023 roku – 39 decyzji na usunięcie 327 drzew.

⁶² Wg danych uzyskanych do dnia zakończenia czynności kontrolnych tj. 27 lutego 2024 r.

wysokości opłat za usunięcie drzew zgodnie z § 1 *Rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie wysokości stawek i opłata za usunięcie drzew i krzewów z dnia 3 lipca 2017 roku*⁶³. Miasto nie chce, aby doszło do sytuacji, że dla podmiotu będzie korzystniej ponieść opłatę za wycinkę, niż odsadzić drzewa. W latach 2020-2023 nie wpływały wnioski o zgodę na usunięcie krzewów. (akta kontroli, str. 1249-1252)

Urząd w latach 2020-2023 rozpatrzył 363 zgłoszenia dotyczące zamiaru usunięcia drzew (odpowiednio: 87, 82, 94, 100 zgłoszeń). (akta kontroli, str. 1251-1252)

2.9 W okresie objętym kontrolą, mieszkańcy Suwałk zgłosili do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego 113 projektów⁶⁴, w tym 15 (13,3%) ukierunkowanych na zielen miejską⁶⁵. Zrealizowano ogółem 56 projekty o wartości odpowiednio: 8 921,2 tys. zł, w tym siedem (12,9%) dotyczących zieleni miejskiej za 693,3 tys. zł⁶⁶, wśród których były:

- „Rozbudowa Alei na Osiedlu Hańcza – skuteczna walka ze smogiem i budowa terenów rekreacyjnych” (w 2020 roku) – koszt inwestycji 115,3 tys. zł oraz „Rozbudowa Alei na Osiedlu Hańcza – zagospodarowanie terenów zielonych” (w 2021 roku) – koszt inwestycji 113,1 tys. zł, w ramach tych projektów m.in. posadzono 30 szt. drzew liściastych,
- „Gaj w centrum – ekologiczna oaza między ul. Reja i Pułaskiego” (w 2021 roku) – m.in. wykonano łąki kwietne o powierzchni 1 550 m² i herbarium oraz wykonano ekspertyzę drzew – koszt inwestycji 19,2 tys. zł,
- „Chopin Park – Zielona Skarpa” (w 2022 roku) – uformowano skarpy oraz posadzono krzewy i byliny – koszt inwestycji 97,7 tys. zł,
- Opracowanie dokumentacji projektowej i budowa „Zielona Aleja Osiedla Hańcza – zagospodarowanie terenów zielonych” (w 2023 roku), obejmujący m.in. posadzenie 8 szt. drzew oraz kwiatów i bylin – 200 szt. – koszt inwestycji 153,3 tys. zł,
- „Zieleń przy ul. Wierusza – Kowalskiego” – założono zieleniec, posadzono drzewa (4 szt.), krzewy i rośliny cebulowe – koszt inwestycji 14,9 tys. zł,
- „Zielona Północ” – w ramach której m.in. posadzono 80 szt. drzew – koszt inwestycji 180 tys. zł. (akta kontroli, str. 1253-1276)

2.10 Do głównych barier w zarządzaniu, utrzymaniu i tworzeniu nowych terenów zielonych w Mieście w ocenie Prezydenta należały:

- dostępność środków inwestycyjnych na zakup sprzętu niezbędnego do utrzymania terenów zielonych na oczekiwanym poziomie,
- dostępność odpowiedniej liczby pracowników posiadających niezbędne uprawnienia i doświadczenie zawodowe,
- problemy z odpowiednim utrzymaniem terenów zielonych przebiegających wzdłuż rzeki Czarna Hańcza, przez administratora, którym jest Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Białymstoku. (akta kontroli, str. 1367-1371)

NIK zwraca uwagę, że kompleksowa inwentaryzacja, określająca zasoby istniejącej zieleni miejskiej oraz jej rozmieszczenia w terenie stanowi niezbędny materiał wyjściowy do prawidłowego planowania przestrzennego, przygotowania projektów rewitalizacji czy decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W ocenie NIK, przyjęte przez Urząd rozwiązania organizacyjne zapewniły sprawną realizację założeń strategicznych w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych Gminy. Jednostką odpowiedzialną za koordynację zadań związanych z terenami zielonymi w mieście był ZDiZ. W okresie objętym kontrolą udział terenów zieleni utrzymywał się na podobnym

⁶³ Dz. U. poz. 1330.

