



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-15/2013
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	Paweł Tołwiński – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87277 z dnia 12 listopada 2013 r. Janusz Zawirski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87288 z dnia 20 listopada 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-4]	
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Drohiczynie, ul. Kraszewskiego 5, 17-312 Drohiczyn (dalej zwany „Urzędem”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Jerzy Borzym - Burmistrz Drohiczyna ¹ .	[Dowód: akta kontroli, str. 5-6]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność organów Gminy Drohiczyn w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn³ oraz w uchwalonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast negatywnie należy ocenić wydawanie przez Burmistrza Drohiczyna decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 28 z 30 badanych sprawach decyzje zostały wydane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴

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 Drohiczyn wynosi 20.796 ha. Na jej terenie znajdują się trzy pomniki przyrody oraz pięć obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 4-6 i 8 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵ tj.:

- utworzony w 1986 roku⁶ Obszar Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”, którego granice, cel i przedmiot ochrony zostały określone w rozporządzeniu Nr 10/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r.⁷,
- istniejący od 2004 roku obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Dolina Dolnego Bugu” (kod obszaru PLB140001), ustanowiony rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 21 lipca 2004 r.⁸,

¹ Od dnia 21 listopada 2002 r.

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

³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn przyjęte uchwałą nr XXXIII/236/10 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 29 września 2010 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn.

⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

⁶ Ustalone uchwałą nr XII/84/86 W.R.N. w Białymstoku z dnia 29 kwietnia 1986 r.

⁷ Rozporządzenie w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu "Dolina Bugu" (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 723 ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie obszaru chronionego krajobrazu”.

⁸ Rozporządzenie w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 (Dz. U. Nr 229, poz. 2313 ze zm.)

- utworzone w 1997 roku trzy użytki ekologiczne⁹, których obszar i zasady ochrony określone zostały w rozporządzeniu Wojewody Białostockiego nr 6/97 z dnia 7 sierpnia 1997 r. w sprawie uznania za użytki ekologiczne ekosystemów bagiennych i objęcia ich ochroną¹⁰,
- trzy pomniki przyrody (tj. jesion wyniosły, dąb szypułkowy i gład narzutowy) ustanowione zarządzeniami Wojewody Białostockiego nr 27/81 z dnia 14 listopada 1981 r.¹¹ i nr 1/98 z dnia 10 marca 1998 r.¹² oraz Decyzją Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Białymstoku nr RLoP-410b/91-11/71 z dnia 16 czerwca 1971 r.¹³

Obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o ochronie przyrody obejmują 7.290 ha, tj. 35% powierzchni Gminy Drohiczyn.

[Dowód: akta kontroli, str. 7]

Przyjęte w 2010 roku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁴ obejmowało cały obszar Gminy Drohiczyn. W porównaniu z treścią uprzednio obowiązującego studium z 1999 roku¹⁵ wprowadzono zapisy dotyczące m.in.: 1) uwarunkowań wynikających z powstałego w 2004 roku obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Dolina Dolnego Bugu”, 2) zakazów obowiązujących na terenach objętych ochroną znajdujących się na terenie Gminy.

Uchwalenie studium związane było z podjętymi pracami mającymi na celu uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Drohiczyn.

[Dowód: akta kontroli, str. 8-16]

W studium, stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono wszystkie znajdujące się na terenie Gminy obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody: Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”, obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 „Dolina Dolnego Bugu”, trzy użytki ekologiczne oraz trzy pomniki przyrody. [Dowód: akta kontroli, str. 13-15]

W studium nie wskazano miejscowości objętych obowiązkiem sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stwierdzono natomiast, że należy opracować miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące obszar całej Gminy. Dopuszczono również możliwość zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne na terenie wszystkich obrębów geodezyjnych zgodnie z przepisami odrębnymi.

[Dowód: akta kontroli, str. 16]

Do zakończenia kontroli NIK, na terenie Gminy Drohiczyn obowiązywał jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹⁶, obejmujący cały obszar Gminy Drohiczyn.

[Dowód: akta kontroli, str. 17-34]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

⁹ Ekosystem bagienny i oczko wodne w miejscowości Ostrożany oraz ekosystem bagienny w miejscowości Bużyski.

