



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI - 4101-10-02/2013
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	Marcin Kiersnowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87229 z dnia 2 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Giby, Giby 74A, 16-506 Giby (dalej: „Urząd Gminy”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Kramnicz - Wójt Gminy Giby ¹ . [Dowód: akta kontroli, str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie², działalność organów Gminy Giby w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby³ i w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego⁴.

Natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, należy ocenić wydawanie przez Wójta Gminy Giby decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena negatywna wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów Gminy Giby (0,02%) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieprzeprowadzenia analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Giby, nieoceniania postępów w opracowywaniu planów miejscowych i nieopracowywania wieloletnich programów ich sporządzania, co skutkowało brakiem oceny aktualności studium i planów miejscowych,
- nieuwzględnienia w studium 4 (z 9) obszarów objętych formami ochrony przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Giby obszarów Natura 2000 i obszarów chronionego krajobrazu,
- nieuwzględnienia w obowiązujących planach miejscowych granic obszarów Natura 2000 oraz aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia obszarów chronionego krajobrazu i obszarów Natura 2000,
- nieprowadzenia rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę.

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na prowadzeniu rejestru decyzji o warunkach zabudowy w formie nie odpowiadającej wzorowi określone

¹ Od dnia 15 marca 1991 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby przyjęte uchwałą nr XXII/113/200 Rady Gminy Giby z dnia 21 lipca 2000 r., zwane dalej „studium”.

⁴ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części terenów wsi Białorzeczka w Gminie Giby przyjęty uchwałą nr X/34/03 Rady Gminy Giby z dnia 4 lipca 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 74, poz. 1487 ze zm.) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Giby przyjęty uchwałą Nr XXXVII/178/01 Rady Gminy Giby z dnia 20 grudnia 2001 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2002 r. Nr 10, poz. 237) zwane dalej „planami miejscowymi”.

⁵ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 31 sierpnia)

w załączniku Nr 1 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 publicznego⁶.

Występowaniu stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości sprzyjał brak pełnego systemu kontroli zarządczej, który w myśl art. 68 i art. 69 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁷ powinien funkcjonować w Urzędzie Gminy od 1 stycznia 2010 r.

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 Giby wynosi 32 357 ha. Na jej terenie znajduje się 9 obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁸, tj.:

- utworzony w 1989 r. Wigierski Park Narodowy z otuliną, którego granice i zasady ochrony określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1997 r. sprawie Wigierskiego Parku Narodowego⁹,
- istniejący od 1959 r. rezerwat przyrody Tobolinka, którego granice określa zarządzenie nr 37/2011 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Tobolinka”¹⁰,
- utworzony w 1983 r. rezerwat przyrody Pomorze, którego granice określa zarządzenie nr 36/2011 Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku z dnia 20 grudnia 2011 r. w sprawie rezerwatu przyrody „Pomorze”¹¹,
- istniejący od 1991 r. obszar chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie, którego granice i zasady ochrony określa rozporządzenie nr 19/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Sejneńskie”¹²,
- utworzony w 1991 r. obszar chronionego krajobrazu Puszcza i Jeziora Augustowskie, którego granice i zasady ochrony określa rozporządzenie nr 21/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie”¹³,
- istniejący od 2004 r. obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Puszcza Augustowska (kod obszaru PLB 200002), którego granice, cel i przedmiot ochrony określa rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 12 stycznia 2011 r. w sprawie obszarów specjalnej ochrony ptaków¹⁴,
- zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2011 r.¹⁵ projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk Natura 2000: Ostoja Augustowska (kod obszaru PLH200005), Ostoja Wigierska (kod obszaru PLH200004) Pojezierze Sejneńskie (kod obszaru PLH200007), istniejące odpowiednio od 2009 r., 2008 r. i 2009 r.,

Obszary objęte formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 1-5 ustawy o ochronie przyrody obejmują około 30 381ha, tj. 94% powierzchni Gminy Giby.

[Dowód: akta kontroli, str. 5]

Obowiązujące studium obejmuje cały obszar Gminy Giby. Od 21 lipca 2000 r. do zakończenia kontroli NIK nie dokonywano zmian w studium. Rada Gminy Giby

⁶ Dz. U. Nr 130, poz. 1385. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy”.