⁶⁴ Bez projektów odrzuconych na wstępnym etapie, niepoddawanych głosowaniu.

⁶⁵ W poszczególnych latach liczba zgłoszonych projektów dotyczących terenów zieleni w stosunku do liczby zgłoszonych projektów ogółem przedstawiała się następująco: 1/24 (4,2%) w 2020 roku, 3/26 (11,5%) w 2021 roku, 5/27 (18,5%) w 2022 roku i 6/36 (16,6%) w 2023 r.

⁶⁶ Wartość ogółem zrealizowanych zadań w latach 2020-2023 wynosiła kolejno: 1 452,3 tys. zł, 2 785,7 tys. zł, 2 794,3 tys. zł i 1 844,3 tys. zł, w tym ukierunkowanych na zielen odpowiednio: 115,3 tys. zł, 132,2 tys. zł, 97,6 tys. zł i 348,2 tys. zł.

poziomie i obejmował 67% całej powierzchni miasta. Miasto wywiązywało się z obowiązku nasadzeń zastępczych określonych w decyzjach i terminowo informowało o tym organy wydające decyzje. Zrealizowano wszystkie założone zadania inwestycyjne związane z rewitalizacją i utworzeniem nowych terenów zielonych. W celu realizacji zadań utrzymania terenów zieleni, w budżecie zapewniono środki finansowe na wystarczającym poziomie. Urząd rzetelnie i terminowo sporządzał sprawozdania statystyczne SG-01. Miasto nie przeprowadzało inwentaryzacji zieleni miejskiej z uwagi na bardzo wysoki koszt realizacji zadania, natomiast realizuje inwentaryzację częściowe.

OBSZAR

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

3.1 W latach 2020-2023 w Urzędzie wydano łącznie 65 decyzji WZ:

- w 2020 roku – 25 decyzji, w tym: osiem dotyczących zabudowy jednorodzinnej, pięć – zabudowy usługowej i 12 – zabudowy innej; łączna powierzchnia terenów, dla których wydano decyzje WZ wyniosła 3 ha,
- w 2021 roku – 20 decyzji, w tym odpowiednio: 10, dwie i osiem na łączną powierzchnię 3 ha,
- w 2022 roku – 16 decyzji obejmujących 14,8 ha powierzchni, w tym: 10 decyzji dotyczących zabudowy jednorodzinnej, po jednej – zabudowy wielorodzinnej i usługowej oraz 4 – zabudowy innej,
- w 2023 roku – cztery, w tym: po jednej dotyczącej zabudowy wielorodzinnej i usługowej oraz dwie – zabudowy innej (o łącznej powierzchni terenów 1,6 ha).

W okresie objętym kontrolą wydano dwie decyzje odmowne, obydwie w 2022 roku.

(akta kontroli str. 1277)

