



LBI-4101-10-00/2013
Nr ewid. 22/2014/P/13/136/LBI

Informacja o wynikach kontroli

**LOKALIZACJA INWESTYCJI
NA OBSZARACH
OBJĘTYCH OCHRONĄ PRZYRODY
W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM**

MISJA

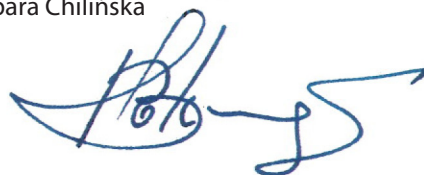
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Białymstoku:

Barbara Chilińska



Zatwierdzam:

Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 13.06.2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE	5
1.1. Temat i numer kontroli.....	5
1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli	5
1.3. Założenia kontroli	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	10
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	10
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	10
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	10
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach objętych ochroną przyrody	13
3.2.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy	13
3.2.1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego	14
3.2.2. Ustalanie i egzekwowanie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.....	15
3.2.3. Decyzje administracyjne w sprawach lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody	16
3.2.3.1. Warunki zabudowy.....	16
3.2.3.2. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach.....	18
3.2.4. Wykonywanie zadań przez starostów w sprawach dotyczących lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody	18
3.2.4.1. Wydawanie pozwoleń na budowę	18
3.2.4.2. Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej	19
3.2.4.3. Zmiana lasu na użytek rolny	20
3.2.5. Wykonywanie zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego	20
4. INFORMACJE DODATKOWE	23
4.1. Przygotowanie kontroli	23
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	23
5. ZAŁĄCZNIKI	24

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.)
NIK	Najwyższa Izba Kontroli
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U z 2013 r., poz. 1409 ze zm.)
Prawo ochrony środowiska	ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.)
RDOŚ	Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Białymstoku
ustawa egzekucyjna	ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.)
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.)
ustawa o ochronie przyrody	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.)
ustawa o planowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.)
ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku	ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz.1235 ze zm.)
decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach	decyzja administracyjna określająca warunki na jakich można wykonać przedsięwzięcie tak, by ograniczyć do minimum szkodliwy wpływ na środowisko
ład przestrzenny	ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne
miejscowy plan lub mpzp	miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego – akt prawa miejscowego, przyjmowany w formie uchwały rady gminy, określający przeznaczenie, warunki zagospodarowania i zabudowy terenu, a także rozmieszczenie inwestycji celu publicznego. Składa się z części tekstowej (uchwała) oraz graficznej (załącznik do uchwały)
pozwolenie na budowę	decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego
studium	studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, przyjmowane uchwałą rady gminy, określające politykę przestrzenną gminy, w tym lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego
warunki zabudowy	decyzja o warunkach zabudowy ustalająca warunki zmiany sposobu zagospodarowania terenu poprzez budowę obiektu budowlanego lub wykonywanie innych robót budowlanych

1.1 Temat i numer kontroli

Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim (P/13/136).

1.2 Uzasadnienie podjęcia kontroli

Obowiązkiem organów administracji publicznej jest dbałość o przyrodę będącą dziedzictwem i bogactwem narodowym¹. Adresatem tego obowiązku są wszystkie organy administracji bez względu na to, czy realizują zadania w zakresie ochrony przyrody, czy też nie. W dobie postępującej urbanizacji i niekontrolowanego rozwoju aglomeracji obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia.

Podjęcie niniejszej kontroli wynikało z potrzeby sprawdzenia wykonywania zadań organów gmin, starostów oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, związanych z lokalizacją inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody. Inspiracją do podjęcia kontroli były również wyniki dotychczasowych kontroli NIK, doniesienia prasowe, interpelacje poselskie oraz skargi obywateli wskazujące na prawdopodobieństwo występowania nieprawidłowości w działalności organów administracji publicznej w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji reglamentujących lokalizację inwestycji, w tym na możliwość występowania zjawisk korupcyjnych.

Kontrola realizowana była w ramach jednego z priorytetowych kierunków kontroli na rok 2013 „Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego”.

1.3 Założenia kontroli

Kontrola planowa niekoordynowana podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Celem kontroli było dokonanie oceny działań organów administracji rządowej i samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji² na obszarach objętych ochroną przyrody oraz reagowania na przypadki samowoli budowlanej.

W wyniku kontroli dokonano w szczególności oceny działań:

- 1) organów administracji samorządowej w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz wymagań ochrony przyrody w studium i w obowiązujących miejscowych planach, prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych reglamentujących lokalizację inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody oraz ustalania i pobierania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości;
- 2) starostów powiatowych dotyczących wydawania pozwoleń na budowę, decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej oraz o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na rolne na obszarach objętych ochroną przyrody;
- 3) powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie przeciwdziałania skutkom samowoli budowlanej oraz egzekwowania wykonania nakazów rozbiorczych samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych na obszarach objętych ochroną przyrody.

We wszystkich skontrolowanych jednostkach dokonano również oceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej.

Kontrole przeprowadzono w następujących jednostkach, realizujących zadania na obszarze województwa podlaskiego:

¹ Art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody.

² Z wyłączeniem inwestycji celu publicznego.

- w 10 urzędach gmin (miast) oraz w pięciu starostwach powiatowych, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, pod względem legalności, gospodarności i rzetelności,
- w pięciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 tej ustawy, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy założeniu objęcia kontrolą gmin, na obszarze działania których występują największe powierzchnie objęte ochroną przyrody. Kontrola dotyczyła okresu od 2010 do 2013 roku (do zakończenia czynności kontrolnych)³. Badaniami objęto również działania i zdarzenia zaistniałe przed 1 stycznia 2010 r., w przypadku, gdy miały one bezpośredni wpływ na zjawiska będące przedmiotem kontroli. Kontrolę przeprowadzono od 5 sierpnia 2013 r. do 13 lutego 2014 r. Szczegółowy wykaz jednostek objętych kontrolą i ocen kontrolowanej w nich działalności, został zamieszczony w załączniku nr 3 do niniejszej Informacji.

³ Czynności kontrolne w: gminach od 6 sierpnia 2013 r. do 4 lutego 2014 r., starostwach od 5 sierpnia 2013 r. do 13 lutego 2014 r., powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego od 2 września 2013 r. do 13 lutego 2014 r.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania organów administracji samorządowej w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody w województwie podlaskim były niewystarczające dla zachowania ładu przestrzennego oraz nie zapewniały warunków gwarantujących właściwą ochronę obszarom o wyróżniających się walorach przyrodniczych.

W zdecydowanej większości skontrolowanych gmin w bardzo małym stopniu korzystano z narzędzia jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w celu kształtowania przestrzeni na obszarach objętych ochroną przyrody. Zaledwie 10% powierzchni gmin objętych było planami. Gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych miejscowego planu następowało bowiem nie w oparciu o prawo miejscowe, ale na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. O przeznaczeniu terenu przesądzał de facto wnioskowany przez inwestora sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, co niewątpliwie eliminowało kontrolę społeczną z procesu ustalenia warunków zabudowy obszarów chronionych. Stan ten, w połączeniu z brakiem aktualnych studiów, nie pozwala na racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior i rzek. Sytuacja taka może utrudnić lokalizację nowych inwestycji, doprowadzić do chaosu przestrzennego oraz do degradacji walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia.

Stwierdzone nieprawidłowości w sferze planowania przestrzennego, w działalności organów administracji samorządowej polegały głównie na:

- nieuwzględnieniu w siedmiu z 10 (70%) studiach 30 z 116 (25,9%) obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody i uwarunkowań wynikających z występowania tych obszarów (np. rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, czy też użytków ekologicznych), a także 269 z 743 (36,2%) pomników przyrody [str. 13],
- nieprzeprowadzaniu analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, nieocenianiu postępów w opracowywaniu miejscowych planów i nieopracowywaniu wieloletnich programów ich sporządzania, co skutkowało brakiem oceny aktualności studium i miejscowych planów (w 80% skontrolowanych gmin) [str. 13 i 15],
- nieuwzględnieniu w 33 obowiązujących miejscowych planach (75% badanej próby) obszarów Natura 2000 oraz innych ograniczeń wynikających z ustanowienia rezerwatów przyrody i obszarów chronionego krajobrazu (w 90% skontrolowanych gmin), [str. 14-15],
- nienaliczaniu i niepobieraniu w 40% skontrolowanych gmin opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości [str. 15-16],
- wydaniu ponad 23% decyzji o warunkach zabudowy z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu [str. 16-17].

W starostwach prawidłowo realizowano zadania dotyczące wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. Nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów prawa, wystąpiły w procesie wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny. Nieprawidłowości te nie miały negatywnego wpływu na zachowanie walorów przyrodniczych obszarów objętych ochroną przyrody [str. 18-20].

Skontrolowani powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego ujawnili 302 samowole budowlane na obszarach objętych ochroną przyrody. Zastrzeżenia NIK dotyczą w szczególności przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych oraz braku skutecznych działań egzekucyjnych wobec inwestorów, którzy samowolnie wybudowali obiekty budowlane [str. 20-22].

