



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-08/2013
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 87259 z dnia 25 września 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Jeleniewo, ul. Słoneczna 3, 16-404 Jeleniewo (dalej zwany „Urzędem”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Urynowicz - Wójt Gminy Jeleniewo ¹ [Dowód: akta kontroli, str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie² działalność organów Gminy Jeleniewo w zakresie zapewnienia ładu przestrzennego oraz przestrzegania wymagań ochrony przyrody w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo³ i w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena negatywna wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów Gminy Jeleniewo (7,73%) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieprzeprowadzenia analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Jeleniewo, nieoceniają postępowania w opracowywaniu planów miejscowych i nieopracowywania wieloletnich programów ich sporządzania, co skutkowało brakiem oceny aktualności studium i planów miejscowych,
- nieuwzględnienia w studium 3 (z 8) obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody oraz aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Jeleniewo obszarów Natura 2000, obszaru chronionego krajobrazu oraz 6 (z 19) pomników przyrody,
- nieuwzględnienia w obowiązujących planach miejscowych aktualnych ograniczeń wynikających z ustanowienia obszaru chronionego krajobrazu.

Natomiast pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, należy ocenić wydawanie przez Wójta Gminy Jeleniewo decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia odnoszących się do obszarów objętych ochroną przyrody⁴.

¹ Od 6 grudnia 2010 r. W okresie od 5 grudnia 2006 r. do 5 grudnia 2010 r. Wójtem Gminy Jeleniewo był Sławomir Adam Bielski.

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

³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo przyjęte uchwałą nr XXV/160/2000 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 13 października 2000 r., zwane dalej „studium”.

⁴ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 30 września).

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 Jeleniewo wynosi 13.136 ha. Na jej terenie znajduje się 8 obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 2-6 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody⁵, tj.:

- istniejący od 1963 roku Rezerwat Przyrody „Jezioro Hańcza”, którego granice i przedmiot ochrony ustalone zostały zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z 10 maja 1963 r.⁶,
- utworzony w 1972 roku Rezerwat Przyrody „Głazowisko Bachanowo nad Czarną Hańczą”, którego granice, cel i przedmiot ochrony określone zostały w zarządzeniu nr 130 Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 27 października 1972 r.⁷,
- istniejący od 1988 roku Rezerwat Przyrody „Głazowisko Łopuchowskie” powołany zarządzeniem Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego z dnia 1 lipca 1988 r.,
- utworzony w 2001 roku Rezerwat Przyrody „Rutka”, którego granice i przedmiot ochrony ustalone zostały w rozporządzeniu Nr 7/01 Wojewody Podlaskiego z dnia 30 marca 2001 r. w sprawie uznania obiektu „Rutka” za rezerwat przyrody⁸,
- utworzony w 1976 roku⁹ Suwalski Park Krajobrazowy, którego granice i przedmiot ochrony ustalone zostały w rozporządzeniu Nr 4/06 Wojewody Podlaskiego z dnia 31 sierpnia 2006 r. w sprawie Suwalskiego Parku Krajobrazowego¹⁰,
- utworzony w 1991 roku¹¹ Obszar Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, którego granice, cel i przedmiot ochrony zostały określone w rozporządzeniu Nr 20/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r.¹²,
- zatwierdzone decyzją Komisji Europejskiej z dnia 10 stycznia 2011 r.¹³ projektowane specjalne obszary ochrony siedlisk Natura 2000 „Ostoja Suwalska” (kod obszaru PLH200003), oraz „Jeleniewo” (kod obszaru PLH200001), istniejące od 2004 roku,
- 19 pomników przyrody w postaci głazów narzutowych i drzew.

Obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody określonymi w art. 6 ust. 1 pkt 2-6 ustawy o ochronie przyrody obejmują około 10.655 ha, tj. 78,02% powierzchni Gminy Jeleniewo. [Dowód: akta kontroli, str. 5-6]

Obowiązujące od 2000 roku studium¹⁴ obejmuje cały obszar Gminy Jeleniewo. Do zakończenia kontroli NIK, nie dokonywano zmian w studium. Rada Gminy Jeleniewo 30 marca 2011 r. podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia nowego studium¹⁵. Wydatki (w kwocie 36.900 zł) dotyczące sporządzenia nowego studium zawarto w projekcie budżetu Gminy na 2012 r. W celu realizacji powyższej uchwały 14 października 2011 r. zawarto umowę na wykonanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

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

⁶ MP Nr 48, poz. 244.

⁷ MP Nr 53, poz. 283.

⁸ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 147, poz. 832.

⁹ Uchwała Nr III/14/76 Wojewódzkiej Rady Narodowej w Suwałkach z dnia 12 stycznia 1976 r. (Dz. Urz. WRN Nr 1, poz. 3.)

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 221, poz. 2157 ze zm.