3.2 W Urzędzie nie monitorowano liczby i przedmiotu decyzji WZ i decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych dla terenów, które według Studium podlegają ochronie przed zabudową. Jak wyjaśnił Prezydent, przepisy upzp oraz prawo budowlane nie obligowały organu wydającego decyzje do prowadzenia rejestrów takich decyzji. Kwestie dotyczące ochrony tych terenów były rozpatrywane szczegółowo na etapie rozpatrywania wniosków o wydanie poszczególnych decyzji, ponadto rejestry decyzji i ich ustalenia były analizowane przez projektantów planu na etapie procedury planistycznej, a ich wynikiem jest projekt planu, który uwzględnia tereny zieleni pełniące funkcje przyrodnicze. Prezydent wskazał również, że Miasto posiadało dodatkowo dwie analizy przyrodnicze wybranych terenów, potencjalnie cennych przyrodniczo, opracowane w 2010 roku i 2020 roku, tj. odpowiednio: *Analizę i ocenę zasobów przyrodniczych miasta Suwałki* oraz *Analizę i ocenę zasobów przyrodniczych wybranych terenów miasta Suwałk*, a ustalenia i wnioski z tych analiz pozwoliły na zidentyfikowanie tego typu terenów w Gminie i były podstawą do ustalenia zasad ochrony i zabudowy oraz zagospodarowania tych terenów w Studiach i w sporządzanych później mpzp. Prezydent dodał, że z uwagi na ochronę terenu cennego przyrodniczo i niezgodność z przepisami szczególnymi wydano jedną decyzję odmowną WZ⁶⁷, uchyloną przez SKO. Postępowanie finalnie umorzono z uwagi na wejście w życie mpzp na ten teren⁶⁸.

(akta kontroli str. 1361-1365)

3.3 W Urzędzie nie przyjęto odrębnej pisemnej procedury regulującej proces wydawania decyzji WZ. Prezydent wyjaśnił, że tryb ich wydawania był ściśle określony upzp i jej przepisami wykonawczymi i w Urzędzie nie stosuje się innego niż określonego ustawą trybu. Prezydent dodał: *Opiniowanie i uzgadnianie projektów tych decyzji określają przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (art. 53 ust. 4) i tylko w tym zakresie podlegały one opiniowaniu i uzgadnianiu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje opiniowania projektów o warunkach zabudowy w zakresie*

⁶⁷ Sprawa AGP.6730.13.1.2022.2023 dotycząca zabudowy zagrodowej z infrastrukturą na działce nr 22790 przy ul. Północnej w Suwałkach.

⁶⁸ Uchwała nr LVII/751/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 31 maja 2023 r.

terenów zieleni znajdujących się na nieruchomości będącej przedmiotem postępowania bądź w jej obrębie. (akta kontroli str. 1361-1366)