2.2 Uwagi i wnioski

1. Kształtowanie polityki przestrzennej w zakresie przeznaczania i zasad zagospodarowania terenu należy do uprawnień władczych gminy. Rozwiązania wprowadzone w ustawie o planowaniu dają samorządom lokalnym pełną niezależność w sferze planowania przestrzennego na swoim terenie. Gminy nie są zainteresowane uchwalaniem nowych miejscowych planów. Tylko 14,9% powierzchni województwa jest objęta miejscowymi planami, a w skontrolowanych gminach objęcie planami jest jeszcze niższe i wynosi zaledwie 10,2%. Wzrasta zatem rola decyzji o warunkach zabudowy, która dla zdecydowanej większości gmin stała się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią.
W ocenie NIK, niski stopień pokrycia powierzchni gmin miejscowymi planami oraz nieaktualizowanie studiów i obowiązujących miejscowych planów może pogłębiać chaos w gospodarowaniu przestrzenią, stwarzać bariery rozwojowe oraz może wpływać na stopniową degradację walorów przyrodniczych i krajobrazowych Podlasia.
2. Regulacje z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego nie dają odpowiednich instrumentów do ochrony krajobrazu, ze względu m.in. na brak realnego znaczenia studium, fakultatywność w sferze polityki przestrzennej oraz znaczne koszty procesu planistycznego⁴. Dotyczy to głównie wysokich (do 150 m) turbin elektrowni wiatrowych zlokalizowanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Problem ten został dostrzeżony przez Prezydenta RP, który przedłożył Sejmowi projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu.
3. W dniu 25 lutego 2005 r. Wojewoda Podlaski wydał 12 rozporządzeń w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu⁵, w których wprowadził między innymi zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, ale z wyłączeniem terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Zdaniem NIK, odesłanie do planów zagospodarowania przestrzennego uchylonych ponad 10 lat temu, nie służy prawidłowemu określeniu dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Wójtowie (burmistrzowie) gmin kierując się przyjętymi przez Wojewodę Podlaskiego rozwiązaniami prawnymi, wydają decyzje o warunkach zabudowy (w przypadku braku miejscowych planów) umożliwiające lokalizowanie obiektów budowlanych w pasie poniżej 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Z ustaleń kontroli wynika, że decyzje takie wydawano w sześciu urzędach gmin⁶.

⁴ Tak też w stanowisku Rządu RP. z 3 marca 2014 r., do prezydenckiego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu – druk sejmowy nr 1525.

⁵ Obszary Chronionego Krajobrazu: „Puszcza Białowieska” (Nr 7/05), „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” (Nr 20/05), „Dolina Bugu” (Nr 10/05), Pojezierza Rajgrodzkiego (Nr 12/05), „Jeziora Rajgrodzkie” (Nr 18/05), Doliny Biebrzy (Nr 14/05), „Dolina Rospudy” (Nr 17/05), „Dolina Błędzianki” (Nr 16/05), „Dolina Narwi” (Nr 9/05), „Dolina Biebrzy” (Nr 15/05), „Puszcza i Jeziora Augustowskie” (Nr 21/05) i „Pojezierze Sejneńskie” (Nr 19/05).

⁶ W Gibach, Krasnopolu, Białowieży, Szypliszkach, Jeleniewie oraz w Mielniku.

W ocenie NIK, za uchyleniem powołanych przepisów rozporządzeń Wojewody Podlaskiego, przemawiają przede wszystkim względy rzetelności i celowości. Zakazy obowiązujące na obszarach chronionych i wyłączenia od nich powinny być skorelowane z aktualnym przeznaczeniem gruntów, nie zaś ze zdezaktualizowanym przeznaczeniem, określonym w planach, które wygasły ponad 10 lat temu i zostały opracowane w innych realiach środowiskowych, gospodarczych i prawnych, przeważnie na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku. W związku z powyższym, *Sejmik Województwa Podlaskiego powinien uchwalić nowe akty prawne w sprawach Obszaru Chronionego Krajobrazu*⁷.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że wójtowie gmin i burmistrzowie miast powinni:

- zintensyfikować prace związane z przygotowaniem nowych miejscowych planów,
- doprowadzić do zgodności obowiązujących studiów i miejscowych planów z przepisami ustawy o planowaniu i z przepisami Prawa ochrony środowiska,
- dokonywać oraz przekazywać radzie gminy, co najmniej raz w czasie jej kadencji, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocen w postępach w opracowywaniu miejscowych planów oraz opracować wieloletnie programy sporządzania tych planów,
- bez zbędnej zwłoki naliczać i egzekwować opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości,
- zapewnić wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie o planowaniu,
- podjąć działania zapewniające przestrzeganie terminów w procesie wydawania decyzji administracyjnych.

Starostowie powinni:

- wydawać pozwolenia na budowę po rzetelnym sprawdzeniu zgodności projektów budowlanych z ustaleniami miejscowych planów oraz zgodności projektów zagospodarowania działki lub terenu z przepisami Prawa budowlanego,
- zapewnić wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny na podstawie pełnego i rzetelnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego powinni wnikliwie i bez zbędnej zwłoki prowadzić postępowania w sprawach samowoli budowlanej oraz podejmować skuteczne działania egzekucyjne wobec inwestorów, którzy nielegalnie zrealizowali obiekty budowlane.

⁷ Rozporządzenia w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu wydane zostały przez Wojewodę Podlaskiego na podstawie art. 23 ust. 2 ustawy o ochronie przyrody w brzmieniu obowiązującym do 1 sierpnia 2009 r. Po tej dacie, obszary chronionego krajobrazu wyznacza w drodze uchwały sejmik województwa.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

Podstawowym aktem prawnym regulującym sposób gospodarowania przestrzenią jest ustawa o planowaniu przestrzennym. W art. 1 ust. 1 ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy, do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na jej terenie, w tym uchwalanie studium oraz miejscowych planów. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie (art. 4 ust. 1). W przypadku braku planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, a sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2).

Z punktu widzenia problematyki objętej niniejszą Informacją, szczególne znaczenie mają również przepisy Prawa budowlanego, ustawy o ochronie przyrody oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

Szczegółowa analiza uwarunkowań prawnych zawarta jest w załączniku nr 2.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Na koniec 2012 r. w Polsce miejscowymi planami objęto 27,9% powierzchni kraju (w latach 2010–2012 był to wzrost o 1,5 punktu procentowego). Zróżnicowania regionalne objęcia planami nie zmieniają się w większym stopniu od dłuższego czasu. Najwyższe (powyżej 50%, w tym w niektórych powiatach powyżej 75%) charakteryzują przede wszystkim południową część kraju. Natomiast najniższe (poniżej 10%) dotyczą województwa kujawsko-pomorskiego (4,9%), lubuskiego (7,3%) i podkarpackiego (7,9%). W województwie podlaskim miejscowymi planami objęto zaledwie 14,9% powierzchni województwa (w porównaniu do 2010 r. był to wzrost tylko o 0,5 punktu procentowego)⁸.

Zdaniem twórców najnowszego *Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią jest jedną z głównych słabości (dysfunkcji) samorządu terytorialnego i prowadzi do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych. W ich ocenie – gospodarka gruntami, zwłaszcza zasady scaleń oraz podziałów gruntów, a także zasady wykorzystania ich na cele publiczne, została uregulowana w całkowitym oderwaniu od ekonomicznych aspektów procesów urbanizacyjnych, przede wszystkim w oderwaniu od faktycznych kosztów budowy infrastruktury publicznej. Stosowany w praktyce model ekstensywnej i rozproszonej zabudowy wolnostojącej powoduje znaczny wzrost kosztów uzbrojenia terenów; w Polsce jest on nawet kilkanaście razy większy niż w innych krajach europejskich⁹. Do najistotniejszych wad polskiego systemu planowania przestrzennego należy zaliczyć:

⁸ Według danych Urzędu Statystycznego w Białymstoku.

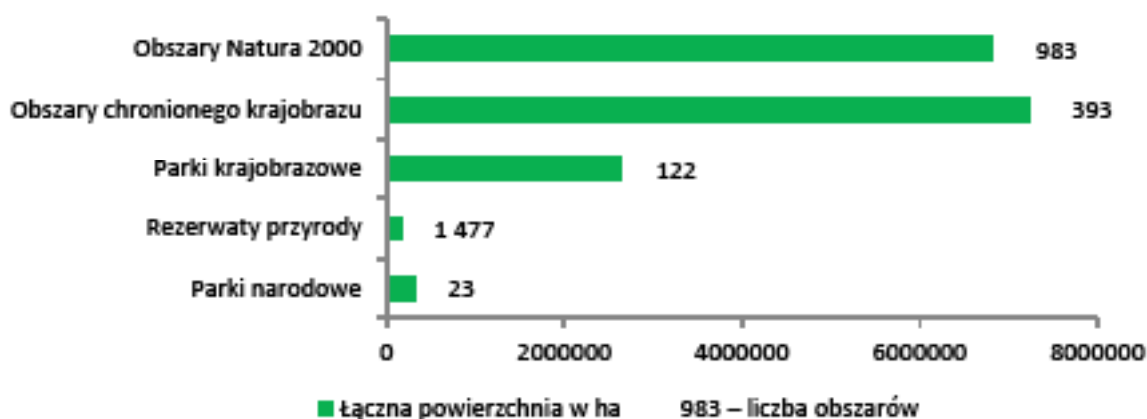
⁹ J. Hausner [red]: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013, str. 14.

- nieskuteczność studiów w gospodarowaniu przestrzenią, zwłaszcza w przypadku braku miejscowych planów,
- dezintegracyjną rolę decyzji o warunkach zabudowy w procesie planowania przestrzennego,
- brak powiązania planowania przestrzennego z możliwościami rozbudowy infrastruktury oraz z planami finansowymi. Brak mechanizmów przeciwdziałania rozpraszaniu się budownictwa mieszkaniowego,
- niewykorzystanie instytucji opłat planistycznych z tytułu wzrostu wartości nieruchomości¹⁰.