¹¹ Rozporządzenie Nr 6/91 Wojewody Suwalskiego z dnia 2 maja 1991 r. w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na obszarach chronionego krajobrazu i wokół jezior województwa suwalskiego (Dz. Urz. Woj. Suw. Nr 17, poz. 167).

¹² Rozporządzenie w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu "Pojezierze Północnej Suwalszczyzny" (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 733 ze zm.). Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie obszaru chronionego krajobrazu”.

¹³ 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). Obecnie obowiązuje Decyzja wykonawcza Komisji Europejskiej z dnia 16 listopada 2012 r. w sprawie przyjęcia szóstego zaktualizowanego wykazu terenów mających znaczenie dla Wspólnoty składających się na kontynentalny region biogeograficzny (Dz. Urz. UE. L Nr 24, str. 58).

¹⁴ Przyjęte uchwałą Nr XXV/160/200 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 13 października 2000 r.

¹⁵ Uchwała Nr V/28/2011 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 30 marca 2011 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo.

Gminy Jeleniewo za kwotę 36.900 zł¹⁶. Do zakończenia kontroli NIK, zakończono I etap prac związany ze zgrupowaniem i opracowaniem materiałów planistycznych.

[Dowód: akta kontroli, str. 7-67, 250]

W studium stosownie do przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁷ określono pięć (z 8) znajdujących się na terenie Gminy obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody: Rezerwaty Przyrody: „Jezioro Hańcza”, „Głazowisko Bachanowo nad Czarną Hańczą”, „Głazowisko Łopuchowskie”, Suwalski Park Krajobrazowy, Obszar Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz 13 (z 19) pomników przyrody.

[Dowód: akta kontroli, str. 18-21]

W studium wskazano obszary, dla których sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe: 1) terenów leżących w granicach zwartej zabudowy wsi dla których nie określono zasad podziału na działki budowlane, zasad zabudowy i zasad obsługi komunikacyjnej, 2) terenów wyznaczonych jako strefy inwestowania, 3) terenów podlegających ochronie. Wskazano jako tereny predysponowane do przeznaczenia pod zabudowę zagrodową, mieszkalną, usługową, produkcyjną i turystyczno-wypoczynkową, obszary istniejącej zwartej zabudowy miejscowości położonych na terenie Gminy Jeleniewo oraz tereny przeznaczone pod zabudowę w obowiązującym w 1999 roku miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo.

[Dowód: akta kontroli, str. 26-31]

Do zakończenia kontroli NIK, na terenie Gminy Jeleniewo obowiązywało pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących łączną powierzchnię 1.015,4 ha, tj. 7,73% powierzchni Gminy.

[Dowód: akta kontroli, str. 63]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonywano i nie przedstawiano Radzie Gminy Jeleniewo analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Jeleniewo. 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 11 listopada 2006 r., od 12 listopada 2006 r. do 20 listopada 2010 r. i od 21 listopada 2010 r. do 21 listopada 2014 r. Na skutek braku tych działań nie dokonywano oceny aktualności studium, a Rada Gminy nie podjęła uchwały w sprawie aktualności studium i planów miejscowych.

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że „analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Jeleniewo nie były wykonywane na potrzeby Gminy, w związku z brakiem środków finansowych na ten cel”.

[Dowód: akta kontroli, str. 63-70]

2. W studium, mimo wymogu wynikającego z przepisów art. 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 9 oraz ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- nie uwzględniono aktualnych uwarunkowań wynikających z położenia na terenie Gminy Jeleniewo Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, 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 wodnych¹⁸,
- nie określono 3 z 8 obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody na terenie Gminy Jeleniewo, tj.: Rezerwatu Przyrody „Rutka”, specjalnych obszarów ochrony siedlisk Natura 2000 „Ostoja Suwalska” oraz „Jeleniewo”, powstałych po uchwaleniu studium 13 października 2000 r. oraz uwarunkowań wynikających z ich położenia na terenie Gminy,

¹⁶ Umowa z Pracownią Projektową A.-P., aneksowana 28 czerwca 2013 r. w zakresie harmonogramu prac.

¹⁷ Dz. U. z 2012 r. poz. 647 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

¹⁸ Zakaz został wprowadzony § 2 ust 1 pkt 7 rozporządzenia nr 18/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 września 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na Obszarach Chronionego Krajobrazu województwa suwalskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 142, poz. 1901.).

- nie ujęto sześciu (z 19) pomników przyrody w postaci drzew, z czego dwa pomniki utworzone były w latach 1994 i 1996¹⁹, natomiast pozostałe cztery w 2008 roku²⁰.

Wszystkie formy ochrony przyrody (za wyjątkiem dwóch pomników przyrody utworzonych w 1994 i 1996 roku) powstały po uchwaleniu studium w 2000 roku.

Podstawową przyczyną powstania tej nieprawidłowości był brak aktualizacji obowiązującego studium.