3.4 Analiza ośmiu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji WZ w okresie objętym kontrolą wykazała, że⁶⁹:

- [1] Badane zamierzenia inwestycyjne zostały zlokalizowane na terenach określonych w Studium jako tereny zieleni, zabudowy mieszkaniowej, mieszkalno-usługowej, usługowej i rolnicze.
- [2] Zamierzenia inwestycyjne dotyczyły budowy: budynków mieszkalnych jednorodzinnych (trzy), wielorodzinnych i handlowo-usługowych (po dwa) oraz farmy fotowoltaicznej (jedna).
- [3] Wskazywano oznaczenie działki w ewidencji gruntów i budynków: R - grunty orne, Ps – pastwiska, Ls – lasy, BI - inne tereny zabudowane, dr – droga.
- [4] Dla wszystkich obszarów, na których znajdowały się objęte badanymi decyzjami działki, mpzp zostały już uchwalone (pięć obszarów) lub Miasto przystąpiło do opracowywania mpzp (trzy).
- [5] Zapisy wszystkich analizowanych decyzji WZ uwzględniały określenie warunków i ogólne zasady zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy w zakresie ochrony środowiska, w tym terenów zieleni. W jednym postępowaniu ustalono, że planowana inwestycja⁷⁰ jest przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko, w związku z tym Prezydent wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, z której wynikał brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.
- [6] 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 mpzp⁷¹.
Wnioski z tych analiz uwzględniono w wydanych decyzjach, obejmowały one w szczególności: 1/ zakaz likwidowania i niszczenia zadrzewień śródpolnych, przydrożnych i nawodnych, jeśli nie wynikają z potrzeby ochrony przeciwpowodziowej, zapewnienia ruchu drogowego lub wodnego lub budowy, utrzymania, remontu, naprawy urządzeń wodnych; 2/ zagospodarowanie zielenią terenów wolnych od zabudowy i ciągów komunikacyjnych; 3/ wskazanie odległości usytuowania drzew i krzewów; 4/ usytuowanie drzew, krzewów w odległości zapewniającej warunki widoczności, określone w przepisach technicznych; 5/ zachowanie istniejącej zieleni wysokiej granicach terenu inwestycji z dopuszczeniem wycinki drzew i krzewów wyłącznie ze względu na stan sanitarny, zagrażający bezpieczeństwu ludzi i mienia; 6/ zapewnienie zieleni izolacyjnej wysokiej, średniowysokiej oraz niskiej od strony terenów kolejowych we wskazanych odległościach.
- [7] W ramach postępowania administracyjnego projekty decyzji nie były opiniowane przez komórki Urzędu w zakresie urządzania i kształtowania zieleni.
- [8] W decyzjach określono minimalny wskaźnik PBC: dla zabudowy jednorodzinnej na poziomie od 50% do 60%, dla zabudowy wielorodzinnej – 30%, dla zabudowy usługowej – od 20% do 25%. Powyższe wskaźniki były zgodne z przewidywanymi w Studiach dla obszarów, na których znajdowały się działki będące przedmiotem postępowania. Ustalając wskaźnik brano pod uwagę w szczególności współczynnik PBC na wybranych działkach oraz zagospodarowanie terenów w analizowanym obszarze (ustalenia obowiązujących i będących w fazie projektowania mpzp, decyzje WZ na działkach sąsiednich). Ustalenia dokumentowano w analizie.
W przypadku jednej decyzji⁷² nie określono PBC, ponieważ zgodnie z art. 61 ust 3 upzp nie było obowiązku jego ustalenia.
- [9] Zgodnie z art. 53 ust. 4 pkt 8 w związku z art. 64 ust. 1 upzp, w trakcie trzech postępowań, w trybie art. 106 Kpa wystąpiono o stosowne uzgodnienie decyzji z Regionalną Dyrekcją

⁶⁹ Skontrolowano zabudowę: wielorodzinną, jednorodzinną oraz usługową.

⁷⁰ Budowa zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami, parkingami, budowlami.

⁷¹ Dz. U. Nr 164, poz. 1588, ze zm.

⁷² Decyzja nr AGP.6730.4.2020.EBA z 24 września 2020 r. ustalająca warunki zabudowy na inwestycję polegającą na budowie dwóch elektrowni fotowoltaicznych.

Ochrony Środowiska⁷³ z uwagi na fakt, że projektowane inwestycje położone były w granicach obszaru chronionego krajobrazu. RDOŚ w ustawowym terminie nie zajęła stanowiska, w związku z tym uzgodnienia uznano za dokonane.

[10] W dwóch (z ośmiu) postępowaniach jego strony (właściciel oraz użytkownik działek sąsiednich) zgłaszały uwagi/zastrzeżenia do zamierzenia inwestycyjnego i przeznaczenia działki w kwestiach dotyczących zieleni. W pierwszej ze spraw strona podniosła, że część działki objęta mpzp jest przeznaczona pod zieleni, w związku z tym na tej części działki nie powinny znaleźć się parkingi; w drugiej – wskazała m.in. na ponad 40 drzew rosnących przy postawionym płocie. Po wezwaniu przez Urząd inwestorzy ustosunkowali się do uwag, w tym jeden nich zgodził się m.in. na wprowadzenie dodatkowego pasa izolacyjnego zieleni.

[11] Projekty decyzji WZ zostały sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 5 upzp. Nie stwierdzono nadmiernego koncentrowania kompetencji powierzonych jednemu urzędnikowi⁷⁴. Czynności związane z wydawaniem decyzji były rozdzielone. Nie wystąpiła dowolność postępowania przy wydawaniu decyzji.

(akta kontroli str. 1278-1279)

3.5 W okresie objętym kontrolą SKO uchyliło dwie decyzje WZ (obydwie w 2023 roku) oraz dwie decyzje o odmowie ustalenia warunków zabudowy (po jednej w latach 2020 i 2023). W trzech sprawach kwestie związane z ochroną terenów zielonych, wartością wskaźnika PBC, ochroną drzew i krzewów nie były powodem uchylenia. W jednym przypadku przesłanką uchylenia decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy była m.in. jej zgodność z przepisami odrębnymi, tj. brak uzgodnienia projektu decyzji m.in. z RDOŚ.

(akta kontroli str. 1280)

3.6 W kwestii problemów i barier identyfikowanych w procesie wydawania decyzji WZ w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni w Mieście Prezydent wyjaśnił, że każdorazowo identyfikowano problemy związane z danym terenem i dokonywano analizy urbanistycznej, na podstawie której ustalono wskaźniki i parametry zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym zapewnienie odpowiedniej powierzchni terenów biologicznie czynnych, jak i ochronę istniejącej wartościowej zieleni.

(akta kontroli str. 1361-1366)

3.7 Według danych zawartych w kwartalnych sprawozdaniach GUS B-05⁷⁵, w latach 2020-2023 liczba budynków, dla których Prezydent wydał pozwolenie na budowę na podstawie mpzp oraz na podstawie decyzji WZ, kształtowała się następująco:

- budynki mieszkalne jednorodzinne, odpowiednio: 100, 89, 51 i 34,
- budynki mieszkalne o trzech i więcej mieszkaniach odpowiednio: cztery, 13, trzy i 10 (w tym na podstawie mpzp: w latach 2020 oraz 2022-2023 – wszystkie, w 2021 roku – 12),
- budynki biurowe: jeden w 2021 roku,
- budynki handlowo-usługowe: po dziewięć w latach 2020-2021 i 2023 oraz sześć w 2022 roku.

W okresie objętym kontrolą nie wydawano pozwoleń na budowę hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego.

(akta kontroli str. 1281-1314)

3.8 Analiza dziewięciu postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

[1] Wydanie ośmiu decyzji poprzedzono sprawdzeniem zgodności projektu budowlanego z mpzp, a w jednym przypadku – z decyzją WZ.

⁷³ Dalej: „RDOŚ”.

⁷⁴ Projekt decyzji sporządzał pracownik, decyzje podpisywała inna osoba.

⁷⁵ Sprawozdanie o wydanych pozwoleń na budowę i zgłoszeniach z projektem budowlanym budowy obiektów budowlanych.

[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, mieszkalno-usługowej, usługowej i zieleni⁷⁶.

[3] W siedmiu przypadkach wskaźnik PBC określony decyzją o pozwoleniu na budowę był na wyższym poziomie niż ustalony w Studium, a w jednym – na mniejszym⁷⁷. W ostatnim z poddanych analizie postępowań, w Studium I nie wyszczególniono wskaźnika PCB dla terenu śródmieścia, co szerzej opisano w pkt 1.4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

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

[4] Każdorazowo wskaźniki PBC oraz zabudowy terenu wskazane w pozwoleniu na budowę były zgodne z wskaźnikami określonymi w mpzp / decyzjach WZ dla danej inwestycji. W jednym przypadku na inwestora nałożono obowiązek dostosowania projektu budowlanego do decyzji WZ, m.in. w zakresie rozbicia PBC na: zieleni zlokalizowaną na gruncie rodzimym, na tarasach i stropodachach garaży podziemnych.

Odnosząc się do kwestii weryfikacji wskaźnika PBC zawartego w dokumentacjach projektowych przedkładanych przez inwestorów wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę Prezydent wskazał na definicję ustawową terenu biologicznie czynnego zawartą w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki oraz ich usytuowanie. Dodał: *Ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bądź też decyzje o warunkach zabudowy, w zależności od specyfiki terenu inwestycji, zawierać mogą uściślenia zakresu stosowania tej definicji w postaci określenia odniesienia udziału powierzchni biologicznie czynnej do działki lub terenu inwestycji. O zakresie objętym inwestycją decyduje inwestor zlecający opracowanie konkretnego projektu. Każdą ze spraw rozpatruje się indywidualnie, analizując dany projekt. Jak wynika jednak z ww. przepisów, powierzchnia biologicznie czynna, jest składową w zestawieniu powierzchni terenu objętego inwestycją, stanowi zatem całkowity procent powierzchni terenu inwestycji (działki, działek, lub ich części).*

[5] 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. 1315-1317, 1374-1377)

3.9 Urząd nie przeprowadzał czynności kontrolnych, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷⁸, w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika PBC, wskaźnika intensywności zabudowy oraz spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni. Prezydent wyjaśnił, że: *Przedkładane projekty nie zawierały uchybień, które powodowałyby konieczność przeprowadzenia tego typu kontroli. Ponadto należy zauważyć, iż organ nie ma obowiązku przeprowadzenia czynności kontrolnych, o których mowa w ww. artykule. Z artykułu tego nie wynika też, co miałyby podlegać kontroli, w tym warunku dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w realizowanych zamierzeniach inwestycyjnych.*

(akta kontroli str. 1361-1366)

3.10 Z informacji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałk⁷⁹ wynika, że w latach 2020-2023 na etapie udzielania pozwolenia na użytkowanie przeprowadził łącznie 90 kontroli obowiązkowej budowy, a na etapie użytkowania – 135 kontroli obiektów w użytkowaniu. W wyniku przeprowadzonych kontroli: 1/ w sześciu przypadkach na etapie kontroli obowiązkowej budowy stwierdzono zmiany nie odstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki / terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, polegające na zmianie PBC; 2/ w jednym przypadku na etapie kontroli obiektu

⁷⁶ Jedno postępowanie dotyczyło terenów zabudowy mieszkaniowej wraz z terenami zieleni.

⁷⁷ Wskaźnik PCB zmniejszono z 35% określonych w Studium I do 26%. Zgodnie z treścią Studium przeznaczeniem terenów była zabudowa mieszkaniowa, nie nastąpiła zmiana istniejącej i planowanej funkcjonalności terenu.

⁷⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.

⁷⁹ Dalej: „PINB”.

w użytkowaniu stwierdzono, że po uzyskaniu przez inwestora pozwolenia na użytkowanie dokonano samowolnej rozbudowy obiektu (parkingu), co spowodowało niedotrzymanie wskaźnika PBC. PINB nie wskazał barier i problemów w zakresie weryfikacji dotrzymania przez inwestorów wskaźnika PBC na realizowanych inwestycjach.

(akta kontroli str. 1372-1373)

3.11 Odnosząc się kwestii problemów i barier w procesie wydawania pozwoleń na budowę w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni, jak również w kontekście dotrzymania wskaźnika PBC określonego w decyzji WZ lub mpzp, Prezydent stwierdził, że organ każdorazowo dokonywał oceny zgodności zamierzenia inwestycyjnego z ustaleniami planu miejscowego bądź decyzji WZ, które ustawowo wiążą organ przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę; nie stwierdzono naruszeń ani rozbieżności interpretacyjnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1361-1366)

3.12 W okresie objętym kontrolą, w oparciu o ustawę z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących⁸⁰, Rada Miejska w Suwałkach przyjęła jedną uchwałę⁸¹ o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wielorodzinnej oraz inwestycjach towarzyszących.

Przedmiotem inwestycji była budowa czterech budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z podziemnym zespołem garażowym, nawierzchniami utwardzonymi ze stanowiskami postojowymi naziemnymi oraz niezbędną infrastrukturą techniczną, a także budowa infrastruktury towarzyszącej.

Teren, którego dotyczyła uchwała, według mpzp⁸² przeznaczony był na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, a według Studium był to teren zabudowy mieszkaniowej z funkcją podstawową mieszkaniową jednorodziną i funkcjami uzupełniającymi: mieszkaniową wielorodzinną, usługową, techniczno-produkcyjną, rekreacyjną i sportową oraz zieleni urządzonej. Zmiana ustaleń mpzp polegała na przeznaczeniu wskazanego obszaru pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i określenie innych warunków zagospodarowania i zabudowy terenu⁸³.

Ustalony w uchwale wskaźnik PBC wynosił minimum 35%, przy czym co najmniej 50% PBC stanowić miał ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzonej teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, podczas gdy w mpzp i Studium wskaźnik określono na nie mniej niż 25%.

Wniosek inwestora został pozytywnie zaopiniowany przez Komisję oraz RDOŚ; nie był opiniowany w sprawach związanych z zielenią przez komórki organizacyjne Urzędu lub inną właściwą jednostkę miejską. Uwagę do wniosku w zakresie zwiększenia nasadzenia na działce większej ilości drzew (w zamian lub dodatkowo za ujęte w projekcie nasadzenia krzewów) złożyła mieszkanka Suwałk, uwaga została przekazana przez Urząd inwestorowi.

(akta kontroli str. 1318-1356)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W prowadzonych postępowaniach administracyjnych prawidłowo i rzetelnie uwzględniano kwestie związane z ochroną zieleni.

Zamierzenia inwestycyjne, dla których wydawano decyzje WZ, były zgodne ze Studiami w aspekcie ochrony terenów o funkcjach przyrodniczych. Podejmowano działania zmierzające do opracowania mpzp, w celu ograniczenia presji inwestycyjnej. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prowadzonych postępowań, w szczególności w odniesieniu

⁸⁰ Dz.U. z 2024 r. poz. 195.

⁸¹ Uchwała Nr LXII/815/2023 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 25 października 2023 r. w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszącej w rejonie ulicy Grunwaldzkiej i Stefana Batorego w Suwałkach.

⁸² Mpzp terenu ograniczonego ulicami: Gen. W. Sikorskiego, Grunwaldzką, 23 Października, Bakalarzewską i St. Staszica w Suwałkach przyjęty Uchwałą Nr XLV/490/06 Rady Miejskiej w Suwałkach z dnia 22 lutego 2006 r.

⁸³ Zmiany obejmowały: 1/ wysokości budynków – w miejsce przewidzianej w mpzp maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych do trzech kondygnacji nadziemnych (w tym poddasze użytkowe) zapanowano maksymalną wysokość budynków wielorodzinnych do trzech kondygnacji nadziemnych i wysokości do 12 m; 2/ geometrii dachów - zamiast dachów o kącie nachylenia 35°-45° zaplanowano stropodachy płaskie; 3/ planowana inwestycja towarzysząca nie uwzględniała ustaleń mpzp w zakresie przeznaczenia terenu – drogę publiczną klasy „L” oznaczoną w planie symbolem 7KD zaplanowano częściowo na terenie 28U/US o funkcji usługowej wraz z towarzyszącymi terenami sportu i rekreacji.

do zagadnień związanych z ochroną zieleni. W procesie wydawania 17 poddanych analizie decyzji WZ i o pozwoleniu na budowę uwzględniano kwestie dotyczące gospodarowania zielenią przez inwestorów. W decyzjach WZ rzetelnie określano wskaźnik PBC nieprzekraczający norm przewidzianych w Studiach dla obszarów, na których znajdowały się działki będące przedmiotem postępowania, oraz weryfikowano go w postępowaniach w sprawie wydania pozwolenia na budowę zgodnie z poziomem ustalonym w mpzp. Dla wszystkich obszarów, na których znajdowały objęte badanymi decyzjami działki, mpzp zostały już uchwalone lub Miasto przystąpiło do ich opracowywania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Białystok, dnia 22 marca 2024 r.

Kontrolerzy:

Tomasz Jarocki
starszy inspektor kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/

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

Martyna Hościłowicz
specjalista kontroli państwowej
/podpisano elektronicznie/