W ustawie o ochronie przyrody wyszczególniono 10 form ochrony przyrody. Są to: parki narodowe, rezerваты przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, użytki ekologiczne, pomniki przyrody, stanowiska dokumentacyjne i zespoły przyrodniczo-krajobrazowe, a także ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów. W Polsce obszary objęte ochroną przyrody zajmują 12.561.226 ha, co stanowi 40,2% powierzchni kraju. Istotnym składnikiem systemu ochrony są 983 obszary Natura 2000, których łączna powierzchnia wynosi 6.826.856 ha. Liczbę i łączną powierzchnię obszarów według poszczególnych form na koniec 2013 r. przedstawiono na wykresie nr 1¹¹.

Wykres nr 1

Liczba i łączna powierzchnia obszarów według form ochrony przyrody w Polsce



Źródło: kontrola NIK.

Obszary objęte ochroną przyrody w województwie podlaskim zajmują 1.423.658,2 ha, co stanowi 70,5% powierzchni województwa. Dominującą formę ochrony przyrody stanowią obszary Natura 2000. Jest ich w województwie podlaskim 34 i zajmują powierzchnie 637.612,4 ha. Liczbę i łączną powierzchnię obszarów według poszczególnych form na koniec 2013 roku przedstawiono na wykresie nr 2¹².

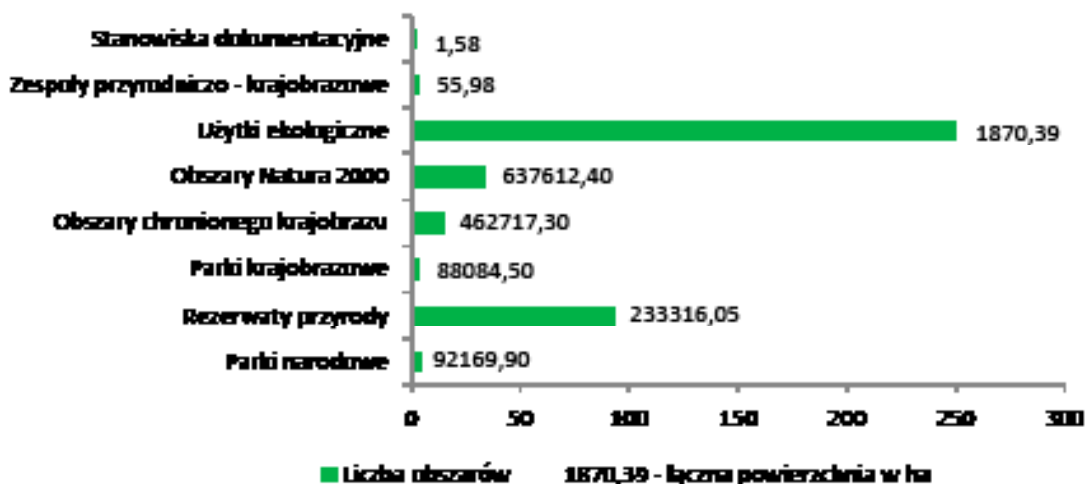
¹⁰ Patrz przypis nr 9, str. 59–60 oraz Igor Zachariasz [red]: Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 2012, Raport o stanie i wyniki przeglądu zmian zagospodarowania przestrzennego województwa podlaskiego, Białystok 2010, Planowanie przestrzenne w gminach 2012, raport Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

¹¹ Z informacji Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska wynika, że aktualne dane dotyczące: użytków ekologicznych, zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, stanowisk dokumentacyjnych oraz pomników przyrody są w trakcie aktualizacji i weryfikacji lub będą dostępne po zakończeniu projektu realizowanego przez Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska.

¹² Według danych RDOŚ w Białymstoku.

Wykres nr 2

Liczba i łączna powierzchnia obszarów według form ochrony przyrody w województwie podlaskim

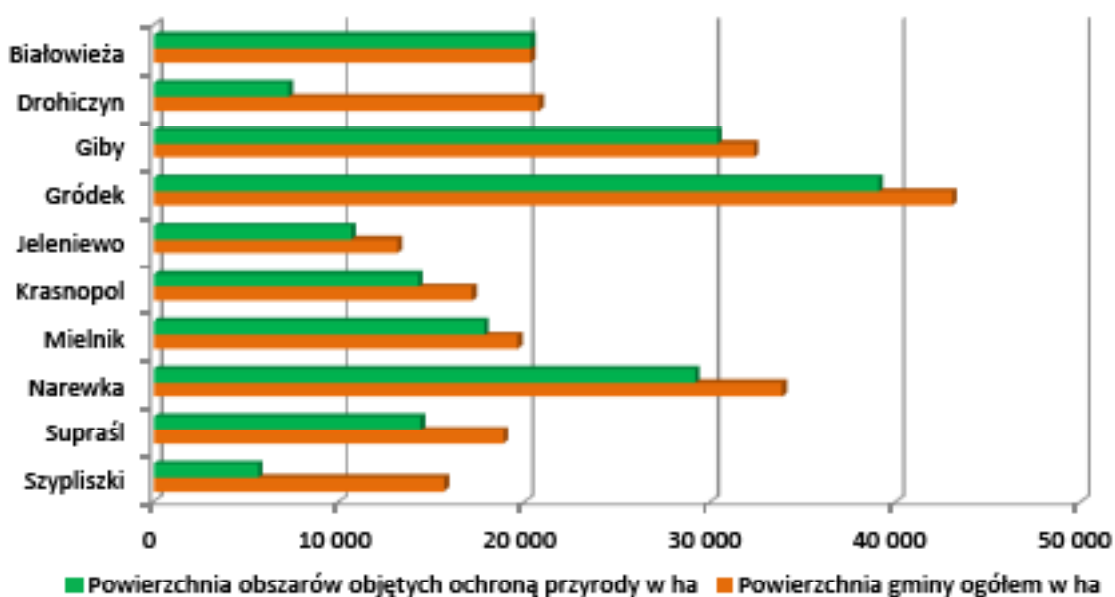


Źródło: kontrola NIK.

W skontrolowanych 10 gminach obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody zajmują 189.017,1 ha, co stanowi 80,5% ich ogólnej powierzchni (234.881,2 ha). Spośród tych gmin, najwięcej obszarów chronionych (30 oraz 519 pomników przyrody) znajduje się w gminie Białowieża. Zajmują one 100% powierzchni gminy (20.320 ha). Natomiast najmniej takich obszarów (pięć oraz trzy pomniki przyrody) jest w gminie Drohiczyń. Zajmują one 35% powierzchni gminy (7.290 ha). Szczegółowe dane dotyczące powierzchni obszarów objętych ochroną przyrody w 10 skontrolowanych gminach przedstawiono na wykresie nr 3.

Wykres nr 3

Powierzchnia skontrolowanych gmin ogółem, w tym objęta różnymi formami ochrony przyrody



Źródło: kontrola NIK.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne na obszarach objętych ochroną przyrody

3.2.1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy

1. Politykę przestrzenną gminy określa się w studium, które sporządzone jest dla całego obszaru gminy. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności ze stanu środowiska, w tym wymogów ochrony środowiska, przyrody oraz występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. W studium określa się w szczególności obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk.

W siedmiu spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast, studium, jako akt o charakterze planistycznym było nieaktualne¹³. W dokumentach tych, mimo wymogu wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu:

- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenach gmin Obszarów Chronionego Krajobrazu: „Puszcza Białowieska”, „Dolina Narwi”, „Pojezierze Sejneńskie”, „Puszcza i Jeziora Augustowskie”, „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, w tym na przykład obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych¹⁴,
- nie określono 30 (z 116) znajdujących się na terenach gmin obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania tych obszarów (np. rezerwatów przyrody, obszarów Natura 2000, czy też użytków ekologicznych),
- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania na terenach gmin 269 z 743 pomników przyrody.

Na przykład:

- w studium gminy Narewka, nie określono ponad 50% (11 z 21) obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody: rezerwatu przyrody pod nazwą „Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej”, siedmiu użytków ekologicznych uznanych za ekosystemy bagienne, obszaru specjalnej ochrony ptaków oraz siedlisk Natura 2000 Puszcza Białowieska, obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Górnej Narwi, obszaru specjalnej ochrony siedlisk Natura 2000 Ostoja w Dolinie Górnej Narwi (utworzonych po uchwaleniu studium) oraz uwarunkowań wynikających z ich występowania na terenie gminy Narewka,
 - w obowiązującym od 1999 roku studium gminy Białowieża, nie uwzględniono faktu utworzenia w 2003 r. rezerwatu przyrody „Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej”. Pominięto również fakt, że od 2004 r. teren całej Gminy znajduje się w obszarze Natura 2000, a od 2006 r. obszar Puszczy Białowieskiej wchodzi w skład Rezerwatu Biosfery UNESCO „Białowieża”.
2. W zdecydowanej większości skontrolowanych urzędów gmin oraz miast (80%)¹⁵ nie dokonywano i nie przedstawiono radzie gminy analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy. Zgodnie z art. 32 ust. 1-2 ustawy o planowaniu, wymienione analizy powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji rady, począwszy od 11 lipca 2003 r. do 27 października 2006 r., od 12 listopada 2006 r. do 12 listopada 2010 r. i od 21 listopada 2010 r. do 21 listopada 2014 r.

¹³ Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka oraz Urząd Miejski w Supraślu.

¹⁴ Zakaz ten został utrzymany w rozporządzeniach nr 7/05, 9/05, 19/05, 20/05 i 21/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu: „Puszcza Białowieska”, „Dolina Narwi”, „Pojezierze Sejneńskie”, „Puszcza i Jeziora Augustowskie” i „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”.

¹⁵ Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka i Szypliszki oraz Urząd Miejski w Supraślu.

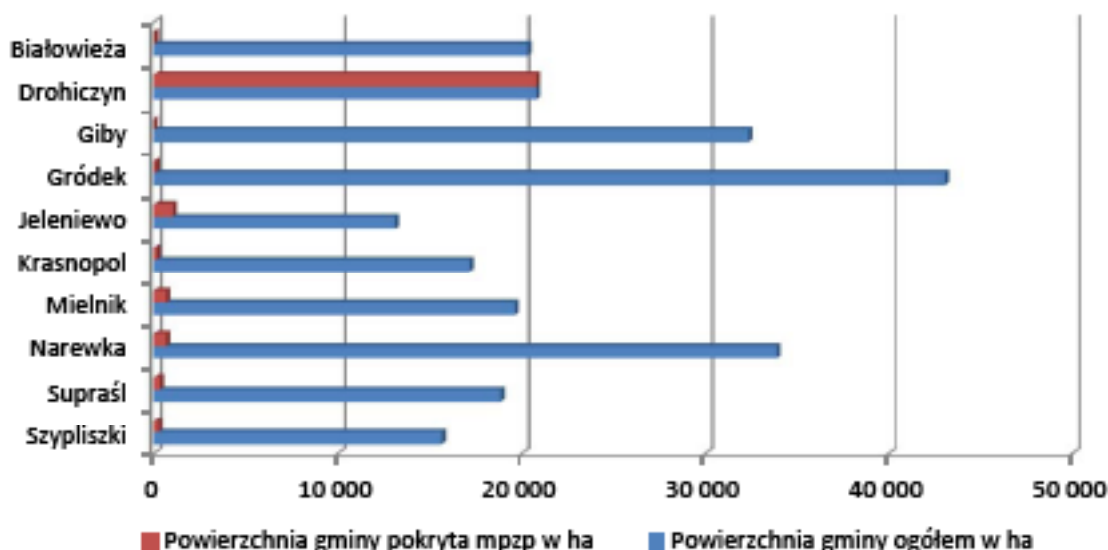
Na skutek braku tych działań nie dokonywano oceny aktualności studium, a rady gmin nie podjęły uchwał w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

3.2.1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

1. Stopień pokrycia powierzchni województwa podlaskiego miejscowymi planami wynosił na koniec 2012 roku średnio 14,9%. W objętych kontrolą gminach miejscowymi planami objęto średnio 10,2% powierzchni gmin. Procentowy udział powierzchni gmin objętej miejscowymi planami był zróżnicowany. Według stanu na 31 grudnia 2013 r. wyniósł od 0,02% w gminie Giby do 100% w gminie Drohiczyn. Na obszarach skontrolowanych gmin obowiązywało łącznie 98 miejscowych planów, z tego 14 uchwalonych w latach 2010–2013. Dane dotyczące powierzchni 10 gmin objętych miejscowymi planami – według stanu na 31 grudnia 2013 r. – przedstawiono na wykresie nr 4.

Wykres nr 4

Powierzchnia skontrolowanych gmin ogółem, w tym objęta miejscowymi planami



Źródło: kontrola NIK.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu zwiększenia powierzchni gmin objętej miejscowymi planami, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody.

2. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o planowaniu, w miejscowym planie określa się obowiązkowo m. in. zasady ochrony środowiska, przyrody oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów.

W 90% skontrolowanych urzędów gmin oraz miast¹⁶ ustalono, że 75% (33 z 44) zbadanych przez NIK obowiązujących miejscowych planów było nieaktualnych. Nie uwzględniono w nich bowiem granic obszarów Natura 2000 oraz aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia rezerwatów przyrody, obszarów chronionego krajobrazu, a także obszarów Natura 2000, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawa ochrony środowiska. Na przykład:

¹⁶ Poza Urzędem Miejskim w Drohiczynie.

- w gminie Krasnopol, w czterech obowiązujących miejscowych planach (trzech od 2003 roku, jednego od 2006 roku)¹⁷, nie uwzględniono obowiązujących ograniczeń wynikających z ustanowienia Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Sejneńskie”, w tym obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych. Nie określono również granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszarów Natura 2000 „Pojezierze Sejneńskie” oraz ograniczeń wynikających z ich ustanowienia. Skutkiem zaniechania aktualizacji miejscowych planów, nadal jest obowiązujący dla części wsi Krasnopol (tereny przyległe do jeziora Długiego i drogi wojewódzkiej nr 653 Sedranki – Bakalarzewo – Suwałki – Sejny – Poćkuny) zapis, który umożliwia lokalizację obiektów budowlanych w odległości 50 m od jeziora Długiego,
- trzy (z pięciu) miejscowe plany obowiązujące na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Supraśl były nieaktualne, ponieważ nie określały granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszarów Natura 2000 oraz Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej. W planach nie uwzględniono również ograniczeń i zasad ochrony przyrody.

Zdaniem NIK, określenie granic i sposobów zagospodarowania obszarów objętych ochroną przyrody w miejscowych planach jest konieczne, w celu zminimalizowania skutków zagrożeń związanych z lokalizacją inwestycji. Miejscowe plany są dokumentem planistycznym gminy stanowiącym akty prawa miejscowego. Tak więc, ustalenie w planach zakazów i ograniczeń w zagospodarowaniu przestrzennym gmin wynikających z faktu występowania obszarów chronionych stanowi podstawę do prawidłowego gospodarowania przestrzenią gminy.

W ośmiu¹⁸ spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast nie dokonano oceny aktualności oraz analizy zmian w zapisach miejscowych planów. Nie oceniano postępów w opracowywaniu miejscowych planów i nie opracowywano wieloletnich programów ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, co było niezgodne z art. 32 ustawy o planowaniu. Wymienione analizy i oceny powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji rady, począwszy od 11 lipca 2003 r. do 27 października 2006 r., od 12 listopada 2006 r. do 12 listopada 2010 r. i od 21 listopada 2010 r. do 21 listopada 2014 r.

3.2.2. Ustalanie i egzekwowanie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Przepisy art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu dają gminie prawo do pobierania od właścicieli nieruchomości lub wieczystych użytkowników jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w przypadku jej zbycia (tzw. opłata planistyczna). Opłata taka może być pobierana tylko wtedy, gdy w uchwale o przyjęciu planu zagospodarowania przestrzennego określono procentową stawkę wzrostu wartości nieruchomości, nie wyższą niż 30% wartości nieruchomości. Pobierana przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustalana jest w formie decyzji administracyjnej. Decyzja taka powinna być wydana bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu aktu notarialnego. Jednostki sektora finansów publicznych są obowiązane do ustalania przypadających im należności pieniężnych, w tym mających charakter cywilnoprawny¹⁹.

¹⁷ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Krasnopol (tereny przyległe do jeziora Długiego i drogi wojewódzkiej nr 653 Sedranki – Bakalarzewo – Suwałki – Sejny – Poćkuny), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Krasnopol (działki 37/7,46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 286/4 oraz część działek nr 44 i 45), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Krasnopol (działki 29, 30/1, 31/3, 56, 287/14, 2493/1, 2494/1) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Smolany Dąb (teren wsi położony po prawej stronie drogi wojewódzkiej nr 653, przyległy do drogi gminnej i jeziora Gremzdy) - obowiązuje od 2006 r.

¹⁸ Urząd Gminy: Białowieża, Giby, Gródek, Jeleniewo, Krasnopol, Narewka i Szypliszki oraz Urząd Miejski w Supraślu.

¹⁹ Art. 42 ust 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

W czterech²⁰ spośród 10 (40%) skontrolowanych urzędów gmin oraz miast, wbrew przepisom art. 37 ust. 6 w związku z art. 36 ustawy o planowaniu, nie naliczono i nie pobrano jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na łącznie 100.249 zł. Na przykład:

- do Urzędu Gminy Narewka, w okresie od 2 lutego i 24 października 2006 r. (daty opublikowania uchwał Rady Gminy Narewka w sprawie miejscowych planów) do dnia wygaśnięcia roszczenia w sprawie naliczenia opłaty planistycznej (odpowiednio 2 lutego i 24 października 2011 r.), wpłynęło 18 aktów notarialnych w sprawie sprzedaży działek o łącznej powierzchni 11.495 m², położonych na obszarach objętych miejscowymi planami. W żadnej z tych spraw nie ustalono i nie pobrano jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Szacunkowa wysokość nienaliczonej opłaty wynosiła 31.801 zł,
- w gminie Krasnopol z dniem 11 listopada 2006 roku wszedł w życie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Smolany Dąb. Do 11 listopada 2011 r. (data wygaśnięcia roszczenia w sprawie naliczenia opłaty planistycznej) do Urzędu Gminy wpłynęło 12 aktów notarialnych dotyczących sprzedaży działek (o łącznej 13.967 m²) oznaczonych w planie symbolami 4MN. W tych sprawach Wójt Gminy nie ustalił i nie pobrał opłaty planistycznej, a szacunkowa wysokość nienaliczonej opłaty wynosiła 9.777 zł.

3.2.3. Decyzje administracyjne w sprawach lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody

3.2.3.1. Warunki zabudowy

1. Zgodnie z art. 59 ustawy o planowaniu, zmiana sposobu zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. W sytuacji, kiedy cała powierzchnia gminy nie jest pokryta miejscowymi planami zachodzi konieczność wydawania przez gminę decyzji o warunkach zabudowy.

W latach 2010–2013 w skontrolowanych urzędach gmin oraz miast wydano 1.246 decyzji o warunkach zabudowy dotyczących lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody. Największą liczbę decyzji, tj. 201 wydano w Urzędzie Gminy Gródek, a najmniejszą w Urzędzie Gminy Szypliszki – 70. Wydatki gmin na sporządzenie projektów decyzji przez uprawnionych urbanistów wyniosły łącznie 643.048 zł. Badanie bezpośrednie 304²¹ (24,4%) postępowań w zakresie prawidłowości ustalania przez wójtów, burmistrzów miast warunków zabudowy wykazało, że w ośmiu gminach²² wydano 71 (23,3% badanych postępowań) decyzji z naruszeniem przepisów: art. 53 ust. 5c, art. 53 ust. 4 pkt 8 i art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 1, 2 i 6–9 ustawy o planowaniu. Na przykład:

- Burmistrz Drohiczyzna wydał 20, na 30 zbadanych, decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji lokalizowanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”, które pomimo obowiązku wynikającego z art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu, nie zostały uzgodnione z RDOŚ. Burmistrz podał, że „pracownik odpowiedzialny za procedurę nie dopatrywał się i nie uwzględnił potrzeby przeprowadzenia ww. uzgodnień”,
- w okresie od 7 września 2011 r. do 19 grudnia 2013 r. Burmistrz Supraśla wydał 20 (z 21 zbadanych) decyzji o warunkach zabudowy dotyczących obszaru uzdrowiska Supraśl bez uzgodnienia ich treści z Ministrem Zdrowia, co stanowiło naruszenie art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 1 ustawy o planowaniu.

²⁰ Urząd Gminy w Krasnopolu, Narewce i Szypliszkach oraz Urząd Miejski w Supraślu.

²¹ 177 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 27 letniskowej, 14 przemysłowej, 29 zagrodowej, a 57 decyzji zabudowy usługowej.

²² Białowieża, Drohiczyń, Jeleniewo, Krasnopol, Mielnik, Narewka, Supraśl i Szypliszki.

W 275 (90,5% badanych) sprawach, RDOŚ w Białymstoku pozytywnie uzgodnił lokalizację inwestycji na obszarach chronionych, przyjmując, że nie będą stwarzały zagrożenia dla zachowania różnorodności biologicznej.

W siedmiu²³ spośród 10 skontrolowanych urzędów gmin oraz miast stwierdzono niedotrzymanie w 167 (z 304 zbadanych) postępowaniach terminów załatwienia spraw, niepowiadomienie stron o przekroczeniu terminu, niepodawanie przyczyn zwłoki oraz niewskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z przepisami art. 35 i art. 36 Kpa. Przekroczenia terminów załatwiania spraw związanych z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy sięgały nawet 174 dni.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o planowaniu, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy. Wzór rejestru określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego²⁴.

W pięciu urzędach (Giby, Krasnopol, Mielnik, Narewka i Supraśl) rejestry prowadzono nierzetelnie, ponieważ nie zawierały danych określonych w załączniku Nr 1 do cytowanego rozporządzenia, tj.: daty wydania decyzji, adresów wnioskodawców, streszczenia ustaleń decyzji oraz danych dotyczących wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji.

2. Wójtowie sześciu gmin (Białowieża, Gib, Jeleniewa, Krasnopol, Mielnika i Szypliszek) wydali warunki zabudowy umożliwiające lokalizację 27 obiektów budowlanych na obszarach chronionego krajobrazu, w odległości mniejszej niż 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych²⁵. Wydając warunki zabudowy kierowali się głównie przepisami rozporządzeń Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszarów Chronionego Krajobrazu²⁶ stanowiących, że zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych nie dotyczy terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r., które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r.

Zdaniem NIK, odesłanie do planów zagospodarowania przestrzennego, uchylonych ponad 10 lat temu, nie służy prawidłowemu określeniu dopuszczalnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Plany te zawierały bowiem zapisy bardzo ogólnikowe, a przez to dające możliwość do nadmiernej urzędniczej uznaniowości.

W ocenie NIK, niewydolny system kontroli zarządczej oraz nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników samorządowych miały zasadniczy wpływ na powstanie nieprawidłowości w sferze planowania przestrzennego oraz na wadliwość prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji realizowanych na obszarach objętych ochroną przyrody.

²³ Białowieża, Drohiczyn, Gródek, Jeleniewo, Mielnik, Narewka i Szypliszki.

²⁴ Dz. U. Nr 130, poz. 1385.

²⁵ Projekty decyzji o warunkach zabudowy były uzgadniane z RDOŚ w Białymstoku.

²⁶ Obszary Chronionego Krajobrazu: „Puszcza Białowieska”, „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, „Dolina Bugu”, „Puszcza i Jeziora Augustowskie” i „Pojezierze Sejneńskie”.

3.2.3.2. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach

W świetle przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określa się warunki na jakich można wykonać dane przedsięwzięcie inwestycyjne tak, by ograniczyć do minimum szkodliwy wpływ na środowisko. Uzyskanie decyzji wymagane jest dla: przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Uzyskanie tej niezwykle ważnej dla ochrony przyrody decyzji, wymagane jest m. in. przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy.

We wszystkich skontrolowanych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w 49 z 52 objętych kontrolą NIK postępowań administracyjnych, prawidłowo wykonywano zadania dotyczące wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

3.2.4. Wykonywanie zadań przez starostów w sprawach dotyczących lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody

3.2.4.1. Wydawanie pozwoleń na budowę

W latach 2010–2013 w pięciu skontrolowanych starostwach wydano ogółem 12.604 pozwolenia na budowę, z tego 3.314 (ponad 26%) na obszarach objętych ochroną przyrody. Badaniami kontrolnym objęto 177 z 3.314 pozwoleń, stwierdzając, że 14 decyzji (7,9%) zostało wydanych z naruszeniem przepisów art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 oraz art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego²⁷:

- trzy pozwolenia były niezgodne z ustaleniami miejscowych planów,
- 10 pozwoleń wydano z naruszeniem przepisów, w tym techniczno-budowlanych,
- jedno pozwolenie wydano w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach jeszcze przed zakończeniem postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

Na przykład:

- *Starosta Hajnowski wydał dwie decyzje o pozwoleniu na budowę budynków lotniskowych na działkach o powierzchni 400 m² i 570 m², położonych w obrębie Siemianówka i Łuka, w sytuacji, gdy według ustaleń miejscowych planów²⁸, obowiązująca powierzchnia minimalna działki lotniskowej wynosiła 750 m²,*
- *decyzją z 19 października 2010 r. Starosta Suwalski zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę 47 słupów parku linowego w obrębie Szelment w gminie Szypliszki, mimo że projekt budowlany był niezgodny z ustaleniami miejscowego planu części tego obrębu²⁹.*

²⁷ Nieprawidłowości ujawniono w Starostwach Powiatowych w Hajnówce, Siemiatyczach i Suwałkach.

²⁸ Zatwierdzonych uchwałami Rady Gminy Narewka Nr XXVI/260/05 z 29 grudnia 2005 r. i Nr XXIX/298/06 z 28 czerwca 2006 r.

²⁹ Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki przyjęty uchwałą Nr XXIX/201/06 Rady Gminy Szypliszki z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 181, poz. 1688) i zmieniony uchwałami Rady Gminy Szypliszki Nr XXXI/216/06 z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 234, poz. 2289) oraz Nr XVI/122/08 z dnia 5 sierpnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 211, poz. 2136).

Zdjęcie nr 1

Park linowy położony w obrębie Szelment w gminie Szypliszki



Źródło: kontrola NIK.

Wszystkie skontrolowane pozwolenia na budowę zostały wydane w terminie określonym w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego.

W ocenie NIK, ujawnione nieprawidłowości w procesie wydawania pozwoleń na budowę obiektów budowlanych nie wpłynęły negatywnie na zachowanie różnorodności biologicznej w obrębie obszarów objętych ochroną przyrody.

3.2.4.2. Wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej

Postępowanie w sprawach o wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej uregulowane jest głównie w art. 7, 11, 12, 12a i 14 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych³⁰. W latach 2010–2013 w skontrolowanych starostwach przeprowadzono łącznie 8.446 postępowań w sprawach wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej. W 632 z nich wydano decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów rolnych pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczonych do klas I–III oraz użytków rolnych klas IV wytworzonych z gleb pochodzenia organicznego, w tym 105 decyzji dotyczyło wyłączenia gruntów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody. Wszystkie zbadane przez NIK postępowania (36 z 105) zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzone były wnikliwie i rzetelnie. Wnioski i przedłożona przez strony dokumentacja stanowiły materiał dowodowy pozwalający na wydanie decyzji administracyjnych, a każda z nich była zgodna z ustaleniami miejscowych planów lub warunkami zabudowy.

³⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.

3.2.4.3. Zmiana lasu na użytek rolny

1. Do 31 grudnia 2013 r., we wszystkich skontrolowanych starostwach powiatowych wydano 313 decyzji zezwalających na zmianę 121,11 ha lasów na użytki rolne, w tym 88 decyzji w sprawie zmiany 37,14 ha lasów na obszarach objętych ochroną przyrody. W czterech³¹ z tych jednostek, w 10,7% spraw (w sześciu z 56 zbadanych przez NIK) dokonano zmiany 1,74 ha lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji, a także z naruszeniem innych przepisów Kpa. Na przykład:
 - *Starosta Siemiatycki, w dwóch z czterech badanych przez NIK spraw, dokonał zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 0,58 ha na podstawie niepełnego materiału dowodowego. W tych sprawach, dotyczących nieruchomości położonych na obszarach objętych ochroną przyrody, zezwolono na zmianę bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wymaganej przepisami art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z § 3 ust. 1 pkt 86 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³². Decyzja ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż określa czy zmiana lasu na użytek rolny nie spowoduje zagrożenia dla środowiska,*
 - *w tym samym Starostwie, w jednej z tych spraw nie przeprowadzono dowodu z oględzin działki, zaś w drugiej dokonano oględzin terenu, ale bez poinformowania strony, czym naruszono przepis art. 79 § 1 Kpa. Ponadto, w trzech sprawach (z czterech badanych) decyzje wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano właścicieli lasów, wbrew przepisom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy.*
2. W trzech sprawach (z 56 zbadanych przez NIK), po otrzymaniu decyzji zezwalających na zmianę 0,25 ha lasów na użytki rolne, właściciele wystąpili do organów gmin o wydanie decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę, co skutkuje przeznaczeniem nieruchomości gruntowych na cele nierolnicze. Na przykład:
 - *w Starostwie Powiatowym w Białymstoku w dwóch sprawach zezwolono na zmianę 0,20 ha lasów na użytki rolne, chociaż właściciele nieruchomości nie zamierzali wykorzystywać rolniczo już posiadanych gruntów rolnych. Ze stanu faktycznego tych spraw wynikało, że właściciele na już istniejącej części rolnej działek zamierzali wybudować budynki mieszkalne, zaś zmiana istniejącego w bezpośrednim sąsiedztwie – na tych samych działkach – lasu na użytek rolny miała stworzyć warunki umożliwiające podjęcie inwestycji. Zbyt bliskie sąsiedztwo lasu uniemożliwiało bowiem zachowanie odległości 12 m od granicy lasu, wynikającej z § 271 ust. 2 i ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³³.*

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości w stosowaniu przepisów Prawa budowlanego oraz Kpa były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników starostw oraz braku właściwego nadzoru nad tymi pracownikami.

3.2.5. Wykonywanie zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego

1. W latach 2010–2013 objęte kontrolą powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego³⁴ przeprowadziły łącznie 2.140 kontroli budów, ujawniając 302 samowole budowlane na obszarach objętych ochroną przyrody³⁵, w rozumieniu art. 48, 49b i 50 Prawa budowlanego. Kontrole były prowadzone głównie z własnej inicjatyw Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego. Na przykład:

³¹ Starostwa Powiatowe w: Hajnówce, Sejnach, Siemiatyczach i Suwałkach.

³² Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

³³ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

³⁴ W Białymstoku, Hajnówce, Sejnach, Siemiatyczach i Suwałkach.

³⁵ W 2008 r. PINB w Hajnówce ujawnił 57 samowoli budowlanych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”. Od 2008 r. 57 postępowań w sprawach samowoli budowlanych nie zostało rozstrzygniętych.

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Ziemskiego w Suwałkach we wrześniu 2013 roku przeprowadził kontrole zabudowy stref ochronnych jezior: Czarne, Krejwelek, Białe, Kojle, Kameduł, Udziejek, Sumowo, Jałowo i Kopane położonych w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz Suwalskiego Parku Krajobrazowego. W dziewięciu przypadkach stwierdzono samowole budowlane. We wszystkich sprawach wszczęto postępowania w sprawach samowoli budowlanych, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.

W związku z ujawnionymi przypadkami samowoli budowlanych, Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego wszczęli 302 postępowania administracyjne. Badanie bezpośrednie 114 z nich (37,7%) w zakresie prawidłowości stosowania przez Inspektorów przepisów Prawa budowlanego oraz Kpa, wykazało, że 62 postępowania (54,4% badanych)³⁶ były prowadzone przewlekłe, co uchybiało wyrażonej w art.12 § 1 Kpa zasadzie szybkości i prostoty postępowania, która nakazuje organom administracji publicznej działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Na przykład:

- PINB w Hajnówce od 2008 roku nie rozstrzygnął 57 postępowań administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych³⁷, dotyczących zabudowy lotniskowej i obiektów jej towarzyszących na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”. Sprawy te dotyczyły obiektów budowlanych zrealizowanych bez pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, na terenie objętym (miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego) zakazem lokalizacji obiektów budowlanych albo wybudowanych z naruszeniem nieprzekraczalnej linii zabudowy ustalonej w tym planie. PINB w 52 (z 57) sprawach, z naruszeniem przepisu art. 97 § 1 pkt 4 Kpa, zawiesił postępowania uzasadniając to koniecznością rozstrzygnięcia wstępnego przez inny organ³⁸. Zdaniem NIK, w sprawach tych stan faktyczny i prawny pozwalał na ich rozstrzygnięcie i nie uzasadniał ponad pięcioletniego okresu zawieszenia postępowań³⁹.
2. Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, Sejnach oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Ziemskiego w Suwałkach wyegzekwowali od 16 (z 35 badanych) inwestorów rozbiórkę samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych na obszarach objętych ochroną przyrody. Natomiast w trzech Inspektoratach⁴⁰, wobec 13 inwestorów nie podejmowano skutecznych działań egzekucyjnych, co uchybiało przepisom ustawy egzekucyjnej. Na przykład:
- PINB Powiatu Ziemskiego w Suwałkach nieskutecznie oraz z naruszeniem art. 7 § 2 ustawy egzekucyjnej prowadził egzekucje wydanych w latach 2000–2009 dziewięciu nakazów rozbiórki samowolnie wzniesionych obiektów. Powołany przepis nakłada obowiązek stosowania środka egzekucyjnego prowadzącego bezpośrednio do wykonania nałożonego obowiązku, to jest do wykonania zastępczego, o którym stanowi przepis art. 127 cytowanej ustawy. Na przykład, decyzją z 28 grudnia 2001 r. PINB wydał dwa nakazy rozbiórki samowolnie wzniesionych obiektów. Decyzje zostały utrzymane w mocy decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku z 26 lutego 2002 r., a NSA wyrokiem z 10 października 2002 r. oddalił skargę. W czasie wizji w terenie, przeprowadzonej 29 listopada 2002 r. stwierdzono, że inwestor nie tylko nie wykonał nakazu rozbiórki przyziemia budynku gospodarczego, ale wykonał nad nim nadbudowę poddasza użytkowego (mieszkalnego). Ponadto, samowolnie dobudował poddasze w innym (parterowym) budynku. Dokumentacja sprawy w Inspektoracie zgromadzona była w 12 tomach akt. W toku postępowania egzekucyjnego wydano aż 77 postanowień organów administracji oraz pięć wyroków i postanowień sądów administracyjnych. Mimo, że prowadzone przez naczelnika Pierwszego Urzędu Skarbowego w Białymstoku przez ponad 10 lat

³⁶ Nieprawidłowości stwierdzono w Inspektoratach w: Hajnówce, Siemiatyczach i Suwałkach.

³⁷ Postępowania te zostały wszczęte odrębnie do każdego obiektu, a odnosiły się do 31 inwestorów.

³⁸ PINB otrzymał informację o podjęciu przez Radę Gminy Narewka uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zmierzającej do korekty granicy terenu, na którym obowiązywał zakaz lokalizacji obiektów budowlanych i zmiany nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach przeznaczonych pod budownictwo lotniskowe.

³⁹ Wyrok NSA z 24 września 1987 r. IV SA 502/87 (ONSA 1988 nr 1, poz.10; GAP 1988 nr 6 oraz wyrok NSA z 11 kwietnia 2013 r. II OSK 2420/11.

⁴⁰ W Hajnówce, Siemiatyczach. W przypadku PINB Powiatu Ziemskiego w Suwałkach nieskuteczność działań egzekucyjnych dotyczy spraw z lat 2000–2009.

postępowanie celem wyegzekwowania grzywny w celu przymuszenia okazało się bezskuteczne, to PINB nie zastosował środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego.

W tym samym PINB nie zapewniono w 2013 roku środków niezbędnych do zastosowania egzekucji w formie wykonania zastępczego. Środków na ten cel zabrakło także w budżecie Wojewody Podlaskiego.

Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w Białymstoku i w Siemiatyczach nie zawiadomili, wbrew przepisom art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego⁴¹, organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa, w przypadku 16 samowoli budowlanych wymagających takiego powiadomienia.

Zdaniem NIK, stwierdzone nieprawidłowości były wynikiem nierzetelnego wykonywania obowiązków przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego i braku z ich strony nadzoru nad pracownikami inspektoratów.

⁴¹ Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

4.1 Przygotowanie kontroli

Na etapie przygotowania kontroli korzystano między innymi z periodyków i materiałów publikowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Generalną Dyрекcję Ochrony Środowiska, danych Głównego Urzędu Statystycznego i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku, literatury specjalistycznej dotyczącej między innymi planowania przestrzennego, prawa budowlanego oraz z doniesień prasowych. Wyboru jednostek do kontroli dokonano metodą doboru celowego, przy założeniu objęcia kontrolą tych, na obszarze działania których występują największe powierzchnie objęte ochroną przyrody. Ponadto zaplanowano pobranie informacji, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, od RDOŚ w Białymstoku, dotyczącej form ochrony przyrody w Polsce i w województwie podlaskim.

W latach 2004–2012 Delegatura NIK w Białymstoku przeprowadziła trzy kontrole dotyczące lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim⁴².

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli zasięgnięto informacji w czterech podmiotach⁴³ oraz przeprowadzono cztery narady z pracownikami jednostek kontrolowanych.

Do kierowników skontrolowanych jednostek skierowano 20 wystąpień pokontrolnych zawierających ogółem 86 wniosków, dotyczących usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do wystąpień nie wpłynęły zastrzeżenia.

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek, w udzielonych informacjach zadeklarowali realizację wniosków pokontrolnych lub wskazali działania podjęte na rzecz ich realizacji.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 100,2 tys. zł i dotyczyły uszczuplenia środków lub aktywów (nienaliczenie i niepobieranie przez wójtów gmin/burmistrzów miasta opłaty planistycznej) [str. 15-16].

⁴² Informacja o wynikach kontroli realizacji inwestycji na obszarach położonych wokół miast i na terenach o wysokich walorach turystycznych w województwie podlaskim (nr ewid: 175/2004P04132/LBI). „Realizacja wniosków wynikających z kontroli lokalizacji inwestycji na obszarach położonych wokół miast i na terenach o wysokich walorach turystycznych w województwie podlaskim (K/05/001). Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w gminie Nowinka (S/11/009).

⁴³ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgnięto informacji w: Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska, RDOŚ w Białymstoku, Starostwie Powiatowym w Sejnach oraz w PINB w Sejnach.

Wykaz ważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012, poz. 647 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.).
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 120, poz. 1130).
16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów, rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.).
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (Dz. U. Nr 130, poz. 1385).

Analiza stanu prawnego

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

Zasady kształtowania polityki przestrzennej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy określa ustawa o planowaniu.

Ład przestrzenny

Sprawy ładu przestrzennego, należą do podstawowych zadań własnych gminy⁴⁴. Podstawę prawną (normę kompetencyjną) dla realizacji tego zadania stanowią przepisy ustawy o planowaniu. Z art. 1 ust. 1 tej ustawy wywieść można dwie fundamentalne zasady w planowaniu przestrzennym tj.: zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju, przy czym zgodnie z ww. ustawą, ład przestrzenny jest to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 pkt 1). Pojęcie ładu przestrzennego (jakkolwiek niedookreślone i nieostre), stanowi samoistną podstawę do rekonstrukcji norm prawnych i ma charakter bezpośrednio obowiązujący organy w procesie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Organ administracji w szczególności przy wydawaniu decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy, zobowiązany jest dochować warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, jako służących m.in. utrzymaniu ładu przestrzennego. Przy czym, zawarta w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu „zasada dobrego sąsiedztwa”, uzależniająca zmianę zagospodarowania terenu od dostosowania się do określonych cech zabudowy i zagospodarowania terenu sąsiedniego, nie wymaga przy projektowaniu nowych inwestycji prostego powielania celu i charakterystyki zabudowy istniejącej na terenie sąsiednim. Warunek w zakresie kontynuacji funkcji należy rozumieć w taki sposób, że tylko wówczas nie jest spełniony, gdy projektowana inwestycja jest sprzeczna z dotychczasową funkcją terenu i nie da się z nią w praktyce pogodzić. Nowo wprowadzana na dany teren funkcja musi być tego rodzaju, że można przyjąć, iż będzie ona mogła obiektywnie i bezkolizyjnie współistnieć z obecną już funkcją, a także że w przyszłości ta nowowprowadzana funkcja nie ograniczy obecnej. Kontynuacja funkcji to również uzupełnienie funkcji dotychczasowej⁴⁵.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 1, 3, 4 i 5 ustawy o planowaniu). Przepis art. 10 ust. 1 i 2 określa zakres zagadnień objętych studium. Procedurę dotyczącą podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia studium oraz dalsze etapy postępowania w tym zakresie określają przepisy art. 11 i 12 ustawy. Zgodnie z art. 13, koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy. Koszt sporządzenia lub zmiany studium wynikające z rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym obciążają odpowiednio budżet państwa, budżet województwa albo budżet powiatu.

⁴⁴ Art. 7 ust.1 pkt.1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).

⁴⁵ Na przykład, prawomocny wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 6.10.2011 r. (II SA/Go 499/11).

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 1, 2, 7 i 8 ustawy o planowaniu).

Zakres zagadnień ujętych w planie miejscowym określa art. 15 ustawy, natomiast procedurę sporządzania planu miejscowego – przepisy art. 17–20 oraz 25 i 26 ustawy. Koszty sporządzenia planu miejscowego obciążają budżet gminy, z wyjątkami wskazanymi w art. 21 ust. 2 ustawy. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane (art. 27).

W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.

Naruszenie zasad sporządzenia studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzenia, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części (art. 28 ust.1).

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr planów miejscowych oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, gromadzi materiały z nimi związane oraz odpowiada za przechowywanie ich oryginałów, w tym również uchylonych i nieobowiązujących.

Jak wynika z art. 32 ustawy, w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy w opracowaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium, z uwzględnieniem decyzji zamieszczonych w rejestrach, o których mowa w art. 57 ust. 1–3 i art. 67, oraz wniosków w sprawie sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Decyzja o warunkach zabudowy

W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:

- lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W myśl art. 59, zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86, wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy. Przepis ten stosuje się również do zmiany zagospodarowania terenu, która nie wymaga pozwolenia na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku. Zgodnie z art. 60 ust. 1 tej ustawy decyzję o warunkach zabudowy wydaje, z zastrzeżeniem ust. 3, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 i uzyskaniu

uzgodnień lub decyzji wymaganych przepisami odrębnymi (z wyjątkiem decyzji o warunkach zabudowy nas terenach zamkniętych, które wydaje wojewoda) Wymogi, jakie należy spełnić łącznie, aby uzyskać decyzję o warunkach zabudowy określa art. 61. Warunki wymienione w art. 61 ust.1 pkt 1 (zwane „dobrym sąsiedztwem”) stanowią zasadnicze elementy ładu przestrzennego, konieczne do spełnienia przy ustalaniu warunków zabudowy w drodze decyzji administracyjnej dla projektowanej inwestycji.

W odniesieniu do tego samego terenu decyzję o warunkach zabudowy można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając jej odpis do wiadomości pozostałym wnioskodawcom i właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy nie rodzi praw do terenu oraz nie narusza prawa własności i uprawnień osób trzecich. Informację tej treści zamieszcza się w decyzji (art. 63 ust. 1 i 2).

Do decyzji o warunkach zabudowy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące decyzji o lokalizacji celu publicznego, tj. art. 51 ust. 3, art. 52, art. 53 ust. 3 - 5a, art. 54, art. 55 i art. 56 (art. 64 ust. 1).

Stosownie do art. 65 ust. 1 ustawy organ, który wydał decyzję o warunkach zabudowy albo decyzję o ustaleniu celu publicznego, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli:

- inny wnioskodawca uzyskał pozwolenie na budowę;
- dla tego terenu uchwalono plan miejscowy, którego ustalenia są inne niż w wydanej decyzji.

Przepisu ust. 1 pkt 2 nie stosuje się, jeżeli została wydana ostateczna decyzja o pozwoleniu na budowę. Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, o których mowa wyżej, następuje w trybie art.162 § 1 pkt 1 Kpa.

Organy wydające decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, które dotyczą zagospodarowania terenu, są obowiązane przysyłać ich odpisy do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Organy, które w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji, o których mowa wyżej, nie prześlą odpisów tych decyzji, ponoszą na zasadach ogólnych odpowiedzialność za szkodę tym wyrządzoną (art. 66).

Z kolei, zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy, wójt, burmistrz albo prezydent miasta prowadzi rejestr wydanych decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Prawo budowlane

Zasady zatwierdzania projektów budowlanych, wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego regulują przepisy Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 4 ustawy tej ustawy, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej jeżeli wykaże prawo dysponowania nią na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia inwestycyjnego z przepisami. Oznacza to, przy spełnieniu warunków określonych w art. 61 ust. 1, brak możliwości odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy a także pozwolenia na budowę w sytuacji braku miejscowego planu. Prawo zabudowy nie jest prawem absolutnym i podlega ograniczeniom w regulacjach publicznoprawnych, w tym w art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, który określa zakres i formę ingerencji organów architektoniczno-budowlanych⁴⁶.

⁴⁶ Wyrok NSA nr II OSK 2342/10 z dnia 24 lutego 2012 r., Lex nr 1138137.

Pozwolenie na budowę

Zgodnie z art. 28 Prawa budowlanego, co do zasady, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29–31. Przepisy te określają objekty i roboty budowlane objęte obowiązkiem uzyskania zgłoszenia budowlanego.

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane m.in. po uprzednim:

- przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,
- uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1).

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

- złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu lub w okresie ważności pozwolenia, o którym mowa w art. 23 i art. 23a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli jest ono wymagane,
- złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadającym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4).

Przepis art. 33 określa, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. Może jednak, na wniosek inwestora, w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Przepis ten wskazuje również dokumenty, jakie należy dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę i do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza:

- zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu albo decyzji o warunkach zabudowy w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,
- zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
- kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, o której mowa w art. 20 ust. 1 pkt 1b, zaświadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 7 oraz dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 6,
- wykonanie - w przypadku obowiązku sprawdzenia projektu, o którym mowa w art. 20 ust. 2, także sprawdzenie projektu - przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu – lub jego sprawdzenia – zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7.

Przepis art. 36 ust. 1 wskazuje wymagania, jakie w razie potrzeby właściwy organ określa w decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata. Rozpoczęcie albo wznowienie budowy w tych przypadkach może nastąpić po wydaniu nowej

decyzji o pozwoleniu na budowę albo decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych (art. 37). Zgodnie z art. 38 decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy. Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego.