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że „nie dokonywano zmian w studium, w poszczególnych częściach np. obszarów chronionych, gdyż prace związane ze zmianami studium wiązały się z poniesieniem dodatkowych kosztów. Stwierdzono, że obowiązujące (od 2000 roku) studium nie zaspokaja potrzeb aktualnych kierunków zagospodarowania terenów, podjęto uchwałę nr V/28/2011 z dnia 30.03.2011 r. o zmianie całego studium i przystąpiono do jego opracowywania.”

[Dowód: akta kontroli, str. 18-21, 65-70]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność organów Gminy Jeleniewo 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

2.1. W latach 1994-2003 na terenie Gminy Jeleniewo obowiązywał plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzony uchwałą Rady Gminy w Jeleniewie nr 29/94 z dnia 3 listopada 1994 r.²¹, który obejmował cały jej obszar.

W latach 2010-2013 (do 30 września) na terenie Gminy Jeleniewo obowiązywało pięć miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego:

- przyjęty uchwałą nr XXXIII/188/06 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 27 kwietnia 2006 r. plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda – „Park elektrowni wiatrowych”, obejmujący obszar o pow. 298 ha,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Podwysokie Jeleniewskie, Okrągłe, Prudziszki i Żywa Woda, obejmujący obszar o powierzchni 467 ha, przyjęty uchwałą nr XII/67/08 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 13 lutego 2008 r.,
- zatwierdzony uchwałą nr XV/93/08 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 30 maja 2008 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Malesowizna, Okrągłe i Zarzecze Jeleniewskie, obejmujący obszar o powierzchni 143 ha,
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Wołownia i Leszczewo, obejmujący obszar o powierzchni 67,4 ha, przyjęty uchwałą nr XVIII/99/2012 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 28 września 2012 r.,
- przyjęty uchwałą nr XXIV.142.2013 Rady Gminy Jeleniewo z dnia 25 kwietnia 2013 r. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV, obejmujący obszar o powierzchni 40 ha.

[Dowód: akta kontroli, str. 70]

W okresie objętym kontrolą zostały uchwalone dwa miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego: części wsi Wołownia i Leszczewo oraz dwutorowej napowietrznej linii elektroenergetycznej 400kV. Analiza prac prowadzonych nad miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego części wsi Wołownia i Leszczewo wykazała, że były one prowadzone zgodnie z przepisami prawa. I tak:

- stosownie do art. 17 pkt 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

¹⁹ Grusza pospolita - rozp. Nr 32/96 Woj. Suw. z dnia 26-06-96 (Dz. Urz. Woj. Suw. Nr 49, poz. 139), grab pospolity - rozp. Nr 222/98 Woj. Suw. z dnia 28-12-94 (Dz. Urz. Woj. Suw. Nr 74, poz. 510).

²⁰ Klon pospolity, wierzba biała, dwie Lipy drobnolistne utworzone na mocy rozporządzenia nr 10/08. Wojewody Podlaskiego z 22 września 2008 r. w sprawie ustanowienia pomników przyrody (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 228, poz. 2333).

²¹ Dz. Urz. woj. Suwalskiego Nr 39, poz. 297.

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 „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz obszaru Natura 2000 – PLH200001 „Jeleniewo”. 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, który nie dotyczy terenów przeznaczonych pod zabudowę w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo, uchwalonym przed dniem 1 stycznia 1995 r., który utracił moc z dniem 31 grudnia 2003 r. 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 i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o ochronie przyrody określono granice wszystkich obszarów i obiektów chronionych ustanowionych na terenie objętym planem,
- uzyskano niezbędne opinie, uzgodnienia, w tym m.in.: Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska Wydziałem Spraw Terenowych w Suwałkach, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Sejnach, Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych 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 środowisko²² poddano projekt planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko opiniowaniu przez właściwe organy: Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOS”) oraz Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego,
- zapewniono możliwość udziału społeczeństwa w postępowaniu, co zgodne było z przepisem art. 55 ust. 1 ustawy 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. 70, 81-83]

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie dokonywano zmian w przyjętych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w latach 2003-2006.

[Dowód: akta kontroli, str. 63]

W Urzędzie, zgodnie z przepisem art. 31 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym prowadzono rejestr miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wniosków o ich sporządzenie lub zmianę. [Dowód: akta kontroli, str. 62, 76-77]

²² Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

2.2. Koszty sporządzenia dokumentów planistycznych trzech przyjętych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²³ (uchwalonych przed 2008 rokiem) uwzględniających budowę elektrowni wiatrowych, zostały sfinansowane przez podmioty zainteresowane zmianą planu tj. firmy zamierzające wybudować na terenie objętym planami parki elektrowni wiatrowych.

Gmina nie ponosiła kosztów związanych z opracowywaniem tych planów. Zgodnie z art. 21 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, koszty sporządzenia planu obciążają budżet gminy (ust. 1) lub budżet państwa, województwa, powiatu (ust. 2). Udział finansowy inwestorów prywatnych przy opracowywaniu planów nie został wprost unormowany.

