



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI- 4101-10-12/2013

P/13/136

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/136 – Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną w województwie podlaskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 8 7 2 6 4 z dnia 4 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Białowieża, dalej zwany „Urzędem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Albert Waldemar Litwinowicz, Wójt Gminy Białowieża, dalej zwany „Wójtem” ¹ [Dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność organów Gminy Białowieża w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Białowieża i w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, należy ocenić wydawanie przez Wójta Gminy Białowieża decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena negatywna wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów Gminy Białowieża (0,14 %) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieprzeprowadzenia analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Białowieża, nieoceniań postępów w opracowywaniu planów miejscowych i nieopracowywania wieloletnich programów ich sporządzania, co skutkowało brakiem oceny aktualności studium i planów miejscowych,
- nieuwzględnienia w studium jednego (z siedmiu) rezerwatów przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Białowieża obszarów Natura 2000 i obszaru chronionego krajobrazu,
- nieuwzględnienia w żadnym z trzech obowiązujących planów miejscowych aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu, a w dwóch z nich – także ograniczeń dotyczących obszarów Natura 2000.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie wymogów zapewnienia ładu przestrzennego i ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

W Gminie Białowieża obowiązywało studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej zwane „studium”) przyjęte uchwałą Rady Gminy Białowieża

¹ Od 26 listopada 2006 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do końca września).

nr XI/68/99 z 23 grudnia 1999 r. Zmiana studium – przyjęta uchwałą nr XXIII/121/08 z 30 grudnia 2008 r. – nie weszła w życie, bowiem Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku (wyrokiem z 16 czerwca 2009 r.) stwierdził nieważność tej uchwały. Powodem takiego rozstrzygnięcia było niedopełnienie obowiązku przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania projektu studium na środowisko, wynikającego z art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko⁴. [Dowód: akta kontroli str. 4-62]

W obowiązującym studium (z 1999 roku) ujęto następujące tereny o szczególnych walorach przyrodniczych i krajobrazowych objęte ochroną prawną:

- a) Białowiecki Park Narodowy (dalej zwany „BPN”) zajmujący 6.055,7 ha (29,8 % powierzchni Gminy),
- b) sześć z siedmiu istniejących rezerwatów przyrody: Rezerwat Krajobrazowy im. prof. Wł. Szafera (656,32 ha), Pogorzelce (7,63 ha), Wysokie Bagno (78,92 ha), Podolany (15,10 ha), Podcerkwa (228,17 ha) i Kozłowe Borki (246,17 ha), które zajmowały łącznie 1.232,31 ha⁵ (6,06 % powierzchni Gminy),
- c) Obszar Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowiecka” (dalej zwany „OCK Puszcza Białowiecka”), obejmujący obszar Gminy, z wyłączeniem terenu BPN,
- d) użytki ekologiczne – 21 ekosystemów bagiennych o łącznej powierzchni 80,68 ha (0,4 % powierzchni Gminy),
- e) 369 obiektów uznanych za pomniki przyrody.

[Dowód: akta kontroli str. 17-19, 39-40, 499]

Według ustaleń obowiązującego studium (pkt 1.8 lit. d i e), granice obszarów inwestycyjnych, wyznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej zwanych „m.p.z.p.”) sporządzonych przed 1 stycznia 1995 r., przyjęto jako granice zwartej zabudowy wsi (zabudowę mieszkaniowo-usługową, zabudowę związaną z obsługą turystyki i wypoczynku należy lokalizować przede wszystkim na działkach niezabudowanych w granicach zwartej zabudowy wsi). W przypadku uzasadnionej potrzeby pozyskiwania nowych terenów budowlanych dopuszczono zabudowę działek leżących nie dalej niż 40 m od granic zwartej zabudowy wsi z wykluczeniem realizacji jakichkolwiek obiektów kubaturowych na północ od terenów zainwestowania Białowieży.

W studium nie wyszczególniono konkretnych terenów, dla których obowiązkowe byłoby opracowanie m.p.z.p. Zapisano, że poza wynikającymi z obowiązujących przepisów – obowiązkami opracowania takich planów, Rada Gminy z własnej inicjatywy będzie każdorazowo decydowała o potrzebie opracowania m.p.z.p. dla terenów wyznaczonych na mapie „kierunków”, takich jak tereny przeznaczone pod: funkcje przemysłowo-składowo-rzemieślnicze, zabudowę mieszkaniową, pod usługi, rozwój rekreacji i turystyki.

[Dowód: akta kontroli str. 32-35]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące studium (z 1999 roku) było dokumentem nieaktualnym i nie spełniało wymogu wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁶, bowiem:
 - już w 2005 roku w „Ocenie aktualności studium ...” (poprzedzającej uchwałą w sprawie przystąpienia do jego zmiany) stwierdzono, że studium (z 1999 roku) jest częściowo nieaktualne, gdyż konieczność uzupełnienia i wprowadzenia do ustaleń studium problematyki wynikającej z art. 10 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym spowodowała, że „nie było możliwe sporządzenie zmiany Studium w kilku wybranych fragmentach;” efekt prac planistycznych winien mieć „nowy zapis graficzny” i „nowy zapis tekstowy”;

⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”, która weszła w życie 15 listopada 2008 r., kiedy prace nad zmianą studium były na ukończeniu (prace te rozpoczęto w 2005 roku, uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium Rada Gminy podjęła 29 listopada 2005 r.).

⁵ Z ogółem 4.305,05 ha powierzchni rezerwatów przyrody na terenie Gminy Białowieża.

⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym”.

- nie uwzględniało faktu istnienia od 2003 roku Rezerwatu Lasy Naturalne Puszczy Białowieskiej obejmującego łącznie obszar 3.072,74 ha na terenie Gminy (15,1 % powierzchni Gminy);
- nie uwzględniało aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Białowieża obszarów OCK Puszcza Białowieska, w szczególności obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych⁷,
- pomijało fakt, że teren całej Gminy od 2004 roku mieści w obszarach Natura 2000 (obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 PLC 200004 Puszcza Białowieska i projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk), zaś od 2006 roku obszar Puszczy Białowieskiej wchodzi w skład Rezerwatu Biosfery UNESCO „Białowieża”;
- wskazywało na istnienie na terenie Gminy 369 pomników przyrody, których według projektu zmiany studium było 519 (w tym 486 pojedynczych drzew i 30 grup drzew).