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o finansach publicznych”.

⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 627 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie przyrody”.

⁹ Dz. U. Nr 24, poz. 124.

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r., poz. 6.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 2012 r., poz. 5.

¹² Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 732 ze zm.

¹³ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 734 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 25, poz. 133 ze zm.

¹⁵ 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).

20 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego studium¹⁶. Koszty (w kwocie 70 000 euro) sporządzenia nowego studium zawarto w budżecie projektu „Planowanie przestrzenne – rozwój eko-transportu”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W celu realizacji powyższej uchwały 11 września 2013 r. ogłoszono przetarg nieograniczony na opracowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby¹⁷. [Dowód: akta kontroli, str. 6-65]

W studium określono 5 (z 9) znajdujących się na terenie Gminy obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody (tj. Wigierski Park Narodowy, rezerwat przyrody Tobolinka, rezerwat przyrody Pomorze, obszar chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie oraz obszar chronionego krajobrazu Puszcza i Jeziora Augustowskie). Uwzględniono także aktualne uwarunkowania wynikające z położenia na terenie Gminy Giby Wigierskiego Parku Narodowego oraz rezerwatów przyrody Tobolinka i Pomorze. Było to zgodne z art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁸, w myśl którego w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające z stanu środowiska, w tym wymogów ochrony środowiska i przyrody oraz określa się obszary i zasady ochrony środowiska i ochrony przyrody. [Dowód: akta kontroli, str. 6-59]

W obowiązującym studium wskazano obszary stanowiące rezerwy terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową i letniskową o łącznej pow. 51,46 ha, tj. 0,16% obszaru Gminy Giby. [Dowód: akta kontroli, str. 5, 9-59]

W studium wskazano także 27 miejscowości objętych obowiązkiem sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, tj.: Aleksiejówka, Białogóry, Białorzeczka, Białowierśnie, Budwieć, Daniłowce, Dworczyso, Frącki, Giby, Głęboki Bród, Gulbin, Iwanówka, Karolin, Konstantynówka, Krasne, Kukle, Okólek, Pogorzelec, Pomorze, Posejnele, Sametki, Stanowisko, Studziany Las, Tartaczysko, Wierśnie, Wysoki Most, Zelwa. [Dowód: akta kontroli, str. 5, 9-59]

Rada Gminy Giby w dniu 8 lutego 2001 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru Gminy¹⁹, która do zakończenia kontroli NIK nie została wykonana. Na 0,02% (6,16 ha) obszaru Gminy Giby obowiązują ustalenia dwóch planów miejscowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 66-69]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonywano i nie przedstawiano Radzie Gminy Giby analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Giby. Nie oceniano postępów w opracowywaniu planów miejscowych i nie opracowano wieloletnich programów ich sporządzania. Zgodnie z art. 32 ust. 1 - 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione analizy powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji Rady, począwszy od 11 lipca 2003 r. do 27 października 2006 r., od 12 listopada 2006 r. do 12 listopada 2010 r. i od 21 listopada 2010 r. do 21 listopada 2014 r. Na skutek braku tych działań nie dokonywano oceny aktualności studium. Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Giby Rada Gminy przyjęła swoją uchwałę w dniu 21 lipca 2000 r. Następnym krokiem bardzo ważnym dla naszej gminy był plan zagospodarowania przestrzennego gminy. Jednak ze względu na brak środków finansowych nie mogliśmy tego przedsięwzięcia zrealizować. Również przy sporządzaniu planu przestrzennego zagospodarowania gminy nastąpiłaby aktualizacja studium uwarunkowań rozwoju gminy*”. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 181-188]

¹⁶ Uchwała nr XXXII/137/13 Rady Gminy Giby z dnia 20 czerwca 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby.

¹⁷ Ogłoszenie w Biuletynie Zamówień Publicznych: 367542-2013 z dnia 11 września 2013 r.

¹⁸ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

¹⁹ Uchwała Nr XXVII/139/01 Rady Gminy Giby z dnia 8 lutego 2001 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby, zmieniona uchwałą nr XIII/48/03 Rady Gminy Giby z dnia 26 września 2003 r.

2. Mimo wymogu wynikającego z przepisu art. 10 ust. 1 pkt 3 i art. 10 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w studium:

- nie określono 4 z 9 znajdujących się na terenie Gminy Giby obszarów objętych formami ochrony przyrody (obszar specjalnej ochrony ptaków Natura 2000 Puszcza Augustowska, obszary specjalnej ochrony siedlisk Natura 2000 Ostoja Augustowska, Ostoja Wigierska oraz Pojezierze Sejneńskie) powstałych po uchwaleniu studium 21 lipca 2000 r. oraz uwarunkowań wynikających z ich położenia na terenie Gminy Giby,
- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Giby obszarów chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie oraz Puszcza i Jeziora Augustowskie. W Studium powołano zakazy określone w rozporządzeniu Nr 82/98 Wojewody Suwalskiego z dnia 15 czerwca 1998 r. w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na obszarach chronionego krajobrazu województwa suwalskiego²⁰, tj. rozporządzeniu obowiązującym w czasie uchwalania studium. Nie określono natomiast uwarunkowań określonych w obowiązujących rozporządzeniach nr 19/05 i 21/05 Wojewody Podlaskiego dotyczących obszarów chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie oraz Puszcza i Jeziora Augustowskie, 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 wodnych²¹.

Podstawą przyczyną powstania tej nieprawidłowości był brak aktualizacji obowiązującego studium.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „ze względu na brak aktualizacji studium nie uwzględniono aktualnie obowiązujących uwarunkowań wynikających z położenia na terenie gminy Giby obszarów Natura 2000. Na terenie całej gminy nie prowadzono inwestycji zagrażających środowisku naturalnemu”. [Dowód: akta kontroli, str. 6-59, 181-188]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie, działalność organów Gminy Giby 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

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do 31 sierpnia 2013 r.) Rada Gminy Giby nie uchwałała miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7]

W latach 1992 – 2003 na terenie Gminy obowiązywał Plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby zatwierdzony uchwałą Rady Gminy w Gibach nr IV/91/92 z dnia 2 grudnia 1992 r.²², który obejmował cały jej obszar. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7]

W skontrolowanym okresie na terenie Gminy Giby obowiązywały dwa plany miejscowe, w których do zakończenia kontroli NIK nie dokonywano zmian, tj.:

- miejscowy plan części terenów wsi Białorzeczka położonych na obszarze Natura 2000 i obszarze chronionego krajobrazu, obejmujący obszar o pow. 5,0162 ha. Podstawowym przeznaczeniem terenu objętego planem były usługi zdrowotno-rehabilitacyjne z hipoterapią dla osób niepełnosprawnych.
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Giby, położonych na obszarze Natura 2000, obejmujący działkę nr 779 o pow. 1,14 ha. Celem regulacji zawartych w ustaleniach planu była zmiana przeznaczenia terenów rolniczych pod cmentarz parafialny z infrastrukturą towarzyszącą. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7]

²⁰ Dz. Urz. Woj. Suwalskiego Nr 36, poz. 194 ze zm.

²¹ Zakaz został wprowadzony § 2 ust 1 pkt 7 rozporządzenia nr 18/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 września 2004 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na Obszarach Chronionego Krajobrazu województwa suwalskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 142, poz. 1901.) i utrzymany w rozporządzeniach nr 19/05 i nr 21/05 Wojewody Podlaskiego dotyczących obszarów chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie oraz Puszcza i Jeziora Augustowskie

²² Dz. Urz. Woj. Suwalskiego Nr 59, poz. 497.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części terenów wsi Białorzeczka określono granice terenów wchodzących w obszar chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7]

Dla obszaru o pow. 32 314 ha, tj. 99,98% powierzchni Gminy Giby nie sporządzono miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mimo że Rada Gminy Giby w dniu 8 lutego 2001 r. i 26 września 2003 r. podjęła uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby w dwóch etapach.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „Rada Gminy podjęła dwie uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak ze względu na brak środków budżetowych na ten cel uchwały te nie mogły być zrealizowane. (...) Obszar gminy Giby wynoszący ponad 32400 ha jest objęty ochroną przyrody w 95 %. (...) Ze względu na duże obostrzenia w otrzymaniu decyzji o warunkach zabudowy jak i pozwolenia na budowę nie przewiduje się lokalizacji większych zakładów przemysłowych. Plan zagospodarowania przestrzennego gminy ze względu na rozwój turystyki jest niezbędny. Tylko brak środków finansowych nie pozwala nam na sporządzenie w/w planu. Orientacyjna kwota wynosi ponad 400 tys. zł. Niemniej jednak w przyszłości liczymy na poprawę kondycji finansowej gminy i możliwość przeznaczenia części dochodów własnych na sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego gminy Giby.”

Wydatki Urzędu Gminy z tytułu sporządzania przez uprawnioną osobę projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2010-2013 wyniosły 69 277 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 5, 181-188]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonywano i nie przedstawiano Radzie Gminy Giby analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Giby. 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 ocena powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji Rady, począwszy od 11 lipca 2003 r. do 27 października 2006 r., od 12 listopada 2006 r. do 12 listopada 2010 r. i od 21 listopada 2010 r. do 21 listopada 2014 r. Na skutek braku tych działań nie dokonywano oceny aktualności obowiązujących planów miejscowych.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „w Urzędzie Gminy nie dokonywano analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy oraz nie dokonywano aktualizacji obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego oraz studium z uwagi na brak środków finansowych na zrobienie aktualizacji planów i studium. Uznanie bowiem studium lub planu za nieaktualny powoduje konieczność ich zmiany”.

[Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 181-188]

2. 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 środowiska²³:

- w obu planach miejscowych nie określono granic i sposobów zagospodarowania terenów należących do obszarów Natura 2000 Pojezierze Sejneńskie i Puszcza Augustowska (utworzonych po ich uchwaleniu). Nie uwzględniono także ograniczeń wynikających z ich ustanowienia,
- w planie miejscowym części terenów wsi Białorzeczka nie uwzględniono obowiązujących ograniczeń wynikających z ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu Pojezierze Sejneńskie, w tym obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.

Przyczyną powstania tej nieprawidłowości był brak aktualizacji planów miejscowych.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „nie dokonano aktualizacji (...)ze względu na brak

²³ Dz. U. z 2008 r., Nr 25 poz. 150 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo ochrony środowiska”.

budżetowych środków finansowych. To pociągnęło za sobą skutki nie określenia granic i sposobów zagospodarowania terenów prawnie chronionych (Natura 2000, Pojezierze Sejneńskie, Puszcza Augustowska). (...) W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wsi Białorzeczka nie wprowadzono zmian wynikających z ograniczeń zawartych w ustanowieniu obszaru chronionego obszaru Pojezierze Sejneńskie, z uwagi na brak środków finansowych na aktualizację planu”.

[Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 181-188]

3. Nie prowadzono rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, co było niezgodne z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „w Urzędzie Gminy nie prowadzono rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, z uwagi na przeoczenie tego obowiązku przez pracownika odpowiedzialnego za tego rodzaju sprawy”. [Dowód: akta kontroli, str. 6-7, 181-188]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak działań organów Gminy Giby 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 sierpnia) w Urzędzie Gminy Giby nie ustalano, nie pobierano i nie dochodzą 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 28 sierpnia 2013 r. nie istniały także zaległości z tytułu tych opłat.

[Dowód: akta kontroli, str. 70]

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 lipca) Wójt Gminy wydał 113²⁴ decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami przyrody, w tym 66 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 23 zabudowy zagrodowej, 13 zabudowy letniskowej, 7 obiektów usługowych. Nie wydawano decyzji dotyczących stacji benzynowych i elektrowni wiatrowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 71-78]

Analiza 44²⁵ (z 113) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu na obszarach objętych różnymi formami przyrody, wykazała że decyzje były wydawane prawidłowo z zachowaniem procedur określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj.

- we wszystkich sprawach uzyskano pozytywne uzgodnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”), a w przypadku wszystkich 5 decyzji dotyczących terenów położonych na obszarze Wigierskiego Parku Narodowego albo jego otuliny również Dyrektora Wigierskiego Parku Narodowego, zgodnie z art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- wszystkie decyzje 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 listy samorządu zawodowego urbanistów i architektów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym²⁶.
- decyzje zawierały analizę funkcji cech terenów przyległych oraz określały granice obszaru objętego analizą zgodnie z § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

²⁴ Z wyłączeniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

²⁵ W tym 23 dotyczących zabudowy mieszkaniowej, 7 zabudowy letniskowej, 7 obiektów usługowych, 7 zabudowy zagrodowej.

²⁶ Uprawniona osoba przygotowywała projekty decyzji na podstawie zawartych umów zleceń i o dzieło.

26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁷ 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 zabudowy²⁸,

- w 6 sprawach zezwolono na lokalizację nowych budynków (3 jednorodzinnych, 1 letniskowego, 1 usługowego, 1 w zabudowie zagrodowej) w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, ponieważ tereny były przeznaczone na cele zabudowy w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy w Gibach nr IV/91/92 z dnia 2 grudnia 1992 r., który obowiązywał do końca 2003 r. Było to zgodne z § 4 ust. 3 pkt 3 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie” oraz § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Sejneńskie”

[Dowód: akta kontroli, str. 79-80]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Prowadzony w Urzędzie Gminy rejestr decyzji o warunkach zabudowy nie odpowiadał formie określonej w załączniku Nr 1 rozporządzenia w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy. Rejestr nie zawierał adresów wnioskodawców, streszczenia ustaleń decyzji, danych dotyczących wygaśnięcia, stwierdzenia nieważności lub zmiany decyzji, a w roku 2010 także daty jej wydania.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „*prowadzony w Urzędzie Gminy rejestr decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu nie odpowiadał w pełni przepisom Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z uwagi na niewłaściwe wykonywanie zadań przez pracownika odpowiedzialnego za ten zakres*”.

[Dowód: akta kontroli, str. 97-108, 181-188]

Ocena częściowa

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

5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

W 2010-2013 (do 31 lipca) w Urzędzie Gminy prowadzono 5 postępowań w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia²⁹.

[Dowód: akta kontroli, str. 109]

Na dzień zakończenia kontroli NIK dla dwóch inwestycji polegających na:

- zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczego na potrzeby stolarni,
- zmianie sposobu użytkowania części budynku garażowo - gospodarczego na działalność gospodarczą - remont i naprawa pojazdów i maszyn rolniczych,

Wójt Gminy Giby wydał decyzje określające środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

W przypadku przedsięwzięć polegających na:

- budowie pensjonatu z częścią mieszkalną i gastronomiczną oraz przebudowie i rozbudowie budynku gospodarczego i wiaty grillowej,
- zmianie sposobu użytkowania budynku gospodarczego na cele mieszkalne i usługowe związane z naprawą pojazdów mechanicznych,

Wójt Gminy Giby umorzył postępowania administracyjne, odpowiednio ze względu na:

- opinie RDOŚ i Powiatowego Państwowego Inspektora Sanitarnego w Sejnach (dalej: „PPIS”) stwierdzające, że planowane przedsięwzięcie nie należy do katalogu przedsięwzięć określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r.

²⁷ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

²⁸ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

²⁹ Z wyłączeniem postępowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego.

- w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko³⁰,
- wycofanie wniosku przez inwestora.

W sprawie przedsięwzięcia polegającego na realizacji wytwórni palletu opałowego z infrastrukturą techniczną, Wójt Gminy Giby zawiesił postępowanie administracyjne do czasu przedłożenia raportu o oddziaływaniu na środowisko [Dowód: akta kontroli, str. 110]

Wszystkie 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 środowisko³¹,
- 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 wszystkich 4 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. Wszystkie 4 postanowienia były zgodne ze opiniami RDOŚ i PPIS. W 2 sprawach nałożono obowiązek przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, a w 2 nie nałożono takiego obowiązku,
- zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wszystkie 4 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. 110]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

6. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

Zarządzeniem nr 54/10 z 31 grudnia 2010 r., stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, Wójt Gminy Giby ustalił sposób organizacji i zasady wykonywania kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy. 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 pracy³² ustalono organizację i porządek pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników,

³⁰ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

³¹ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

³² Wprowadzonym zarządzeniem nr 4/07 Wójta Gminy Giby z dnia 29 marca 2007 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Pracy.