Prace związane z uchwaleniem dwóch z tych miejscowych planów²⁴ podjęte zostały na wniosek firm prywatnych, które również wraz z Wójtem Gminy Jeleniewo dokonywały odbioru projektów tych planów. Na mocy postanowień zawartych umów²⁵, koszty opracowania planów oraz koszty korespondencji i komunikatów, a także opinii związanych z realizacją procedury planistycznej ponosiły firmy zainteresowane. Mimo takich postanowień dotyczących finansowania prac związanych z uchwalaniem wszystkich planów, w § 6 umowy z dnia 28 czerwca 2007 r. określono, że w przypadku wystąpienia dodatkowych prac projektowych, których wartość nie przekroczy 20% wartości zamówienia wykonawca wykona je na dodatkowe zamówienie Urzędu.

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że takie prace nie wystąpiły, a ewentualne koszty tych prac mimo takich zapisów w umowie pokryte zostałyby przez finansującego.

W jednej z umów dotyczącej wykonania projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Podwysokie Jeleniewskie, Okragłe, Prudziszki i Żywa Woda nie wskazano roku jej zawarcia. Wójt Gminy wyjaśnił, że było to powodem przeoczenia, natomiast dokładną datę jej zawarcia (6 października 2006 r.) wskazano w harmonogramie stanowiącym załącznik do umowy. [Dowód: akta kontroli, str. 269-300]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nie dokonywano i nie przedstawiano Radzie Gminy Jeleniewo analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy Jeleniewo. Nie oceniano postępów w opracowywaniu planów miejscowych i nie opracowano wieloletniego programu ich sporządzania w nawiązaniu do ustaleń studium. Zgodnie z art. 32 ust. 1-2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymienione analizy i ocena powinny być dokonywane co najmniej raz w czasie kadencji Rady, 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, a Rada Gminy nie podejmowała w tej sprawie uchwał stosownie do art. 32 ust. 2 i 3 cytowanej ustawy. Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że działania te nie były podejmowane z uwagi brak środków finansowych na ten cel.

Wydatki Urzędu z tytułu sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w latach 2010-2013 (do 30 września) wyniosły 90.176,70 zł.

[Dowód: akta kontroli, str. 63-70, 78]

2. Dwa²⁶ (z trzech) uchwalonych w latach 2006-2008 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarach objętych ochroną przyrody były nieaktualne, ponieważ przy ich uchwalaniu nie uwzględniono obowiązującego od 5 października 2004 r. zakazu lokalizowania obiektów budowlanych

²³ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Podwysokie Jeleniewskie, Okragłe, Prudziszki i Żywa Woda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Malesowizna, Okragłe i Zarzecze Jeleniewskie.

²⁴ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi: Podwysokie Jeleniewskie, Okragłe, Prudziszki i Żywa Woda.

²⁵ Umowa zawarta między Gminą Jeleniewo, a Pracownią Projektową A.-P. z dnia 15 lutego 2005 r., umowa z 6 października (roku nie podano), umowa między Gminą Jeleniewo, a Zakładem Projektowo-Wykonawczym „T.” z 28 czerwca 2007 r.

²⁶ Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda, uchwalonym w 2006 roku oraz miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego części wsi: Podwysokie Jeleniewskie, Okragłe, Prudziszki i Żywa Woda przyjętym w 2008 roku.

w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych²⁷. Było to niezgodne z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 w związku z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust. 1 pkt 1 Prawo ochrony środowiska²⁸.

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że w ww. planach „nie zostały uwzględnione zakazy lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z uwagi na przeoczenie tych zapisów na etapie projektowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”.

[Dowód: akta kontroli, str. 65-70 ,79-84]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Trzy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego²⁹ zostały przyjęte bez uwag w stosunku do projektów przedstawionych przez wykonawców. Urząd Gminy nie dysponował dokumentacją dotyczącą sposobu wyłonienia wykonawców, którzy opracowywali projekty planów oraz dotyczących ich uchwał. Zgodnie z postanowieniami: § 8 umowy z 15 lutego 2005 r., § 7 umowy z 6 października 2006 r. oraz § 4 porozumienia z 28 czerwca 2007 r. wykonawcy porozumienia zobowiązani byli m.in. do czuwania nad prawidłowością procedury planistycznej, kompletowania dokumentów planistycznych, koordynacji prac planistycznych. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli takie zapisy w umowach mogły przyczynić się do znacznego ograniczenia wpływu Gminy na realizację, kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, która zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy do jej zadań.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie brak działań organów Gminy Jeleniewo celem dokonania aktualizacji planów miejscowych pod kątem spełnienia wymogów prawa w zakresie ochrony przyrody.

