



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-13/2013
P/13/136

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/136 - Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontroler	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87268 z dnia 14 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Mielnik, ul. Piaskowa 38, 17-307 Mielnik (dalej: „Urząd Gminy”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Tobota - Wójt Gminy Mielnik ¹ . [Dowód: akta kontroli, str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości²:

- działalność organów Gminy Mielnik w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzeganie wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik³ i w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- wydawanie przez Wójta Gminy Mielnik decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia odnoszących się do obszarów objętych ochroną przyrody⁴.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności przystąpienie w 2009 r. do sporządzania zmiany studium i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik (obejmującego cały obszar gminy) oraz prawidłowe wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieuwzględnienia w trzech planach miejscowych granic obszaru Natura 2000 „Dolina Dolnego Bugu” oraz aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”,
- nieprowadzenia rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieokreślenia i nie wyznaczenia w sześciu sprawach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, granic obszaru poddanego analizie oraz w jednej sprawie poddania analizie zbyt małego obszaru,
- wydania trzech decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego bez wymaganego uzgodnienia z Podlaskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Białymstoku,
- podpisania pięciu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego przez osoby nieupoważnione do ich wydawania,
- wydania 21 (z 24) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z naruszeniem terminu określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ i nie poinformowania stron postępowania o przyczynach zwłoki oraz nie wskazania nowego terminu załatwienia sprawy.

¹ Od dnia 5 grudnia 2010 r.

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

³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik przyjęte uchwałą nr XV/74/200 Rady Gminy Mielnik z dnia 29 sierpnia 2000 r., zwane dalej „studium”.

⁴ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 31 października).

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

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

Opis stanu faktycznego

Powierzchnia Gminy Mielnik wynosi 19.639 ha. Na jej terenie znajduje się 7 pomników przyrody oraz 13 obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 2, 4-6 i 8-9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁶, tj.:

- uznany w 1985 r. rezerwat przyrody „Góra Uszeście” o pow. 12,06 ha, na podstawie obwieszczenia Wojewody Podlaskiego z 16 stycznia 2002 r. w sprawie ogłoszenia wykazu rezerwatów przyrody utworzonych do dnia 31 grudnia 1998 r.,
- uznany w 1990 r. rezerwat przyrody „Grąd Radziwiłłowski” o pow. 24,16 ha, na podstawie obwieszczenia Wojewody Podlaskiego z 16 stycznia 2002 r. w sprawie ogłoszenia wykazu rezerwatów przyrody utworzonych do dnia 31 grudnia 1998 r.,
- istniejący od 1986 r. obszar chronionego krajobrazu „Dolina Bugu”, którego granice i zasady ochrony określa rozporządzenie nr 10/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”⁷,
- uznany w 1994 r. za Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Głogi” teren o pow. 56,09 ha, ustanowiony Uchwałą Nr XXV/148/06 Rady Gminy Mielnik z 22 czerwca 2006 r.⁸,
- uznanych w 2001 r. sześć użytków ekologicznych o łącznej powierzchni 2,68 ha, na podstawie rozporządzenia Wojewody Podlaskiego Nr 19/01 z dnia 16 lipca 2001 r.⁹. Są to ekosystemy bagienne i oczka wodne¹⁰ na terenie Nadleśnictwa Nurzec,
- istniejący od 2004 r. obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Dolina Dolnego Bugu (kod obszaru PLB 140001), którego granice, cel i przedmiot ochrony określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków¹¹,
- zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2011 r.¹² projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk Natura 2000 Ostoja Nadburzańska (kod obszaru PLH140011),
- zatwierdzony decyzją Komisji Europejskiej z grudnia 2008 r. projektowany specjalny obszar ochrony siedlisk Natura 2000 „Schrony Brzeskiego Rejonu Umocnionego” (kod obszaru PLH200014).

Obszary objęte formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie przyrody obejmują około 17.832 ha, tj. 90,8% powierzchni Gminy Mielnik.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-7]

Obowiązujące studium obejmuje cały obszar Gminy Mielnik. W studium określono 10 (z 13) znajdujących się na terenie Gminy obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody, tj. rezerwat przyrody Góra Uszeście, rezerwat przyrody Grąd Radziwiłłowski, obszar chronionego krajobrazu „Dolina Bugu”, Zespół Przyrodniczo-Krajobrazowy „Głogi” oraz 6 użytków ekologicznych. W studium uwzględniono także uwarunkowania wynikające z położenia na terenie Gminy Mielnik tych obszarów, stosownie do art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-7]

W studium nie wyznaczono obszarów dla których zamierza się sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo obszarów, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych. Wskazano zwartą zabudowę miejscowości Homoty, Maćkowicze,

⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

⁷ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 723 ze zm.

⁸ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 183, poz. 1722.

⁹ w sprawie uznania ekosystemów bagiennych i oczek wodnych za użytki ekologiczne (Dz. Urz. Ltd. Podl. Nr 24, poz. 391).

¹⁰ W tym ekosystemy bagienne 1,92 ha i oczka wodne 0,76 ha,

¹¹ Dz. U. Nr 25, poz. 133 ze zm.

¹² Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2011 r. w sprawie przyjęcia na mocy dyrektywy Rady 92/43/EWG czwartego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz. Urz. UE. L Nr 33, str. 146).

¹³ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

Mętna, Mielnik, Moszczona Królewska, Niemirów, Oksiutycze, Osłowo, Pawłowicze, Radziwiłłowska, Sutno, Tokary, Wajków, Wilanowo jako tereny, które mogą być przeznaczone pod dalszą zabudowę mieszkaniową lub letniskową.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-7]

Od 29 sierpnia 2000 r. do zakończenia kontroli NIK nie dokonywano zmian w studium. Rada Gminy Mielnik 26 czerwca 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium¹⁴. W celu realizacji uchwały:

- sporządzono projekt zmiany studium (w którym określono wszystkie obszary ochrony przyrody) uwzględniając wszystkie zgłoszone wnioski,
- uzyskano od gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej pozytywną opinię o projekcie zmiany studium,
- uzyskano niezbędne uzgodnienia i opinie (poza RDOŚ), co było zgodne z przepisami art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W okresie objętym kontrolą trzykrotnie występowano do RDOŚ o uzyskanie pozytywnej opinii zmiany studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Otrzymano dwie negatywne opinie, zaś na trzeci wniosek Wójta Gminy w sprawie zaopiniowania projektu zmiany studium z dnia 19 listopada 2013 r. do zakończenia kontroli NIK nie otrzymano odpowiedzi. Jednym z głównych powodów negatywnych opinii było w niepełny sposób przeniesienie zakazów określonych w rozporządzeniu nr 10/05 Wojewody Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu” (między innymi lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych...).

[Dowód: akta kontroli, str. 8-9, 96-149]

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

Ocena cząstkowa

Ustalone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność organów Gminy Mielnik w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium.

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

W latach 2010-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.) Rada Gminy Mielnik nie uchwałała miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-7, 10]

Do 2003 r. na terenie Gminy obowiązywały:

- miejscowy plan ogólny zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik, zatwierdzony uchwałą Rady Gminy w Mielniku nr XIX/79/92 z dnia 5 sierpnia 1992 r.¹⁵,
- miejscowy plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mielnik, zatwierdzony uchwałą Nr XVIII/89/87 Gminnej Rady Narodowej w Mielniku z 30 września 1987 r.¹⁶.

W skontrolowanym okresie na terenie Gminy Mielnik obowiązywały:

- dwie zmiany do miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik zatwierdzone:
 - uchwałą Nr XXIII/120/98 Rady Gminy w Mielniku w dniu 24 kwietnia 1998 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik, obejmująca powierzchnię 226,78 ha,
 - uchwałą Nr XXII/106/01 Rady Gminy Mielnik w dniu 28 sierpnia 2001 r. w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik, obejmująca powierzchnię 374,32 ha,
- zmiana do miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mielnik zatwierdzona uchwałą Nr XXIII/121/98 Rady Gminy w Mielniku

¹⁴ Uchwała nr XXIV/114/09 Rady Gminy Mielnik z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania Gminy Mielnik.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 20, poz. 125.

¹⁶ Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 15, poz. 175, zmiany: Nr 14 poz. 181 z 1989 r. i Nr 20, poz. 126 z 1992 r..

- w dniu 24 kwietnia 1998 r.¹⁷, obejmująca powierzchnię 8,95 ha,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części gminy Mielnik (obejmujący system rurociągów naftowych składający się z istniejących nitek oraz projektowanej III nitki rurociągu naftowego DN 800 z towarzyszącą infrastrukturą), przyjęty Uchwałą Nr XII/70/04 Rady Gminy Mielnik z dnia 7 czerwca 2004 r.¹⁸, obejmujący powierzchnię 46,35 ha. [Dowód: akta kontroli, str. 5-7,10-21]

Dla obszaru o pow. 18.982,6 ha, tj. 96,7% powierzchni Gminy Mielnik nie sporządzono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mimo że Rada Gminy Mielnik w dniu 26 czerwca 2009 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik (obejmującego obszar całej gminy). Jak wyjaśnił Wójt Gminy „obecnie sporządzany jest projekt planu dla gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej. Jego opracowanie planowane jest po uchwaleniu zmiany studium”.

Wydatki Urzędu Gminy z tytułu sporządzania przez uprawnioną osobę projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2010-2013 wyniosły 15.270 zł. [Dowód: akta kontroli, str. 22-27, 117-149]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mimo wymogów wynikających z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 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 środowiska¹⁹ w trzech planach:
 - nie określono granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszaru Natura 2000 Dolina Dolnego Bugu (utworzonego po ich uchwaleniu). Nie uwzględniono także ograniczeń wynikających z ich ustanowienia,
 - nie uwzględniono aktualnych ograniczeń wynikających z położenia na terenie objętym planem obszaru chronionego krajobrazu Dolina Bugu, w tym obowiązującego od 16 września 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.

Wójt Gminy Mielnik wyjaśnił, że „w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie ujęto ww. obszarów i aktualnych ograniczeń, ponieważ powstały one po uchwaleniu tych planów. Do 2009 r. nie podejmowano uchwał w sprawie zmiany obowiązujących planów bądź o przystąpieniu do sporządzania nowych planów. W 2009 r. Rada Gminy Mielnik podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik. W projekcie planu ww. obszary zostaną ujęte”.

[Dowód: akta kontroli, str. 5-7, 28-30]

2. Do dnia kontroli nie prowadzono rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taki rejestr został założony i uzupełniony w trakcie kontroli NIK. [Dowód: akta kontroli, str. 5-7]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania organów Gminy Mielnik celem dokonania aktualizacji planów miejscowych pod kątem spełnienia wymogów prawa w zakresie ochrony przyrody.

3. Ustalanie i pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (do 31 października) w Urzędzie Gminy Mielnik nie ustalano, nie pobierano i nie dochodzono należności z tytułu opłat, o których mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ponieważ nie było do tego przesłanek. Na dzień 31 października 2013 r. nie istniały także zaległości z tytułu tych opłat. [Dowód: akta kontroli, str. 5-7]

¹⁷ w sprawie miejscowego planu szczegółowego zagospodarowania przestrzennego miejscowości Mielnik,

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 87, poz. 1301.

¹⁹ Dz. U. z 2008 r., Nr 25 poz. 150 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo ochrony środowiska”.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Ustalanie warunków zabudowy w sytuacji braku planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (do 31 października) Wójt Gminy wydał 86²⁰ decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami przyrody, w tym 51 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 22 zabudowy zagrodowej, 4 zabudowy usługowej, a 10 innych obiektów. Na obszarach objętych ochroną przyrody nie wydawano decyzji ustalających warunki zabudowy dotyczących stacji benzynowych i elektrowni wiatrowych. [Dowód: akta kontroli, str. 31]

Analiza 24²¹ (z 86) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami przyrody, wykazała że 10 decyzji było wydawanych prawidłowo z zachowaniem procedur określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.

- wszystkie decyzje były wydawane w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- w 23 sprawach uzyskano pozytywne uzgodnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”),
- 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 przestrzennym²²,
- w 17 sprawach 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 przestrzennego²³ oraz § 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 zabudowy²⁴,
- w 3 sprawach zezwolono na lokalizację nowych budynków jednorodzinnych, w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, ponieważ tereny były przeznaczone na cele zabudowy w miejscowym planie ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Mielnik zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy w Mielniku nr XIX/79/92 z dnia 5 sierpnia 1992 r., który obowiązywał do końca 2003 r. Było to niezgodne z § 5 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Nr 10/05 Wojewody Podlaskiego z 25 lutego 2005 w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”. [Dowód: akta kontroli, str. 32-33]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

1. Prowadzony w latach 2010-2012 w Urzędzie Gminy rejestr decyzji o warunkach zabudowy nie zawierał następujących danych określonych w załączniku Nr 1 rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy: adresów wnioskodawców, streszczenia ustaleń decyzji, danych dotyczących wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji, a w latach 2010-2011 także daty jej wydania. Od 2013 r. rejestr prowadzony jest prawidłowo.

[Dowód: akta kontroli, str. 168]

2. W 14 z 24 objętych badaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami przyrody, stwierdzono że decyzje te

²⁰ Z wyłączeniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²¹ W tym 20 dotyczących zabudowy mieszkaniowej, 4 obiektów usługowych.

²² Uprawniona osoba przygotowywała projekty decyzji na podstawie zawartych umów zleceń i o dzieło.

²³ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

²⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż:

- w 3 sprawach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Nr RG.7335-23/10, ZP-B.6730.23.2011 i ZP-B.6730.11.2012) na kopiach map zasadniczych nie zaznaczono gabarytów i konturów projektowanych obiektów,
 - w 6 sprawach dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Nr RG.7335-2/10, RG.7335-7/10, RG.7335-13/10, RG.7335-20/10, RG.7335-23/10 i RG.7335-7/11) nie określono i nie wyznaczono granic obszaru poddanego analizie, zaś w jednej sprawie (RG.7335-18/10) analizie poddano zbyt mały obszar, czym naruszono § 3 ust. 2 rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia wynika że analiza powinna obejmować obszar położony w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów,
 - jedna decyzja (ZP-B.6730.22.2011) została wydana wbrew przepisom art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. bez uzyskania wymaganego uzgodnienia z Podlaskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Białymstoku, zaś dwie decyzje (RG.7335-19/10 i RG.7335-20/10) niezgodnie z postanowieniami Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Przyrody w Białymstoku, w zakresie warunków dotyczących pozytywnego uzgodnienia,
 - w jednej sprawie brakujące dokumenty do uzgodnienia projektu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (RG.7335-2/10) z Regionalną Dyrekcją Ochrony Środowiska w Białymstoku wysłano dopiero 23 marca 2010 r. (tj. po 12 dniach od otrzymania wezwania), mimo iż wskazany przez RDOŚ termin do uzupełnienia wynosił 7 dni od otrzymania wezwania. Ponadto RDOŚ w wezwaniu wskazał, iż „nie usunięcie powyższych braków we wskazanym terminie spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia”. Wójt Gminy Mielnik podał, że nie może wyjaśnić ww. przypadków, ponieważ pracownik prowadzący przedmiotowe postępowania nie jest już zatrudniony w Urzędzie Gminy Mielnik w związku z czym nie może udzielić wyjaśnień w przedmiotowej sprawie,
 - 5 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostało podpisanych (trzy przez Zastępcę Wójta - Nr RG.7335-19/10, RG.7335-20/10, RG.7335-21/10 oraz dwie przez Sekretarza Gminy - Nr RG.6730.19.2011, ZP-B.6730.13.2013) przez osoby nieupoważnione do ich wydawania, czym naruszono art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 107 § 1 Kpa. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że w dniach kiedy decyzje były podpisywane był na wyjazdach służbowych. [Dowód: akta kontroli, str. 28-30, 32-89, 150-157]
3. W 21 (z 24) analizowanych sprawach decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron postępowania, wbrew wymogom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. W wyjaśnieniu Wójt Gminy podał, że „zgodnie z art. 35 § 3 Kpa załatwienie sprawy szczególnie skomplikowanej powinno nastąpić nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Ustalenie warunków zabudowy co do zasady jest sprawą szczególnie skomplikowaną. Natomiast art. 36 § 1 Kpa mówi, że o każdym przypadku nie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Mając na uwadze powyższe przyjęto, iż zawiadomienie o niezałatwieniu sprawy dotyczy przekroczenia terminu dwumiesięcznego a nie miesięcznego”. [Dowód: akta kontroli, str. 28-30, 32-33]

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

5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

W 2010-2013 (do 31 października) w Urzędzie Gminy prowadzono 8 postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia²⁵. [Dowód: akta kontroli, str. 90-91]

Na dzień zakończenia kontroli NIK dla dwóch inwestycji polegających na:

- budowie Parku Historycznego TRYLOGIA w Mielniku – Etap I – Stacja chreptiowska na działce na działce Nr 5196/72 (obszar chronionego krajobrazu „Dolina Bugu”),
- budowie Parku Historycznego TRYLOGIA w Mielniku – Etap I – Stacja chreptiowska na działce na działkach Nr 5196/72, 5196/20, 5218 i 5261/2 położonych w miejscowości Mielnik (obszar chronionego krajobrazu „Dolina Bugu” i obszar Natura 2000 „Dolina Dolnego Bugu”),

Wójt Gminy Mielnik wydał decyzje określające środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

W przypadku przedsięwzięć polegających na: 1/budowie czterech suszarni komorowych, 2/montażu anten stacji bazowej i radiolinii, 3/budowie żwirowych ścieżek rowerowych na dł. 26 km, 4/budowie budynku mieszkalno-rekreacyjnego, 5/ociepleniu budynku parafialnego, 6/budowie pięciu żelbetonowych komór, Wójt Gminy Mielnik umorzył postępowania administracyjne, odpowiednio ze względu na:

- opinie RDOŚ i Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Siemiatyczach (dalej: „PPIS”) stwierdzające, że planowane przedsięwzięcie nie należy do katalogu przedsięwzięć określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko²⁶,
- wycofanie wniosku przez inwestora.

Oba objęte analizą postępowania administracyjne w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia prowadzone były prawidłowo:

- do wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dołączono wymagane dokumenty, tj. kartę informacyjną przedsięwzięcia oraz kopię mapy ewidencyjnej obejmującej przewidywany teren, na którym będzie realizowane przedsięwzięcie, oraz obejmującej obszar, na który będzie oddziaływać przedsięwzięcie, co było zgodne z art. 74 ust 1 pkt 2 – 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko²⁷,
- zgodnie z art. 33 ust. 1, art. 38 i art. 79 ust 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie Gminy podano do publicznej wiadomości m.in. informacje o wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana w sprawie, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, możliwościach zapoznania się z niezbędną dokumentacją sprawy oraz o miejscu, w którym jest ona wyłożona do wglądu, możliwości składania uwag i wniosków, sposobie i miejscu składania uwag i wniosków, organie właściwym do rozpatrzenia uwag i wniosków, o wydanej decyzji i o możliwościach zapoznania się z jej treścią,
- w przypadku obu przedsięwzięć określonych w rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. art. 64 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wydano postanowienie dotyczące przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Oba

²⁵ Z wyłączeniem postępowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁶ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

²⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

postanowienia były zgodne ze opiniami RDOŚ i PPIS. W obu sprawach nie nałożono obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,

- zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku obie ostateczne decyzje administracyjne kończące postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zostały wydane przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

[Dowód: akta kontroli, str. 92-95]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie przez Wójta Gminy Mielnik decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

6. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem nr 23/11 z 30 grudnia 2011 r.²⁸, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁹, Wójt Gminy Mielnik ustalił zasady funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Mielnik. Zapewniono jej funkcjonowanie w zakresie wynikającym z art. 68 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych. Do zakończenia kontroli NIK w Urzędzie Gminy m.in.:

- regulaminem pracy³⁰ ustalono organizację i porządek pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników,
- regulaminem organizacyjnym³¹ określono m.in. organizację Urzędu Gminy, zasady kierowania Urzędem Gminy, zakresy działania komórek organizacyjnych oraz zasady podpisywania pism i decyzji,
- zakresami obowiązków zobowiązano przeszkolonych pracowników Urzędu Gminy do prowadzenia spraw związanych z planami zagospodarowania przestrzennego, studium, ustalaniem opłat planistycznych i ustalaniem warunków zabudowy,
- Wójt Gminy Mielnik sporządził oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2011-2012.

[Dowód: akta kontroli, str. 158-168]

W latach 2010-2013 (do 30 listopada) w Urzędzie Gminy nie przeprowadzono kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie objętym kontrolą NIK.

[Dowód: akta kontroli, str. 168]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie Gminy nie określono i tym samym nie wdrożono procedur zarządzania ryzykiem obejmujących m.in.: identyfikację i ocenę ryzyka w odniesieniu do wyznaczonych celów i zadań, określenie akceptowalnego poziomu ryzyka, ustalenie metod przeciwdziałania ryzyku oraz monitorowanie tego procesu za pomocą wyznaczonych mierników. Tymczasem, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych³², obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej zapewniającej – stosownie do postanowień art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych – zarządzanie ryzykiem, powstał 1 stycznia 2010 r. Wójt Gminy Mielnik wyjaśnił, że „*powyższe wynikało z przeoczenia. W najbliższym czasie opracujemy i wdrożymy procedury zarządzania ryzykiem*”.

[Dowód: akta kontroli, str. 169]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Urzędzie Gminy kontroli zarządczej. NIK zwraca jednak uwagę, że niewdrożenie procedur zarządzania ryzykiem sprzyjało występowaniu ujawnionych nieprawidłowości.

²⁸ Zarządzenie Nr 23/11 Kierownika Urzędu z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie kontroli zarządczej w Gminie Mielnik,

²⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

³⁰ Wprowadzonym zarządzeniem nr 6/12 Kierownika Urzędu z dnia 19 czerwca 2012 r. w sprawie regulaminu pracy Urzędu Gminy Mielnik.

³¹ Wprowadzonym zarządzeniem nr 15/11 Kierownika Urzędu z dnia 25 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Mielnik.

³² Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 96,7% obszaru Gminy Mielnik nie pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości rzek. Sytuacja taka może doprowadzić do chaosu przestrzennego, powstawania rozproszonej zabudowy oraz do degradacji walorów przyrodniczych Gminy Mielnik.

Wnioski pokontrolne Przedstawiając powyższe oceny i uwagę 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 Kontroli³³, wnosi o:

1. Zapewnienie zgodności przygotowywanego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Mielnik z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 i 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.
2. Uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczących działek położonych w strefie konserwatorskiej z Podlaskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Białymstoku, zgodnie z art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
3. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z zachowaniem terminów określonych w art. 35 Kpa, a w przypadku niezłatwienia sprawy w terminie, informowanie stron postępowania o przyczynach zwłoki i wyznaczanie nowego terminu załatwienia sprawy.
4. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przez osoby do tego upoważnione.
5. Wdrożenie pełnego systemu kontroli zarządczej zapewniającego zarządzanie ryzykiem, zgodnie z art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych.

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 uwagi 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 23 grudnia 2013 r.

Kontroler
Tomasz Pomian
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.