¹⁰ Rozporządzenie Nr 6/97 Wojewody Białostockiego z dnia 7 sierpnia 1997 roku w sprawie uznania za użytki ekologiczne ekosystemów bagiennych i objęcia ich ochroną (Dz. Urz. W.B. Nr 16, poz. 64) zmienione rozporządzeniem nr 19/01 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie uznania ekosystemów bagiennych i oczek wodnych z użytki ekologiczne (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 24, poz. 391).

¹¹ Dz. Urz. W.B. Nr 10, poz. 52.

¹² Dz. Urz. W.B. Nr 5, poz. 13.

¹³ Dz. Urz. W.B. Nr 4, poz. 105.

¹⁴ Przyjętego uchwałą nr XXXIII/236/10 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 29 września 2010 r. w sprawie uchwalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn, zwane dalej „studium”.

¹⁵ Przyjętego uchwałą nr X/68/99 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Drohiczyn.

¹⁶ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Drohiczyn przyjęty uchwałą nr XXXI/222/13 Rady Miejskiej w Drohiczynie z dnia 26 listopada 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 4474).

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

Opis stanu faktycznego

W latach 1993 – 2003 na terenie Gminy Drohiczyn obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą Rady Miejskiej w Drohiczyńce nr XXV/26/93 z dnia 3 sierpnia 1993 r.¹⁷, który obejmował cały jej obszar. [Dowód: akta kontroli, str. 35-38]

W latach 2010-2013 (do 20 grudnia) na terenie Gminy Drohiczyn obowiązywały:

- przyjęty uchwałą nr XIII/105/04 Rady Miejskiej w Drohiczyńce z dnia 6 lipca 2004 r.¹⁸ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części miasta i gminy Drohiczyn, obejmujący system rurociągów naftowych z towarzyszącą infrastrukturą, który uchylony został w związku uchwaleniem planu miejscowego dla całego obszaru Gminy,
- przyjęty uchwałą nr XXXI/222/13 Rady Miejskiej w Drohiczyńce z dnia 26 listopada 2013 r.¹⁹ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn. [Dowód: akta kontroli, str. 17-34, 39-40]

W trakcie kontroli NIK uchwalono jeden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar całej Gminy Drohiczyn²⁰.

Analiza prac nad tym planem wykazała, że były one prowadzone zgodnie z przepisami prawa. I tak:

- stosownie do art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym sporządzono i uzgodniono prognozę oddziaływania na środowisko,
- w planie określono zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zgodnie z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; określono m.in., że teren objęty planem położony jest częściowo w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu” oraz obszaru specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 - PLB140001 „Dolina Dolnego Bugu”. Wymieniono zakazy obowiązujące na tych obszarach tj. m.in.: zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej,
- w planie miejscowym nie zawarto zapisów dotyczących możliwości wyłączenia zakazów wynikających z położenia terenu objętego planem ww. obszarach objętych ochroną,
- w myśl przepisów art. 3 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określono granice wszystkich obszarów i obiektów chronionych ustanowionych na terenie objętym planem,
- uzyskano niezbędne opinie, uzgodnienia, w tym m.in.: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”), Państwowego Wojewódzkiego Inspektora Sanitarnego w Białymstoku (dalej: „PWIS”), Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku, co zgodne było z przepisem art. 17 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- stosownie do przepisu art. 18 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zapewniono udział społeczeństwa w postępowaniu poprzez wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu o którym mowa w art. 17 pkt 9 tej ustawy,
- koszty sporządzenia planu, w myśl przepisu art. 21 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zostały sfinansowane z budżetu Gminy,
- w myśl przepisów art. 54 ust. 1 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 środowisko²¹ poddano projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez właściwe organy: RDOŚ oraz PWIS,

¹⁷ Dz. Urz. Woj. Białostockiego Nr 39, poz. 297. Zaktualizowany uchwałą nr XXVII/161/93 Rady Miejskiej w Drohiczyńce z dnia 28 grudnia 1993 r. (Dz. Urz. Woj. Białostockiego z 1994 r. Nr 2 poz. 7).

¹⁸ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 108, poz. 1581.

¹⁹ Uchwała nr XXXI/222/13 Rady Miejskiej w Drohiczyńce z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2013 r., poz. 4474).

²⁰ Przyjęty uchwałą nr XXXI/222/13 Rady Miejskiej w Drohiczyńce z dnia 26 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyn (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego poz. 4474).

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

- stosownie do przepisów art. 55 ust 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie organów oraz uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa zostały uwzględnione w projekcie planu,
- do podjętej uchwały dotyczącej przyjęcia planu załączono pisemne podsumowanie, o którym mowa w art. 55 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku,
- zgodnie z przepisami art. 55 ust. 4 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku projekt planu wraz z podsumowaniem został przekazany właściwym organom.

[Dowód: akta kontroli, str. 41-43]

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Urzędzie, wbrew przepisom art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nie prowadzono rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.

Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że rejestry nie były prowadzone, gdyż przeoczone konieczność ich prowadzenia wynikającą z przepisów prawa.

[Dowód: akta kontroli, str. 44-46]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania organów Gminy Drohiczyzna dotyczące spełniania wymogów prawa w zakresie ochrony przyrody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

3. Ustalanie i pobieranie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w uchwale Rady Miejskiej w Drohiczyźnie z 26 listopada 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Drohiczyzna określono stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy. Przyjętą stawką procentową stanowiącą podstawę do ustalenia jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości ustalono na poziomie 30 %. Do zakończenia kontroli NIK nie naliczono i nie pobierano opłaty planistycznej.

[Dowód: akta kontroli, str. 34]

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 30 września) Burmistrz Drohiczyzna wydał ogółem 104²² decyzje o warunkach zabudowy, na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody, w tym 46 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 10 zabudowy usługowej, a 48 innych obiektów. Nie wydawano decyzji dotyczących stacji benzynowych i elektrowni wiatrowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 47]

Analiza 30²³ (z 104) decyzji o warunkach zabudowy (w tym wszystkich 10 dotyczących obiektów usługowych) na obszarach objętych różnymi formami przyrody wykazała, że 2 decyzje²⁴ zostały wydane z zachowaniem procedur określonych w ustawie o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym. I tak:

- decyzje te były wydawane w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 i ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- projekty decyzji zostały przygotowane przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów i architektów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu

²² Z wyłączeniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²³ W tym 20 dotyczących zabudowy mieszkaniowej, 10 obiektów usługowych.

²⁴ RG.6730.9.2012.AŻ z 21 marca 2012 r. oraz RG.6730.16.2012.AŻ z 20 marca 2012 r.

- i zagospodarowaniu przestrzennym²⁵,
- 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 przestrzennego²⁶ 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 zabudowy²⁷
- uzyskano pozytywne uzgodnienia RDOŚ, zgodnie z art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

[Dowód: akta kontroli, str. 47-52]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu Gminy w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W przypadku 28 z 30 objętych analizą decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody naruszono procedury określone w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

1. Trzy decyzje o warunkach zabudowy²⁸ zostały wydane bez uzgodnienia z RDOŚ tj. przed upływem terminu 21 dni określonego w art. 53 ust. 5 c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym na wyrażenie stanowiska do projektu decyzji o warunkach zabudowy przez organ określony w art. 53 ust. 4 pkt 8 tej ustawy. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*powodem tej nieprawidłowości było niedopatrzenie pracownika (z krótkim stażem) odpowiedzialnego za właściwe przeprowadzenie procedury wydania tych decyzji*”.
- [Dowód: akta kontroli, str. 45-47]
2. W decyzji o warunkach zabudowy nr RG.7331-48/10 nie uwzględniono stanowiska RDOŚ wyrażonego w postanowieniu z dnia 23 sierpnia 2010 r. dotyczącego wyłączenia z obszaru wprowadzenia planowanej zabudowy terenu oznaczonego jako nieużytki. Było to niezgodne z art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagającym uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z RDOŚ. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*powodem nieuwzględnienia w decyzji stanowiska Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Białymstoku było przeoczenie, niektórych uwag odnoszących się do projektu decyzji o warunkach zabudowy w postanowieniu RDOŚ*”.
- [Dowód: akta kontroli, str. 45-47, 53-70]
3. Przed wydaniem 20 decyzji²⁹ o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla inwestycji położonych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”, wbrew przepisom art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie występowało i nie uzyskano wymaganego uzgodnienia RDOŚ. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*pracownik odpowiedzialny za procedurę nie dopatrywał i nie uwzględnił potrzeby przeprowadzenia ww. uzgodnień*”.
- [Dowód: akta kontroli, str. 45-47]
4. W przypadku dwóch³⁰ decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji położonych w miejscowości Drohiczyzna na terenie objętym ochroną konserwatorską, wbrew przepisom art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie występowało i nie uzyskano wymaganego

²⁵ Uprawniona osoba przygotowywała projekty decyzji na podstawie zawartych umowy z Biurem Planowania Przestrzennego „Ł.-P.” Sp. z o.o.

²⁶ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

²⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

²⁸ RG 7331-36/10, RG.6730.19.2012.AŻ, RG.6730.33.2011.AŻ.

²⁹ Decyzje nr: RG 7331-49/10, RG.6730.11.2011, RG.6730.40.2011, RG.6730.36.2011.AŻ, RG.6730.34.2012.AŻ, RG.6730.38.2012.AŻ, RG.6730.40.2013.AŻ, RG.6730.61.2013.AŻ, RG.6730.46.2012.AŻ, RG.6730.62.2013.AŻ, RG.6730.53.2013.AŻ, RG.6730.20.2013.AŻ, RG.6730.1.2013.AŻ, RG.6730.57.2012.AŻ, RG.6730.7.2013.AŻ, RG.6730.30.2012.AŻ, RG.6730.22.2011.AŻ, RG.6730.2.2013.AŻ, RG.6730.61.2012.AŻ, RG.6730.55.2012.AŻ.

³⁰ RG.6730.20.2013.AŻ, RG.6730.1.2013.AŻ.

uzgodnienia Podlaskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Białymstoku. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*przeoczono fakt, iż takie uzgodnienia są wymagane z uwagi na położenie planowanych przedsięwzięć na terenie objętym ochroną konserwatorską.*” [Dowód: akta kontroli, str. 45-47, 71-85]

5. Decyzja nr RG.6730.5.2012.AŻ z dnia 22 marca 2012 r., została wydana mimo odmowy uzgodnienia jej projektu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Było to niezgodne z przepisami art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagającym uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy z właściwym zarządcą drogi. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*decyzja została wydana gdyż, przeoczono zapisy dotyczące konieczności uzyskania uzgodnienia z GDDKiA, jednak w treści tej decyzji zawarto zapis, że obsługa komunikacyjna terenu objętego wnioskiem o wydanie warunków zabudowy odbywać się będzie w uzgodnieniu i na warunkach zarządców dróg.*” [Dowód: akta kontroli, str. 45-47, 86-94]
6. W decyzji nr RG.6730.40.2013.AŻ z dnia 26 czerwca 2013 r. określono linię zabudowy po granicy pasa drogowego, mimo że w projekcie tej decyzji sporządzonym przez osobę uprawnioną³¹, linia zabudowy określona była w odległości 6 metrów od pasa drogowego. Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*nieprzekraczalną linię zabudowy określono po granicy pasa drogowego dla oddania lepszego wykorzystania obiektu budowlanego jakim jest stacja kontroli pojazdów*” [Dowód: akta kontroli, str. 45-47, 95-108]
7. W 27 (z 30 analizowanych) sprawach, wbrew przepisom art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³², nie zawiadomiono stron postępowania administracyjnego o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa. Na przykład:
- w sprawie nr RG.6730.38.2012.AŻ wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 25 stycznia 2012 r., a decyzję wydano 31 sierpnia 2010 r. (po 194 dniach),
 - w sprawie nr RG.6730.30.2012.AŻ wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 1 grudnia 2011 r., a decyzję wydano 11 czerwca 2012 r. (po 169 dniach).
- Burmistrz Drohiczyzna wyjaśnił, że „*nie zawiadamiano stron postępowania administracyjnego o niezalutwieniu sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa z uwagi na przeoczenie uregulowań prawnych w tym zakresie.*” [Dowód: akta kontroli, str. 47]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wydawanie przez Burmistrza Drohiczyzna decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.

5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do 30 listopada) do Urzędu wpłynęło 30³³ wniosków w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, w tym 11 dotyczących przedsięwzięć realizowanych na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody. We wszystkich sprawach dotyczących obszarów objętych ochroną przyrody prowadzono postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zakończonych:

- w czterech przypadkach wydaniem decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia³⁴,
- w czterech sprawach wydaniem decyzji stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- w dwóch przypadkach wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania. Natomiast w jednym przypadku sprawa jest w toku realizacji.

³¹ Osobę wpisaną na listę izby samorządu zawodowego urbanistów albo architektów (art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

³² Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

³³ Z wyłączeniem postępowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³⁴ W 2010 r. - budowy budynku kurnika w miejscowości Chrołowice oraz budowy budynku kurnika wraz z niezbędną infrastrukturą w miejscowości Tonkiele, w 2012 roku - budowy budynku kurnika wraz z niezbędną infrastrukturą w miejscowości Tonkiele, w 2013 roku - budowy budynku kurnika wraz z niezbędną infrastrukturą w miejscowości Runice.

Wszystkie 11 objętych analizą postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia na obszarach objętych ochroną przyrody prowadzone były prawidłowo, bowiem:

- 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 o udostępnianiu informacji o środowisku,
- w przypadku wszystkich analizowanych przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, 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 oraz na tablicy ogłoszeń w Urzędzie podano do publicznej wiadomości m.in. informacje o: wszczęciu postępowania, przedmiocie decyzji, która ma być wydana, organie właściwym do wydania decyzji oraz organach właściwych do wydania opinii i dokonania uzgodnień, możliwościach zapoznania się 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 dziewięciu przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. 63 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wydano odpowiednio cztery postanowienia dotyczące obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko oraz pięć postanowień o braku takiej potrzeby. Postanowienia te były zgodne z opiniami RDOŚ i Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Siemiatyczach (dalej „PPIS”), z wyjątkiem jednej sprawy dotyczącej budowy Centrum Konferencyjno-Wypoczynkowego w Drohiczynie. W sprawie tej bowiem RDOŚ (28 września 2012 r.) wydał postanowienie o konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania tej inwestycji na środowisko, zaś Burmistrz Drohiczyna postanowieniem z 19 listopada 2012 r. podzielił opinię PPIS (z 25 września 2012 r.) – uznając, że budowa Centrum nie będzie negatywnie oddziaływać na środowisko, gdyż: zamierzone przedsięwzięcie nie będzie pogarszać dotychczasowego stanu jakości środowiska oraz nie naruszy przepisów rozporządzenia nr 10/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Bugu”,
- zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wszystkie decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach zostały wydane przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Także dwie decyzje umarżające postępowanie zostały wydane w ww. trybie,
- wydane decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji analizowanych przedsięwzięć były zgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drohiczyn, w części dotyczącej m.in. wyszczególnienia zasad postępowania na obszarach objętych ochroną przyrodniczą (część A, dział III pkt 6 Studium). Dowód: akta kontroli, str. 9-16, 117-129]

W latach 2010-2013 (do 30 listopada) w Urzędzie, nie wydawano postanowień w trybie art. 96 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w sprawie nałożenia obowiązku przedłożenia właściwemu RDOŚ dokumentów w celu określenia obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

[Dowód: akta kontroli, str. 109-116]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie przez Burmistrza Drohiczyna decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

Opis stanu
faktycznego

6. System kontroli zarządczej

6.1. Zarządzeniem nr 28/2011 z 27 kwietnia 2011 r.³⁵, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³⁶, ustalono sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasady jej koordynacji w zakresie wynikającym z art. 68 ust. 2 pkt 1-6 powołanej ustawy o finansach publicznych. Do dnia zakończenia kontroli NIK w Urzędzie:

- regulaminem organizacyjnym Urzędu³⁷ określono m.in. organizację oraz zasady kierowania Urzędem, zakresy działania jego komórek organizacyjnych oraz zasady podpisywania pism i decyzji,
- zarządzeniem nr 2/07 z 14 maja 2007 r.³⁸ przyjęto regulamin dokonywania okresowych (co dwa lata) ocen kwalifikacyjnych pracowników Urzędu,
- zarządzeniem nr 13/2011 z 2 maja 2011 r.³⁹ określono m.in. sposób dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw w Urzędzie,
- zarządzeniem nr 111/05 z 1 września 2005 r.⁴⁰ ustalono zasady prowadzenia rachunkowości oraz obieg dokumentów finansowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 130-154]

6.2. W latach 2010-2013 (do 30 listopada) w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych oraz kontroli wewnętrznych w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach Gminy Drohiczyn objętych ochroną przyrody

Burmistrz Drohiczyna wyjaśnił, że „w latach 2010-2013 (do listopada) nie przeprowadzano udokumentowanych kontroli wewnętrznych, w tym również w zakresie lokalizacji inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody, ponieważ w ramach sprawowanego na bieżąco nadzoru przez sekretarza, skarbnika gminy i burmistrza nad prawidłowością realizacji zadań przez poszczególnych pracowników, posiadaliśmy aktualne dane w tym zakresie. Wykrywane w trakcie tego nadzoru nieprawidłowości i uchybienia były niezwłocznie usuwane. Jednocześnie nadmieniam, iż poczynając od 2014 r. będę egzekwował przeprowadzanie udokumentowanych kontroli wewnętrznych zgodnie z wcześniej przyjętymi planami kontroli”.

[Dowód: akta kontroli, str. 155-157]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie 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 publicznych⁴¹, 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. Ponadto Burmistrz Drohiczyna nie przeprowadzał corocznej samooceny w zakresie przestrzegania standardów kontroli zarządczej, wymaganej przepisami § 13 zarządzenia nr 28/2011 Burmistrza Drohiczyna z 27 kwietnia 2011 r.

Burmistrz Drohiczyna wyjaśnił, że „dotychczasowe nieopracowanie i niewdrożenie procedur zarządzania ryzykiem było spowodowane głównie dużym natłokiem innych, pilnych do realizacji spraw. Jednocześnie nadmieniam, że procedury te są w końcowym etapie opracowywania i zostaną wprowadzone do końca I kwartału 2014 r.”, natomiast

³⁵ Zarządzenie Burmistrza Drohiczyna z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie określenia zasad prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie i jednostkach organizacyjnych oraz jej koordynacji.

³⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

³⁷ Wprowadzonym zarządzeniem nr 11/09 Burmistrza Drohiczyna z dnia 15 maja 2009 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Drohiczynie.

³⁸ Zarządzenie nr 2/07 Burmistrza Drohiczyna z dnia 14 maja 2007 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

³⁹ Zarządzenie nr 13/2011 Burmistrza Drohiczyna z dnia 2 maja 2011 r. w sprawie wskazania systemu wykonywania czynności kancelaryjnych w celu dokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw wytycznych w zakresie wykonywania czynności kancelaryjnych w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie.

⁴⁰ Zarządzenie Burmistrza Drohiczyna z dnia 1 września 2005 r. w sprawie zasad prowadzenia rachunkowości w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie oraz zakładowego planu kont.

⁴¹ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

w odniesieniu do braku corocznych ocen wskazał, iż „wynikało to z przeoczenia spowodowanego nagromadzeniem innych pilnych i ważnych dla gminy spraw”

[Dowód: akta kontroli, str. 155-157]

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Urzędzie kontroli zarządczej. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują na potrzebę przeanalizowania procedur dotyczących zarządzania ryzykiem i funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie Miejskim w Drohiczynie.

IV. Wnioski

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 Kontroli⁴², wnosi o:

1. Założenie i prowadzenie rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.
2. Kontynuację wdrażania kontroli zarządczej, w tym w zakresie zarządzania ryzykiem oraz dokonanie corocznej samooceny przestrzegania standardów kontroli zarządczej.

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 23 grudnia 2013 r.

Kontroler
Paweł Tolwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis

⁴² Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.