[Dowód: akta kontroli str. 17-19, 45-48, 71-70-85, 115-117, 499-507]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że przyczyną zaniechania – od 2009 roku, tj. od wydania wyroku stwierdzającego nieważność uchwały Rady Gminy Białowieża w sprawie zmiany studium – prac nad aktualizacją studium były względy finansowe, „według posiadanych przez urząd informacji, koszt opracowania oceny oddziaływania projektu studium na środowisko wynosił 200 - 300 tys. zł. Takiej kwoty Gmina nie była w stanie wyasygnować”.

[Dowód: akta kontroli str. 156-158]

2. Od 2005 roku Wójt nie dokonywał analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, oceny postępów w opracowywaniu planów miejscowych (nie opracowywano nowych planów) ani nie opracował wieloletniego programu ich sporządzenia, tj. nie realizował obowiązków ustalonych w art. 32 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w konsekwencji – także wymogu z art. 32 ust. 2 powołanej ustawy, zobowiązującego Wójta do przedkładania wyników tych analiz Radzie Gminy, co najmniej raz w czasie jej kadencji (tj. kadencji przypadających na lata 2006-2010 i aktualnej – 2010-2014).

[Dowód: akta kontroli str. 48]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że „stosownie do literalnego brzmienia przepisu art. 32 ust 1 ustawy ... o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy sporządzana jest w celu oceny aktualności studium i planów miejscowych. Tymczasem teren gminy Białowieża praktycznie nie jest objęty planem miejscowym, na skutek wyroku WSA w Białymstoku z dnia 16 czerwca 2009 roku w sprawie stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w przedmiocie zmiany studiumW związku z powyższym Wójt pozostawał w przekonaniu, że w takim stanie faktycznym ewentualne analizy byłyby bezprzedmiotowe. Nie zachodzi bowiem potrzeba oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, postępów planów miejscowych w sytuacji, gdy takie plany nie istnieją. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że niesporządzenie wspomnianej analizy nie spowodowało żadnych negatywnych konsekwencji. Stosownie bowiem do stanowiska NSA wyrażonego w wyroku z dnia 15 maja 2009 r. II. OSK.1733, ..., uchwała, o której mowa w art. 32 ust. 2 u.p.z.p. ma charakter aktu kierownictwa wewnętrznego i jako taka nie wiąże w stosunkach zewnętrznych, a zatem nawet pośrednio nie kształtuje sytuacji prawno-planistycznej nieruchomości. Jest aktem wyłącznie polityki przestrzennej, pozostającym bez wpływu, i to nie tylko bezpośredniego, ale nawet pośredniego, na prawa obywateli (jednostek organizacyjnych). Celem uchwały rady gminy, podejmowanej w sprawie stwierdzenia aktualności studium i planów miejscowych, jest przesądzenie o ewentualnej potrzebie działań planistycznych na określonych obszarach, tak aby funkcjonujące akty planistyczne nie traciły waloru aktualności, mieszcząc się w szerszym, stanowiącym integralną całość, porządku przestrzennym”.

[Dowód: akta kontroli str. 156-158]

⁷ Zakaz został wprowadzony § 1 ust 1 pkt 7 rozporządzenia nr 13/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 września 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” (Dz.Urz. Woj. Podlaskiego Nr 142, poz. 1896) i utrzymany w rozporządzeniu nr 7/05 Wojewody Podlaskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 720).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność organów Gminy Białowieża w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

2. Spełnianie wymogów prawa (głównie w zakresie ochrony przyrody) przy sporządzaniu, uchwalaniu i zmianach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 obowiązującymi m.p.z.p. objętych było 0,14 % ogólnej powierzchni Gminy Białowieża (1,23 % powierzchni bez lasów), tj. 27,9 ha z 2.320 ha⁸. Były to przyjęte przez Radę Gminy Białowieża:

- uchwałą nr XXXII/177/98 z 17 kwietnia 1998 r. zmiana miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego Białowieży z 1992 roku, obejmująca część Białowieży – 13,09 ha, przeznaczone głównie pod urządzenia obsługi turystyki i wypoczynku z dopuszczeniem innych usług towarzyszących, a ponadto pod budowę i rozbudowę Zakładu Badania Ssaków Polskiej Akademii Nauk oraz objekty użyteczności publicznej,
- uchwałą nr XXXIII/193/98 z 26 maja 1998 r. zmiana miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Białowieża z 1985 roku, obejmująca część wsi Budy – 8,82 ha), przeznaczone pod urządzenia obsługi turystyki i wypoczynku, w tym budownictwa mieszkaniowo-pensjonatowego,
- uchwałą nr XVII/90/04 z 30 września 2004 r. m.p.z.p. części Gminy Białowieży, obejmujący obszar 6,00 ha, przeznaczonych pod międzynarodowe przejście graniczne w Białowieży.

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie dokonywano zmian m.p.z.p.

[Dowód: akta kontroli str. 133-155]

Z uwagi na brak obowiązujących m.p.z.p. na przeważającej części obszaru Gminy Białowieża, w okresie objętym kontrolą sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy na tych obszarach, stosownie do postanowień art. 50 ust. 1 i art. 59 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustalone były w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy (głównie dla terenów w Białowieży, na których skupiała się działalność inwestycyjna w Gminie).

[Dowód: akta kontroli str. 160-176]

Ustalone nieprawidłowości

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

1. Obowiązujące m.p.z.p. (uchwalone w 1998 roku i w 2004 roku) były nieaktualne, gdyż wbrew przepisom art. 15 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁹, nie uwzględniono w nich obowiązujących ograniczeń wynikających z ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu Puszcza Białowieża (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), a także ograniczeń wynikających z włączenia do obszarów Natura 2000 (z wyjątkiem m.p.z.p. terenu międzynarodowego przejścia granicznego).

[Dowód: akta kontroli str. 133-158]

Nieprzewodzenie prac w zakresie m.p.z.p., Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, tym że „radni zdecydowali, iż nie ma takiej potrzeby biorąc pod uwagę m.in. względy finansowe. Rozpoczęto starania o środki unijne na inwestycje drogowe, sieć kanalizacyjną, odbudowę i remont szkoły po pożarze. Zdecydowano więc, iż te zadania są istotniejsze dla rozwoju gminy, co przy trudnej sytuacji gminnego budżetu było racjonalne. Uznano również, że nie planuje się gwałtownej rozbudowy terenów zurbanizowanych, zdecydowana większość inwestycji to budowa domów mieszkalnych i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy jest wystarczającym trybem. Również brano pod uwagę fakt,

⁸ Na ogólną powierzchnię 20.320 ha, składało się: 18.055 ha – lasów, 1.526 ha – użytków rolnych, 454 ha – nieużytków, 264 ha – terenów zainwestowanych i komunikacyjnych, 21 ha – wód.

⁹ Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm. Ustawa zwana dalej: „Prawem ochrony środowiska”.

że przez te wszystkie lata trwały prace nad planem ochrony parku narodowego, a zapisy z niego wynikające powinny znaleźć się w planie zagospodarowania. Dodać należy, iż planu ochrony nie ma do dzisiaj. Brano również pod uwagę słuszny interes mieszkańców gminy. Lepiej dowiedzieć się o braku możliwości budowy na etapie warunków zabudowy niż pozwolenia na budowę po pokryciu kosztów projektu budowlanego”.

[Dowód: akta kontroli str. 133-155]

2. Nie dokonywano i nie przedstawiano Radzie Gminy Białowieża analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Białowieża. Nie oceniano postępów w opracowywaniu planów miejscowych i nie opracowano wieloletniego programu ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium. Zgodnie z art. 32 ust. 1 - 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione analizy i ocena powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji Rady. Wyjaśnienia Wójta w tej kwestii przytoczono w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 48, 156-158]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak działań organów Gminy Białowieża celem dokonania aktualizacji m.p.z.p. pod kątem spełnienia wymogów prawa w zakresie ochrony przyrody.

3. Ustalanie i pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie ustalano opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem m.p.z.p., gdyż ostatni taki plan był uchwalony w 2004 roku (zaczął obowiązywać od 20 listopada 2004 r.), w związku z czym minął pięcioletni okres, w którym – stosownie do postanowień art. 36 ust. 4 w zw. z art. 37 ust. 4 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – istniała możliwość ustalania takich opłat.

[Dowód: akta kontroli str. 133-134]

4. Ustalanie warunków zabudowy w sytuacji braku planów miejscowych

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do końca września) Wójt wydał łącznie 165 decyzji o warunkach zabudowy, którymi – stosownie do postanowień art. 59 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – ustalono sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla przedsięwzięć niebędących inwestycjami celu publicznego, na obszarach nieobjętych obowiązującymi m.p.z.p. Dotyczyły one głównie zabudowy mieszkaniowej (108 decyzji) oraz usługowej – pensjonatowej, hotelowej lub handlowej (31 decyzji) i obiektów gospodarczych (12 decyzji). Nie wystąpiły przedsięwzięcia polegające na budowie stacji paliw, elektrowni wiatrowych bądź linii energetycznych wysokiego napięcia. Koszty poniesione na wynagrodzenie uprawnionego architekta z tytułu opracowania projektów decyzji o warunkach zabudowy wyniosły łącznie 116.078 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 159-160]

W Urzędzie prowadzono rejestr decyzji o warunkach zabudowy, który odpowiadał formie określonej w załączniku Nr 1 do rozporządzenia 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 publicznego¹⁰.

[Dowód: akta kontroli str. 456-460]

Analiza 30 (z 165) decyzji ustalających warunki zabudowy¹¹ wykazała m.in., że:

- a) wszystkie zbadane decyzje zostały wydane w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- b) projekty decyzji zostały przygotowane przez osobę wpisaną na listy samorządu zawodowego urbanistów i architektów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

¹⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1385. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy”.

¹¹ W badanej próbie 30 decyzji: 20 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 10 decyzji – zabudowy usługowej (pensjonatowej i hotelowej oraz infrastrukturą towarzyszącą tej zabudowie).

- c) wszystkie decyzje zawierały analizę funkcji cech terenów przyległych oraz określały granice obszaru objętego analizą zgodnie z § 3 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 przestrzennego¹², a w przypadku 26 decyzji – także z § 2 i § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie oznaczeń i nazewnictwa stosowanych w decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz w decyzji o warunkach zabudowy¹³,
- d) wszystkie 30 decyzji wydano po uzgodnieniu ich projektów z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska (dalej zwanym „RDOŚ”) oraz innymi właściwymi organami, stosownie do art. 53 ust. 4 w zw. z art. 64 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,
- e) w dwu sprawach (P.7331-59/09/10, IP.6730-14.2013) dotyczących tej samej lokalizacji i tego samego inwestora zezwolono na lokalizację nowych obiektów (1/ budynek klubowy z kotłownią, hala do tenisa ziemnego, kort zewnętrzny, plac zabaw, wewnętrzny układ komunikacyjny, 2/ basen kąpielowy o wym. 11 x 4 m) w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzeki Narewka, ponieważ tereny były przeznaczone na cele zabudowy¹⁴ w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Białowieża uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. Było to zgodne z § 5 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego w sprawie OCK Puszcza Białowieża. [Dowód: akta kontroli str. 161-176]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W dwu decyzjach ustalających warunki zabudowy nie zawarto warunków, pod jakimi RDOŚ uzgodnił projekt tych decyzji. Tym samym nie uwzględniono uwarunkowań wynikających z położenia terenów inwestycyjnych na OCK Puszcza Białowieża, co skutkowało naruszeniem wymogu określonego w § 2 pkt 4 lit. b rozporządzenia w sprawie oznaczeń w decyzji o warunkach zabudowy, zobowiązującego do zapisywania ustaleń dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu m.in. poprzez nakazy, zakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. I tak w:
 - decyzji IP.6730.14.2012 ustalającej warunki zabudowy dwoma budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi z niezbędną infrastrukturą oraz zjazdem z drogi powiatowej na działkach nr 76 i 354/26 w obrębie Podolany ani załącznikach (opisowym i graficznym) do tej decyzji nie zawarto warunku, pod jakim RDOŚ postanowieniem z 8 czerwca 2012 r. uzgodnił projekt decyzji, tj. pod warunkiem nienaruszenia zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych (stawu i starorzecza zaznaczonych na załączniku graficznym)¹⁵. W kolejnej decyzji (IP.6730.17.2013) dotyczącej zabudowy tych działek budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym oraz wiatą rekreacyjną, powyższy warunek przytoczono tylko w uzasadnieniu decyzji – brak jego odzwierciedlenia w sentencji decyzji i na załączniku graficznym. RDOŚ uznał, że w tym przypadku brak podstaw „do zastosowania przesłanki derogacyjnej wymienionej w § 5 ust. 3 pkt 2” rozporządzenia nr 7/05 Wojewody Podlaskiego, bowiem działka nr 76 w nieobowiązującym planie przeznaczona była pod tereny rolne, z dopuszczeniem możliwości zabudowy ograniczonej do obiektów kubaturowych związanych z produkcją rolną. [Dowód: akta kontroli str. 169-170, 257-271, 306-323]