Ocena cząstkowa

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 Gminy Jeleniewo dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Wołownia i Leszczewo podjętej 28 września 2012 r. określono stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę planistyczną, o której mowa w art. 36 ust. 4 tej ustawy. Przyjęte stawki procentowe, stanowiące podstawę do ustalenia jednorazowej opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości wynosiły odpowiednio: dla terenów oznaczonych symbolami: MN (zabudowa jednorodzinna), MNU (zabudowa jednorodzinna z usługami), MP (zabudowa pensjonatowo-mieszkańcowa), ML (zabudowa letniskowa) – 20%, a w odniesieniu do pozostałych terenów objętych planem nie określono stawki procentowej stwierdzając, że ich wartość nie ulegnie zmianie w związku z uchwaleniem planu (do obszarów tych należały m.in. tereny zabudowy zagrodowej). Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że „uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Wołownia – Leszczewo nie zmieniło przeznaczenia terenów oznaczonych jako zabudowa zagrodowa, nie zmieniło ich wartości więc określenie stawki było bezzasadne”.

Do zakończenia kontroli NIK, Wójt Gminy Jeleniewo nie ustalał i nie pobierał jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, ponieważ do Urzędu Gminy nie wpłynęły informacje o obrocie nieruchomościami położonymi na terenach, dla których została określona stawka procentowa służąca naliczaniu opłaty planistycznej. Do Urzędu Gminy wpłynęło natomiast pięć aktów notarialnych potwierdzających zbycie nieruchomości objętych wymienionym planem stanowiących zabudowę zagrodową dla której nie przewidziano naliczania opłaty planistycznej. [Dowód: akta kontroli, str. 65-70, 85-125]

²⁷ Zakaz został wprowadzony § 2 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia nr 18/04 Wojewody Podlaskiego z dnia 16 września 2004 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie zasad gospodarki przestrzennej na Obszarach Chronionego Krajobrazu Województwa Suwalskiego (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 142, poz. 1901.) i utrzymany w rozporządzeniu w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierze Północnej Suwalszczyzny.

²⁸ Dz. U. z 2008 r., nr 25 poz. 150 ze zm. Ustawa zwana dalej: „Prawem ochrony środowiska”.

²⁹ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Podwysokie Jeleniewskie, Okragłe, Prudziszki i Żywa Woda oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Malesowizna, Okragłe i Zarzecze Jeleniewskie.

W uchwale dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dwutorowej, napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV – przyjętej 25 kwietnia 2013 r. dla terenów oznaczonych symbolem E (tereny obiektów infrastruktury elektroenergetycznej) – w granicach obszaru objętego planem ustalono stawkę procentową służącą naliczeniu opłaty planistycznej w wysokości 0%, a dla pozostałych terenów objętych tym planem wskazano, że określanie wysokości stawki nie ma zastosowania ze względu na brak zmiany przeznaczenia tych terenów. Do zakończenia kontroli NIK do Urzędu Gminy nie wpłynęły akty notarialne potwierdzające zbycie nieruchomości objętych wymienionym planem. Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że „przeznaczenie tych terenów ma służyć celowi publicznemu, wartość tych terenów nie wzrośnie, w związku z powyższym nie ustalono stawki procentowej, która podlegałaby opłacie planistycznej.”

[Dowód: akta kontroli, str. 65-70, 126-133]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki 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) Wójt Gminy Jeleniewo wydał ogółem 79³⁰ decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody, w tym 31 decyzji dotyczyło zabudowy mieszkaniowej, 2 zabudowy letniskowej, 21 zabudowy zagrodowej, 3 zabudowy usługowej, a 21 innych obiektów. Nie wydawano decyzji dotyczących stacji benzynowych i elektrowni wiatrowych.

[Dowód: akta kontroli, str. 134]

Analiza 24³¹ (z 79) decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (w tym wszystkich 3 dotyczących obiektów usługowych) na obszarach objętych różnymi formami przyrody wykazała, że 23 decyzje zostały wydane z zachowaniem procedur określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. I tak:

- 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 osoby wpisane na listy samorządu zawodowego urbanistów i architektów, zgodnie z art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³²,
- 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 przestrzennego³³ 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 zabudowy³⁴,
- w jednym przypadku zezwolono na lokalizację budynku mieszkalnego na cele agroturystyki, w pasie ochronnym wód szerokości 100 m od linii brzegowej, ponieważ teren ten był przeznaczony na cele zabudowy w planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Jeleniewo zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy w Jeleniewie nr 29/94 z dnia 3 listopada 1994 r.³⁵, który obowiązywał do końca 2003 r. Było to zgodne

³⁰ Z wyłączeniem decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

³¹ W tym 30 dotyczących zabudowy mieszkaniowej, 7 obiektów usługowych, 5 zabudowy w zabudowie zagrodowej, 1 zabudowy letniskowej.

³² Uprawnione osoby przygotowywały projekty decyzji na podstawie zawartych umów zleceń i o dzieło.

³³ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

³⁴ Dz. U. Nr 164, poz. 1589.

³⁵ Dz. Urz. Woj. Suwalskiego Nr 43, poz. 333.