Postanowienia dotyczące samowoli budowlanej i okoliczności wykluczających legalizację tejże samowoli

Zgodnie z art. 48 Prawa budowlanego w przypadku wystąpienia samowoli budowlanej organ nadzoru budowlanego wydaje nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie lub wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Zasada ta nie będzie miała zastosowania jedynie w przypadku, gdy budowa jest zgodna z przepisami ustawy o planowaniu, a zwłaszcza z ustaleniami miejscowego planu, a w razie braku miejscowego planu, jeżeli budowa jest zgodna z ustaleniami ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Kolejnym warunkiem umożliwiającym odstąpienie od przymusowej rozbiórki obiektu lub jego części jest stwierdzenie, że budowa nie narusza przepisów, w tym zwłaszcza techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu do stanu zgodnego z prawem. Obydwa warunki określone w art. 48 ust. 2 tej ustawy muszą wystąpić łącznie.

Jeżeli zachodzą przedstawione powyżej okoliczności, organ nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego, powinien w drodze postanowienia, wstrzymać prowadzenie robót budowlanych. Wydaje się je bez względu na stopień zaawansowania robót, a więc również w przypadku gdy zostały one już faktycznie zakończone. W postanowieniu tym organ nadzoru budowlanego jest obowiązany ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz nałożyć obowiązek przedłożenia, w wyznaczonym terminie: [1] zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego; [2] dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 oraz ust. 3 Prawa budowlanego (do projektu architektoniczno-budowlanego nie stosuje się przepisu art. 20 ust. 3 pkt 2). Przedłożenie w wyznaczonym terminie ww. dokumentów traktuje się jak wniosek o zatwierdzenie projektu budowlanego i pozwolenie na wznowienie robót budowlanych, jeżeli budowa nie została zakończona (art. 48 ust. 5). W przypadku niespełnienia w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w art. 48 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, stosuje się przepis art. 48 ust. 1 ustawy, czyli właściwy organ nakazuje rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części.

Legalizacja samowoli budowlanej (art. 49 Prawa budowlanego)

Właściwy organ, przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada: [1] zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami ustawy o planowaniu, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu, [2] kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, [3] wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlanej. Wysokość opłaty legalizacyjnej organ ustala w formie postanowienia. Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego. Opłata wyniesie zatem

iloczyn stawki opłaty (500 zł) oraz współczynnika kategorii obiektu budowlanego i współczynnika wielkości obiektu budowlanego, określonych w załączniku do Prawa budowlanego. Niespełnienie przez inwestora któregokolwiek z nałożonych obowiązków (ustawowych warunków legalizacji) np. niewniesienie opłaty legalizacyjnej, powoduje orzeczenie nakazu rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego lub jego części (art. 49 ust. 3 Prawa budowlanego).

Ochrona środowiska i ochrona przyrody

Zasady działania organów administracji publicznej w zakresie ochrony środowiska i ochrony przyrody regulują w szczególności przepisy: ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku oraz ustawy o ochronie przyrody.

W świetle art. 33 ustawy o ochronie przyrody zabrania się (z zastrzeżeniem art. 34) podejmowania działań mogących, osobno lub w z innymi działaniami, znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, w tym w szczególności: [1] pogorszyć stan siedlisk przyrodniczych lub siedlisk gatunków roślin i zwierząt, dla których ochrony wyznaczono obszar Natura 2000, [2] wpłynąć negatywnie na gatunki, dla których ochrony został wyznaczony obszar Natura 2000, [3] pogorszyć integralność obszaru Natura 2000 lub jego powiązania z innymi obszarami.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy o ochronie przyrody: jeżeli przemawiają za tym konieczne wymogi nadrzędnego interesu publicznego, w tym wymogi o charakterze społecznym lub gospodarczym i wobec braku rozwiązań alternatywnych, właściwy miejscowo regionalny dyrektor ochrony środowiska, może zezwolić na realizację planu lub działań, mogących znacząco negatywnie oddziaływać na cele ochrony obszaru Natura 2000, zapewniając wykonanie kompensacji przyrodniczej niezbędnej do zapewnienia spójności i właściwego funkcjonowania sieci obszarów Natura 2000. W przypadku gdy znaczące negatywne oddziaływanie dotyczy siedlisk i gatunków priorytetowych, zezwolenie, o którym mowa w ust. 1, może zostać udzielone wyłącznie w celu: [1] ochrony zdrowia i życia ludzi; [2] zapewnienia bezpieczeństwa powszechnego; [3] uzyskania korzystnych następstw o pierwszorzędym znaczeniu dla środowiska przyrodniczego; [4] wynikającym z koniecznych wymogów nadrzędnego interesu publicznego, po uzyskaniu opinii Komisji Europejskiej.

Art. 71 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku stanowi, że uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko lub potencjalnie. Takie przedsięwzięcia wymienione są w § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁴⁷.

Z art. 63 ust. 1 powołanej ustawy wynika, że wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach może zostać poprzedzone przeprowadzeniem oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obowiązek przeprowadzenia takiej oceny stwierdza, w drodze postanowienia, organ właściwy do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uwzględniając łącznie uwarunkowania określone w art. 63 ust. 1 pkt 1–3. Postanowienie wydaje się również, jeżeli organ nie stwierdzi potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko (art. 63 ust. 2).

W art. 74. ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku zostały wyszczególnione dokumenty, które należy dołączyć do wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Będą to m.in: [1] w przypadku przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,

⁴⁷ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

[2] w przypadku przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko – karta informacyjna przedsięwzięcia. Z kolei w art. 75 cytowanej ustawy zostały określone organy właściwe do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Regionalny dyrektor ochrony środowiska jest organem właściwym do wydawania m.in. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia polegającego na zmiany lasu na użytek rolny, jeżeli powierzchnia lasu jest równa lub większa niż 1 ha (w przypadku lasu stanowiącego własność państwa – właściwy jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych). Wójt gminy jest organem właściwym do wydawania decyzji niezastrzeżonych dla innych organów, w tym do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji elektrowni wiatrowych.

Wykaz skontrolowanych jednostek

L.p.	Jednostka Kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Ocena skontrolowanej działalności
1.	Urząd Gminy Białowieża	Wójt Gminy – Albert Waldemar Litwinowicz	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
2.	Urząd Miejski w Drohiczynie	Burmistrz Drohiczyna – Wojciech Jerzy Borzym	Pozytywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp. Negatywna w zakresie wydawania warunków zabudowy.
3.	Urząd Gminy Giby	Wójt Gminy – Jan Kramnicz	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
4.	Urząd Gminy Gródek	Wójt Gminy – Wiesław Kulesza	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
5.	Urząd Gminy Jeleniewo	Wójt Gminy – Kazimierz Urynowicz	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
6.	Urząd Gminy Krasnopol	Wójt Gminy – Józef Ryszard Stankiewicz	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp., a także w zakresie naliczania opłaty planistycznej. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
7.	Urząd Gminy Mielnik	Wójt Gminy – Adam Tobota	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp, a także w zakresie wydawania warunków zabudowy.
8.	Urząd Gminy Narewka	Wójt Gminy – Mikołaj Pawilcz	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp., a także w zakresie naliczania opłaty planistycznej. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.

L.p.	Jednostka Kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika kontrolowanej jednostki	Ocena skontrolowanej działalności
9.	Urząd Miejski w Supraślu	Burmistrz Supraśla – Radosław Dobrowolski	Negatywna w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium i mpzp., a także w zakresie naliczania opłaty planistycznej. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie wydawania warunków zabudowy.
10.	Urząd Gminy Szypliszki	Wójt Gminy – Mariusz Grygień	Negatywna w zakresie przestrzegania wymagań ochrony przyrody w mpzp oraz naliczania i pobierania opłaty planistycznej. Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego i wymagań ochrony przyrody w studium oraz wydawania warunków zabudowy.
11.	Starostwo Powiatowe w Białymstoku	Starosta Białostocki – Wiesław Pusz	Pozytywna
12.	Starostwo Powiatowe w Hajnówce	Starosta Hajnowski – Włodzimierz Pietrocuk	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
13.	Starostwo Powiatowe w Sejnach	Starosta Sejneński – Andrzej Szturgulewski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
14.	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach	Starosta Siemiatycki – Mikołaj Mantur	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
15.	Starostwo Powiatowe w Suwałkach	Starosta Suwalski – Szczepan Ołdakowski	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
16.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	PINB – Andrzej Czaban	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
17.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Hajnówce	PINB – Eugeniusz Kalinowski	Negatywna w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących samowoli budowlanych oraz braku działań egzekucyjnych. Pozytywna w zakresie ujawnia przypadków samowoli budowlanej.
18.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sejnach	PINB – Czesław Niewiadomski	Pozytywna
19.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Siemiatyczach	PINB – Jerzy Ryszard Kazimierzczak	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, w zakresie przeciwdziałania skutkom samowoli budowlanej. Negatywna w zakresie braku działań egzekucyjnych.
20.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Ziemskiego w Suwałkach	PINB – Mirosław Szczesny	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Minister Infrastruktury i Rozwoju
7. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Komisja Infrastruktury Sejmu RP
9. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
10. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu RP
11. Komisja Gospodarki Narodowej Senatu RP
12. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
14. Wojewoda Podlaski
15. Sejmik Województwa Podlaskiego
16. Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
17. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast
18. Starostowie powiatowi
19. Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego

Informację o wynikach kontroli opublikowano na stronie internetowej:

<http://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>