¹² Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

¹³ Dz. U. Nr 164, poz. 1589. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie oznaczeń w decyzji o warunkach zabudowy”.

¹⁴ Tereny 6.7.MRj – zabudowa zagrodowa, pozostawia się w dotychczasowym użytkowaniu, istnieje możliwość realizacji budownictwa mieszkaniowego na tylnych częściach działek oraz drobnych usług dla ludności - nieuciążliwych dla środowiska.

¹⁵ W § 5 ust 1 pkt 6 rozporządzenia nr 7/05 Wojewody Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieża, ustalono zakaz likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodno-błotnych, zaś w § 5 ust 1 pkt 7 powołanego rozporządzenia – zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że w jego ocenie doszło do błędnego rozpoznania tej sprawy przez RDOŚ (który nie podjął wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia sprawy), bowiem w szczególności: 1/ według danych na stronie Geoportalu-u oraz wizji w terenie, na działce nr 17 „znajduje się zbiornik wodny – opisany na mapie stanowiącej załącznik graficzny nr 2 do decyzji, jako staw. Należy jednak wyjaśnić – mimo, iż na zarysie mapy istnieje kontur opisany jako starorzecze (sklasyfikowany jako użytek - N), to w stanie faktycznym był to teren o charakterze obszaru wodno – błotnego, bez linii brzegowej i w ocenie organu I instancji nie stanowił on „innego” – wyżej sklasyfikowanego zbiornika wodnego” (odnosząc się do tej części wyjaśnienia podnieść należy, że dokumentacja opisanych spraw nie zawierała udokumentowanych wyników wizji w terenie), 2/ działka nr 76 była przeznaczona na cele zabudowy w m.p.z.p. uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r., „zdaniem organu I instancji poprzez ... zapis: „na cele budowlane” należy rozumieć każdy rodzaj planowanej zabudowy, którą dopuszczał w/w „plan” – bez względu na jej funkcję, czy kwalifikację prawną. Wobec powyższego fakt położenia granic terenu objętego wnioskiem w obszarze, który był przeznaczony w ustaleniach „planu” na cele dowolnej (jakiegokolwiek) zabudowy, oznacza brak sprzeczności, projektu decyzji z zakazem wymienionym w § 5, ust. 1. pkt 7 (w zw. z § 5 ust. 3 pkt 2) ... rozporządzenia Nr 7/05 Wojewody Podlaskiego ... i z tego względu należało uznać, że dla przedmiotowej inwestycji istnieje możliwość odstąpienia od zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów, rzek, jezior i innych zbiorników wodnych”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-490]

Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, iż w uzasadnieniu decyzji oraz w załączniku do niej (części tekstowej analizy) nie przytoczono argumentów podanych w wyjaśnieniu, nie odniesiono się w żaden sposób do treści i uzasadnień postanowień RDOŚ. Strona nie wniosła zażalenia na opisane postanowienia RDOŚ;

- w decyzji IP.6730.17.2012 (ustalającej warunki zabudowy budynkiem mieszkalnym jednorodzinny na działce nr 1065 w obrębie Białowieża) i w załącznikach (opisowym i graficznym) do tej decyzji nie zawarto warunku ustalonego postanowieniem RDOŚ z 12 lipca 2012 r. tj. zakazu likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodno-błotnych (§ 5, ust. 1. pkt 6 rozporządzenia Nr 7/05 Wojewody Podlaskiego), w związku z którym postulowana była „nieprzekraczalna linia zabudowy wprowadzona przy zachodniej granicy zbiornika wodnego usytuowanego we wschodniej części obszaru inwestycji”. Na załączonej do decyzji mapie naniesiony był zbiornik wodny na działce, której dotyczyła decyzja, oraz na działce sąsiedniej.

[Dowód: akta kontroli str. 171-172, 272-284]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że w jego ocenie również w tej sprawie doszło do jej błędnego rozpoznania przez RDOŚ, bowiem: 1/ według danych na stronie Geoportalu-u oraz wizji w terenie, na działce objętej wnioskiem i działkach sąsiednich „nie znajdują się ... zbiorniki wodne, mimo, iż ich zarys (sklasyfikowany jako użytek - W), jest określony na załączonej do wniosku mapie (pozyskanej z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Hajnówce ...). Potwierdzeniem na powyższy stan rzeczy jest fakt, iż w/w rodzaj użytku – oznaczony jako „W” nie występuje w wypisie z rejestru gruntów ...”, 2/ teren, na którym usytuowana jest działka nr 1065 była przeznaczona na cele zabudowy w m.p.z.p. uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. „wobec powyższego, fakt położenia granic terenu objętego wnioskiem w obszarze, który był przeznaczony w ustaleniach „planu” na cele dowolnej (jakiegokolwiek) zabudowy, oznacza brak sprzeczności, projektu decyzji z zakazem wymienionym w § 5, ust. 1. pkt 7 (w zw. z § 5 ust. 3 pkt 2) ... rozporządzenia Nr 7/05 Wojewody Podlaskiego ...”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-490]