- z § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie obszaru chronionego krajobrazu,
- we wszystkich 23 sprawach 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. 134]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z 3 stycznia 2011 r. (IZP.7331-56/10) dotycząca ustalenia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie ogólnodostępnego pomostu drewnianego w kształcie litery „L” oraz trzech bali drewnianych do cumowania łódek wędkarskich, zlokalizowanego na jeziorze Szurpiły (pomost dostępny z działki nr 50/2) została wydana wbrew przepisom art. 60 ust. 1 w związku z art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez uzyskania wymaganego uzgodnienia RDOŚ. Wójt Gminy wyjaśnił, że *„decyzja dotyczyła nieznacznej i nieistotnej zmiany już uprzednio wydanej decyzji, która była uzgadniana z właściwymi organami, zatem w ocenie pracownika zajmującego się sprawą nie było potrzeby jej ponownego uzgadniania. Uprawniona urbanistka odpowiedzialna za przygotowanie zmiany decyzji nie wymagała dodatkowych uzgodnień”*. [Dowód: akta kontroli, str. 65-70, 136-144]
2. W 16 (z 24 analizowanych) sprawach, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³⁶ oraz nie wskazano stronom postępowania nowego terminu załatwienia sprawy, wbrew przepisom art. 36 § 1 Kpa. I tak na przykład:
 - w sprawie nr PFE.7331-10/10 wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 10 lutego 2010 r., a decyzję wydano 5 lipca 2010 r. (po 136 dniach),
 - w sprawie nr IZP.6730.08.2011 wniosek o ustalenie warunków zabudowy złożono 4 lutego 2012 r., a decyzję wydano 7 czerwca 2012 r. (po 123 dniach).

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że *„informacja o nowym terminie załatwienia sprawy nie była przekazywana stronom postępowania administracyjnego ze względu na duże obciążenie budżetu kosztami korespondencji”*. [Dowód: akta kontroli, str. 65-70, 135]

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

Ocena cząstkowa

5. Decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 (do 30 września) do Urzędu wpłynęły 24³⁷ wnioski w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, w tym 20 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 10 sprawach wydaniem decyzji stwierdzających brak potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko,
- w pięciu przypadkach wydaniem decyzji o umorzeniu postępowania,
- w jednej sprawie wydaniu decyzji ustalającej środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia.

³⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

³⁷ Z wyłączeniem postępowań dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Prowadzone postępowania dotyczyły m.in.:

- budowy elektrycznego wyciągu nart wodnych wraz z urządzeniami towarzyszącymi i zapleczowymi na jeziorze Szelment Wielki oraz budowy parku linowego i ścianki wspinaczkowej na terenie Wojewódzkiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „SZELMENT” (działka geod. nr 179, obręb Udryn, gm. Jeleniewo oraz nr 5/14, 14/12 i 14/15 obręb Szelment, gm. Szypliszki położonej na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” oraz Natura 2000 „Jeleniewo”. Projekt budowlany tego przedsięwzięcia dołączony do wniosku w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zakładał m.in. wykonanie drogi dojazdowej (dla obsługi technicznej i dojazdu awaryjnego do wyciągu), której budowa związana była z wykonaniem prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu (uksztaltowanie skarpy nad jeziorem). Przeprowadzone postępowanie zostało zakończone wydaniem decyzji o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że decyzja została wydana, gdyż w przypadku innej lokalizacji drogi dojazdowej „należałoby wykonać dodatkowe drogi dojazdowe i uzbrojenie terenu, co pociągałoby za sobą o wiele większą ingerencję w naturalne ukształtowanie skarpy znajdującej się nad jeziorem Szelment Wielki. RDOŚ i PPIS pozytywnie zaopiniowali planowane przez wnioskodawcę przedsięwzięcie. Żaden z organów opiniujących nie wnosił uwag.” Dodatkowo w uzasadnieniu decyzji wskazano, że „budowle dostosowane będą do istniejącego ukształtowania terenu, istniejącego zadrzewienia oraz do planowanej zabudowy”;
- budowy obory wolnostanowiskowej na głębokiej ściółce na obsadę ok. 100 DJP, na działce nr 215/2 obręb geodezyjny Żywa Woda położonej na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Przeprowadzone postępowanie zostało zakończone wydaniem decyzji o braku potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, mimo że Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Suwałkach (dalej: „PPIS”) wyraził opinię³⁸, w której stwierdził obowiązek przeprowadzenia takiej oceny. Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że wydał decyzję niezgodną ze stanowiskiem PPIS gdyż „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części wsi Żywa Woda, nie zakazuje w istniejącej zabudowie budowy nowych budynków gospodarstw rolniczych, celem polepszenia ich standardu technicznego i użytkowego. Ponadto ww. decyzja została utrzymana w mocy przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach (decyzja nr KO.602/17/11 z dnia 3.08.2011 r.)”;
- budowy elektrowni wiatrowej „Okragłe”, na działkach nr 52 i 57; obręb Okragłe, położonej na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Przeprowadzone postępowanie zostało zakończone wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. W przedłożonym przez inwestora raporcie o oddziaływaniu na środowisko wskazano, iż „planowana elektrownia, jako duży obiekt techniczny, w obrębie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”, przyczyni się do dalszej zmiany krajobrazu tego terenu”. Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że ww. decyzja została wydana gdyż „rozporządzenie w sprawie obszaru chronionego krajobrazu nie zawiera zakazu budowy tego typu obiektów. Do raportu o oddziaływaniu na środowisko projektowanej elektrowni wiatrowej „Okragłe” sporządzonego przez Biuro Projektów Wdrożeń Proekologicznych w Gdańsku organy opiniujące, tj. RDOŚ i PPIS nie wnosiły uwag, ani zastrzeżeń;
- budowy turbiny wiatrowej w lokalizacji „Okragłe”, na działce nr 108, obręb Okragłe położona na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Prowadzone postępowanie zostało zawieszono do czasu przedłożenia raportu oddziaływania na środowisko;