- regulaminem organizacyjnym³³ określono m.in. organizację Urzędu Gminy, zasady kierowania Urzędem Gminy, zakresy działania komórek organizacyjnych oraz zasady podpisywania pism i decyzji,
- wprowadzono kodeks etyki pracowników Urzędu Gminy³⁴,
- wprowadzono do stosowania procedurę zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy³⁵,
- upoważniono przeszkolonych pracowników Urzędu Gminy do wydawania i podpisywania w imieniu Wójta Gminy Giby decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia. [Dowód: akta kontroli, str. 111-178]

W latach 2010-2013 (do 31 lipca) w Urzędzie Gminy nie przeprowadzano kontroli wewnętrznych i zewnętrznych w zakresie objętym kontrolą NIK.

[Dowód: akta kontroli, str. 179]

W Urzędzie Gminy nie stosowano zaleceń wynikających pkt 2.6 załącznika do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³⁶, gdyż nie określono celów i zadań do realizacji w Urzędzie Gminy Giby, w tym dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby. [Dowód: akta kontroli, str. 179]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do zakończenia kontroli NIK w Urzędzie Gminy nie podejmowano działań zmierzających do zarządzania ryzykiem, co było niezgodne z art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych. Nie dokonano identyfikacji i oceny ryzyka oraz nie ustalono metod przeciwdziałaniu ryzyku w sposób określony w zarządzeniu nr 30/2011 Wójta Gminy Giby z 18 maja 2011 r.

Wójt Gminy Giby wyjaśnił, że „w Urzędzie Gminy Giby nie wdrożono procedur zarządzania ryzykiem określonych w Zarządzeniu nr 30/2011 Wójta Gminy Giby z dnia 18 maja 2011r. z uwagi na zaniedbanie pracownika zobowiązanego do wykonywania zarządzenia”.

[Dowód: akta kontroli, str. 179, 181-188]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, funkcjonujący w Urzędzie Gminy system kontroli zarządczej. NIK zwraca jednak uwagę, że niewdrożenie procedur zarządzania ryzykiem sprzyjało występowaniu ujawnionych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualnego studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 99,98% obszaru Gminy Giby nie pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody i położonych w bezpośredniej bliskości jezior. Sytuacja taka może doprowadzić do chaosu przestrzennego, powstawania rozproszony zabudowy oraz do degradacji walorów przyrodniczych Gminy Giby.

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 Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Zapewnienie zgodności przygotowywanego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Giby z przepisami art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, dokonywanie oraz

³³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 5/07 Wójta Gminy Giby z dnia 30 marca 2007 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Giby.

³⁴ Zarządzeniem nr 18/2011 Wójta Gminy Giby z 8 kwietnia 2011 r. w sprawie kodeksu etyki pracowników Urzędu Gminy Giby.

³⁵ Zarządzeniem nr 30/2011 Wójta Gminy Giby z 18 maja 2011 r. w sprawie wdrożenia procedury wyznaczania celów i zadań oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy Giby oraz w gminnych jednostkach organizacyjnych.

³⁶ Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84.

³⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

przekazywanie Radzie Gminy Giby, co najmniej raz w czasie jej kadencji, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocen w postępie w opracowywaniu planów miejscowych oraz opracowywanie wieloletnich programów ich sporządzania, stosownie do przepisu art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

3. Podjęcie działań w celu zmiany obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w sposób zapewniający ich zgodność z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.
4. Rozważenie objęcia całego obszaru Gminy Giby nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.
5. Założenie i prowadzenie rejestru miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę, zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
6. Dostosowanie prowadzonego rejestru decyzji o warunkach zabudowy do wymogów określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.
7. 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 1 października 2013 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up. WICEDYREKTOR
Marian Minkiewicz

.....
podpis

.....
podpis