Odnosząc się do wyjaśnienia, podnieść należy, iż – tak jak w przypadku wyżej opisanych spraw – nie udokumentowano wyników wizji w terenie, zaś w uzasadnieniu decyzji oraz w załączniku do niej (części tekstowej analizy)

nie przytoczono argumentów podanych w wyjaśnieniu, nie odniesiono się w żaden sposób do treści i uzasadnienia postanowienia RDOŚ. Wskazuje to na braki w uzasadnieniu decyzji i stanowi naruszenie art. 107 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶, w myśl którego „uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej”. Ponadto przesłanka derogacyjna związana z m.p.z.p uchwalonym przed 1 stycznia 1995 r. nie dotyczy zakazu określonego w § 5, ust. 1. pkt 6 rozporządzenia Nr 7/05 Wojewody Podlaskiego (zakazu likwidowania naturalnych zbiorników wodnych, starorzeczy i obszarów wodno-błotnych).

2. W decyzji IP.6730.22.2013 uwarunkowania wynikające z położenia terenów inwestycyjnych na OCK Puszcza Białowieska zostały ujęte w sposób niespójny, co naruszało postanowienia § 3 ust. 1 tego rozporządzenia w sprawie oznaczeń w decyzji o warunkach zabudowy, w myśl którego w części graficznej decyzji o warunkach zabudowy, sporządzanej na kopii mapy, stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające ich jednoznaczne powiązanie z tekstem decyzji. Dotyczyło to decyzji ustalającej warunki zabudowy budynkiem mieszkalnym jednorodzinny na działce nr 114 w obrębie Teremiski. W uzasadnieniu i analizie (załączniku tekstowym) zapisano, że ze względu na zakazy dotyczące OCK Puszcza Białowieska wyłączono z zabudowy obszar do 100 m od linii brzegowych zbiorników wodnych, ale na załączniku graficznym obszar ten określono jako do zabudowy¹⁷, tj. sprzecznie z tymi zapisami. [Dowód: akta kontroli str. 173-174, 324-338]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że przedmiotowy zakaz błędnie zobrazowano na załączniku graficznym nr 2 do decyzji. „W celu doprowadzenia spójności między częścią tekstową a graficzną przedmiotowej decyzji, powyższa oczywista omyłka w decyzji zostanie niezwłocznie sprostowana w drodze postanowienia ...”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-490]

3. We wszystkich 30 zbadanych sprawach postępowania administracyjne były prowadzone z naruszeniem przepisów Kpa, bowiem:
- a) chociaż czas załatwiania spraw – od dnia złożenia wniosku w Urzędzie do wydania decyzji – wynosił od 36 do 174 dni¹⁸, w żadnej z tych 30 spraw nie poinformowano stron o przyczynach niezakończania sprawy w ustawowym terminie miesiąca i nowym terminie jej załatwienia, co stanowiło naruszenie art. 36 § 1 i 2 Kpa.

[Dowód: akta kontroli str. 161-176]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że „strony w ocenie Urzędu już na etapie złożenia wniosku bądź otrzymania informacji o wszczęciu postępowania ze względu na specyfikę Gminy Białowieża (dużo terenów ochronnych oraz NATURA 2000 ...) są świadome, iż termin załatwienia sprawy jest dłuższy niż w przypadku innych gmin. Przyczynia się do tego w głównej mierze obowiązek uzgadniania projektu decyzji z odpowiednimi organami. ... Część potencjalnych inwestycji wymaga wizji w terenie ... W ostatnich siedmiu latach nie zdarzyło się aby ktokolwiek złożył zażalenie na przewlekłe prowadzenie sprawy czy bezczynność Wójta Gminy Białowieża”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-480, 490]

- b) w 26 sprawach w zawiadomieniach o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie wydania warunków zabudowy nierzetelnie podano stronom terminy wszczęcia tych postępowań, bowiem wskazano terminy późniejsze niż wynikające z zasady określonej w art. 61 § 3 Kpa tj. dzień złożenia wniosku w Urzędzie Gminy. Np. w sprawie IP.7331-12/10 poinformowano o wszczęciu postępowania w dniu 15 marca 2010 r. chociaż wniosek wpłynął 10 lutego 2010 r., a w sprawie IP.7331-

¹⁶ Dz.U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

¹⁷ W myśl § 3 ust.3 rozporządzenia w sprawie oznaczeń w decyzji o warunkach zabudowy, podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych, a także elementów zagospodarowania przestrzennego, przeznaczone do stosowania w części graficznej decyzji o warunkach zabudowy, stosuje się zgodnie z Polską Normą PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.

¹⁸ W okresie przekraczającym 3 miesiące załatwiono 6 spraw, głównie z powodu uzgodnień z RDOŚ dotyczących ewentualnego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko lub obszar NATURA 2000.

35/10 – o wszczęciu postępowania w dniu 25 sierpnia 2010 r. chociaż wniosek wpłynął 2 sierpnia 2010 r. [Dowód: akta kontroli str. 161-176]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił: „*terminy wskazane w zawiadomieniach ..., były datami, w których faktycznie pracownik zajął się poszczególnymi wnioskami. Do wszystkich spraw przystępował niezwłocznie. Przesunięcie w czasie nie powodowało według naszej oceny negatywnych skutków dla inwestora, gdyż nie wpływało na termin wydania ostatecznej decyzji*”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-480, 490]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konieczność rzetelnej oceny spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. – stwarzającej trudności interpretacyjne – przesłanki istnienia co najmniej jednej działki sąsiedniej, dostępnej z tej samej drogi publicznej, zabudowanej w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy¹⁹. Dotyczyło to na przykład decyzji IP.6730.60.2011, którą ustalono warunki zabudowy dla budynku usługowo – rekreacyjno – wypoczynkowego (na wniosek strony decyzją IP.6730.4.2013 zmieniono na budynek mieszkalny) na działkach nr 814 i 815 w obrębie Białowieża. Nastąpiło to w sytuacji, gdy na obszarze objętym analizą (określonym w załączniku graficznym do decyzji) w pobliżu działek nr 814 i 815 nie było działek zabudowanych przy tej samej drodze publicznej (drodze gminnej – działce oznaczonej nr. ewidencyjnym 851). Najbliższa taka działka – poza obszarem objętym analizą – była oddzielona 11 innymi działkami od terenu będącego przedmiotem decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 246-256, 295-305]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, m.in. że „*należy ... zwrócić uwagę, iż ustalenie warunków zabudowy następuje w kontekście analizy zabudowy i zagospodarowania działek gruntu położonych w obszarze analizowanym, a więc nie tylko graniczących z działką wnioskowaną do ustalenia warunków zabudowy, ale i innych działek – jeżeli obszar analizowany nawet w minimalnych rozmiarach (określonych w rozporządzeniu) obejmuje działki dalej położone, niż tylko działki graniczące. Przywołany przepis zawiera jedynie wielkości niezbędne (minimalne) dla wyznaczenia obszaru poddanego analizie, nie wskazując na sposób wyznaczenia górnej granicy obszaru analizowanego. Wobec powyższego – w obszarze objętym analizą, na działkach sąsiednich występuje zabudowa pozwalająca na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie – między innymi kontynuacji funkcji*”.