³⁸ Opinia nr 26/0/NZ/11 z 25 marca 2011 r.

- budowy turbiny wiatrowej w lokalizacji „Podwysokie Jeleniewskie”, na działce nr 107/4, obręb Podwysokie Jeleniewskie położona na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Prowadzone postępowanie zostało zawieszono do czasu przedłożenia raportu oddziaływania na środowisko;
- budowy farmy wiatrowej „Malesowizna” na działkach nr 15/1, 17/1, 11/8, 14/8, 20/15, 24/1, 20/4 obręb Malesowizna znajdujących się na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”. Prowadzone postępowanie zostało zawieszono do czasu przedłożenia raportu oddziaływania na środowisko;
- budowy farmy wiatrowej „Zarzecze Jeleniewskie” na działkach nr 35/6, 16/5, 18/1, 35/19, 37/1, 19/1 obręb Zarzecze Jeleniewskie znajdujących się na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” i Natura 2000. Prowadzone postępowanie zostało zawieszono do czasu przedłożenia raportu oddziaływania na środowisko. [Dowód: akta kontroli, str. 148-149, 151-228]

Analiza wszystkich 20 postępowań administracyjnych w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia wykazała, że 19 z nich prowadzonych było prawidłowo, bowiem:

- do wniosków o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dołączono wymagane dokumenty, tj. kartę informacyjną przedsięwzięcia, 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 pięciu 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 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 w sprawie, 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 wszystkich pięciu przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, wydano postanowienie dotyczące przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Wszystkie postanowienia były zgodne z opiniami RDOŚ i PPIS,
- zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku wszystkie pięć ostatecznych decyzji administracyjnych kończących postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia zostało wydanych przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu,
- wydane decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji analizowanych przedsięwzięć były zgodne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. [Dowód: akta kontroli, str. 148-149]

W latach 2010-2013 (do 30 września) 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. 150]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wójt Gminy Jeleniewo wydając decyzję³⁹ o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia polegającego m.in. na budowie parku linowego na terenie Wojewódzkiego Ośrodka Sportu i Rekreacji „SZELEMENT”, stwierdził zgodność lokalizacji tego przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki⁴⁰.

Stosownie do postanowień § 22 miejscowego planu, teren 13R, na którym zamierzano realizować przedsięwzięcie stanowił teren rolniczy, na którym w zakresie przeznaczenia podstawowego, ustalono utrzymanie użytków zielonych w formie pastwisk. Plan miejscowy na obszarze 13R dopuszczał jedynie:

- lokalizację infrastruktury technicznej, której realizacja nie wymaga trwałego wyłączenia gruntów z użytkowania rolniczego (§ 22 ust. 4 pkt 1),
- wykorzystanie terenu w okresie zimowym na potrzeby centrum sportów zimowych, w tym realizacji tymczasowych obiektów pomocniczych i usługowych – np. małej gastronomii (§ 22 ust. 4 pkt 2),
- organizowanie w sezonie zimowym imprez masowych (§ 22 ust. 2).

Wójt Gminy wyjaśnił, że decyzja „została wydana na podstawie wniosku Inwestora, w którym nie było zapisu, że teren przedsięwzięcia posiada uchwalony przez Radę Gminy szki miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zapis o zgodności przedsięwzięć z mpzp znalazł się w uzasadnieniu uzgodnienia Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku (Postanowienie RDOŚ-20WOOŚ-II-66130-243/10kg z dnia 21 maja 2010 r. strona 2 akapit 3), wyrażającym opinię o nie nakładaniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko dla niniejszego przedsięwzięcia. Odstąpiono od badania zgodności budowy urządzeń towarzyszących i zapleczych wyciągu nart wodnych oraz parku linowego i ścianki wspinaczkowej z m.p.z.p., ponieważ zapisy zawarte w Postanowieniu są wiążące dla organu wydającego decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach. Wójt Gminy Jeleniewo w toku prowadzonego postępowania, ocenił zakres oddziaływania oraz kumulację uciążliwości przedsięwzięć.”

Zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku Wójt wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony. [Dowód: akta kontroli, str.151-177, 306-308, 311-314]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości wydawanie przez Wójta Gminy Jeleniewo decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

6. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

6.1. Zarządzeniem nr 13/10 z 17 grudnia 2010 r.⁴¹, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴², ustalono sposób prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasady jej koordynacji. Zapewniono jej funkcjonowanie w zakresie wynikającym

³⁹ Decyzja nr OŚK.7610-7/10 z dnia 1 czerwca 2010 r.

⁴⁰ Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki przyjęty uchwałą Nr XXIX/201/06 Rady Gminy Szypliszki z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 181, poz. 1688) i zmieniony uchwałami Rady Gminy Szypliszki Nr XXXI/216/06 z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 234, poz. 2289) oraz Nr XVI/122/08 z dnia 5 sierpnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 211, poz. 2136).

⁴¹ Zarządzenie Wójta Gminy Jeleniewo z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie określenia sposobu prowadzenia kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy Jeleniewo i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasad jej koordynacji.

⁴² Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

z art. 68 ust. 2 pkt 1-6 ustawy o finansach publicznych. Do dnia zakończenia kontroli NIK, w Urzędzie m.in.:

- regulaminem organizacyjnym⁴³ określono m.in. organizację oraz zasady kierowania Urzędem, zakresy działania komórek organizacyjnych, zasady podpisywania pism i decyzji,
- zarządzeniem nr 5/1/2011 z 30 czerwca 2011 r.⁴⁴ wprowadzono Regulamin Postępowania Etycznego Pracowników Urzędu Gminy Jeleniewo,
- zarządzeniem nr 16/12 z 27 lipca 2012 r. określono instrukcję obiegu, kontroli archiwizowania dokumentów finansowo-księgowych,
- upoważniono przeszkolonych pracowników Urzędu do wydawania i podpisywania w imieniu Wójta Gminy Jeleniewo decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania. [Dowód: akta kontroli, str. 229-249]

6.2. W latach 2010-2013 (do 30 września) w Urzędzie nie prowadzono kontroli zewnętrznych w zakresie objętym kontrolą NIK.

Wójt Gminy Jeleniewo sporządził oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok 2011 i rok 2012, jak również określał cele i zadania do realizacji w Urzędzie Gminy Jeleniewo.

[Dowód: akta kontroli, str. 251-256]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w Urzędzie procedurę zarządzania ryzykiem w zakresie m.in. identyfikacji, oceny i ustalania metod przeciwdziałania ryzyku, monitorowania procesu i dokonywania zmian określono dopiero 16 września 2013 r. mimo, że zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁴⁵ obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej zapewniającej zarządzanie ryzykiem powstał 1 stycznia 2010 r.

Wójt Gminy Jeleniewo wyjaśnił, że procedury zarządzania ryzykiem zostały wprowadzone z opóźnieniem gdyż wpływ na to miały „trudności z jego zdefiniowaniem. Zaangażowanie licznej grupy pracowników Urzędu umożliwiło określenie procedur i wdrożenie systemu zarządzania ryzykiem”. [Dowód: akta kontroli, str. 65-70, 257-268]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Urzędzie Gminy kontroli zarządczej. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują jednak na potrzebę przeanalizowania procedur dotyczących efektywności i skuteczności działań związanych z zapewnieniem ładu przestrzennego w Gminie oraz zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak aktualnego studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla 92,27% obszaru Gminy Jeleniewo 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 rozproszonej zabudowy oraz do degradacji walorów przyrodniczych Gminy Jeleniewo.

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 Kontroli⁴⁶, wnosi o:

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

⁴³ Wprowadzonym zarządzeniem nr 175/10 Wójta Gminy Jeleniewo z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Gminy Jeleniewo.

⁴⁴ Zarządzenie nr 5/1/2011 Wójta Gminy Jeleniewo z 30 czerwca 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Etycznego Pracowników Urzędu Gminy Jeleniewo.

⁴⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

⁴⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

2. W celu oceny aktualności studium i planów miejscowych, dokonywanie oraz przekazywanie Radzie Gminy Jeleniewo, co najmniej raz w czasie jej kadencji, analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy, ocen w postęпах 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 zapewnianiający ich zgodność z przepisami art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz art. 73 ust 1 pkt 1 ustawy Prawo ochrony środowiska.
4. Rozważenie objęcia całego obszaru Gminy Jeleniewo nowym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.
5. Uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska.
6. Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.
7. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z zachowaniem terminów określonych w art. 35 Kpa, a w przypadku niezłażenia sprawy w terminie, wskazanie stronom postępowania nowego terminu załażenia sprawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden kierownikowi 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 12 grudnia 2013 r.

Kontroler
Paweł Tołwiński
starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis