



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.411.9.3.2023

Pan
Mariusz Chrzanowski
Prezydent Miasta Łomża
Urząd Miejski w Łomży
ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Łomży ¹ , ul. Stary Rynek 14, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mariusz Chrzanowski – Prezydent Miasta Łomża od 1.12.2014 r. ²
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 sprzed tego okresu mających znaczenie dla badanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/198/2023 z dnia 8.12.2023 r. Iga Renczyńska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/199/2023 z dnia 8.12.2023 r. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/202/2023 z dnia 14.12.2023 r. Piotr Jurkin, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/16/2024 z dnia 16.01.2024 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

Urząd na ogół prawidłowo i rzetelnie realizował swoje zadania, związane z ochroną i zarządzaniem terenami zielonymi.

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta rzetelnie uzasadniono konieczność ochrony terenów zielonych, w tym wykluczenia zabudowy najważniejszych obszarów o funkcjach przyrodniczych. Przyjmowano w nich konkretne cele dotyczące zachowania i zwiększania terenów zielonych oraz na ogół zachowano spójność dotyczących ich zapisów. Miasto podejmowało szereg działań w celu zachowania terenów zielonych. W miarę możliwości finansowych wykonano prace inwestycyjne w dwóch parkach miejskich. Towarzyszyła temu realizacja bieżącego utrzymania zieleni. Dokonano wymaganych nasadzeń zastępczych zgodnie z uzyskanymi zezwoleniami na usunięcie drzew i krzewów. Realizowano także dotyczące zieleni projekty budżetu obywatelskiego. W rezultacie działania Urzędu pozwoliły na zachowanie ilości terenów zieleni w mieście na zbliżonym poziomie. Nabywano także działki w celu utworzenia nowych terenów zielonych w kolejnych latach.

Nie chroniono jednak wykluczonego w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży*⁵ z zabudowy terenu systemu powiązań ekologicznych (tj. doliny Łomżyckiej), wskutek czego wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy zlokalizowano tam trzy budynki handlowo-usługowe. Teren ten nie został włączony do obszaru przestrzeni publicznej ani objęty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁶. Kolejne 44 budynki (jednorodzinne) lokalizowano na również wykluczonych w *Studium* z zabudowy terenach niezainwestowanych i rolnych, jednak – jak wyjaśniono – wynikało to m.in. z sąsiedztwa podobnej zabudowy i potrzeb rozwojowych Miasta. Ze względu na obowiązujące przepisy prawa, wytyczne *Studium* nie mogły stanowić podstawy do skutecznej odmowy ustalenia warunków zabudowy. Również uchwalenie planu nie gwarantowało zachowania terenów zielonych w wielkości zakładanej w *Studium*. W dwóch planach uchwalonych w 2020 roku na niektórych terenach wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej był bowiem o 20% do 50% mniejszy niż w tym dokumencie, a we wszystkich uchwalonych planach miejscowych tereny zielone stanowiły tylko 2,6% objętych nimi obszarów – podczas gdy wg *Studium* miały zajmować ok. 10% powierzchni miasta. Ponadto w decyzjach o warunkach zabudowy nie ustalano wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i wytycznych dotyczących istniejącej zieleni, co uzasadniono brakiem takiego obowiązku w przepisach prawa. Miasto nie sporządziło również kompleksowej inwentaryzacji ani pełnej diagnozy stanu terenów zieleni, które umożliwiałyby najbardziej optymalne zarządzanie ich utrzymaniem i rozwojem.

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

⁵ Dalej: *Studium*.

⁶ Dalej też: plany miejscowe lub mpzp.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Uwzględnianie terenów zielonych w dokumentach strategicznych i planistycznych

1.1. Uchwałą z 25.05.2022 r. Rada Miejska⁷ przyjęła *Strategię Rozwoju Miasta Łomża do roku 2030*⁸. Przygotowało ją przedsiębiorstwo FC Grzegorz Szproch. Poprzedzono to diagnozą sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej oraz badaniami ankietowymi. Od momentu przyjęcia *Strategia* nie była aktualizowana w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych.

Do 2020 roku obowiązywał przyjęty przez Radę w dniu 25.01.2016 r.⁹ *Program Rozwoju Miasta Łomża do roku 2020 plus*. Był on podstawowym planem wyznaczającym najważniejsze cele i główne kierunki rozwoju miasta. (akta kontroli str. 23-25)

1.2. W *Strategii* jednym z głównych celów strategicznych była *Zrównoważona i atrakcyjna przestrzeń miejska*. Przyjęte w nim kierunki działania obejmowały poprawę estetyki i zagospodarowania przestrzeni publicznych (rynku, placów, skwerów), ze szczególnym uwzględnieniem zieleni wysokiej m.in. poprzez:

- rewitalizację i wyposażenie w infrastrukturę terenów zieleni urządzonej,
- uporządkowanie terenów zielonych w pasach drogowych (zieleni wysoka i niska, kwiaty),
- systematyczny nadzór nad zarządzaniem zielenią miejską,
- opracowanie i wdrożenie systemu motywacji dla mieszkańców i podmiotów prywatnych w zakresie rozwoju i dbałości o tereny zieleni.

W *Strategii* uwzględniono konieczność modelowania struktury funkcjonalno-przestrzennej przez określenie wzajemnych relacji między poszczególnymi jej elementami i obszarem jako całością oraz kształtowanie tych relacji w sposób zrównoważony. Przełożyło się to na sformułowanie poniższych rekomendacji i ustaleń do lokalnej polityki przestrzennej w odniesieniu do zachowania i zwiększania terenów zielonych:

- harmonizowanie układu osadniczego z systemem przyrodniczym poprzez zachowanie i wzbogacanie terenów zieleni przy uwzględnieniu powiązań przestrzennych elementów węzłowych systemu (zieleńców, parków, cmentarza) w strefie śródmiejskiej i zabudowy wielorodzinnej;
- zapewnienie w strefie śródmiejskiej ochrony i możliwości tworzenia nowych przestrzeni publicznych (zieleńców, parków, placów zabaw, terenów sportowo-rekreacyjnych itp.);
- w strefach zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej planowanie rozwoju perspektywicznych terenów mieszkaniowych z uwzględnieniem ochrony ogólnodostępnych miejsc i możliwości tworzenia nowych przestrzeni publicznych (zieleńców, parków, placów zabaw, terenów sportowo-rekreacyjnych itp.), które należy traktować jako części terenów zabudowy, stanowiące podstawowy element integrujący układy urbanistyczne;
- uwzględnianie w kształtowaniu zagospodarowania skutków zmian klimatu m.in. poprzez zwiększenie retencyjności wód opadowych, zwiększaniu udziału terenów zielonych w ogólnej powierzchni terenów zurbanizowanych;
- utrzymanie istniejących i kształtowanie nowych powiązań elementów węzłowych (ogrodów, zieleńców, zieleni towarzyszącej zabudowie, cmentarzy, ogrodów działkowych) położonych głównie na terenach już zagospodarowanych z występującymi w granicach miasta i poza nimi terenami otwartymi;
- utrzymanie i wzbogacanie roślinności i wyposażenia parków i zieleńców;
- wzbogacanie funkcjonalne terenów zieleni urządzonej uwzględniające realizację małej infrastruktury, urządzeń sportu i rekreacji, infrastruktury turystycznej

⁷ Uchwała Rady Miejskiej (zwanej też: Radą) Nr 509/LV/22.

⁸ Dalej: *Strategia*.

⁹ Uchwała Nr 163/XXI/16.

i wypoczynkowej oraz ciągów pieszo-rowerowych uwzględniające walory środowiska przyrodniczego;

- realizację nowych założeń parkowych i systemów zieleni urządzonej na obszarach wskazanych pod zabudowę lub zagospodarowanie oraz już zainwestowanych;
- planowanie rozwoju terenów perspektywicznych z uwzględnieniem ochrony ogólnodostępnych miejsc i możliwości tworzenia nowych przestrzeni publicznych (zieleńców, parków, placów zabaw, terenów sportowo-rekreacyjnych itp.).

(akta kontroli str. 33-35, 38-40)

W Planie Operacyjnym dla celu *Zrównoważona i atrakcyjna przestrzeń miejska* przedstawiono *Zintegrowane projekty flagowe* i inne projekty do realizacji, związane z tematyką terenów zielonych:

- Budowa bulwarów nad Narwią w Łomży (etap II i III) o szacunkowym koszcie 54 572 tys. zł. Zadanie obejmowało rozbudowę istniejących bulwarów, a oczekiwanym rezultatem było zwiększenie liczby turystów i powierzchni zagospodarowanych terenów zielonych oraz poprawa stanu i ochrony środowiska.
- Rewitalizacja Parku Jakuba Wagi (7 500 tys. zł) i Parku Ludowego (6 000 tys. zł), w celu zwiększenia powierzchni terenów zielonych i poprawy stanu środowiska.
- Zagospodarowanie terenów zielonych wzdłuż ul. Przykoszarowej (1 000 tys. zł).
- Zagospodarowanie terenu między ul. Katyńską, a Parkiem Jana Pawła II Papieża Pielgrzyma¹⁰ – strefa relaksu dla najmłodszych i seniorów wraz z nasadzeniami (1 500 tys. zł).
- Rozbudowa cmentarza przy ul. Przykoszarowej (1 600 tys. zł). (akta kontroli str. 48-50)

W *Strategii* przedstawiono wyniki badań ankietowych. Płynące z nich konkluzje korespondowały z wnioskami z diagnozy sytuacji społecznej, przestrzennej i gospodarczej. Mieszkańcy nie zgłosili uwag ani wniosków ws. zwiększenia terenów zielonych. Projekt *Strategii* nie był opiniowany przez Miejską Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną (jej działania przedstawiono poniżej w punkcie 1.9).¹¹ (akta kontroli str. 28)

Ze względu na długoterminową perspektywę wdrażania, w *Strategii* opisano główne założenia systemu, a szczegółowe rozwiązania miały być ustalane wg potrzeb wraz z postępowaniem prac. Ustalono następujący sposób monitorowania realizacji *Strategii*: zbieranie i analiza danych ilościowych i jakościowych wybranych wskaźników oraz przygotowanie i przedkładanie raportów z przebiegu realizacji *Strategii* w ramach raportu o stanie gminy, zgodnie z art. 28aa ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*¹². Monitorowanie miało umożliwić bieżącą ocenę realizacji celów i dostarczyć danych do ewaluacji. W dokumencie nie zawarto wskaźników monitorowania odnoszących się ściśle do kwestii terenów zielonych. Określono zaś wskaźniki osiągnięcia rezultatu po zrealizowaniu inwestycji: zwiększenie długości bulwarów wybudowanych nad Narwią z 0,6 km do 3 km w 2030 roku i zwiększenie procentowej powierzchni miasta objętej rewitalizacją, w tym terenów poprzemysłowych i zielonych z 15% do 16% do 2030 roku. (akta kontroli str. 45-46)

1.3. 1. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa gminne programy ochrony środowiska, tj. przyjęty uchwałą Rady z dnia 16 grudnia 2016 r.¹³ *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Łomża na lata 2016-2020 z perspektywą do 2024 roku* oraz przyjęty uchwałą Rady z dnia 7 lipca 2021 r.¹⁴ *Program Ochrony Środowiska dla Miasta Łomża na lata 2021-2026 z perspektywą do 2030 roku*¹⁵. (akta kontroli str. 51, 91)

2. Wg *Poś z 2016 r.* jednym z najistotniejszych czynników wywołujących zagrożenia dla zasobów przyrodniczych była fragmentacja środowiska spowodowana m.in. przez urbanizację. W analizie SWOT dotyczącej zasobów przyrodniczych jako słabą stronę wskazano *brak pełnej inwentaryzacji przyrodniczej obszaru oraz wyraźny konflikt między*

¹⁰ Dalej: Park Jana Pawła II.

¹¹ W Mieście nie powołano zespołu tematycznego w zakresie zieleni, ani miejskiego architekta zieleni.

¹² Dz. U. z 2023 r. poz. 40, ze zm.

¹³ Nr 286/XXXIV/16.

¹⁴ Nr 401/XLI/21.

¹⁵ Dalej kolejno: *Poś z 2016 r.* i *Poś z 2021 r.*

potrzebami inwestycyjnymi a ochroną przyrody, a jako zagrożenie brak kompromisu w kwestiach spornych dotyczących gospodarowania środowiskiem na terenach o wysokich walorach przyrodniczych (konflikty na styku gospodarka-środowisko-społeczeństwo).

(akta kontroli str. 55, 62)

W obszarze interwencji związanym z zasobami przyrodniczymi jako cel określono m.in. zachowanie różnorodności biologicznej poprzez przywracanie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków oraz adaptację do zmian klimatu w zakresie zasobów przyrodniczych. Cele skierowane były na:

- planowanie działań ochronnych na terenach cennych przyrodniczo,
- zwiększanie powierzchni obszarowych form ochrony przyrody i krajobrazu,
- monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej,
- zarządzanie środowiskiem,
- planowanie przestrzenne jako instrument gospodarowania środowiskiem.

Osiągnięciu ww. celów miały służyć następujące zadania:

- rewitalizacja zieleni,
- tworzenie i aktualizacja studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów z uwzględnieniem ochrony zasobów przyrody i krajobrazu, a także uzgadnianie tych dokumentów w zakresie wyników audytu krajobrazowego,
- realizacja zapisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹⁶, w tym wydawanie pozwoleń/zezwoleń m.in. na usuwanie drzew, prowadzenie odpowiednich rejestrów,
- utrzymywanie, ochrona i odtwarzanie korytarzy ekologicznych¹⁷ oraz przeciwdziałanie fragmentacji przestrzeni przyrodniczej,
- przywracanie walorów przyrodniczych zabytkowym parkom,
- rekomendacje i wnioski ws. kształtowania i ochrony krajobrazu, w szczególności poprzez wskazanie obszarów, które należy objąć formami ochrony przyrody,
- wskazanie zagrożeń dla możliwości zachowania wartości krajobrazu.

(akta kontroli str. 64, 66-74)

3. W 2021 roku sporządzono Raport za lata 2019-2020 z realizacji *Poś z 2016 r.*, w którym przedstawiono stan realizacji zadań. Stwierdzono, że:

- w ramach zadania rewitalizacja zieleni, w 2020 roku zakończono realizację projektu *Rewitalizacja Parku Jana Pawła II*,
- na bieżąco realizowano zadania zw. z utrzymywaniem i ochroną korytarza ekologicznego Doliny Środkowej Narwi i wydawania pozwoleń/zezwoleń¹⁸,
- zatwierdzono¹⁹ mpzp w rejonie ulic Wojska Polskiego i Meblowej do granic miasta, w którym zawarto informacje dotyczące nakazu stosowania rozwiązań technicznych, technologicznych i organizacyjnych zapewniających zachowanie standardów jakości środowiska,
- w raportowanym okresie nie realizowano zaś następujących zadań: [1] przywracanie walorów przyrodniczych zabytkowym parkom, [2] rekomendacje i wnioski ws. kształtowania i ochrony krajobrazu, [3] wskazania zagrożeń dla możliwości zachowania wartości krajobrazu (były to zadania o charakterze ciągłym, przewidziane do realizacji również przed 1.01.2020 r.).

(akta kontroli str. 83-85)

4. W *Poś z 2016 r.* określono mierzalne wskaźniki monitorowania postępów jego realizacji. W zakresie zasobów przyrodniczych była to powierzchnia (poniżej podano wartość bazową w 2016 roku i docelową na 2020 rok):

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, ze zm. Dalej: ustawa o ochronie przyrody.

¹⁷ Czyli obszarów umożliwiających migrację roślin lub zwierząt zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy o ochronie przyrody.

¹⁸ W 2020 r. wydano 62 zezwolenia na wycinkę drzew.

¹⁹ Uchwałą Nr 316/XXXI/20 Rady Miejskiej Łomży z dnia 25 listopada 2020 r.