W dalszej części wyjaśnienia podano przykłady czterech działek z zabudową mieszkaniową jednorodzinną. Przy czym trzy z tych działek nie były dostępne z tej samej drogi publicznej – drogi gminnej, gdyż były one zlokalizowane przy drodze powiatowej – ul. Waszkiewiczza. Natomiast czwarta działka (852/4) w linii prostej była oddzielona od działek, których dotyczyła decyzja, innymi 20 działkami.

[Dowód: akta kontroli str. 479-480, 484]

Kolejna uwaga dotyczy trzech spraw, w których wydano decyzje o warunkach zabudowy, mimo braku rozstrzygnięć RDOŚ związanych z wydanym wcześniej postanowieniem Wójta o nałożeniu obowiązku przedłożenia stosownych dokumentów do RDOŚ (w celu określenia czy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko) albo chociażby potwierdzenia wywiązania się przez inwestora z tego obowiązku. Dotyczyło to decyzji:

- IP.7331-16/10 ustalającej warunki zabudowy budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym z niezbędną infrastrukturą na działce nr 16 Kolonii Teremiski,

[Dowód: akta kontroli str. 163-164, 344-345]

Wójt A. W. Litwinowicz wyjaśnił, że w tym przypadku postanowienie o nałożeniu obowiązku przedłożenia dokumentów do RDOŚ wydano w związku z jednoczesnym złożeniem wniosku o środowiskowe uwarunkowania przedsięwzięcia i wniosku o warunki zabudowy, a z uwagi, że dla planowanej inwestycji RDOŚ uzgodnił pozytywnie projekt decyzji o warunkach zabudowy – tym samym uznał brak potrzeby

¹⁹ Dotyczy wymagań w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu.

uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia. Domniemane zostało, iż planowane przedsięwzięcie nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko, [Dowód: akta kontroli str. 479-482],

- IP.7331-47/10 oraz P.6730.37.2012 ustalających, dla tego samego inwestora, warunki zabudowy na działkach nr 200 i nr 201 oraz nr 225 – Zastawa Krzyże w Białowieży. W tym przypadku RDOŚ 8 października 2010 r. wyraził stanowisko, że do czasu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie podejmie czynności zmierzających do uzgodnienia dwu decyzji o warunkach zabudowy: pierwszej dotyczącej budynku rekreacyjno-wypoczynkowego na działkach nr 200 i 201 oraz drugiej – dwóch budynków gospodarczych (w tym jeden z funkcją stajni) i dwóch kortów do tenisa ziemnego na – przedzielonej drogą – działce nr 225. RDOŚ bowiem uznał, że obie inwestycje należy rozpatrywać łącznie, jako jedno przedsięwzięcie. W zaistniałej sytuacji wnioskodawca wycofał wniosek dotyczący inwestycji na działce nr 225. Po uzyskaniu 20 stycznia 2011 r. decyzji o warunkach zabudowy na działkach nr 200 i 201, w dniu 3 sierpnia 2012 r. wystąpił z kolejnym wnioskiem o warunki zabudowy budynkiem o funkcji stajni i stodoły na działce nr 225 i uzyskał je decyzją z 15 października 2012 r., bez wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach tych przedsięwzięć.

[Dowód: akta kontroli str. 165-166, 169-170, 209-223, 285-294, 342-343]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że „do Urzędu nie wpłynęła żadna informacja czy wymagane dokumenty zostały dostarczone do RDOŚ. Przed rozpoczęciem procedury środowiskowej inwestor złożył wniosek (6-09-2010 r.) o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynku rekreacyjno wypoczynkowego na działkach 200 i 201 ... a dopiero 3-08-2012 r. wniosek na budowę budynku mieszczącego funkcję stajni i stodoły. W związku z dużą przerwą między kolejnymi wnioskami (prawie dwuletnią) nie było podstaw dla uzyskania decyzji środowiskowej, gdyż zamierzenie inwestycyjne inwestora zostało ograniczone tylko do budowy budynku rekreacyjno-wypoczynkowego, a w kompetencji organu nie jest interpretowanie wniosków, składanych przez wnioskodawcę. W wyniku analizy przedłożonych wniosków biorąc pod uwagę uwarunkowania związane z kwalifikacją inwestycji oceniono, iż planowane przedsięwzięcia zaliczają się do tzw. III grupy przedsięwzięć nie będących negatywnie oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz nie jest zaliczone do rodzaju przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Biorąc pod uwagę zakres inwestycji, lokalizacje (w zabudowie) wykluczono potrzebę uzyskania OOS²⁰”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-482]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie przez Wójta Gminy Białowieża decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do końca września) w Urzędzie przeprowadzono 50 postępowań dotyczących środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia, z których:

- w 33 sprawach (dotyczących głównie zabudowy mieszkaniowej, pensjonatowej i rekreacyjno-wypoczynkowej) wydano decyzje o umorzeniu postępowania z uwagi na rodzaj przedsięwzięcia (nie należały do mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁰); [Dowód: akta kontroli str. 339, 400-403]

²⁰ Nie mieściły się w katalogu przedsięwzięć ustalonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.) ani wcześniej obowiązującym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm.).

- w dziewięciu sprawach, w tym ośmiu dotyczących przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko ²¹, nie stwierdzono potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Wójt:
 - w sześciu postępowaniach (z 2010 roku) wydał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach bez określenia środowiskowych uwarunkowań („nie określiam określenia środowiskowych uwarunkowań”) dla przedsięwzięć polegających na: przebudowie ulic w Białowieży (trzy inwestycje celu publicznego), rozbudowie istniejącego hotelu (ze 132 do 172 miejsc) i jego infrastruktury (hala basenowa, instalacja solarna, budowa boiska, budowa wiaty ogniskowej), budowie obiektu hotelowo-gastronomicznego (250 miejsc, z basenem, kortami tenisowymi, wieżą widokową i budynkiem gospodarczym) i budowie pensjonatu z zapleczem gastronomicznym (80 miejsc),
 - w trzech postępowaniach (z lat 2011-2012) wydał decyzje stwierdzające brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięć polegających na budowie parkingu leśnego (150 miejsc) przez Białowiecki Park Narodowy („BPN”) oraz dwu inwestycji celu publicznego (tj. modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych i budowy przez BPN pawilonu edukacyjnego z częścią handlową oraz magazynową, infrastruktury towarzyszącej, modernizacji rezerwatu pokazowego.

W sprawach tych Wójt wydał – na podstawie art. 63 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku – postanowienia, w których nie stwierdził potrzeby lub nie nałożył obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W siedmiu z tych dziewięciu spraw postanowienia Wójta były zgodne z opiniami RDOŚ i Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego (dalej zwanego „PPIS”). W pozostałych dwóch sprawach, dotyczących budynku hotelowo-gastronomicznego na 250 miejsc z infrastrukturą towarzyszącą i oczyszczalni ścieków komunalnych, obowiązek taki stwierdził PPIS; [Dowód: akta kontroli str. 339-341, 346-399, 404-455]
- w ośmiu 8 sprawach, ostatnim działaniem Urzędu było wydanie – na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie – postanowienia o nałożeniu obowiązku przedłożenia stosownych dokumentów RDOŚ, w celu określenia czy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko. [Dowód: akta kontroli str. 341-345]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W przypadku ośmiu spraw, po wydaniu w 2010 roku postanowień o nałożeniu obowiązku przedłożenia stosownych dokumentów RDOŚ (w celu określenia czy planowane przedsięwzięcie może znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000 oraz czy wymagane jest przeprowadzenie oceny oddziaływania na środowisko) w Urzędzie nie kontynuowano postępowania ²². Nie wydano decyzji kończących postępowanie, również w trzech z tych ośmiu spraw, w których zapadły postanowienia RDOŚ o nienalożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. Dotyczyło to przedsięwzięć z zakresu zabudowy usługowej i mieszkaniowej, a także budowy centrum wolontariatu (budynki o funkcji edukacyjnej, mieszkaniowej i gospodarczej). W myśl art. 104 § 1 i 2 Kpa, organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (chyba że przepisy

²¹ Były to przedsięwzięcia mieszczące się w katalogach przedsięwzięć ustalonych rozporządzeniami powołanymi w poprzednim przypisie (takie jak: przebudowy ulic w Białowieży, rozbudowy istniejącego hotelu ze 132 do 172 miejsc noclegowych, budowy hotelu z 250 miejscami noclegowymi, budowy parkingu leśnego z ok. 150 miejscami, modernizacji oczyszczalni ścieków komunalnych, budowa pawilonu edukacyjnego z częścią handlową), a także jedno przedsięwzięcie (budowa pensjonatu z zapleczem gastronomicznym z 80 miejscami), które – według pisma Urzędu do RDOŚ – podlegało procedurze screeningu, stosownie do aneksu nr III Dyrektywy nr 85/337/EWG z 27 czerwca 1985 r. („Ośrodki wypoczynkowe i kompleksy hotelowe poza obszarami miejskimi wraz z infrastrukturą towarzyszącą”).

²² Postanowienie takie wydano także w kolejnej sprawie, dotyczącej renaturalizacji rzeki Narewka (z wniosku Polskiego Towarzystwa Ochrony Ptaków), w której po otrzymaniu postanowienia RDOŚ o nienalożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w Urzędzie wydano decyzję o umorzeniu postępowania administracyjnego jako bezprzedmiotowego (po uprzednim wydaniu postanowienia o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, na podstawie art. 63 ust. 2 w zw. z art. 65 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie).

kodeksu stanowią inaczej), które rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. [Dowód: akta kontroli str. 339-341]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że w chwili wejścia w życie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku (20 lipca 2010 r.) w Urzędzie uznano, że do każdej decyzji ustalającej warunki zabudowy obligatoryjnie niezbędna jest decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia (nie było w tym czasie również jednoznacznego stanowiska organów ochrony środowiska). „*Jednak z czasem po przeanalizowaniu całości postępowań odstąpiono od tej praktyki (skoro i tak projekt decyzji jest opiniowany przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska – stwierdza on o potencjalnym znacznym oddziaływaniu inwestycji na środowisko naturalne)*”.

W trzech sprawach (5/2010, 11/2010, 14/2010), w których RDOŚ wydał postanowienia o nienalożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, Wójt A.W. Litwinowicz stwierdził, że według jego oceny postępowanie stało się bezprzedmiotowe i błędem było niewydanie decyzji o umorzeniu postępowania „*co niezwłocznie zostanie skorygowane*”.

Natomiast w pozostałych pięciu sprawach inwestor powinien wystąpić do RDOŚ, przy czym w „*postanowieniach nie zostały oznaczone terminy w jakich powinien być dopełniony ten obowiązek. Wobec braku informacji o sposobie postępowania inwestora jaki i RDOŚ postępowanie nie zostało zakończone*”. W kontekście wyjaśnienia, podnieść należy, iż w dwu z tych pięciu spraw (ŚR.7624-16/2010 i ŚR.7610/2/10) postanowienia te stały się bezprzedmiotowe, gdyż wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy (uzgodnione pozytywnie przez RDOŚ), co szerzej opisano w pkt. 4 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 161-176, 479-481]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań związanych z ustaleniem środowiskowych uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia.

6. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

6.1. Wójt – realizując obowiązek wynikający z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²³ – zarządzeniem nr 10/11 z 21 lutego 2011 r. wprowadził Regulamin Kontroli Zarządczej, określający zasady i sposób przeprowadzania takiej kontroli w Urzędzie. Ustalono w nim, że kontrola zarządcza to ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań wyznaczonych w skali roku w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny oraz terminowy. Na kontrolę zarządczą w Urzędzie składają się: 1/ kontrola instytucjonalna (realizowane przez jednostki zewnętrzne, w sytuacji kiedy prowadzi one działanie kontrolne na zlecenie Wójta oraz zespoły kontrolne powołane odrębnym zarządzeniem Wójta), 2/ kontrola finansowa sprawowana przez skarbnika gminy, 3/ kontrola funkcjonalna sprawowana przez osoby znajdujące się na stanowiskach kierowniczych, 4/ kontrola wewnętrzna sprawowana przez sekretarza gminy, skarbnika gminy, 5/ samokontrola, do której zobowiązani są wszyscy pracownicy Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 461-471]

6.2. Działalność Urzędu w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK nie była przedmiotem kontroli zewnętrznych. Natomiast stanowisko, na którym prowadzone były m.in. sprawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym było kontrolowane w lipcu 2010 roku przez zastępcę Wójta D. Dutkowskiego. Kontrola ta wykazała: nieprawidłowe prowadzenie rejestru wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, brak rejestru takich decyzji oraz nieprawidłowości w prowadzeniu dokumentacji spraw, m.in.: niezgodne z instrukcją kancelaryjną, oznakowanie spraw, opóźnienie w wysłaniu zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego i projektu decyzji do uzgodnień, niezamieszczenie w treści decyzji warunków określonych przez zarządcę drogi opiniującego projekt decyzji, brak potwierdzenia doręczenia decyzji, brak podpisów osoby upoważnionej na pismach wychodzących. Pracownika prowadzącego sprawę zobowiązano do złożenia pisemnych wyjaśnień i zalecono usunięcie nieprawidłowości. Dokonano zmiany osoby prowadzącej sprawę z zakresu zagospodarowania przestrzennego. [Dowód: akta kontroli str. 472-478]

²³ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie dokonano identyfikacji i analizy ryzyka, m.in. w zakresie realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i środowiskowymi uwarunkowaniami realizacji przedsięwzięć, a tym samym nie zrealizowano postanowień § 18 Regulaminu kontroli zarządczej, wprowadzonego zarządzeniem Wójta Gminy Białowieża nr 10/11 z 21 lutego 2011 r.

[Dowód: akta kontroli str. 468]

Wójt A.W. Litwinowicz wyjaśnił, że „do dnia 13 kwietnia 2013 r. w Urzędzie ... była wdrożona norma ISO 9001:2008 co zostało potwierdzone stosownym certyfikatem. ... Co prawda ani zagospodarowanie przestrzenne, ani środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięć nie były bezpośrednio objęte procesami normy ISO ... to jednak pośrednio działania z nią związane dotyczyły ww. stanowisk. Opracowano Politykę Jakości Urzędu, były robione przeglądy systemu zarządzania jakością, analizowano ankiety badania zadowolenia klienta itp. Równocześnie obszary nie ujęte w procesach związanych z ISO starano się kontrolować indywidualnie, aby zapobiec zwiększeniu ryzyka powstania nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Próbowano reagować na nieprawidłowości poprzez zmiany obsady ww. stanowiska. Kierowano osoby odpowiedzialne za zagospodarowanie przestrzenne oraz decyzje o środowiskowe na szkolenia oraz kursy. W najbliższej przyszłości przewiduje się rozwinięcie i wdrożenie bardziej szczegółowych procedur zarządzania ryzykiem zgodnie z § 18 zarządzenia Wójta Gminy Białowieża nr 10/11 ...”.

[Dowód: akta kontroli str. 479-480, 490]

Ocena częściowa

Pozytywnie, należy ocenić opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Urzędzie kontroli zarządczej.

W ocenie NIK funkcjonujący system kontroli zarządczej był jednak niewydolny i nie gwarantował w wystarczającym stopniu prawidłowej realizacji zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach objętych ochroną przyrody w Gminie Białowieża.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualnego studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 99,86 % obszaru Gminy Białowieża nie pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody. Sytuacja taka może doprowadzić do chaosu przestrzennego, powstawania rozproszonej zabudowy oraz do degradacji walorów przyrodniczych Gminy Białowieża.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, wnosi o:

Zapewnienie zgodności obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Białowieża z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 i 9 oraz art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

1. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, dokonywanie oraz przekazywanie Radzie Gminy Białowieża, co najmniej raz w czasie jej kadencji, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocen w postępowaniu w opracowywaniu

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

planów miejscowych oraz opracowywanie wieloletnich programów ich sporządzenia, stosownie do przepisu art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w sposób zapewniający ich zgodność z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.
3. Rozważenie opracowania nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego co najmniej dla obszarów objętych działaniami inwestycyjnymi na terenie Gminy Białowieża.
4. Uwzględnianie w wydawanych decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu warunków określonych przez RDOŚ.
5. Prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z przepisami Kpa, w szczególności:
 - a) wskazywanie – w zawiadomieniach kierowanych do stron – terminów wszczęcia postępowania administracyjnego zgodnie z zasadą określoną w art. 61 § 3 Kpa,
 - b) informowanie stron o przyczynach niezalatwienia sprawy w ustawowym terminie i nowym terminie jej zalatwienia (stosownie do art. 36 § 1 i 2 Kpa),
 - c) wydawanie decyzji kończących postępowanie administracyjne, stosownie do postanowień art. 104 § 1 i 2 Kpa.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 20 grudnia 2013 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minikiewicz

.....
podpis

.....
podpis