



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4112-07-01/2011
S/11/009

Białystok, dnia 31 stycznia 2012 r.

**Pani
Dorota Winiewicz
Wójt Gminy Nowinka**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku skontrolowała w Urzędzie Gminy Nowinka (zwanym dalej Urzędem) realizację zadań z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego na obszarach objętych ochroną przyrody, w tym wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 30 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuje Pani Wójt niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność organów gminy w zakresie planowania przestrzennego i wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych ochroną przyrody. Negatywna ocena kontrolowanej działalności wynika z:

- objęcia stosunkowo niewielkiej części obszarów gminy (3%) ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- nieuprawnionego przyjmowania od właścicieli nieruchomości darowizn przeznaczonych na sfinansowanie zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
- naruszenia przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym², normujących zasady i tryb wydawania decyzji o warunkach zabudowy we wszystkich (28) skontrolowanych takich decyzjach, wydanych przed 1 stycznia 2011 roku, w tym wydania dziewięciu decyzji o warunkach zabudowy na obszarach objętych zakazami lokalizowania obiektów budowlanych,

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

² Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

- nieprzestrzegania przepisów Kpa³ dotyczących wyłączenia organu administracji publicznej z udziału w postępowaniu administracyjnym w sprawach dotyczących interesów majątkowych ówczesnego Wójta Gminy oraz terminów załatwiania spraw,
 - nieprowadzenia (do 2010 roku) bądź nierzetelnego prowadzenia (od 2010 roku) rejestrów decyzji o warunkach zabudowy.
1. Obszary objęte różnymi formami ochrony przyrody i środowiska obejmują 85% powierzchni gminy Nowinka. Ze względu na wysokie walory krajobrazowe i turystyczne (jeziora, Puszcza Augustowska) w latach 2009-2011 wydano aż 74 decyzje o warunkach zabudowy, dotyczące budowy domów jednorodzinnych i letniskowych. Tymczasem tylko na 3% obszaru gminy obowiązują ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Brak planów miejscowych nie pozwala na racjonalne prowadzenie gospodarki przestrzennej, zwłaszcza na obszarach objętych ochroną przyrody, położonych w bezpośredniej bliskości jezior. Podjęte w 2008 roku prace nad sporządzeniem miejscowego planu przestrzennego dla pięciu miejscowości położonych w bliskości jezior Blizno, Blizienko i Tobołowo (obszary o szczególnie wysokich walorach turystycznych objęte ochroną przyrody⁴) nie zostały zakończone z powodu niezgodnienia projektu tego planu z Regionalną Dyрекcją Ochrony Środowiska w Białymstoku – ze względu na niezgodność 35 jego zapisów z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i ochrony przyrody (głównie z zakazami zabudowy nad brzegami jezior). Ponadto uchwalenie planu związane jest z koniecznością zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: *Studium*).

Rada Gminy Nowinka podjęła w dniu 29 czerwca 2011 r. uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium, biorąc pod uwagę m.in. wnioski właścicieli nieruchomości zmierzających do zwiększenia obszarów przewidzianych do zabudowy. W II półroczu 2011 r. Wójt Gminy zawarł 43 umowy z osobami zainteresowanymi zmianami studium, w których osoby te zadeklarowały wniesienie darowizn (28,1 tys. zł – z czego 21,6 tys. zł wpłynęło na konto Urzędu), zaś gmina zobowiązała się do przeznaczenia tychże darowizn „na pokrycie kosztów sporządzenia studium”. W ocenie NIK działanie takie narusza postanowienia art. 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z których jednoznacznie wynika, że koszty sporządzenia studium obciążają budżet gminy.

2. We wszystkich (28)skontrolowanych decyzjach o warunkach zabudowy, wydanych przed 1 stycznia 2011 r., stwierdzono naruszenie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, normujących zasady i tryb wydawania takich decyzji. W szczególności:
- wszystkie te decyzje wydane zostały z naruszeniem § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.)