- zieleni osiedlowej, parków i zieleńców: 120,9 ha²⁰ i 133,0 ha,
- lasów (gruntów zalesionych): 35 ha i 38 ha oraz poziom lesistości: 1,1% i 1,2%,
- obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych: 675,5 ha i 743 ha. (akta kontroli str. 65)

Wg raportu ww. powierzchnie w 2018 roku i 2020 roku były następujące:

- zieleń osiedlowa, parki i zieleńce: 101,6 ha i 101,6 ha²¹,
- lasy (grunty zalesione): 32,9 ha i 32,9 ha oraz poziom lesistości: 1,0% i 1,0%,
- obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych: 699,1 ha i 536,1 ha²². (akta kontroli str. 88)

Z ww. wskaźników wynika, że realizacja PoS z 2016 r. nie przyczyniła się do zwiększenia powierzchni terenów zielonych w mieście. Nie osiągnięto wartości wskaźników zaplanowanych na 2020 rok. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska²³, *„wg danych GUS na koniec 2015 r. powierzchnia gruntów leśnych na terenie Łomży wynosiła ogółem 35 ha (...). Stopień lesistości wzrósł z 0,9% z 2006 r. do 1,1% w 2015 r., dlatego też w PoS na lata 2016-2020 przyjęto tendencję wzrostową i przyjęto docelowy poziom lesistości 1,2% (należy już tutaj nadmienić, że w 2016 roku poziom lesistości wyniósł 1,0% i jest on niezmienny do dzisiaj). Z danych GUS wynika, iż powierzchnia gruntów leśnych na terenie Miasta wynosi 32,49 ha, co daje lesistość na poziomie 1,0%. Powierzchnia parków, zieleńców nie zmalała (...). Osiągnięcie wytyczonych celów jest zależne od wielu czynników i jednostek. Miasto ma stosunkowo mało wolnych od zabudowy terenów, co jest widoczne w projektowaniu zagospodarowania terenów w mieście. Różnica w powierzchni obszarów prawnie chronionych może mieć związek ze zmniejszeniem ogólnej powierzchni obszarów chronionych, których fragmenty znajdują się w granicach administracyjnych miasta Łomża, których utworzenie lub zniesienie nie leży w kompetencjach Miasta.”*

(akta kontroli str. 135-137)

5. W PoS z 2021 r. w analizie SWOT dotyczącej zasobów przyrodniczych ustalono, że barierą dotyczącą ochrony i rozwoju terenów zielonych stanowiła wzrastająca presja zabudowy terenów cennych przyrodniczo. Wskazano, że tereny zieleni miejskiej w dużej mierze zbudowane są w oparciu o zieleń zorganizowaną, tj. 52 zieleńce, trzy parki, zieleń osiedlową i uliczną oraz pięć cmentarzy. (akta kontroli str. 101-102)

W dokumencie tym określono cele: *Zachowanie różnorodności biologicznej, poprzez przywracanie/utrzymanie właściwego stanu ochrony siedlisk i gatunków oraz Adaptacja do zmian klimatu w zakresie zasobów przyrodniczych.* W ich ramach zaplanowano następujące działania (jeśli poniżej nie wskazano inaczej – termin realizacji do 2030 roku):

- wydawanie decyzji uwzględniających kierunek rekultywacji o charakterze zadrzewionym, leśnym lub przeznaczonym pod zieleń publiczną,
- lokalizacja krajobrazów priorytetowych,
- wskazanie zagrożeń dla zachowania wartości krajobrazu,
- rekomendacje i wnioski ws. kształtowania i ochrony krajobrazu, w szczególności przez wskazanie obszarów, które należy objąć formami ochrony przyrody,
- realizacja zapisów ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁴ i ustawy o ochronie przyrody, w tym wydawanie pozwoleń/zezwoleń m.in. na usuwanie drzew, prowadzenie odpowiednich rejestrów,
- tworzenie i aktualizacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów z uwzględnieniem ochrony zasobów przyrody i krajobrazu,

²⁰ Wg danych GUS powierzchnia tych terenów wynosiła 103,6 ha.

²¹ W raporcie podano dane za 2019 r. Wg informacji GUS nie uległy one zmianie w 2020 r.

²² W wyniku Uchwały Nr VI/44/19 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Równina Kurpiowska i Dolina Dolnej Narwi” powierzchnia obszaru chronionego w granicach Miasta zmieniła się z 675,5 ha na 512,5 ha, co spowodowało zmianę ogólnej powierzchni obszarów prawnie chronionych.

²³ Z upoważnienia Prezydenta, dalej: Naczelnik WGKiOŚ.

²⁴ Dz.U. z 2023 r. poz. 1356, ze zm. Dalej: ustawa o lasach.

- realizacja zapisów ustawy o *ochronie przyrody*, w tym wydawanie pozwoleń/zezwoleń, prowadzenie odpowiednich rejestrów,
- rewitalizacja zieleni, w tym Parku Jakuba Wagi – lata 2023-2026 i Parku Ludowego – lata 2025-2026,
- zagospodarowanie terenu między ul. Katyńską a Parkiem Jana Pawła II – lata 2023-2026,
- audyt zieleni w mieście Łomża – lata 2021-2022 (realizację zadania opisano poniżej).
(akta kontroli str. 102-104)

6. W 2023 roku sporządzono Raport za lata 2021-2022 z wykonania *Poś z 2021 r.*, w którym stwierdzono, że:

- rozpoczęto realizację zadania dotyczącego rewitalizacji zieleni miejskiej – dokonano wyboru wykonawców na opracowanie dokumentacji projektowych na rewitalizację parków Jakuba Wagi i Ludowego (dokumentacja ma zostać opracowana do II kwartału 2024 roku),
- w okresie 17.10.2022 - 31.05.2023 r. zrealizowano *Audyt zieleni w mieście Łomża*, w ramach którego wykonano częściową inwentaryzację zieleni, ocenę wykorzystania terenów zielonych na inwestycje w zakresie adaptacji do zmian klimatu, koncepcję rozwoju terenów zielonych sprzyjającą adaptacji do zmiany klimatu i łagodzeniu jej skutków. Całkowity koszt audytu wyniósł 181 470,00 zł. Zadanie nie powinno zostać ujęte jako zrealizowane, ponieważ termin zakończenia jego realizacji był późniejszy niż okres sprawozdawczy przedstawiony w Raporcie. Jak wyjaśnił Naczelnik WGKiOŚ „*Raport Poś realizowany był w okresie od kwietnia do listopada 2023 r. W tym czasie zakończono audyt. Opracowujący Raport omyłkowo w dokumencie przytoczył faktyczny czas zakończenia realizacji audytu, choć okres sprawozdawczy z realizacji Poś to koniec 2022 r.*” Urząd nie opracował kompleksowej inwentaryzacji zieleni miejskiej, co opisano poniżej w punkcie 2.1.
- Prezydent wydał 94 decyzje zezwalające na usunięcie drzew/krzewów na podstawie ustawy o *ochronie przyrody*, a na podstawie ustawy o *lasach*: w 2021 roku 307 zaświadczeń o objęciu/nieobjęciu UPUL²⁵, w 2022 roku: 251 zaświadczeń o objęciu/nieobjęciu UPUL i jedną decyzję odmowną na zmianę lasu na użytek rolny.
(akta kontroli str. 123, 125-131)

7. Określono wskaźniki monitoringu wdrażania *Poś z 2021 r.* W zakresie zasobów przyrodniczych była to m.in. powierzchnia (poniżej podano wartość bazową w 2018 roku i docelową w 2030 roku):

- lasów (gruntów zalesionych): 22,2 ha i 38 ha, poziom lesistości: 1,0% i 1,2%,
- zieleni osiedlowej, parków i zieleńców: 276,8 ha i 300 ha,
- obiektów i obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych: 699,1 ha i 743 ha.

Wg danych GUS w 2018 roku powierzchnia lasów ogółem wynosiła 32,9 ha, a powierzchnia zieleni osiedlowej, parków i zieleńców 101,6 ha. (akta kontroli str. 113-114, 138-139)

W raporcie z wykonania za lata 2021-2022 ww. powierzchnie wynosiły:

- lasy (grunty zalesione): 32,9 ha i 32,5 ha oraz poziom lesistości: 1,0% i 1,0%,
- zieleń osiedlowa, parki i zieleńce: 101,6 ha i 101,6 ha²⁶,
- obiekty i obszary o szczególnych walorach przyrodniczych prawnie chronionych: 536,1 ha i 536,1 ha.
(akta kontroli str. 133)

Dane przedstawione w raporcie dotyczące ww. wskaźników były zgodne z danymi GUS. Natomiast w odpowiedzi na pytanie dlaczego powierzchnie podane w *Poś z 2021 r.* były niezgodne z danymi GUS, Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że:

- „*Wartość powierzchni lasów wskazana w dokumencie dla roku bazowego 2018 wynosząca 22,17 ha odnosi się do powierzchni lasów prywatnych (wg danych GUS). Jest to również powierzchnia faktycznie położona w granicach administracyjnych miasta. (...)*

²⁵ Uproszczony plan urządzenia lasu.

²⁶ Na podstawie danych GUS.

„Powierzchnia lasów” – 32,87 ha (podana w GUS) jest to suma lasów należących do Miasta Łomża oraz osób prywatnych”.

- „Nie jesteśmy w stanie jednoznacznie ustosunkować się do różnicy we wskazanej w Poś powierzchni parków zielenców i terenów zieleni osiedlowej. Nie możemy wykluczyć pomyłki podczas przepisywania bądź sumowania danych podczas opracowania dokumentu”.

Natomiast w odniesieniu do możliwości osiągnięcia przyjętej w Poś z 2021 r. docelowej wartości wskaźnika powierzchni zieleni osiedlowej parków i zielenców (wynoszącej 300 ha) Naczelnik WGKiOŚ poinformował: „założone w Poś wskaźniki, w tym wartości docelowe są przewidywanymi wartościami, których głównym zadaniem jest poprawa stanu jakości środowiska na wybranym obszarze. Wartość docelowa (zwiększenie się powierzchni parków, zielenców i terenów zieleni osiedlowej) wpływa korzystnie na stan środowiska, a więc bezpośrednio realizuje założenia Programu bez względu na osiągniętą ostatecznie wartość, ani też bez względu na wartość odniesienia. Realizacja działań oraz osiągnięcie założonych wskaźników zależne są także od realizacji zadań z zakresu ochrony środowiska w sektorze prywatnym. Choć w przypadku takiej różnicy i zapisu o wyższych wartościach można sądzić, że wartość docelowa nie jest możliwa do osiągnięcia”. (akta kontroli str. 138-141)

NIK zauważa, że:

- Poś to jeden z podstawowych dokumentów określających, w jaki sposób Miasto powinno zarządzać środowiskiem przyrodniczym i jego ochroną, w tym terenami zielonymi, a przyjęty w nim monitoring oparto na mierzalnych wskaźnikach służących ocenie postępów realizacji,
- błędne przyjęcie wartości bazowych wskaźników spowodowało określenie mało realnych do osiągnięcia wartości docelowych i utrudnia rzetelną ocenę realizacji Poś przy sporządzaniu raportów z jego realizacji.

Poś z 2016 r. i Poś z 2021 r. opracowano zgodnie z założeniami polityki ochrony środowiska w sposób spójny z dokumentami strategicznymi, tj. *Strategią* i *Studium*.

(akta kontroli str. 52-53, 97)

1.4. 1. *Studium* przyjęto uchwałą Rady z dnia 6 lipca 2016 r.²⁷ i zmieniono uchwałą z dnia 26 czerwca 2019 r.²⁸ Po 1.01.2020 r. nie dokonano zmian w tym dokumencie.

(akta kontroli str. 142, 159, 182)

Wg *Studium* na system zieleni miejskiej składały się zieleń urządzona (parki, zieleńce, ogrody, zieleń przyuliczna, towarzysząca zabudowie i izolacyjna, ogrody działkowe i cmentarze), obszary zieleni podmiejskiej i naturalnej oraz tereny rolne²⁹ (łąki, pola, torfowiska, bagna itp.). Zaznaczono również, że poszczególne elementy systemu zieleni powinny składać się w jeden funkcjonalne nieprzerwany system, którego oś stanowić miała dolina Narwi wraz z dolinami Łomżyckiej i Strugi Lepackiej oraz system istniejących i projektowanych terenów zieleni.

W dokumencie zawarto następujące działania służące zachowaniu i zwiększaniu terenów zielonych:

- utrzymanie i realizacja powiązań zieleni miejskiej z punktami węzłowymi w postaci systemu powiązań ekologicznych;
- utrzymanie i wzbogacanie drzewostanu, roślinności oraz wyposażenia parków i zieleńców;
- realizacja nowych założeń parkowych i systemów urządzonej zieleni miejskiej na obszarach wskazanych pod zabudowę lub inne zagospodarowanie oraz już zainwestowanych, w tym przede wszystkim zapewnienie w planach miejscowych (głównie dla stref II-V³⁰) rezerwy terenowej pod zieleń osiedlową;
- wyznaczanie pasów zieleni wzdłuż istniejących zbiorników i cieków wodnych;

²⁷ Nr 223/XXVIII/16.

²⁸ Nr 100/XI/19. Dalej: *Studium*.

²⁹ W tym tereny niezainwestowane i rolne ZN/R oraz tereny systemu powiązań ekologicznych E.

³⁰ Tj. terenów zabudowy śródmiejskiej, jednorodzinnej i wielorodzinnej.

- wyznaczanie pasów zieleni izolacyjnej wzdłuż głównych ulic, urządzeń infrastruktury technicznej i na styku obszarów o różnych, kolidujących ze sobą, kierunkach zagospodarowania;
- uzupełnianie zadrzewień wielopiętrowych pasmowych, kępowych oraz punktowych o charakterze krajobrazowym, ochronnym, estetycznym oraz izolacyjnym na terenach przeznaczonych do wzmocnienia systemu zieleni miejskiej;
- ograniczenie nieuzasadnionego i samoistnego przekształcania terenów ogrodów działkowych w obszary zabudowy jednorodzinnej;
- wyznaczanie nowych zieleńców, ogródków i nowej zieleni towarzyszącej na obszarach intensywnie zabudowanych, głównie dla funkcji zabudowy wielorodzinnej i jednorodzinnej;
- zwiększenie bioróżnorodności przyrodniczej terenów zieleni;
- dążenie do połączenia systemów zieleni miejskiej z kompleksami lasów, zieleni otwartej³¹ oraz z systemem powiązań ekologicznych, w celu wykreowania pełnego systemu przyrodniczego miasta;
- utrzymanie i wzmocnienie zieleni na cmentarzach³²;
- lokalizacja nowego terenu cmentarza przy ul. Wojska Polskiego (obok już istniejącego);
- prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych na terenach zieleni. (akta kontroli str. 211-212)

Ww. działania były spójne z opracowaniem ekofizjograficznym z 2005 roku³³ i określonymi w nich kierunkami zmian, a także z celami i kierunkami działań sformułowanymi w *Poś z 2016 r.* i *Poś z 2021 r.* Opracowanie to zakładało:

- ograniczenie rozwoju przestrzennego miasta w kierunku południowym i południowo-wschodnim, z uwagi na występowanie zwartych kompleksów gleb wysokiej wartości użytkowej³⁴ w skali miasta, jednocześnie wskazując w legendzie mapy uwarunkowań ekofizjograficznych, że tereny te są w przewadze korzystne dla różnych form budownictwa, w tym mieszkaniowego,
- bezwzględną ochronę i pozostawienie w dotychczasowym użytkowaniu dolin rzecznych Narwi i Łomżycy oraz obszarów leśnych.

Natomiast w *Studium*:

- spójne były zapisy dotyczące ochrony terenów leśnych i dolin rzecznych, a także pokrycie tych obszarów na mapie kierunków zagospodarowania przestrzennego z mapą uwarunkowań fizjograficznych;
- znaczącą większość południowej i południowo-wschodniej części miasta przeznaczono pod tereny niezainwestowane i rolne (niewskazane do zabudowy), a niewielką ich część (ograniczoną od południa ul. Szosa do Mężenina, a od północy ul. Bursztynową i ul. Przykoszarową) przeznaczono pod tereny rozwoju zabudowy z dominacją funkcji jednorodzinnej, które miały stanowić kierunek rozwoju miasta, po całkowitym wykorzystaniu terenów, na których zabudowa mieszkaniowa była obecna już wcześniej. (akta kontroli str. 151-157, 188-190, 222)

2. W *Studium* nie wskazano obszarów z deficytem zieleni. Stwierdzono jednak, że miasto jest niedostatecznie wyposażone w tereny zieleni urządzonej. Szerzej opisano to w punkcie 1.6. (akta kontroli str. 164-165)

3. W *Studium* nie przedstawiono wartości liczbowych powierzchni terenów przeznaczonych pod poszczególne funkcje. Na podstawie załącznika graficznego *Kierunki zagospodarowania przestrzennego, skala 1:10000* Architekt Miejski oszacował, że tereny zielone i wody stanowiły ok. 10% całego terenu miasta (tj. ok. 3300 ha), w tym tereny:

- systemu powiązań zieleni miejskiej wraz z punktami węzłowymi - ok. 71 ha (2,2%), z czego ok. 16 ha była objęta formami ochrony przyrody,

³¹ W tym na terenach ZN/R.

³² Z uwzględnieniem wytycznych konserwatorskich.

³³ *Opracowanie Ekofizjograficzne podstawowe do planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Łomży* sporządzone w 2005 r. przez Łomżyński Zespół Projektowo-Inwestycyjny w Łomży.

³⁴ Tj. klasy gruntów IIIb i IVa.

- zieleni urządzonej - ok. 49 ha (1,5%),
- usług sportu i wypoczynku - ok. 46 ha (1,4%),
- lasów - ok. 27 ha (0,8%),
- ogródków działkowych - ok. 49 ha (1,5%),
- cmentarzy - ok. 33 ha (1,0%),
- wody - ok. 55 ha (1,7%).

(akta kontroli str. 251-252)

Powierzchnia miasta wynosiła ogółem 3 267 ha. W latach 2020-2022 podział powierzchni obszarów przeznaczonych pod określone funkcje był niezmienny i obejmował tereny:

- mieszkaniowe wielorodzinne - 5,0%,
- mieszkaniowe jednorodzinne - 18,0%,
- usługowe - 12,0%,
- techniczno-produkcyjne - 14,0%,
- komunikacyjne - 8,2%,
- infrastruktury technicznej - 0,6%,
- użytkowania rolniczego - 31,0%³⁵,
- zieleni i wód - 10,0%,
- inne - 1,2% powierzchni gminy³⁶.

(akta kontroli str. 225-250)

W *Studium* nie zawarto precyzyjnych zapisów ilościowych o aktualnej lub docelowej powierzchni terenów zieleni przypadających na mieszkańca. Nie przedstawiono czasu dojścia pieszego do zieleni urządzonej. Nie określono również wskaźników dostępności terenów zieleni (w tym osiedlowej, parków osiedlowych i miejskich itp.), dotyczących ich minimalnej powierzchni, powierzchni przypadającej na mieszkańca czy maksymalnego promienia dojścia ani nie ustalono dysproporcji w poszczególnych częściach miasta. Architekt Miejski wyjaśnił, że „nie było takiego obligatoryjnego obowiązku wynikającego z przepisów prawa. (...) Treść *Studium* powinna zawierać odniesienia zagadnień wymienionych w art. 10 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁷. W praktyce sposób podejścia do zagadnień uwzględnianych na etapie uwarunkowań i kierunków *Studium* ma charakter autorski. Projektanci *Studium* dokonali subiektywnego wartościowania poszczególnych zagadnień, stąd wynika docelowy zakres szczegółowości *Studium*.”

(akta kontroli str. 854-855)

4. Wg *Studium* wytycznymi do sporządzania mpzp były „określone priorytety polityki przestrzennej oraz zadania dotyczące działań planistycznych, w tym ustalenia kierunków zagospodarowania przestrzennego i zmian w strukturze przestrzennej miasta oraz w przeznaczeniu terenów” ustalone dla wskazanych stref funkcjonalno-przestrzennych. Kierunki zagospodarowania dotyczące środowiska przyrodniczego w poszczególnych strefach prezentowały się następująco:

- *tereny zabudowy śródmiejskiej* – wzmocnienie zieleni izolacyjnej wzdłuż ulic i uwzględnianie zasad ochrony przyrody – dla istniejących pomników przyrody i terenów zieleni miejskiej;
- *tereny kontynuacji i uzupełnień zabudowy z dominacją funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej* – uzupełnianie zabudowy z zapewnieniem dostępu do terenów rekreacji i systemu zieleni miejskiej; wzmocnienie zieleni izolacyjnej wzdłuż głównych ciągów komunikacyjnych; organizowanie przestrzeni publicznych na bazie istniejących struktur przestrzennych, w tym parków, terenów zieleni, placów, ciągów pieszych, cmentarzy; wzmocnienie i utrzymanie systemu zieleni publicznej wraz z powiązaniem z innymi strefami funkcjonalnymi miasta;

³⁵ Wśród których nie było terenów zabudowy zagrodowej.

³⁶ Dane na podstawie sprawozdań PZP-1 *Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne* przekazywanych Głównemu Urzędowi Statystycznemu.

³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm. Dalej: *upzp*.

- *tereny kontynuacji i uzupełnień zabudowy z dominacją funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej* – wzmocnienie i utrzymanie systemu zieleni publicznej (w tym ogrodów działkowych) wraz z powiązaniem z innymi strefami funkcjonalnymi miasta;
- *tereny rozwoju zabudowy z dominacją funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej* – ograniczenie rozwoju zabudowy na terenach wskazanych jako system powiązań ekologicznych; stworzenie systemu zieleni towarzyszącej zabudowie i powiązanie go z systemem zieleni pozostałych stref, wzmocnienie zieleni izolacyjnej wzdłuż dróg; uwzględnienie proponowanych ciągów ekologicznych i wykształcenie na ich podstawie terenów i powiązań zieleni publicznej oraz ochronnej, łączącej tereny niezainwestowane we wschodniej części miasta, dolinę Łomżyczki i obszary istniejącej zabudowy;
- *tereny rozwoju zabudowy z dominacją funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej* – wskazanie na niską intensywność zabudowy, z dużym udziałem powierzchni biologicznie czynnych; wprowadzenie zieleni izolacyjnej na terenach styku funkcji; powiązanie funkcjonalne i przestrzenne systemem zieleni miejskiej z innymi strefami; uwzględnienie w zagospodarowaniu terenów systemu powiązań ekologicznych;
- *tereny przekształceń zabudowy z dominacją funkcji usługowej* – wprowadzenie zieleni izolacyjnej na terenach styku funkcji;
- *tereny kontynuacji i uzupełnień zabudowy z dominacją funkcji produkcyjnej, składowej i usługowej* – wzmocnienie ochrony doliny Łomżyczki jako korytarza zieleni ochronnej (ekologicznego) i obszaru szczególnego zagrożenia powodzią; wprowadzenie zieleni izolacyjnej na styku terenów rozwoju funkcji;
- *Dolina Narwi* – strefa ochrony krajobrazu i elementów środowiska przyrodniczego; kontrola i ograniczenie procesów urbanizacyjnych; utrzymanie i ochrony istniejących form ochrony;
- *dolina Łomżyczki* – strefa ochrony krajobrazu i elementów środowiska przyrodniczego – doliny rzeki; kontrola i zakaz prowadzenia procesów urbanizacyjnych (szczególnie w dolinie Łomżyczki); utrzymanie i wzmocnienie ochrony istniejących form ochrony przyrody;
- *tereny otwarte i rolne* – strefa niewskazana do zainwestowania (wyłączona spod zabudowy) z przeznaczeniem do użytkowania rolniczego i naturalnej sukcesji roślinności;
- *tereny kontynuacji i uzupełnień zabudowy z dominacją funkcji produkcyjnej, składowej i usługowej* – wzmocnienie w rozwiązaniach planów miejscowych ochrony doliny rzeki Lepacka Struga przez wyznaczenie ekologicznego korytarza zieleni ochronnej; wprowadzenie w planach miejscowych bufora terenów zieleni izolacyjnej między projektowanymi terenami przemysłowymi, a projektowaną i istniejącą zabudową z wykorzystaniem istniejących zadrzewień. (akta kontroli str. 190, 192-204)

W ustalonych w poszczególnych strefach kierunkach zagospodarowania należało również uwzględniać wskaźniki zagospodarowania i zainwestowania, które w przypadku ww. terenów prezentowały się następująco:

- *zieleni miejska urządzona*: realizacja parków, zieleńców, terenów rekreacji; zachowanie zagospodarowania i funkcji istniejących lokalizacji; kształtowanie terenów zieleni urządzonej w ujęciu ogólnomiejskim, poprzez stworzenie lokalnego systemu powiązań zieleni w ramach systemu przyrodniczego miasta; ograniczenie zabudowy terenów zielonych niezwiązanej z ich wiodącym przeznaczeniem;
- *system powiązań ekologicznych*: maksymalne ograniczenie zainwestowania oraz zagospodarowanie uwzględniające zasady ustalone dla obszarów objętych prawną ochroną przyrody i na podstawie przepisów odrębnych; wykluczenie zabudowy wszelkimi obiektami budowlanymi³⁸;
- *tereny niezainwestowane i rolne*: wykluczenie zabudowy wszelkimi obiektami budowlanymi³⁹, kształtowanie i zagospodarowanie tych terenów powinno uwzględniać określone w *Studium* zasady kształtowania rolniczej przestrzeni produkcyjnej,

³⁸ Z zastrzeżeniem przepisów odrębnych i z wyjątkiem obiektów służących inwestycjom celu publicznego w zakresie urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji.

³⁹ J.w.

wprowadzenie zalesień na terenach o niekorzystnych warunkach prowadzenia działalności rolniczej, ochrona istniejących elementów przyrodniczych;

- *tereny cmentarzy*: utrzymanie funkcjonowania cmentarzy; obowiązuje na nich utrzymanie parkowego charakteru oraz zachowanie czytelnej kompozycji przestrzennej alejek i nasadzeń. (akta kontroli str. 204-207)

5. W *Studium* (a także w planach miejscowych i w decyzjach o warunkach zabudowy) nie zawarto definicji powierzchni biologicznie czynnej. Architekt Miejski wyjaśnił⁴⁰, że pojęcie to rozumiano w ww. dokumentach „do 23.09.2023 r. – w sposób określony w § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴¹, a od 24.09.2023 r. – w sposób określony w art. 2 pkt 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴²”. (akta kontroli str. 223-224)

W *Studium* zawarto również wytyczne dotyczące procentowych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej (zalecanych do stosowania przy sporządzaniu mpzp) dla terenów:

- zabudowy wielofunkcyjnej (śródmiejskiej): optymalnie 50%-60% powierzchni działki,
- zabudowy jednorodzinnej: optymalnie 50% powierzchni działki,
- zabudowy wielorodzinnej : optymalnie 40% powierzchni działki,
- zabudowy produkcyjnej i składowej: optymalnie 30%-40% powierzchni działki,
- zabudowy usługowej: minimalnie 20% powierzchni działki,
- zieleni urządzonej: min. 70% powierzchni terenu,
- zabudowy produkcyjnej, składowej i usługowej wraz z obiektami handlowymi o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²: 5%-20% powierzchni działki budowlanej.

(akta kontroli str. 204-207)

6. Zabudowę wszelkimi obiektami budowlanymi⁴³ wykluczono – jak wspomniano powyżej – na terenach systemu powiązań ekologicznych oraz na terenach niezainwestowanych i rolnych. Ponadto wśród terenów objętych *ograniczeniem i zakazem zabudowy* wynikającym z przepisów odrębnych – przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych (zieleni) – w *Studium* wymieniono:

- tereny położone w granicach projektowanych i obowiązujących form ochrony przyrody: *Obszar Chronionego Krajobrazu Równiny Kurpiowskiej i Doliny Dolnej Narwi* oraz trzy obszary sieci Natura 2000⁴⁴ (a także *Łomżyński Park Krajobrazowy Doliny Narwi*⁴⁵),
- obszar szczególnego zagrożenia powodziowego na rzece Narew i granic zalewu powodziowego na rzece Łomżyčka,
- użytki leśne⁴⁶.

Architekt Miejski wyjaśnił, że zapis ten oznacza „*znaczne ograniczenie lub zakaz zabudowy*”.

W *Studium* zaproponowano także ograniczenie zabudowy:

- na terenach tworzących korytarze ekologiczne miasta,
- na terenach systemów zieleni miejskiej,
- w dolinach rzek i strumieni, zbiorników wodnych,
- na terenach o niekorzystnych warunkach fizjograficznych.

⁴⁰ Z upoważnienia Prezydenta.

⁴¹ 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.

⁴² Teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m².

⁴³ Z zastrzeżeniem przepisów odrębnych i z wyjątkiem obiektów służących realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji.

⁴⁴ Przełomowa Dolina Narwi (PLB 200008), Dolina Dolnej Narwi (PLB 140014) i Ostoja Narwiańska (PLH 200024).

⁴⁵ W granicach miasta powierzchnia parku stanowi jedynie wody płynące.

⁴⁶ Do innych terenów objętych ograniczeniem i zakazem zabudowy zaliczono m.in. obszar szczególnego zagrożenia powodziowego na Narwi i tereny ochrony bezpośredniej i projektowanej pośredniej ujęcia wody „Rybaki”.

Wg Studium „na obszarach tych realizowane będą obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej oraz zabudowa związana z funkcjami poszczególnych obszarów”.

(akta kontroli str. 207-208, 223)

7. W Studium „nie określono nowych obszarów wskazanych do objęcia prawnymi formami ochrony przyrody. Wszystkie tereny o wysokich walorach przyrodniczych i krajobrazowych zostały objęte właściwymi formami ochrony. W zakresie ochrony cennych dla miasta zespołów i ciągów ekologicznych Studium wskazuje zagospodarowanie w kierunku tworzenia układów zieleni miejskiej, w tym zieleni urządzonej, w ramach systemu przyrodniczego miasta. Ich ochrona powinna być zagwarantowana właściwym zagospodarowaniem terenu”.

(akta kontroli str. 210)

8. W Studium do obszaru przestrzeni publicznej włączono m.in. następujące tereny:

- tereny bulwarów nad Narwią, które były objęte decyzjami o lokalizacji celu publicznego z 20.01.2010 r. i 3.04.2021 r. (nie było tam uchwalonego mpzp). Obszarowo bulwary położone były na terenach przeznaczonych pod usługi sportu i wypoczynku (US), dla których nie określono wskaźników związanych z zagospodarowaniem zieleni;
- tereny zielone zlokalizowane na Starym Mieście, dla którego mpzp był uchwalony od 24.06.2015 r.⁴⁷

Do obszaru przestrzeni publicznej ani do obszarów, dla których sporządzenie miejscowych planów jest obowiązkowe nie włączono terenów zieleni. Postanowiono jedynie, że na etapie sporządzania planów miejscowych należy przewidzieć wyznaczanie lokalnych przestrzeni publicznych (place, ciągi uliczne i handlowe o znaczeniu ogólnomiejskim, skwery, parki, zieleńce itp.) w poszczególnych jednostkach i strukturach przestrzennych. Architekt Miejski wyjaśnił, że postąpiono tak „z uwagi na brak konieczności takiego włączenia wynikającego z przepisów prawa. Do obszarów przestrzeni publicznej zdecydowano się włączyć tereny położone bliżej centrum miasta, charakteryzujące się różnorodnością funkcjonalną.”

(akta kontroli str. 220, 223)

1.5. W okresie objętym kontrolą nie przystąpiono do sporządzenia projektu planu ogólnego, o którym mowa w art. 13a upzp, ani nie podjęto uchwały na podstawie art. 13i ust. 1 ww. ustawy o przystąpieniu do sporządzenia takiego planu. Obowiązek jego przygotowania ujęty jest w upzp dopiero od 24.09.2023 r., nie wydano jeszcze kompletu aktów wykonawczych w tej sprawie.

(akta kontroli str. 252)

1.6. 1. W Mieście obowiązywały 34 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, spośród których po 1.01.2020 r. uchwalono trzy plany⁴⁸. Na 31.12.2023 r. wszystkie plany miejscowe obejmowały 26,7% całkowitej powierzchni miasta.

(akta kontroli str. 253-259)

2. Planów miejscowych nie uchwalano dla przeznaczonych w Studium do pełnienia funkcji przyrodniczych (zieleni) terenów objętych znacznym ograniczeniem lub zakazem zabudowy. Jak wspomniano w punkcie 1.4 podpunkcie 8, terenów tych nie włączono w Studium do obszarów przestrzeni publicznej ani do obszarów, dla których sporządzenie miejscowych planów jest obowiązkowe. Architekt Miejski wyjaśnił, że w związku z tym „uchwalenie planów na tych terenach nie było konieczne. Uznano, że ograniczenia przepisów szczególnych, np. ustanawiających strefy zalewowe i brak presji inwestycyjnej jest wystarczającym zabezpieczeniem. Gdyby presja inwestycyjna wystąpiła, brak zgodności z przepisami odrębnymi oraz brak spełnienia przesłanki dobrosąsiedztwa i możliwości kontynuacji funkcji spowodowałyby wydanie decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy”. Wystąpiły jednak przypadki lokalizowania budynków na tych terenach, co opisano w punktach 3.4 i 3.8. W planach miejscowych z 2020 roku nie wyznaczono lokalnych przestrzeni publicznych. Brak ochrony przed lokalizacją budynków na terenach wyłączonych z zabudowy opisano poniżej w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 258-259, 264)

3. Wg sprawozdania PZP-1 Lokalne planowanie i zagospodarowania przestrzenne za 2022 rok⁴⁹ plany miejscowe obejmowały 881,0 ha. Udziały powierzchni poszczególnych terenów były następujące: zabudowa mieszkaniowa 24,2%, zabudowa usługowa 12,2%,

⁴⁷ Na trzecim, ostatnim obszarze przestrzeni publicznej, tj. okolicach dworca autobusowego, praktycznie nie było terenów zielonych.

⁴⁸ Po 1.01.2020 r. nie dokonywano zmian miejscowych planów.

⁴⁹ Sporządzone 25.04.2023 r.

tereny użytkowane rolniczo 25,0%, zabudowa techniczno-produkcyjna 19,5%, zieleń i wody 10,2%, komunikacja 8,3% i infrastruktura techniczna 0,6% ogółu terenów objętych planami. (akta kontroli str. 225-250, 253-254)

4. W miejscowych planach tereny zielone⁵⁰ stanowiły 2,6% ogółu objętych nimi terenów (na 31.12.2023 r.), a w *Studium* – ok. 10% powierzchni miasta. (akta kontroli str. 254)

5. Miejscowe plany, uchwalone po 1 stycznia 2020 r.⁵¹, zawierały poniższe postanowienia:

- Obszary objęte planami zlokalizowane były poza granicami prawnych form ochrony przyrody.
- Przeznaczenie terenów w planach było zgodne ze *Studium*. Częściowo nie było zaś zgodne z wytyczną opracowania ekofizjograficznego (z 2005 roku), bowiem na niektórych obszarach zlokalizowano zabudowę na glebach o najwyższej wartości użytkowej w mieście, objętych w związku z tym ograniczeniem zabudowy. Dotyczyło to zaplanowania zabudowy na południowych terenach planów z 26.02 i 25.11.2020 r. oraz całości zabudowy w planie z 28.10.2020 r. Jednocześnie w legendzie mapy uwarunkowań ekofizjograficznych wskazano, że tereny te są w przewadze korzystne dla różnych form budownictwa, w tym mieszkaniowego. Ponadto na etapie przygotowania wszystkich planów uzyskano od Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska uzgodnienia lokalizacji zabudowy. Architekt Miejski wyjaśnił, że „uzgodnienia te jednoznacznie potwierdzały, że lokalizacja zabudowy w uchwalonych mpzp nie narusza ochrony środowiska naturalnego. Ponadto w opracowaniu zalecono jedynie ograniczenie zabudowy i jednocześnie wzmiankowano, że tereny te są korzystne dla budownictwa – zatem opracowanie nie wykluczało zabudowy”.
- Tereny zielone stanowiły 13,6% ogółu obszaru objętego planami (a ich minimalna powierzchnia biologicznie czynna 7,9% tego obszaru), w tym park z obiektami instytucji kultury: 3,4%, ogródki działkowe: 69,5%, cmentarz: 11,9%, pozostała zieleń urządzona: 6,9% i zieleń nieurządzona: 8,4%.
- Intensywność zabudowy⁵² określono następująco: zabudowa jednorodzinna oraz jednorodzinna i usługowa: 0,1-1,2, mieszkaniowo-usługowa: 0,1-0,9, wielorodzinna i usługowa: 0,9-2,8, usługowa: 0,01-2,0, produkcyjno-usługowa, składowa i magazynowa: 0,9-2,4, zagrodowa: 0,1-1,4, inwestycja celu publicznego⁵³: 0,001-1,5, ogrody działkowe: 0,001-0,1, cmentarz⁵⁴: 0,00-0,005 i zieleń urządzona: 0,001-1,8. W *Studium* nie określono wartości liczbowych tego wskaźnika.

(akta kontroli str. 152-157, 257-260, 264-266, 269-283)

6. Powierzchnię biologicznie czynną określono następująco:

- zabudowa wielorodzinna i usług: w mpzp dla południowo-wschodniej części miasta wartość wskaźnika określono na 30%⁵⁵, a w *Studium* optymalną wartość tego wskaźnika dla zabudowy wielorodzinnej (i wielofunkcyjnej) ustalono na 50-60% powierzchni działki,
- zabudowa jednorodzinna, zabudowa jednorodzinna i usługowa oraz mieszkaniowo-usługowa⁵⁶: w dwóch mpzp (dla terenu południowo-wschodniej części miasta i terenu między ul. Przykoszarową i ul. Szosa do Mężenina⁵⁷) wartość tego wskaźnika określono na 40%, podczas gdy w *Studium* dla zabudowy jednorodzinnej optymalną jego wartość ustalono na 50%,

⁵⁰ W tym wody.

⁵¹ Plany te uchwalono: 26.02.2020 r. dla terenów południowo-wschodniej części miasta, 28.10.2020 r. dla terenu między ul. Przykoszarową i ul. Szosa do Mężenina oraz 25.11.2020 r. dla rejonu ulic Wojska Polskiego i Meblowej do granic miasta. Dziennik Urzędowy Województwa Podlaskiego: z dnia 28 lutego 2020 r. poz. 1202, z dnia 30 października 2020 r. poz. 4525 i z dnia 3 grudnia 2020 r. poz. 5054.

⁵² Wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej.

⁵³ Teren parku z obiektami miejskich instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz z publicznymi obiektami sportowymi.

⁵⁴ Istniejący i projektowany.

⁵⁵ Dotyczy to terenów oznaczonych w *Studium* 1MWU-3MWU o łącznej powierzchni 15,4 ha, co stanowiło ok. 5% wyznaczonych w *Studium* terenów zabudowy wielorodzinnej i wielofunkcyjnej.

⁵⁶ Maksymalna wysokość zabudowy: 9,5 m, maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych: 2 (w tym poddasze użytkowe).

⁵⁷ Kolejno z 26.02 i 28.10.2020 r.

- teren zieleni urządzonej o pow. 318m² w planie z 28.10.2020 r.: wartość wskaźnika określono na co najmniej 30%, a w Studium – co najmniej na 70% powierzchni działki.⁵⁸

W Studium stwierdzono m.in., że wskaźniki zagospodarowania „powinny być traktowane jako optymalne (czyli najlepsze), interpretowane w sposób uwzględniający lokalne uwarunkowania i możliwości kształtowania zabudowy. Szczegółowe wskaźniki będą ustalone w miejscowych planach. (...) wskaźniki są uśrednione i dotyczą poszczególnego rodzaju i funkcji zabudowy w całym mieście. Stanowią propozycję uwzględniającą ogólną analizę struktury przestrzennej miasta”. Zgodnie z art. 9 ust. 4 upzp ustalenia Studium były do 23.09.2023 r. wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych oraz zgodnie z art. 20 rada gminy miała uchylać plan miejscowy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Na Studium (w tym jego zmianę) wydatkowano ogółem 179,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 204-207, 258, 774)

Architekt Miejski wyjaśnił, że „ekonomiczne wykorzystywanie przestrzeni (w tym otwartych) określane jest na podstawie wieloletniego doświadczenia urbanistyczno-architektonicznego osób biorących udział w opracowaniu planów. Założenia planów uwzględniają zasadę zrównoważonego rozwoju gospodarki, społeczeństwa i środowiska. Sporządzanie planów wymaga rozważenia złożonej problematyki interdyscyplinarnej (ekonomia, socjologia, polityka rozwoju, geografia itp.) na danym terenie i w danym czasie. Wskaźniki kształtują odpowiednie proporcje między poszczególnymi elementami struktury użytkowania terenu. Przy ich określaniu (dostosowaniu wskaźników optymalnych – uśrednionych w skali miasta) uwzględniono aspekty racjonalności działań i proporcjonalności ingerencji w sferę wykonywania prawa własności. Redakcja całego ww. zapisu Studium wskazuje, że wskaźniki stanowią jedynie propozycję i konieczne jest dostosowanie w planach zarówno optymalnych, jak i minimalnych wskaźników (w tym ich zmniejszenia) do lokalnych uwarunkowań. Dopiero w przyszłości plan ogólny będzie aktem prawa miejscowego i określone w nim wskaźniki będą wiążące. Póki co w planach z 26.02 i 28.10.2020 r. wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej: dla zabudowy wielorodzinnej i usługowej zmniejszono z 50-60% do 30%, dla zabudowy jednorodzinnej: z 50% do 40%, a dla zabudowy jednorodzinnej i usługowej oraz mieszkaniowo-usługowej: z 50-60% do 40% z powodu następujących uwarunkowań:

- a) Bliskie sąsiedztwo dużych terenów zieleni rekreacyjnej i istniejących ogrodów działkowych (2,3 ha i 24 ha w mpzp z 28.10.2020 r.) oraz projektowanego obszaru terenu zieleni skupionej 1ZPp i pasa istniejących terenów rolniczych (1,2 ha i 12,6 ha w mpzp z 26.02.2020 r.) oraz przyległych do tego obszaru terenów otwartych⁵⁹ zmniejszyło potrzebę określenia większej procentowo części działek na potrzeby zieleni kosztem podstawowej funkcji.
- b) Występowanie kolejnych terenów zielonych bezpośrednio za granicą miasta i ich walor krajobrazowy (dotyczy planu z 26.02.2020 r.).
- c) W innym obowiązującym mpzp (z 2011 r.) dla terenów o podobnej charakterystyce urbanistycznej położonych między obszarami planów z 26.02 i 28.10.2020 r. wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalono na jeszcze niższym poziomie (30%)⁶⁰.
- d) Zgodnie z § 39 rozporządzenia ws. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, na działkach przeznaczonych pod zabudowę wielorodzinną, jako powierzchnię terenu biologicznie czynnego należy urządzić co najmniej 25% powierzchni działki – co zostało uwzględnione.
- e) Nie było konieczności podkreślania ciekawego urbanistycznie ukształtowania terenu zielenią kształtującą, co mogłoby wymagać przyjęcia wyższego wskaźnika niż w Studium.
- f) Nie było potrzeby wprowadzania zieleni izolującej strefy mieszkalne i usługowe od przemysłowych, co znacznie zwiększałoby zapotrzebowanie na zieleni.”

⁵⁸ Natomiast w mpzp dla terenów południowo-wschodniej części miasta dla terenów zieleni urządzonej zawarto zapisy „przeznaczenie - teren zieleni urządzonej” i „dopuszcza się realizację chodników, ścieżek rowerowych i dróg rowerowych”.

⁵⁹ Określonych w Studium symbolem ZN/R. Tereny te pozostaną biologicznie czynne przez wiele lat z uwagi na uwarunkowania terenowe. Wschodnia granica planu jest „zablokowana” liniami energetycznymi wysokiego napięcia. Dalej na wschód następuje „przełom” ze znacznymi spadkami terenu. Obszar ten wymagałby zebrania ogromnej ilości wód opadowych i przepompowania ich do Narwi – co jeszcze długo będzie niemożliwe.

⁶⁰ Tereny MN1-MN3, MN12, MN/U1-MN/U4.

Dodał, że „wartość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jaka będzie określana w kolejnych planach miejscowych, umożliwiłaby osiągnięcie jego średniej wartości zbliżonej do 50% – przy czym wg obecnego stanu prawnego – od 1.01.2026 r. odniesieniem dla planów miejscowych stanie się zamiast Studium plan ogólny, w którym wartość tego wskaźnika zostanie określona na nowo”. Prezydent nie wniósł uwag do wyjaśnień Architekta Miejskiego. (akta kontroli str. 261-262, 267, 780)

NIK zauważył, że:

- a) powierzchnię biologicznie czynną ustalono na odrębnym poziomie dla terenów zabudowy (jednorodzinnej, jednorodzinnej i usługowej, mieszkaniowo-usługowej oraz wielorodzinnej i usługowej) oraz na odrębnym poziomie dla terenów zielonych. Ponadto ogrody działkowe są dostępne głównie dla działkowców,
- b) zagospodarowanie terenów sąsiadujących z gminą może się zmienić, a Miasto nimi nie zarządza,
- c) zmniejszenie wskaźnika w innym planie nie uzasadnia zmniejszenia go w badanych planach,
- d) w Studium określono wyższy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej niż w ww. rozporządzeniu⁶¹,
- e) Studium nie uzależnia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej od urbanistycznej atrakcyjności terenu.

Ponadto w badanych planach nie zwiększono powierzchni biologicznie czynnej dla żadnego z terenów w porównaniu do Studium. W dokumencie tym stwierdzono, że „Łomża jest niedostatecznie wyposażona w tereny zieleni urządzonej. Ich ogólna powierzchnia wynosi ponad 82 ha, co stanowi niecałe 3% całkowitej powierzchni miasta. Tereny zieleni urządzonej podnoszą walory krajobrazowe, tworzą klimat miasta, pełnią funkcje wypoczynkowe i rekreacyjne (...) Niewielki odsetek terenów zieleni w mieście⁶² jest rekompensowany łatwym dostępem do okolicznych terenów otwartych, które posiadają wysokie walory przyrodnicze i krajobrazowe, jednak to właśnie śródmiejskie tereny zieleni odpowiednio urządzone i pielęgnowane, podkreślają atrakcyjność krajobrazu miejskiego, tworzą klimat miasta i w zasadniczy sposób kształtują jego wizerunek. W Studium stwierdzono także, że „za nienaruszające ustaleń studium uznaje się wypełnienie postulatów zawartych w kierunkach zagospodarowania oraz ich rozszerzenie i uzupełnienie, które nie kolidują z ich funkcją podstawową, nie zmieniają zagospodarowania oraz warunków środowiska przyrodniczego”. Jednocześnie NIK zauważył, że na etapie uchwalania planów nie wpłynęły wnioski o zwiększenie terenów zielonych (co szerzej opisano poniżej w podpunkcie 9), plany zostały zaakceptowane przez Wojewodę Podlaskiego, a minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w przyszłym planie ogólnym dla strefy wielofunkcyjnej z zabudową wielorodzinną ma wynosić 30%⁶³. (akta kontroli str. 164-165, 190-191, 258)

Architekt Miejski wyjaśnił również, że „fragment zieleni urządzonej (z powierzchnią biologicznie czynną zmniejszoną z 70% do 30%) to wyodrębniony, niewielki teren wskazany w planie pod ew. funkcje organizacyjne cmentarza (inne niż pochówki). Wskaźnik dostosowano pod kątem możliwego zainwestowania. Umożliwiono powstanie ew. zabudowy w postaci: budynku WC, parkingu oraz urządzeń związanych z funkcjonowaniem sąsiedniego terenu cmentarza: wiat na kontenery na śmieci i pomieszczeń na narzędzia do sprzątania. Ilość zabudowy ustalono tak, aby zachować zieleni. (akta kontroli str. 262)

Powierzchnię biologicznie czynną na pozostałych terenach określono następująco:

- zabudowa usługowa: 20%, zabudowa produkcyjno-usługowa, składowa i magazynowa: 40%. tj. zgodnie z wytycznymi Studium,

⁶¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).

⁶² W Studium nie wskazano konkretnych terenów, na których występuje deficyt zieleni.

⁶³ Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. z 2023 r. poz. 2758), załącznik nr 1. Dalej: rozporządzenie ws. projektu planu ogólnego.

- zabudowa zagrodowa: 40%, inwestycja celu publicznego⁶⁴: 20%, ogrody działkowe: 70%, cmentarz: 10% i zieleń nieurządzona: 85%. W *Studium* nie określono wartości wskaźnika dla takich terenów.

W planach miejscowych (a także w *Studium* i w decyzjach o warunkach zabudowy) nie określono definicji powierzchni biologicznie czynnej – wyjaśnienie w tej sprawie przedstawiono powyżej w punkcie 1.4. (akta kontroli str. 258)

7. W badanych planach ujęto następujące działania związane z terenami zielonymi (w tym zadrzewieniami):

- ustalono (jak wspomniano powyżej) lokalizację parku (z budynkami instytucji kultury), ogródków działkowych, cmentarza i pozostałej zieleni urządzonej (w planach z 26.02 i 28.10.2020 r.) oraz zieleni nieurządzonej (w planie z 25.11.2020 r.), a także we wszystkich planach określono powierzchnię biologicznie czynną,
- ustalono maksymalną powierzchnię zabudowy na poszczególnych terenach,
- dopuszczono pokrycie roślinnością dachów (na niektórych terenach),
- dla zabudowy zagrodowej ustalono ochronę zieleni naturalnej, jako elementu izolacji akustycznej, poprawy krajobrazu i mikroklimatu, a na terenach rolniczych zakazano lokalizacji obiektów budowlanych⁶⁵,
- w planie z 25.11.2020 r. zawarto także wymóg realizacji na niektórych terenach zieleni urządzonej niskiej lub wysokiej (co opisano poniżej).

W planach nie zawarto zapisów o alternatywnych formach zwiększania udziału terenów zielonych. (akta kontroli str. 259)

8. W analizowanych planach nie uwzględniono zapisów wynikających z *Krajowej Polityki Miejskiej 2023*⁶⁶ dotyczących:

- nakazu utrzymywania i odtwarzania lokalnych korytarzy ekologicznych⁶⁷;
- nakazu zachowania, uzupełnienia albo odtworzenia grup/szpalerów drzew wyznaczonych na rysunku planu, z nakazem stosowania gatunków odpornych na warunki miejskie;
- nakazu wprowadzania w obrębie ulic nowych nasadzeń zieleni wysokiej, natomiast w planie z 25.11.2020 r. na terenie zabudowy produkcyjno-usługowej, składowej i magazynowej (38,9 ha) na działkach budowlanych obejmujących tereny zmeliorowane oraz na terenach zabudowy produkcyjno-usługowej, składowej i magazynowej (60,5 ha)⁶⁸ na działkach budowlanych przy rowach ustalono realizację zieleni urządzonej: niskiej lub – jeśli nie będzie kolizji z istniejącą siecią drenarską – również zieleni wysokiej,
- ograniczenia zasięgu infrastruktury podziemnej dla zapewnienia warunków umożliwiających drzewom prawidłowy wzrost i rozwój;
- preferowania przy nasadzeniach roślinności rodzimej.

Architekt Miejski wyjaśnił, że dokument ten „określa planowane działania administracji rządowej. Cyt.: „uwzględniając samodzielność samorządu terytorialnego, treści zawarte w *Krajowej Polityce Miejskiej*, a odnoszące się do samorządów jako „kierunki działań” muszą być traktowane jako zbiór zaleceń i preferowanych z punktu widzenia rządu starań i przedsięwzięć, jakie powinny podejmować samorządy, aby przyczyniać się do realizacji jej celów.” Opisane w *KPM 2023* kierunki działań dotyczą przede wszystkim właściwych ministrów, podległych im instytucji rządowych, wojewodów – głównie w zakresie konieczności wprowadzenia zmian przepisów, tworzenia centrów wiedzy i innych działań. Zalecenia i rekomendacje adresowane do miast uwzględniają konieczność indywidualnego dobierania instrumentów i samodzielność samorządu terytorialnego. Dokument nie zawiera nakazów i nie wprowadza ograniczeń, które należałoby wprowadzać w miejscowych planach”.

⁶⁴ Teren parku z obiektami miejskich instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz z publicznymi obiektami sportowymi.

⁶⁵ Oprócz sieci infrastruktury technicznej.

⁶⁶ Dalej: *KPM 2023*.

⁶⁷ Plany nie obejmowały terenu korytarza ekologicznego obejmującego Dolinę Narwi i odcinka rzeki Łomżyczki w północnej części miasta.

⁶⁸ A także na terenie drogi publicznej KDD (0,2 ha).

9. Opracowując plany przeprowadzono konsultacje społeczne dotyczące m.in. terenów zielonych. W konsultacjach planów z 28.02 i 30.10.2020 r. wzięło udział odpowiednio 12 i sześć osób. Jedna osoba wniosowała o zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnej⁶⁹. Miasto nie uwzględniło wniosku wskazując, że nowo planowane osiedle będzie miało wyższe wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej (niż sąsiednie tereny objęte warunkami zabudowy), „które zdopingują inwestorów do realizacji atrakcyjnej i przyjaznej przestrzeni. Dostęp do terenów zielonych zapewnia odpowiednią jakość życia, wzbogaca krajobraz i sprzyja wypoczynkowi”. Pozostałe wnioski nie dotyczyły takich terenów. Do planu z 25.11.2020 r. uwagi nie wpłynęły. (akta kontroli str. 288)

1.7. Miasto nie dysponowało udokumentowaną kompleksową diagnozą stanu przyrody i terenów zieleni. Tym samym nie zgromadzono kompleksowych danych o problemach dotyczących zieleni miejskiej, równomierności jej rozmieszczenia w poszczególnych częściach miasta (w tym dostępności dla mieszkańców poszczególnych dzielnic), a także obszarów cennych przyrodniczo i obszarów zagrożonych zmniejszaniem terenów zielonych w wyniku presji inwestycyjnej.

W odniesieniu do określania priorytetów i niezbędnych działań w celu zachowania i zwiększania terenów zielonych Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że „priorytetem była realizacja Poś – rewitalizacje parków. Poza tym priorytety określone są na bieżąco w zależności od możliwości finansowych.” (akta kontroli str. 135, 137)

1.8. Zagadnienia związane z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych poruszono również w innych dokumentach gminnych tj. *Lokalnym Programie Rewitalizacji Miasta Łomża na lata 2017-2023*⁷⁰ oraz *Miejskim Planie Adaptacji do zmian klimatu dla miasta Łomża do 2030 roku*⁷¹.

W wyniku analizy danych ilościowych i badań, w *Programie Rewitalizacji* wytypowano problemy, do których w sferze przestrzenno-funkcjonalnej zaliczono m.in. zdegradowaną zielen w parkach. W wyniku zidentyfikowanych problemów wyznaczono cele operacyjne i kierunki działań, które miały pomóc w ich osiągnięciu. W odniesieniu do terenów zielonych było to *Uporządkowanie zieleni w parkach miejskich*, poprzez realizację przedsięwzięcia *Modernizacja Parków Miejskich (Park im. Jakuba Wagi i Park Ludowy)*. W ramach projektu zaplanowano m.in. nowe nasadzenia, w tym ochronne, obniżające poziom hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

Program Rewitalizacji stanowił jeden z programów operacyjnych Miasta i zaproponowane w nim działania były spójne z jego polityką rozwojową określoną w innych dokumentach strategicznych i planistycznych, tj. *Studium i Strategią*.

Narzędziami monitoringu i ewaluacji programu były ocena średniookresowa (raz na trzy lata) i raporty z postępów w jego wdrażaniu. W raporcie za 2022 rok zapisano, że zadanie dotyczące rewitalizacji parków było na etapie wyłonienia wykonawcy na opracowanie dokumentacji projektowej. Realizację inwestycji dotyczących zieleni przedstawiono poniżej w punkcie 2.4. (akta kontroli str. 289-305)

Z kolei w *Planie Adaptacji do zmian klimatu* omówiono następujące zagadnienia związane z terenami zielonymi:

- Wskazano, że występujące w mieście powierzchnie biologicznie czynne (tereny zieleni) są integralną częścią struktury miejskiej i mają duże znaczenie w adaptacji do zmian klimatu.
- W diagnozie występujących zmian klimatu i wynikających z nich zagrożeń za jeden z czynników wpływających na klimat uznano miejską wyspę ciepła⁷², której intensywność

⁶⁹ W planie z 28.02.2020 r.

⁷⁰ Uchwała Nr 94/IX/19 Rady Miejskiej Łomży z dnia 29 maja 2019 r., dalej: *Program Rewitalizacji*.

⁷¹ Przyjęty uchwałą Nr 568/LXIV/22 Rady Miejskiej Łomży z dnia 14 grudnia 2022 r., dalej zwany także *Planem Adaptacji do zmian klimatu*.

⁷² Miejska wyspa ciepła to zjawisko charakterystyczne dla miast. Na terenach o ścisłej zabudowie obserwowany jest wzrost temperatury powietrza w przyziemnej warstwie atmosfery w stosunku do temperatury powietrza obszarów peryferyjnych. Miejska wyspa ciepła charakteryzuje się dużą zmiennością dobową i roczną, a w związku z tym jest zjawiskiem

powiązano ze strukturą funkcjonalno-przestrzenną miasta. Stwierdzono, że występowanie zieleni miejskiej (szczególnie wysokiej) istotnie wpływa na łagodzenie warunków termicznych. W związku z tym utrzymanie i zakładanie nowych terenów zieleni powinno stanowić podstawowy rodzaj zadań mających na celu zmniejszenie zjawiska miejskiej wyspy ciepła. Podano również przykładowe działania ograniczające to zjawisko, tj. zachowanie istniejących obszarów zieleni, rozwój zadrzewień przyulicznych oraz rozwój zieleni na placach miejskich i skwerach.

- *Potencjał adaptacyjny miasta w zakresie terenów zielonych oraz leśnictwa* oceniono na wysoki z uwagi istniejącą zieleń miejską oraz bliskość Doliny Narwi i lasów Nadleśnictwa Łomża. Mimo to wskazano, że z uwagi na zmiany klimatu należy nadal inwestować w zieleń, szczególnie w błękitno-zieloną infrastrukturę⁷³, aby łagodzić skutki zmian klimatu.
- W katalogu celów i działań służących m.in. poprawie stanu środowiska, jednym z celów było *Podniesienie odporności miasta Łomża na występowanie fal upału, suszy i zjawiska Miejskiej Wyspy Ciepła Opcja adaptacji: Wzrost odporności klimatycznej miasta Łomża poprzez zwiększenie i zagospodarowanie terenów zieleni, poprawę jakości powietrza oraz mitygacja*. Do realizacji powyższego celu w horyzoncie czasowym do 2030 roku zaplanowano następujące działania adaptacyjne związane z terenami zielonymi: [1] Rewitalizacja parków miejskich (Parku Jana Pawła II – pielęgnacja w okresie gwarancyjnym, Parku Jakuba Wagi, Parku Ludowego), a także [2] Zwiększenie i rozwój miejskich terenów zielonych, w tym zagospodarowanie terenów zielonych wzdłuż ul. Przykoszarowej, [3] Zagospodarowanie terenu między ul. Katyńską, a Parkiem Jana Pawła II – strefa relaksu dla najmłodszych oraz seniorów wraz z nasadzeniami.

Plan Adaptacji do zmian klimatu obejmował analizę zgodności z dokumentami strategicznymi i planistycznymi m.in. na poziomie lokalnym tj. *Poś z 2021 r., Strategią, Studium* i był z nimi spójny.

W okresie objętym kontrolą nie powstał raport z wykonania planu. Zgodnie z zakładaną okresową sprawozdawczością pierwszy monitoring realizacji działań zaplanowano na 2025 rok. (akta kontroli str. 306-324)

1.9. W Urzędzie funkcjonowała Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna w Łomży powołana przez Prezydenta na podstawie art. 8 ust. 3 *upzp*⁷⁴. Zgodnie z Regulaminem określającym organizację i tryb działania komisji, jej zadaniem było opiniowanie opracowań urbanistycznych⁷⁵ zgłoszonych do rozpatrzenia przez Prezydenta. Komisja z własnej inicjatywy nie przedstawiała opinii, propozycji ani uwag ws. zachowania i zwiększenia terenów zielonych (nie miała takiego uprawnienia). W latach 2020-2023 przedmiotem jej prac były projekty dwóch planów miejscowych, opisanych w punkcie 1.6 niniejszego wystąpienia⁷⁶. Jeden z planów – dla terenu między ul. Przykoszarową i ul. Szosa do Mężenina – został przez nią w styczniu 2020 roku zaopiniowany negatywnie. Komisja przedstawiła zalecenia i uwagi dotyczące terenów zielonych poprzez: [1] rozważenie uzupełnienia ustaleń dotyczących cmentarza o stwierdzenie, że teren ten należy kształtować jako założenie parkowe w powiązaniu z istniejącym cmentarzem i [2] doprowadzenie do spójności rysunku planu z rysunkami w prognozie oddziaływania na środowisko dla terenu zieleni urządzonej. Na kolejnym posiedzeniu komisja zaopiniowała projekt pozytywnie, odnotowując że zespół projektowy uwzględnił jej uwagi. Drugi plan komisja zaopiniowała pozytywnie, bez uwag dotyczących terenów zielonych. (akta kontroli str. 325-348)

dynamicznym. W miastach różnica temperatur między strefą o ścisłej zabudowie, a terenami peryferyjnymi może wynieść do kilkunastu stopni Celsjusza.

⁷³ Tj. zielone dachy, parki kieszonkowe, ogrody wertykalne, zielone przystanki, ogrody deszczowe.

⁷⁴ Zarządzeniem nr 168/2019 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 15.05.2019 r. w sprawie powołania Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Zarządzeniem nr 91/2020 z 30.03.2020 r. Prezydent odwołał Komisję i powołał ją w nowym składzie.

⁷⁵ Projekty mpzp i ich zmian, projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i ich zmian, analizy i oceny dotyczące zagospodarowania przestrzennego gminy, inne opracowania i projekty mające wpływ na zagospodarowanie przestrzenne gminy.

⁷⁶ Trzeci plan przyjęty w okresie objętym kontrolą został przez komisję zaopiniowany (pozytywnie) jeszcze w 2019 r.

1.10. Barierami zidentyfikowanymi w mieście w związku z wdrażaniem w życie zapisów *Studium* odnoszących się do zachowania i rozwoju terenów zielonych, według Architekta Miejskiego były:

- brak ustawowego nakazu zgodności ustaleń decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami *Studium*,
- długotrwała i kosztowna procedura sporządzania planów miejscowych,
- brak odpowiednich środków finansowych na kompleksowe utrzymanie istniejących i rozwój kolejnych terenów zielonych w mieście (w tym wykup gruntów czy wypłaty ewentualnych odszkodowań planistycznych). (akta kontroli str. 349-350)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieobjęciu przez Miasto – od 1.01.2020 r.⁷⁷ – ochroną przed zabudową terenów systemu powiązań ekologicznych, mimo iż w *Studium* postanowiło wykluczyć na nich wszelką zabudowę. W rezultacie w toku kontroli ujawniono zlokalizowanie w dolinie Łomżyczki (dopływie Narwi) trzech budynków handlowo-usługowych na podstawie wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Decyzją o warunkach zabudowy z 13.10.2023 r. zaplanowano tam dwa budynki handlowo-usługowe z m.in. kanalizacją wodociagową i sanitarną, o powierzchni zabudowy do 32% działki. Natomiast w związku z wydanymi uprzednio warunkami zabudowy, w dniu 25.09.2020 r. w innym miejscu wydano pozwolenie na budowę budynku usługowego wraz z urządzeniem 1,3 tys. m² terenów utwardzonych (w tym 10 miejsc postojowych, a także dojeżdż i dojazdów) oraz budową instalacji wodociagowej, kanalizacyjnej i centralnego ogrzewania (21 m od granicy rzeki) – budynek ten został zrealizowany. W *Studium* stwierdzono m.in., że rzeka „*stanowi korytarz ekologiczny przecinający miasto*”. Również wcześniejsze opracowanie ekofizjograficzne zakładało bezwzględną ochronę i pozostawienie w dotychczasowym użytkowaniu dolin rzecznych, m.in. Łomżyczki. Lokalizując te budynki naruszono także wytyczną *Poś z 2021 r. ws. ochrony korytarzy ekologicznych miasta*. Ochrona tych terenów mogłaby nastąpić poprzez uchwalenie stosownych planów miejscowych – jednak nie podjęto działań w celu ich przyjęcia.

(akta kontroli str. 64, 66-74, 91-115, 151-157, 254-259, 264-265, 852-853)

Ponieważ terenów tych nie włączono w *Studium* do obszarów przestrzeni publicznej ani do obszarów, dla których sporządzenie miejscowych planów jest obowiązkowe, Architekt Miejski wyjaśnił, że „*uchwalenie planów na tych terenach nie było konieczne. Uznano, że ograniczenia przepisów szczególnych, np. ustanawiających strefy zalewowe i brak presji inwestycyjnej jest wystarczającym zabezpieczeniem. Gdyby presja inwestycyjna wystąpiła, brak zgodności z przepisami odrębnymi oraz brak spełnienia przesłanki dobrosąsiedztwa i możliwości kontynuacji funkcji spowodowałyby wydanie decyzji o odmowie ustalenia warunków zabudowy*”. Dodał, że „*Studium nie jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego. Uchwała ws. Studium nie może być podstawą prawną dla decyzji wydawanych w postępowaniach administracyjnych. Ma ono charakter „aktu kierownictwa wewnętrznego” samorządu gminy. Do czasu włączenia ustaleń Studium do mpzp nie mogą być one podstawą odmowy warunków zabudowy. Przypadki lokalizacji budynków na terenach wykluczonych w Studium z zabudowy miały charakter jednostkowy, w związku z czym nie informowano o nich Prezydenta*”. Natomiast w odpowiedzi na pytanie, dlaczego dla tych terenów nie opracowano miejscowych planów, które skutecznie chroniłyby projektowane tereny zielone wyjaśnił, że nie dokonano tego „*z uwagi na jedynie postulatywne zapisy Studium i brak prawnego obowiązku opracowania mpzp dla tych terenów. Ponadto od 2020 r. trwały prace rządowe zmierzające do docelowego zastąpienia studium planem ogólnym, o randze prawa miejscowego – co wprowadzono 24.09.2023 r. W sytuacji zakładanej zmiany, podejmowanie w tzw. międzyczasie jakichkolwiek działań planistycznych było ryzykowne. Mogłoby skutkować przyjęciem rozwiązań, które musiałyby być zmieniane. Dopiero w rozporządzeniu ws. projektu planu ogólnego podjęto próbę zharmonizowania jego postanowień z przyjętymi wcześniej mpzp*”. Dodał, że nie prowadzono udokumentowanych analiz w tych sprawach. Obecny pierwszy Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że Prezydent nie wniósł uwag do wyjaśnienia Architekta Miejskiego, nie był informowany o lokalizowaniu budynków na terenach wyłączonych w *Studium* z zabudowy, a nadzór nad wykonywaniem zadań przez Wydział

⁷⁷ Ani wcześniej, do 13.10.2023 r.

Architektury pełnił poprzedni pierwszy Z-ca Prezydenta⁷⁸. Kierownik Biura ds. Budownictwa wyjaśniła zaś, że „na etapie wydawania pozwoleń na budowę wiążące były dla nas ustalenia wcześniejszych decyzji o warunkach zabudowy”. (akta kontroli str. 269, 722-782)

Zdaniem NIK obszary te powinny być zabezpieczone w związku z zaplanowaniem przez Miasto takiej ochrony w *Studium* i *Poś* z 2021 r.

OCENA CZĄSTKOWA

W dokumentach strategicznych i planistycznych Miasta rzetelnie uzasadniono konieczność dbania o tereny zielone, w tym wykluczenia zabudowy najważniejszych obszarów o funkcjach przyrodniczych. Przyjmowano w nich konkretne cele w zakresie zachowania i zwiększania terenów zielonych. Ustalono priorytet w zakresie zachowania terenów zielonych, jakim była realizacja *Poś* w zakresie rewitalizacji parków miejskich. Nie chroniono jednak skutecznie wykluczonych w *Studium* z zabudowy terenów systemu powiązań ekologicznych (tj. doliny Łomżyckiej), wskutek czego wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy zlokalizowano tam trzy budynki handlowo-usługowe. Tereny te nie zostały włączone do obszaru przestrzeni publicznej ani objęte planami miejscowymi. Kolejne 44 budynki (jednorodzinne) lokalizowano na również wykluczonych w *Studium* z zabudowy terenach niezainwestowanych i rolnych, jednak – jak wyjaśniono – wynikało to z sąsiedztwa podobnej zabudowy i potrzeb rozwojowych Miasta. Przyjęcie planów miejscowych również nie gwarantowało ochrony terenów zielonych zakładanej w *Studium*. W dwóch planach uchwalonych w 2020 roku na niektórych terenach wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej był bowiem o 20% do 50% mniejszy niż w tym dokumencie, a we wszystkich miejscowych planach zieleni stanowiła tylko 2,6% objętych nimi obszarów – podczas gdy wg *Studium* miała zajmować ok. 10% powierzchni miasta. Nie sporządzono także kompleksowej diagnozy stanu terenów zieleni, która umożliwiłaby najbardziej optymalne zarządzanie ich utrzymaniem i rozwojem. Ponadto w *Poś* z 2021 r. zawyżono (ponad dwukrotnie) bazową powierzchnię zieleni osiedlowej, parków i zieleńców w 2018 roku, co skutkowało analogicznym przeszacowaniem wartości zaplanowanej na 2030 rok.

2. Zarządzanie terenami zielonymi

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd nie opracował kompleksowej inwentaryzacji zieleni miejskiej, która umożliwiłaby określenie zasobów zieleni istniejącej i jej rozmieszczenie w terenie. Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że „Inwentaryzacja zrealizowana była dodatkowo, w ramach pozyskanych środków finansowych na wykonanie zadania Audyt zieleni w mieście Łomża. W związku z ograniczoną ilością środków finansowych nie można było objąć inwentaryzacją całego miasta. Wcześniej nie podejmowano działań zmierzających do sporządzenia inwentaryzacji oraz ujęcia w budżecie i pozyskania środków i innego źródła”.

Częściową inwentaryzację terenów zielonych w ramach *Audytu zieleni w mieście Łomża*⁷⁹ przeprowadzono w kwietniu 2023 roku. Jednym z jego elementów⁸⁰ była inwentaryzacja ok. 200 ha terenów miejskich (z ogółem 3.267 ha) wskazanych przez Urząd⁸¹. Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że „w związku z ograniczoną ilością środków finansowych nie można było objąć inwentaryzacją całego miasta i została ona sporządzona tylko dla wybranych obszarów miasta. Miasto miało wybór wykonać inwentaryzację częściową lub nie wykonać jej wcale”.

W przeprowadzonej inwentaryzacji nie przedstawiono dokładnej powierzchni zieleni faktycznie zainwentaryzowanej i jaką stanowiła część w odniesieniu do powierzchni ogólnej terenów zielonych i do ogólnej powierzchni miasta. Naczelnik wyjaśnił, że „w dokumencie podano, że całościowo inwentaryzacja objęła obszar ok. 200 ha. Jest to jednak szacunkowa wielkość podana przez zamawiającego w opisie przedmiotu zamówienia”.

⁷⁸ Poprzedni pierwszy Z-ca Prezydenta pełnił swoją funkcję od 5.04.2019 r. do 16.01.2024 r.

⁷⁹ Zadanie przewidziane w harmonogramie zadań własnych Miasta do realizacji w latach 2021-2022, stanowiącym integralną część *Poś* z 2021 r.

⁸⁰ Poza opracowaniem Oceny wykorzystania terenów zielonych na inwestycje w zakresie adaptacji do zmian klimatu i Koncepcji rozwoju terenów zielonych sprzyjającej adaptacji do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków.

⁸¹ Audyt zieleni zlecono 17.10.2022 r. Zakładowi Innowacji Przyrodniczych Ecoexpert Sp. z o. o. Inwentaryzacja obejmowała 16 z 52 obszarów z zieleńcami (tj. 22 działki geodezyjne), jeden z trzech parków miejskich im. Jana Pawła II (16 działek) oraz tereny zieleni w pasach drogowych przy drogach krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, w tym przy ulicach znajdujących się w granicach miasta, stanowiących własność lub będących w zarządzie Urzędu (ponad 10 km dróg krajowych, niemal 9 km dróg wojewódzkich, ok. 23 km dróg powiatowych i ponad 75 km dróg gminnych). Inwentaryzacją objęto też 243 ulice (5 będących drogami krajowymi, 4 drogami wojewódzkimi, 18 drogami powiatowymi i 216 drogami gminnymi). Całościowo inwentaryzacja objęła ok. 200 ha w podziale na zieleńce i ulice.

W audycie zawarto dane dotyczące m.in. określenia pokrycia powierzchni (trawa, łąka kwietna), indywidualnego określenia poszczególnych egzemplarzy zadrzewienia⁸² i zakrzewienia⁸³ oraz usytuowania elementów zieleni w przestrzeni miejskiej (graficzne odwzorowanie na mapie zasadniczej). Koszt inwentaryzacji wyniósł 181,5 tys. zł⁸⁴ i w całości dotyczył wynagrodzenia wykonawcy zewnętrznego. (akta kontroli str. 351-373)

Informacje wynikające ze sporządzonej częściowo inwentaryzacji zieleni mieściły się w danych ujętych w rocznych sprawozdaniach SG-01 *Statystyka gminy: leśnictwo i ochrona środowiska*. Sprawozdania zawierały całościowe dane o terenach zielonych w mieście, więc nie było możliwe dokonanie oceny ich spójności z danymi wynikającymi z inwentaryzacji.

(akta kontroli str. 503-512)

2.2. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Urzędu⁸⁵, zadaniami związanymi z zachowaniem i zwiększaniem terenów zielonych zajmowały się:

- Wydział Inwestycji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych – w zakresie opracowania *Strategii* i opiniowania przedsięwzięć jednostek organizacyjnych pod kątem ich zgodności z jej celami, nadzorowania inwestycji, ustalania zakresu opracowań projektowych, uzyskiwania decyzji administracyjnych niezbędnych do przygotowania i realizacji inwestycji (np. w zakresie pozwoleń na wycinkę drzew);
- Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska – w zakresie ochrony środowiska, w tym przygotowania i realizacji *Poś*, inwentaryzacji terenów zielonych, wydawania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów, nadzoru nad utrzymaniem parków, skwerów, terenów zieleni przy ulicach i placach, organizowania nasadzeń drzew i krzewów oraz utrzymania zieleni stanowiącej własność Miasta, prowadzenie rejestru obiektów objętych ochroną, opiniowania i uzgadniania projektów pod względem ochrony ziemi i zieleni, prowadzenia spraw dotyczących wprowadzaniem form ochrony przyrody;
- Wydział Architektury – w zakresie określania kierunków i prowadzenia polityki przestrzennej Miasta, sporządzania *Studium* oraz planów miejscowych wraz z ich zmianami, dokonywania ocen ich aktualności, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określania przeznaczenia, sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów;
- Wydział Gospodarowania Nieruchomościami – w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości (gminnym, powiatowym i Skarbu Państwa), w tym sprzedaży, zamiany, i nabywania nieruchomości;
- Wydział Kultury, Sportu i Inicjatyw Społecznych – w zakresie projektów budżetu obywatelskiego dotyczących m.in. terenów zieleni;
- Biuro ds. Budownictwa – w zakresie wydawania pozwoleń na budowę oraz nadzoru nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, w tym zgodności zagospodarowania terenu z planami miejscowymi i wymaganiami ochrony środowiska;
- Miejska Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna – organ doradczy w sprawach zagospodarowania przestrzennego. Jej działania przedstawiono powyżej w punkcie 1.9;
- Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej (Zakład Dróg i Zieleni) – w zakresie bieżącego utrzymania terenów zielonych, produkcji roślin ozdobnych, kwiatów, bylin, krzewów i drzew wykorzystywanych do realizacji nasadzeń i aranżacji terenów miejskich, prowadzenia ewidencji terenów zieleni. (akta kontroli str. 419-436)

⁸² Tj. gatunku i odmiany drzew, pomiaru pnia, zasięgu korony i oceny wysokości z określeniem stanu zdrowotnego.

⁸³ Tj. gatunku i odmiany krzewu, powierzchni zakrzewienia w m² z określeniem stanu zdrowotnego.

⁸⁴ Na sfinansowanie wydatków związanych z opłaceniem wynagrodzenia wykonawcy inwentaryzacji Urząd pozyskał środki finansowe z Funduszu Spójności, z Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 w ramach projektu *Łomża – opracowanie dokumentacji w ramach wsparcia rozwoju miast POPT 2014-2020*.

⁸⁵ Regulamin Organizacyjny Urzędu Miejskiego w Łomży przyjęty Zarządzeniem Nr 163/22 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 5 maja 2022 r. (zmieniony Zarządzeniem Nr 311/22 z 11 października 2022 r.) oraz Regulamin Organizacyjny Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Zakład Budżetowy przyjęty Zarządzeniem nr 32/2021 Dyrektora MPGKiM ZB z dnia 22 grudnia 2021 r., zatwierdzonym przez Prezydenta.

W dokumentach strategicznych zakładano nadzór nad terenami zielonymi, nie wskazując jak i przez kogo ma być wykonywany. W zaplanowanych zadaniach nie przedstawiono systemu zarządzania terenami zielonymi ani propozycji rozwiązań organizacyjnych w tym zakresie. W Urzędzie nie wyznaczono zespołu/komórki organizacyjnej/stanowiska ds. koordynacji wszystkich zadań związanych z zielenią w mieście. Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił to co wynika z regulaminów organizacyjnych, czyli że „za realizację inwestycji na terenach zielonych (np. rewitalizacja parków, zieleńców, zieleń w ramach realizacji inwestycji drogowych) odpowiada Wydział Inwestycji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych. Utrzymanie terenów zielonych zlecane jest Miejskiemu Przedsiębiorstwu Gospodarki Komunalnej Zakładowi Budżetowemu. Nadzór nad utrzymaniem terenów zielonych prowadzi Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska”.

(akta kontroli str. 496-498)

2.3. W latach 2020-2023 na utrzymanie już istniejących oraz urządzenie i tworzenie nowych terenów zieleni, zadrzewień i zakrzewień na terenie miasta zaplanowano kolejno 4 127,5 tys. zł, 5 329,3 tys. zł, 8 405,8 tys. zł i 4 402,0 tys. zł. Wydatkowano z tego 4 050,1 tys. zł, 5 192,8 tys. zł, 7 282,8 tys. zł i 4 344,1 tys. zł (tj. 98,1%, 76,0%, 48,2% i 92,0%). Źródła finansowania w poszczególnych latach były następujące:

- kary i opłaty za zniszczenie zieleni i nielegalne usunięcie drzew lub krzewów: 16,8 tys. zł, 109,2 tys. zł, 17,7 tys. zł i 0 tys. zł,
- pozostałe środki własne: 3 884,6 tys. zł, 4 507,1 tys. zł, 6 742,7 tys. zł i 4 159,4 tys. zł,
- środki pozyskane od innych podmiotów: kolejno 148,7 tys. zł, 576,5 tys. zł, 522,4 tys. zł i 184,7 tys. zł.

Wydatki bieżące wynosiły kolejno 2 819,1 tys. zł, 2 631,0 tys. zł, 2 617,2 tys. zł i 3 110,7 tys. zł. Stanowiły one 0,5% do 0,6% ogółu wydatków Miasta w tych latach. Przeznaczono je głównie na bieżące utrzymanie zieleni, a także m.in. na prace pielęgnacyjne w Parku Jana Pawła II, na jedno z zadań⁸⁶ w ramach Budżetu Obywatelskiego (opisanego poniżej w punkcie 2.9) oraz na *Audyt zieleni w mieście Łomża* i *Plan Adaptacji do zmian klimatu* (opisane powyżej w punktach 1.3 i 1.8).

Wydatki majątkowe wyniosły 1 231,0 tys. zł, 2 561,8 tys. zł, 4 665,6 tys. zł i 1 233,4 tys. zł. Stanowiły one od 0,2% do 1,0% ogółu wydatków. Realizację inwestycji przedstawiono w punktach 2.4 i 2.9.

(akta kontroli str. 437-440)

2.4. W Urzędzie – jak wyjaśnił z-ca Naczelnika Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych – nie opracowano odrębnego planu inwestycji w zakresie tworzenia nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących. Jednocześnie zaznaczył, że zadania inwestycyjne z tego zakresu znalazły odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych, w tym: *Planie Adaptacji do zmian klimatu*, *Strategii ZIT Miejskiego Obszaru Funkcjonowania Miasta Łomży*, *Gminnym Programie Rewitalizacji Miasta Łomży na lata 2024-2034* (w opracowaniu) i w *Strategii*.

W dokumentach tych znalazły się m.in. zadania związane z rewitalizacją parków: Jana Pawła II⁸⁷, Jakuba Wagi i Parku Ludowego⁸⁸, zwiększeniem i rozwojem terenów zielonych, w tym zagospodarowaniem terenów przy Grobli Jednaczewskiej, wzdłuż ul. Przykoszarowej, między ul. Kątyńską a Parkiem Jana Pawła II, budową bulwarów nad Narwią⁸⁹ i realizacją inwestycji z zakresu zielono-niebieskiej infrastruktury⁹⁰. W ocenie Z- cy Naczelnika WIR, o doborze zadań do realizacji decydowały możliwości finansowania ze środków zewnętrznych, przygotowania inwestycji i jej realizacji.

(akta kontroli str. 441-446)

Urząd dysponował również koncepcjami rozwoju zieleni sprzyjającymi adaptacji do zmian klimatu opracowanymi w ramach *Audyту zieleni w mieście Łomża*. Wypracowane koncepcje zawierały wskazówki i wytyczne jak zagospodarować tereny zielone, aby maksymalnie łagodzić skutki zmian klimatycznych, opracowanie szczegółowych propozycji zmian dla

⁸⁶ Zielona Szmaragdowa i Zawadzka.

⁸⁷ Cykliczne zadanie polegające na pielęgnacji parku w okresie gwarancyjnym, finansowane ze środków Miasta.

⁸⁸ Trwają prace projektowe dot. obu parków finansowane środkami pozyskanymi z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2014-2021 w ramach projektu *Łomża – Miasto, w którym żyję i pracuję*.

⁸⁹ Trwają prace związane z pozyskaniem zewnętrznych środków finansowania na prace związane ze zgłoszonymi zadaniami.

⁹⁰ M.in. zielone przystanki, zbiorniki małej retencji, ogrody deszczowe.

zieleńców oraz ogólnych wytycznych dla dróg i ulic. Opracowaniem objęto 16 zieleńców, Park Jana Pawła II i wszystkie ulice⁹¹. (akta kontroli str. 389-416)

W latach 2020-2023 na zadania inwestycyjne związane z tworzeniem nowych terenów zieleni i rewitalizacji już istniejących wydatkowano ogółem 9.623,0 tys. zł. W 2020 roku dokończono rewitalizację Parku Jana Pawła II (229,1 tys. zł). Finansowano także zadania budżetu obywatelskiego i nabyto grunty pod nowe tereny zielone (co opisano poniżej w punktach 2.9 i 2.5). Ponadto w 2023 roku Urząd zawarł z wykonawcami trzy umowy na sporządzenie dokumentacji dotyczącej rewitalizacji: Parku Ludowego (123,5 tys. zł), Parku Jakuba Wagi (160 tys. zł) oraz dokumentacji budowy tężni solankowej wraz z niezbędną infrastrukturą w Parku Jana Pawła II (879 tys. zł, z terminem realizacji w 2024 roku). Dodatkowo 51,7 tys. zł zaplanowano na projekt zagospodarowania terenu między ul. Katyńską a Parkiem Jana Pawła II, zaś 34,4 tys. zł – na projekt budowy bulwarów nad Narwią. (akta kontroli str. 441-446)

2.5. W latach 2020-2023 na potrzeby tworzenia nowych terenów zieleni Miasto nabyło w sumie 4,0 ha gruntów (41 działek) za łącznie 8 849,4 tys. zł.

W 2020 roku Miasto nabyło jedną działkę o powierzchni 0,3 ha za 872,5 tys. zł⁹². Nieruchomość położona była na terenie przeznaczonym w *Studium* na zielenie urządzonej. Grunt nabyto w związku z decyzją lokalizacyjną⁹³ w celu rozbudowy Parku Jana Pawła II, położonego na obszarze zdominowanym przez zabudowę wielorodzinną.

W 2021 roku Miasto kupiło łącznie trzy działki o powierzchni 1,4 ha za ogółem 2 572,4 tys. zł⁹⁴. Jedna z nich była w mpzp⁹⁵ przeznaczona pod cmentarz. Została zakupiona na powiększenie cmentarza komunalnego położonego na przedmieściach. Pozostałe dwie działki zlokalizowane przy rzece Narew, zostały nabyte w celu budowy bulwarów, zgodnie z decyzją lokalizacyjną⁹⁶. W latach 2022-2023 kontynuowano nabywanie działek z przeznaczeniem pod budowę bulwarów. Na ten cel w 2022 roku nabyto 31 działek o łącznej powierzchni 2,1 ha (23 zakupione i 8 wywłaszczonych), a w 2023 roku sześć działek o łącznej powierzchni 0,3 ha (cztery wywłaszczone i dwie zakupione) – za kolejno 4 692,2 tys. zł i 712,3 tys. zł⁹⁷.

(akta kontroli str. 448-452, 456-472)

W latach 2020-2023 zbyto jedną nieruchomość przeznaczoną w dokumentach strategicznych pod tereny zielone. W 2021 roku Miasto dokonało zamiany swojej działki o powierzchni 0,0258 ha położonej w sąsiedztwie budynków wielorodzinnych. Wg mpzp⁹⁸ na działce miała powstać urządzonej zielenie parkowa. W zamian Miasto stało się właścicielem działki o powierzchni 0,0466 ha, która w *Studium* przeznaczona była pod tereny zabudowy wielorodzinnej. Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami⁹⁹ wyrażono zgodę na zamianę nieruchomości, gdyż była ona korzystna dla obu stron. Wg Naczelnika wnioskodawca, powołując się na względy bezpieczeństwa, racjonalnie umotywował konieczność nabycia gruntu, który miał posłużyć jako poszerzenie ciągu pieszo-jezdnego. „W ramach czynności wydzielono działkę (...), która stanowiła niewielki pas terenu o wymiarach ok. 2 m x ok. 128 m. (...) W wyniku zamiany miasto stało się właścicielem działki (...), która stanowi część ogólnodostępnej drogi gminnej – ul. Sybiraków. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 645 ze zm.)

⁹¹ Propozycje przedsięwzięć dotyczące zieleńców obejmowały 24 działki w centralnej i północno-zachodniej części miasta. Każda z koncepcji projektowych zawierała propozycje: projektów nasadzeń roślinnych, zabiegów agrotechniczne, sadzenia drzew i krzewów, zakładania rabat bylinowo-trawistych i roślin okrywkowych, odtwarzania trawników oraz zabiegów pielęgnacyjnych.

⁹² Z czego cena nieruchomości to 868,0 tys. zł, a koszt sporządzenia aktu notarialnego 4,5 tys. zł.

⁹³ Decyzja o lokalizacji celu publicznego nr 25/2019 z 01.07.20219 r. budowa (rozbudowa) miejskiego Parku Jana Pawła II – strefa wypoczynku wraz z uzbrojeniem terenu i urządzeniami budowlanymi

⁹⁴ Z czego cena nieruchomości to 2 561,8 tys. zł, a koszty sporządzenia aktów notarialnych 10,5 tys. zł.

⁹⁵ Z 28.10.2020 r. dla terenu między ul. Przykoszarową i ul. Szosa do Mężenina.

⁹⁶ Decyzja o lokalizacji celu publicznego nr 20/2018 z 03.04.20218 r. budowa bulwarów w Łomży etap II.

⁹⁷ W tym w latach 2022-2023 : 4 665,6 i 710,4 tys. zł stanowiły koszty nabycia nieruchomości, a 26,6 tys. zł i 1,9 tys. zł wydatkowano na sporządzenie aktów notarialnych.

⁹⁸ Uchwała nr 53/XVI/03 z dnia 18 czerwca 2003 r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Łomży w części dotyczącej terenów położonych pomiędzy ulicami: Zawadzka, Sikorskiego, Szosa Zambrowska i terenami zabudowy wielorodzinnej – Obszar P5.

⁹⁹ Z upoważnienia Prezydenta.

jedynie gmina może być właścicielem nieruchomości, na której jest zlokalizowana droga gminna. Dokonanie zamiany gruntów pozwoliło uregulować stan prawny tej nieruchomości.”

W okresie objętym kontrolą dla ww. działki nie wydano decyzji o pozwoleniu na budowę, o której mowa w art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo Budowlane*¹⁰⁰. Do Urzędu nie wpłynęło także zgłoszenie budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, o których mowa w art. 30 tej ustawy. (akta kontroli str. 453-455, 473-493)

2.6. Zgodnie z *Diagnozą Sytuacji Społecznej, Gospodarczej i Przestrzennej* opracowaną w latach 2021-2022 na potrzeby *Strategii*, w układzie funkcjonalno-przestrzennym Miasta można było wyróżnić strefy o dominujących funkcjach tj.:

- tereny północnej części miasta o dominującej funkcji ekologicznej, w której zlokalizowane są obszary Natura 2000, Obszar Chronionego Krajobrazu Równiny Kurpiowskiej i Doliny Dolnej Narwi, wzdłuż rzeki¹⁰¹ przebiega granica Łomżyńskiego Parku Krajobrazowego Doliny Narwi,
- śródmiejska część miasta z zabudową wielofunkcyjną, głównie funkcją mieszkaniowo-usługową, administracyjną i tereny zieleni urządzonej,
- zachodnia i południowo-zachodnia część miasta z dominującą zabudową jednorodzinną z niewielkim udziałem usług,
- południowa część miasta z dominującą zabudową wielorodzinną uzupełnioną usługami podstawowej obsługi mieszkańców oraz obiektami użyteczności publicznej o znaczeniu regionalnym (np. szpital) i wielkopowierzchniowymi obiektami handlowymi,
- tereny przemysłowo-produkcyjno-składowe zlokalizowane w południowo-zachodniej części miasta,
- tereny położone na zachodnich i południowych obrzeżach miasta wykorzystywane rolniczo lub niezainwestowane.

Uwzględniono również strukturę użytkowania gruntów, zgodnie z którą procentowy udział poszczególnych terenów w ogólnej powierzchni miasta prezentował się następująco:

- tereny otwarte – 68,6% (roślinność trawiasta, łąki 40,9%; uprawy polowe 20,5%; uprawy trwałe, tj. sady, plantacje, ogrody działkowe, szkółki 2,5%, lasy i zadrzewienia 3,0%; roślinność krzewiasta 0,2%; wody powierzchniowe 1,4%),
- tereny zabudowane – 23,5% (w tym zabudowa wielorodzinna 5,2%; jednorodzinna 11,8%; przemysłowo-składowa - 2,7%; handlowo-usługowa 1,5% i pozostała 2,3%),
- tereny komunikacyjne – 3,2%,
- place – 2,9%,
- tereny niezabudowane – 1,8% (w tym pod urządzeniami technicznymi lub budowlanymi 0,7%; a tereny przemysłowo-składowe 1,0%). (akta kontroli str. 12-13)

W latach 2020-2023 zmniejszały się powierzchnia oraz udział wszystkich terenów zielonych¹⁰² w powierzchni miasta¹⁰³ i wynosiły odpowiednio: 1969,6 ha, co stanowiło 60,3%; 1955,8 ha (59,9%); 1942,9 ha (59,5%) i 1934,0 ha (59,2%) jego całkowitej powierzchni. Natomiast nieznacznie zwiększała się powierzchnia terenów zielonych zarządzanych przez Miasto¹⁰⁴. Osiągała ona w tych latach odpowiednio: 113,1 ha, 114,1 ha, 114,3 ha i 114,3 ha, co w każdym roku stanowiło ok. 3,5% jego ogólnej powierzchni.

Na koniec roku w latach 2020-2023 na jednego mieszkańca przypadało:

- 29,2 m², 29,8 m², 30,1 m², 30,5 m² ogólnodostępnej zieleni urządzonej,
- 328,8 m², 331,4 m², 332,9 m², 335,2 m² wszystkich terenów zieleni¹⁰⁵.

Ww. wskaźniki nieznacznie wzrosły mimo zmniejszania się powierzchni tych terenów. Wg Naczelnika WGKiOŚ wynikało to z malejącej co roku liczby mieszkańców. W okresie

¹⁰⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. Dalej: ustawa *Prawo budowlane*.

¹⁰¹ Od mostu do Piątnicy w południowym kierunku biegu Narwi.

¹⁰² Zarówno zarządzanych przez Miasto, jak i pozostałych.

¹⁰³ Powodem zmian było zmniejszanie się powierzchni terenów rolnych.

¹⁰⁴ Parki, zieleńce, zieleń uliczna, osiedlowa (oprócz zieleni na terenach spółdzielni mieszkaniowych) i cmentarze.

¹⁰⁵ W tym zieleni urządzonej, nieurządzonej, w tym m.in. w pasach drogowych, lasów, ogrodów działkowych, cmentarzy, terenów rolnych i nieużytków.

objęty kontrolą, zgodnie z jego informacją, Urząd nie określał powierzchni urządzonych terenów zieleni w stosunku do liczby mieszkańców. (akta kontroli str. 496-500)

2.7. W latach 2020-2023 w WGKiOŚ oraz Wydziale Inwestycji, Rozwoju i Funduszy Zewnętrznych nie prowadzono oddzielnych rejestrów/ewidencji dotyczących usuwania (i nasadzeń) drzew i krzewów z nieruchomości gminnych. Ww. wydziały prowadziły tego typu sprawy, zgodnie z JRWA, tj. odpowiednio pod nr 6131 – zezwalanie na usuwanie drzew i krzewów oraz 7013 – inwestycje realizowane i 7011 – inwestycje projektowane.

W tych latach z nieruchomości gminnych usunięto kolejno 240, 675, 248 i 22 drzewa oraz 44 m², 1536,5 m², 365,9 m² i 0 m² powierzchni krzewów.

Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że informacje w sprawozdaniach SG-01 przedstawiano „w oparciu o dane będące w posiadaniu Wydziału z lat ubiegłych, które są weryfikowane w przypadku zaistnienia zmian (np. zwiększenie terenów zieleni ulicznej w przypadku budowy nowych dróg, zwiększenie powierzchni cmentarza w wyniku wykupu dodatkowego terenu itd.” (akta kontroli str. 417-418, 501-502, 516, 702-704)

W ww. okresie Urząd otrzymał¹⁰⁶ odpowiednio 39, 24, 22 i 7 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów, które dotyczyły usunięcia 240, 675, 248 i 22 drzew oraz 44 m², 1536,5 m², 365,85 m² i 0 m² krzewów. Zadeklarowano przeprowadzenie nasadzeń zastępczych odpowiednio 294, 304, 487 i 71 drzew oraz 37 m² krzewów w 2020 roku i 143 m² krzewów w 2021 roku. Wszystkie sprawozdania SG-01 za lata 2020-2022 przekazano w terminie określonym w art. 30 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej¹⁰⁷. (akta kontroli str. 501-515)

Analiza pięciu inwestycji na działkach gminnych wykazała, że w czterech¹⁰⁸ przypadkach, zgodnie z art. 83a ust. 1 oraz 90 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody stosowne wnioski o zezwolenie na wycinkę drzew złożono do właściwych organów, tj. Marszałka Województwa Podlaskiego lub Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

W przypadku kolejnej inwestycji¹⁰⁹ realizowanej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych¹¹⁰, Urząd na podstawie art. 11d ust. 9 tej ustawy w związku z art. 64 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko¹¹¹, wystąpił o opinię m.in. do Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku. W dokumencie tym¹¹² zalecono m.in. zastosowanie nasadzeń zastępczych w ilości co najmniej równej liczbie usuniętych drzew. Wg dołączonej do projektu „Budowa drogi na odcinku od ul. Wojska Polskiego (DK61) do ulicy Nowogrodzkiej (DW645) w Łomży (przedłużenie ulicy Meblowej) wraz z infrastrukturą techniczną” Tabeli drzew, krzewów i pni do usunięcia, zaplanowano wycięcie 469 drzew, a w ww. decyzji zezwalającej na realizację przedmiotowej inwestycji drogowej zalecono wykonanie nasadzeń zastępczych w ilości co najmniej 350 sztuk w granicach projektowanej drogi i na działkach wskazanych przez Miasto¹¹³. Nie określono w niej również terminu wykonania nasadzeń. Naczelnik WGKiOŚ wyjaśnił, że: zgodnie z art. 64 ust. 3a ww. ustawy opinia regionalnego dyrektora ochrony środowiska i organu właściwego do wydania oceny wodnoprawnej o braku konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko może wskazać na konieczność określenia w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach warunków lub wymagań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 1 lit. b lub c, lub nałożenia obowiązków działań, o których mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. b lub c. Ustawodawca nie przewidział jednak, żeby organ opiniujący miał możliwość określenia w swojej opinii kompensacji przyrodniczej, o której mowa w art. 82 ust. 1 pkt 2 lit. a. Dlatego też w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie ujęto zaleceń

¹⁰⁶ Od Marszałka Województwa Podlaskiego i Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków

¹⁰⁷ Dz. U. 2022 poz. 459, ze zm. Poszczególne sprawozdania przekazywano 17 lutego danego roku.

¹⁰⁸ Dotyczy inwestycji dla których wydano decyzje zezwalające na usunięcie drzew: Ł.5143.30.2021.IT z 11.06.2021 r., ŁPK.7120.1.27.2019 z 25.02.2020 r., ŁPK.7120.1.1.2021 z 10.04.2021 r. i ŁPK.7120.1.25.2020 z 16.11.2020 r. zmienionej decyzją nr ŁPK.7120.1.4.2021 z 10.05.2021 r.

¹⁰⁹ Decyzja nr 2/D/21 o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z 7 kwietnia 2021 r.

¹¹⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 162, ze zm.

¹¹¹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1094, ze zm.

¹¹² Opinie nr WSTII.4220.150.2020.MM z 8.09.2020 r. oraz WSTII.4220.197.2020.MM z 26.11.2020 r.

¹¹³ Podobne postanowienie przewidziano w decyzji środowiskowej Nr 6220.16.2020 z 13.10.2020 r.

organu opiniującego do odsadzenia 469 szt. drzew. Organ w decyzji środowiskowej określił kompensację przyrodniczą za usunięte drzewa i krzewy w ilości 360 drzew¹¹⁴ ze względu na ograniczoną dostępność terenów pod wykonanie nasadzeń na terenie miasta. Ponadto teren w pobliżu ww. inwestycji otacza niska i wysoka roślinność, która w znacznym stopniu rekompensuje pomniejszoną ilość wykonanych nasadzeń zastępczych. Dodał, że „nie określono terminu wykonania nasadzeń, gdyż przepisy nie nakładają takiego obowiązku. Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach nie określa terminu wykonania nasadzeń zastępczych, ponieważ nie jest dokumentacją, która mówi o rozpoczęciu i zakończeniu powyższej inwestycji”.

Przedłożono protokoły odbioru wraz z dokumentacją fotograficzną¹¹⁵ ww. inwestycji potwierdzającą usunięcie oraz wykonanie nasadzeń ilościowych i jakościowych stosownie do zaleceń wynikających z otrzymanych decyzji. Urząd terminowo informował organy wydające decyzje o datach przeprowadzenia wycinki i dokonanych nasadzeniach zastępczych.

(akta kontroli str. 517-691, 702-704)

Przeprowadzone w toku kontroli oględziny trzech¹¹⁶ nasadzeń zastępczych wykazały, że spełniono wymagania ilościowe i obszarowe przewidziane we wszystkich decyzjach ws. nasadzeń.

(akta kontroli str. 708-715)

2.8. W okresie objętym kontrolą w Urzędzie wydano odpowiednio 46, 38, 43 i 26 decyzji zezwalających na usunięcie drzew i krzewów z terenów nieruchomości innych niż gminne. Dotyczyły one usunięcia 475, 230, 212, 156 drzew oraz 0 m², 124,5 m², 71 m², 0 m² krzewów. Usunięto 414, 230, 212 i 156 drzew oraz 124,5 m² krzewów w 2021 roku i 71 m² krzewów w 2022 roku. Zadeklarowano przeprowadzenie nasadzeń zastępczych odpowiednio 259 (co stanowiło 62,6% drzew usuniętych), 140 (60,9%), 253 (119,3%) i 58 (37,2%) drzew oraz 75 m² (105,6%) krzewów w 2022 roku.

(akta kontroli str. 705-707)

2.9. W latach 2020-2023 mieszkańcy zgłosili jeden, jeden, cztery i sześć projektów budżetu obywatelskiego dotyczących terenów zieleni (co stanowiło kolejno 2,9%, 2,5%, 7,8% i 9,1% ogólnej liczby zgłoszonych projektów). Zrealizowano pięć projektów (dwa w 2022 roku¹¹⁷ i trzy w 2023 roku¹¹⁸). Ich koszt wyniósł kolejno 138 tys. zł i 370 tys. zł, co stanowiło 5,7% i 16,3% ogólnych kosztów poniesionych na projekty budżetu obywatelskiego. Ponadto w 2021 roku zakończono realizację jednego projektu z 2019 roku¹¹⁹.

(akta kontroli str. 708-715)

2.10. Według Naczelnika WGKiOŚ, w zarządzaniu i administrowaniu terenami zielonymi występowały poniższe bariery i problemy:

- finansowe (ograniczone środki finansowe do wykorzystania na utrzymanie i rozwój zieleni w tym zakup / wymianę wykorzystywanego sprzętu),
- kadrowe (mała ilość osób zatrudniona do zarządzania i realizacji prac w terenie),
- obszarowe (brak nowych terenów do zagospodarowania zielenią),
- infrastrukturalne (rozwój infrastruktury podziemnej w pasach zieleni, uniemożliwiający sadzenie drzew).

(akta kontroli str. 716-717)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Działania Urzędu pozwoliły na zachowanie powierzchni terenów zieleni w mieście na zbliżonym poziomie. W miarę możliwości finansowych wykonywano prace inwestycyjne, głównie w parkach miejskich oraz realizowano projekty budżetu obywatelskiego dotyczące zieleni. Towarzyszyło temu bieżące utrzymanie zieleni i przygotowania do rewitalizacji

¹¹⁴ W rzeczywistości decyzja ta dotyczyła 350 drzew.

¹¹⁵ Dokumentację fotograficzną przedłożono dla czterech z pięciu badanych spraw.

¹¹⁶ Decyzje: nr 2/D/21 z 7.04.2021 r. – 350 drzew w granicach projektowanej drogi i na działkach wskazanych przez Miasto, nr ŁPK.7120.1.25 z 16.11.2020 r. zmienionej decyzją nr ŁPK.7120.1.4.2021 z 10.05.2021 r. – 39 drzew na działce nr 30627/263 oraz nr ŁPK.7120.1.2020 r – 48 szt. drzew na działkach należących do Miasta.

¹¹⁷ [1] Zielona Szmaragdowa i Zawadzka (dot. nasadzeń drzew i krzewów w pasach ulic), [2] Eko przystanek PWSiP.

¹¹⁸ [1] Zielona strefa wypoczynku w „Wecie” z altaną ogrodową dla społeczności szkoły i mieszkańców pobliskiego osiedla, [2] Zielone przystanki przy Galerii Dworcowej i Aleja Park, Al. Legionów Dworzec 04, Al. Legionów McDonald 06 i [3] Rewitalizacja parku pomiędzy ul. Władysława Reymonta-Bolesława Prusa.

¹¹⁹ Budowa Mini Parku przy ul. Szosa Zambrowska - Piłsudskiego w Łomży – wykonanie nasadzeń zieleni wraz z alejkami parkowymi i małą architekturą (129 378,87 zł).

kolejnych parków, w tym z wykorzystaniem środków zewnętrznych. Dokonano nasadzeń wymaganych w uzyskanych zezwoleniach na usunięcie drzew i krzewów oraz nabywano nowe działki w celu utworzenia kolejnych terenów zielonych. Nie sporządzono jednak kompleksowej inwentaryzacji terenów zielonych, która umożliwiłaby najbardziej optymalne zarządzanie ich utrzymaniem i rozwojem.

3. Uwzględnianie w postępowaniach administracyjnych kwestii związanych z ochroną zieleni

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2020-2023 Prezydent wydał kolejno 95, 81, 65 i 81 decyzji o warunkach zabudowy. Dotyczyły one zabudowy wielorodzinnej (47 decyzji), jednorodzinnej (182 decyzje), usługowej (46 decyzji) i pozostałej (47 decyzji). Decyzje te obejmowały teren o łącznej powierzchni kolejno 28,8, 17,1, 27,1 i 51,2 ha. Decyzje odmowne wydano w latach 2021 i 2023 (po jednej w każdym roku). (akta kontroli str. 718)

3.2. W toku kontroli stwierdzono cztery przypadki wydania decyzji o warunkach zabudowy i trzy przypadki wydania pozwoleń na budowę na terenach objętych w *Studium* zakazem zabudowy i przeznaczonych do pełnienia funkcji przyrodniczych – co opisano poniżej w punktach 3.4 i 3.8.

3.3. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, sporządzanie projektów i wydawanie decyzji administracyjnych o ustaleniu warunków zabudowy terenu sporządzanie analiz dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu należało do zadań Wydziału Architektury. Do jego kompetencji należało również stwierdzanie wygaśnięcia takich decyzji i przenoszenie ich na inne osoby. Przygotowywanie decyzji ws. warunków zabudowy wpisano także do zakresów czynności sześciu pracowników Wydziału Architektury. Jak wyjaśnił Architekt Miejski „w Urzędzie nie było innych pisemnych regulacji procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Nie przewidziano też wyrażania opinii/stanowisk dotyczącego terenów zieleni na nieruchomości, będącej przedmiotem postępowania lub w jej obrębie”. (akta kontroli str. 431, 720)

3.4. W toku kontroli przeanalizowano dziewięć postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznych decyzji o warunkach zabudowy¹²⁰. Dotyczyły one inwestycji:

- planowanych na terenach wykluczonych z zabudowy, znajdujących się w centralnych dzielnicach miasta lub zlokalizowanych w oddaleniu od projektowanych terenów zielonych,
- w postaci zabudowy wielorodzinnej, usługowej¹²¹ i jednorodzinnej¹²².

I tak:

- Czterema decyzjami zlokalizowano budynki na terenach zielonych, na których w *Studium* zaplanowano wykluczenie zabudowy wszelkimi obiektami budowlanymi¹²³.
- Decyzją z 13.10.2023 r.¹²⁴ dwa budynki handlowo-usługowe zaplanowano na terenie systemu powiązań ekologicznych, tj. w dolinie Łomżyckiej. Tym samym naruszono również wytyczną PoS z 2021 r. ws. ochrony korytarzy ekologicznych. Wynikło to z niezapewnienia przez Miasto ochrony takich terenów, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 1*.
- Decyzjami z 3.09.2020 r., 14.09.2021 r. i 9.09.2022 r.¹²⁵ zlokalizowano 42 budynki jednorodzinne wraz z infrastrukturą m.in. zaopatrzenia w wodę (wodociąg lub studnie) i odprowadzania ścieków (zbiorniki na ścieki lub oczyszczalnie, docelowo podłączenie do miejskiej kanalizacji sanitarnej) na objętych w *Studium* zakazem zabudowy terenach niezainwestowanych i rolnych. (akta kontroli str. 722-769)

Architekt Miejski wyjaśnił, że „*Studium nie jest powszechnie obowiązującym aktem prawa miejscowego. Uchwała ws. Studium nie może być podstawą prawną dla decyzji*

¹²⁰ Decyzje z 8.01 i 3.09.2020 r. (nr 2 i 47), 3.08 i 14.09.2021 r. (nr 55 i 63), 1.08, 9.09 i 18.11.2022 r. (nr 41, 45 i 59) oraz 13 i 16.10.2023 r. (nr 56 i 57).

¹²¹ Tj. obiektów usługowo-handlowych. W okresie objętym kontrolą nie wydawano decyzji dotyczących hoteli.

¹²² Kolejno pięć, trzy i dwie decyzje (dwie decyzje ws. zabudowy usługowej dotyczyły jednocześnie zabudowy wielorodzinnej).

¹²³ Z zastrzeżeniem przepisów odrębnych i z wyjątkiem obiektów służących realizacji inwestycji celu publicznego w zakresie urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji.

¹²⁴ Nr 56/2023.

¹²⁵ Nr 47/2020 i 45/2022.

wydawanych w postępowaniach administracyjnych. Ma ono charakter „aktu kierownictwa wewnętrznego” samorządu gminy. Do czasu włączenia ustaleń Studium do mpzp nie mogą być one podstawą odmowy warunków zabudowy. Przypadki lokalizacji budynków na terenach wykluczonych w Studium z zabudowy miały charakter jednostkowy, w związku z czym nie informowano o nich Prezydenta”. Natomiast w odpowiedzi na pytanie, dlaczego dla tych terenów nie opracowano miejscowych planów, które skutecznie chroniłyby projektowane tereny zielone wyjaśnił, że nie dokonano tego „z uwagi na jedynie postulatywne zapisy Studium i brak prawnego obowiązku opracowania mpzp dla tych terenów. Ponadto od 2020 r. trwały prace rządowe zmierzające do docelowego zastąpienia studium planem ogólnym, o randze prawa miejscowego – co wprowadzono 24.09.2023 r. W sytuacji zakładanej zmiany, podejmowanie w tzw. międzyczasie jakichkolwiek działań planistycznych było ryzykowne. Mogłoby skutkować przyjęciem rozwiązań, które musiałyby być zmieniane. Dopiero w rozporządzeniu ws. projektu planu ogólnego podjęto próbę zharmonizowania jego postanowień z przyjętymi wcześniej mpzp.”

Dodał, że nie prowadzono udokumentowanych analiz w tych sprawach. Obecny pierwszy Z-ca Prezydenta wyjaśnił, że Prezydent nie wniósł uwag do wyjaśnienia Architekta Miejskiego, nie był informowany o lokalizowaniu budynków na terenach wyłączonych w Studium z zabudowy, a nadzór nad wykonywaniem zadań przez Wydział Architektury pełnił poprzedni pierwszy Z-ca Prezydenta¹²⁶. W sprawie ww. czterech decyzji i trzech decyzji, na podstawie których wydano pozwolenia na budowę (opisane poniżej w punkcie 3.8). W pozostałych analizowanych decyzjach nie lokalizowano budynków na planowanych w Studium terenach zielonych.

- Wydanie decyzji poprzedzono analizą przewidzianą w art. 53 ust. 3 w zw. z art. 64 ust. 1 upzp, przeprowadzoną zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹²⁷. Zgodnie z wynikami analizy, w decyzjach określono m.in. maksymalną powierzchnię zabudowy i minimalną odległość linii zabudowy od dróg dojazdowych.
- W żadnej z badanych decyzji nie określono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Tym samym nie zabezpieczono minimalnej powierzchni terenów zielonych, zaplanowanej w Studium dla zabudowy wielorodzinnej na 40%, a dla zabudowy usługowej na 20% (wartości te nie dotyczyły zielonych terenów niezainwestowanych i rolnych oraz systemu powiązań ekologicznych¹²⁸). Zgodnie z art. 54 pkt 2 lit. b w zw. z art. 64 ust. 1 upzp, decyzja powinna określać warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu w zakresie ochrony środowiska. Pięć z tych decyzji dotyczyło budynków wielorodzinnych, tereny zieleni urządzonej znajdowały się w odległości średnio od 70 m do 240 m¹²⁹. Architekt Miejski wyjaśnił, że „przepisy prawa nie wymagają zgodności warunków zabudowy ze Studium. Nie było podstawy prawnej do ustalania w decyzjach tego wskaźnika. Nie wymagała tego upzp, rozporządzenie ws. wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu ani rozporządzenie ws. nazewnictwa¹³⁰ (które określa tylko sposób zapisywania ustaleń decyzji).”
- W decyzjach nie określono także wytycznych dotyczących istniejącej zieleni, w tym zachowania jej stanu, czy ochrony drzew i krzewów w czasie robót budowlanych. Architekt Miejski wyjaśnił, że „obowiązujące przepisy prawa nie dawały ku temu podstaw”.
- Strony postępowania (właściciele działek sąsiednich, organizacje pozarządowe itp.) nie zgłaszały uwag/zastrzeżeń do zamierzeń inwestycyjnych i przeznaczenia działek w kwestiach dotyczących zieleni.
- Warunki zabudowy określano w Wydziale Architektury. Projekty decyzji sporządziły osoby z uprawnieniami, o których mowa w art. 5 upzp (tj. z dyplomem ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, architektury i urbanistyki lub gospodarki przestrzennej). Projekty te były podpisane z upoważnienia Prezydenta przez naczelnika tego wydziału

¹²⁶ Poprzedni pierwszy Z-ca Prezydenta pełnił swoją funkcję od 5.04.2019 r. do 16.01.2024 r.

¹²⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1588. Dalej: rozporządzenie ws. wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹²⁸ Dla których to terenów nie określono konkretnych wartości wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

¹²⁹ Pozostałe cztery decyzje dotyczyły terenów zielonych.

¹³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy (Dz. U. Nr 164 poz. 1589).

(a jedna decyzja – przez Zastępcę Prezydenta). W Urzędzie nie było oddzielnej komórki organizacyjnej wyspecjalizowanej w sprawach urządzania i kształtowania zieleni, w której należałoby uzyskiwać opinię w toku prowadzonych postępowań – wyjaśnienie w tej sprawie przedstawiono powyżej w punkcie 2.2. (akta kontroli str. 722-782)

Jak wskazano powyżej w punkcie 1.7, nie sporządzono kompleksowej diagnozy stanu przyrody i terenów zieleni. Dla terenów zielonych, na których wykluczono zabudowę, nie uchwalono planów miejscowych – wyjaśnienie w tej sprawie przedstawiono w punkcie 1.6, podpunkcie 2.

3.5. W latach 2020-2023 nie było przypadków uchylecia decyzji o warunkach zabudowy w związku z kwestionowaniem przez strony warunków dotyczących ochrony terenów zielonych, wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, ochrony drzewostanu, lub innych warunków dotyczących zieleni w kontekście polityki przestrzennej miasta ani uchylecia decyzji o odmowie wydania warunków zabudowy w związku z ochroną terenów zielonych.

(akta kontroli str. 783)

3.6. W opinii Architekta Miejskiego „*nie występowały bariery i problemy w zakresie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w części dotyczącej zachowania, ochrony i rozwoju terenów zieleni*”.

(akta kontroli str. 785)

3.7. W latach 2020-2023 wydano pozwolenia na budowę¹³¹ następującej liczby budynków (w nawiasach wyszczególniono pozwolenia na podstawie miejscowych planów i decyzji o warunkach zabudowy):

- 58, 65, 27 i 22 budynków jednorodzinnych (w tym na podstawie mpzp: 28, 27, 13 i 11, oraz na podstawie decyzji: 30, 38, 14 i 11),
- 8, 7, 6 i 1 budynku o dwóch mieszkaniach (w tym mpzp: 7, 3, 3 i 1, decyzje: 1, 4, 3 i 0),
- 5, 7, 5 i 1 budynku o trzech i więcej mieszkaniach (w tym mpzp: 3, 4, 3 i 1, decyzje: 2, 3, 2 i 0),
- 5, 8, 2 i 3 budynków handlowo-usługowych (w tym mpzp: 3, 3, 1 i 0, decyzje: 2, 5, 1 i 3).

Nie wydawano pozwoleń na budowę hoteli i budynków zakwaterowania turystycznego ani budynków biurowych.

(akta kontroli str. 786-802)

3.8. W toku kontroli zbadano dziewięć postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę¹³². Analizowane pozwolenia wydano w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy lub plan miejscowy¹³³. I tak:

1. W trzech pozwoleniach na budowę nastąpiła zmiana funkcjonalności określonej w *Studium* z terenu zielonego wyłączonego z zabudowy na teren zabudowy jednorodzinnej lub usługowej.

- W dniu 25.09.2020 r. wydano pozwolenie na budowę budynku usługowego na terenie systemu powiązań ekologicznych. Tym samym naruszono również wytyczną *Poś z 2021 r.* ws. ochrony korytarzy ekologicznych. Wynikło to z niezapewnienia przez Miasto ochrony takich terenów, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 1.
- W dniach 21.10.2020 i 2.03.2022 r. wydano pozwolenia na budowę dwóch budynków jednorodzinnych na objętych w *Studium* zakazem zabudowy terenach niezainwestowanych i rolnych. Powierzchnia utwardzona wynosiła 9,1 tys. m², przewidziano też wybudowanie zbiorników na ścieki. Pozwolenia te dotyczyły terenów niezainwestowanych i rolnych.

Kierownik Biura ds. Budownictwa wyjaśniła, że „*na etapie wydawania pozwoleń na budowę wiążące były dla nas ustalenia wcześniejszych decyzji o warunkach zabudowy*”. Wskaźnik zabudowy w pozwoleniach był niższy lub równy wskaźnikowi w warunkach zabudowy. Wyjaśnienie Prezydenta i Architekta Miejskiego, który ustalał warunki zabudowy,

¹³¹ Nie było przypadków zgłoszeń z projektem budowlanym.

¹³² Dalej: pozwolenia - z dnia 25.09 i 21.10.2020 r., 8.02, 6.05 i 15.12.2021 r., 2.03 i 8.04.2022 r. oraz 5.04 i 25.05.2023 r.

¹³³ Dotyczy jednego budynku wielorodzinnego, na który wydano pozwolenie na budowę w 2023 r. Mpzp był uchwalony od 18.06.2003 r.

przedstawiono powyżej w punkcie 3.4. Pozostałe działki nie były przeznaczone na tereny zielone.

2. Ustalony w trzech decyzjach¹³⁴ (na ogółem cztery budynki wielorodzinne) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej był niższy niż w *Studium*. Chociaż wg *Studium* miał wynosić co najmniej 40%¹³⁵, w pozwoleniach wynosił kolejno 26,2%, 26,85% i 30,4%. W warunkach zabudowy (dotyczących pierwszych dwóch pozwoleń) wskaźnik ten nie był określony, a w planie miejscowym wynosił 30%. Kierownik Biura ds. Budownictwa wyjaśniła, że „również w tym przypadku wiążące były ustalenia warunków zabudowy i mpzp. Ponadto wartości wskaźnika były wyższe od wymaganej w §39 rozporządzenia ws. warunków technicznych dla budynków i ich usytuowania (25%)”. W pozostałych trzech decyzjach wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej był wyższy niż w *Studium*. W decyzjach o warunkach zabudowy nie określono wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej – wyjaśnienie w tej sprawie przedstawiono powyżej w punkcie 3.4.

3. W jednej decyzji¹³⁶ (budynek wielorodzinny) wskaźnik zabudowy wynikający z dokumentacji projektowej przedłożonej przez inwestorów wraz z wnioskiem o pozwolenie na budowę był wyższy niż w *Studium* (jego wartość w mpzp nie była określona). Kierownik Biura ds. Budownictwa wyjaśniła, że „wiązące były ustalenia planu miejscowego, który nie określał maksymalnej wartości tego wskaźnika”. W pozostałych pięciu pozwoleniach wskaźnik ten był niższy od określonego w *Studium*. W pięciu pozwoleniach wydanych na podstawie warunków zabudowy wskaźnik ten był niższy niż w tych warunkach¹³⁷.

4. Do weryfikacji wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej zawartego w dokumentacjach projektowych stosowano definicję tej powierzchni przyjętą na potrzeby opracowania *Studium*. W postępowaniach ws. wydania pozwolenia na budowę przyjmowano, że wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej i terenu biologicznie czynnego stanowią procent całkowitej powierzchni działki.

5. Pozwolenia na budowę były przygotowywane i wydawane przez Biuro ds. Budownictwa. Jego kierownik wyjaśniła, że „w ramach postępowań ws. wydawania takich pozwoleń nie było przewidziane korzystanie z dotyczących gospodarowania zielenią (w tym rozwiązań projektowych) opinii lub uzgodnień Wydziału Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska ani innych jednostek organizacyjnych Urzędu. Nie było takiego wymogu.”

(akta kontroli str. 803-843)

3.9. Urząd nie przeprowadzał kontroli, o których mowa w art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, w części dotyczącej dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika intensywności zabudowy i spełnienia warunków dotyczących ochrony istniejącej zieleni. Kierownik Biura ds. Budownictwa wyjaśniła¹³⁸, że Prezydent „nie ma takiego uprawnienia. Z art. 81a ust. 1 i 2 tej ustawy wynika bowiem, że prawo wstępu na teren budów, zakładów pracy i obiektów budowlanych w celu przeprowadzenia czynności kontrolnych mają wyłącznie organy nadzoru budowlanego (lub osoby działające z ich upoważnienia). Dla terenu miasta jest to Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Łomży.”

(akta kontroli str. 844)

3.10. W latach 2020-2023 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Łomży nie prowadził kontroli inwestycji dotyczących zagospodarowania działek i dotrzymania na nich zakładanego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej¹³⁹.

(akta kontroli str. 846)

3.11. Według Kierownik Biura ds. Budownictwa¹⁴⁰ „nie występowały bariery i problemy w procesie wydawania pozwoleń na budowę w części dotyczącej zachowania terenów zieleni, jak również w kontekście dotrzymania wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej

¹³⁴ Pozwolenia na budowę z 6.05 i 15.12.2021 r. oraz 25.05.2023 r.

¹³⁵ Dotyczy terenów zabudowy wielorodzinnej MW.

¹³⁶ Z 25.05.2023 r.

¹³⁷ W analizowanym mpzp (z 2003 r.) wskaźnik zabudowy nie był określony, a dwa pozwolenia dotyczyły terenów wyłączonych w *Studium* z zabudowy.

¹³⁸ Z upoważnienia Prezydenta.

¹³⁹ Co ustalono na podstawie jego informacji pozyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁴⁰ Z upoważnienia Prezydenta.

określonego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub decyzjach o warunkach zabudowy”.

(akta kontroli str. 848)

3.12. Do Urzędu nie wpłynęły wnioski ws. ustalenia lokalizacji inwestycji na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących¹⁴¹.

(akta kontroli str. 850)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Niewłaściwe było zlokalizowanie decyzjami o warunkach zabudowy trzech budynków handlowo-usługowych na wykluczonym w *Studium* z zabudowy terenie systemu powiązań ekologicznych (tj. doliny Łomżyczki). Wynikło to z niezapewnienia przez Miasto prawnej ochrony tych terenów. Kolejne 44 budynki (jednorodzinne) lokalizowano na również wykluczonych w *Studium* z zabudowy terenach niezainwestowanych i rolnych, przy czym – jak wyjaśniono – wynikało to z konieczności uwzględnienia sąsiedztwa podobnej zabudowy i potrzeb rozwojowych Miasta. Nieokreślenie w decyzjach o warunkach zabudowy wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej i wytycznych ws. ochrony istniejącej zieleni wynikało z braku takiego obowiązku w przepisach prawa.

IV. Wnioski

Uwagi i wnioski
pokontrolne

W związku z trwającym etapem przejściowym procesów zagospodarowania przestrzennego dotyczącym opracowania w przyszłości planu ogólnego gminy i braku kompletu aktów wykonawczych regulujących jego przygotowanie, NIK odstępuje od sformułowania wniosku pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono 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 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 ws. zastrzeżeń.

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

Białystok, 22 marca 2024 r.

Kontrolerzy:
Iga Renczyńska
starszy inspektor kontroli państwowej

/-/

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

/-/

¹⁴¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 1538, ze zm.