⁴ Obejmujące 4% obszaru gminy.

i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁵ (dalej: rozporządzenie *Ministra Infrastruktury*), gdyż nie określono granic obszaru poddanego analizie. Z § 3 ust. 1 tegoż rozporządzenia, wynika że analiza powinna obejmować obszar położony w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów. Przy czym w 18 wymienionych wyżej decyzjach⁶ nie spełniono tego wymogu, gdyż w części opisowej oraz w załącznikach graficznych wskazywały one obszar znacznie mniejszy niż wynika to z wymogów § 3 ust. 1 rozporządzenia *Ministra Infrastruktury*;

- w aktach 15 skontrolowanych spraw⁷ brak było dokumentów potwierdzających uzgodnienie projektu decyzji z organem właściwym do spraw ochrony przyrody, co stanowi naruszenie art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- w aktach 10 spraw⁸ brak było dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów, zaś w aktach siedmiu spraw⁹ nie zamieszczono projektów decyzji sporządzonych przez osobę uprawnioną, stosownie do art. 60 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;

3. Dziewięć decyzji o warunkach zabudowy (spośród 28 zbadanych decyzji, wydanych przed 1 stycznia 2011 r.) wydano z naruszeniem postanowień art. 61 ust. 1 pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁰. Decyzje te wydano bowiem niezgodnie z przepisami odrębnymi, a szczególności z przepisem § 4 pkt 7 rozporządzenia nr 21/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie”¹¹, (dalej – *rozporządzenie Wojewody Podlaskiego*) wprowadzającego m. in. zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m w linii prostej od najbliższej leżącego brzegu zbiornika wodnego, z wyjątkiem terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego - w tym terenów przeznaczonych na cele zabudowy w planach, które utraciły moc z dniem 31 grudnia 2003 r. - oraz terenów ogólnodostępnych kąpielisk, plaży i przystani wodnych (§ 4 ust. 3). Na przykład:

- w sprawie BKD-7331/4/06, decyzją z dnia 2 lutego 2006 r. umożliwiono lokalizację inwestycji obejmującej budowę domu letniskowego wraz z infrastrukturą w odległości 56 m od brzegów jeziora Kopanica, czyli w strefie objętej 100 metrowym zakazem zabudowy. Podstawową przyczyną powstania tej nieprawidłowości było: [1] niezgodnienie projektu decyzji z organem właściwym do spraw ochrony

⁵ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

⁶ O numerach: BKD- 7331...9/04, 28/03, 9/2005, 4/06, 39/08, 66/04, 23/08, 39/04, 38/04, 2/10, 38/10, 74/10, 22/10, 10/10, 11/10, 13/10, 24/10, 30/10.

⁷ O numerach: BKD- 7331 ... 1/04, 36/06, 9/2005, 9/04, 28/03, 34/07, 26/05, 63/05, 58/2006, 65/05, 44/05, 43/05, 4/06, 66/04 i 38/04.

⁸ O numerach: BKD-7331...1/04, 36/06, 9/2005, 9/04, 28/03, 58/2006, 65/05, 44/05, 43/05, 39/09.

⁹ O numerach: BKD-7331...10/10, 11/10, 13/10, 30/10, 2/10, 24/10, 22/10.

¹⁰ O numerach: BKD-7331... 9/04, 28/03, 9/2005, 4/06, 39/08, 66/04, 23/08, 39/04, 38/04.

¹¹ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 734 ze zm.

przyrody, [2] niewyznaczenie obszaru analizowanego - w sposób niezbędny do określenia funkcji oraz cech zabudowy. Ponadto w obrocie prawnym funkcjonowały dwie różniące się co do wyznaczenia linii zabudowy (w załączniku graficznym nr 2) decyzje o warunkach zabudowy. Pierwsza – znajdująca się w aktach Urzędu – ustalała linię zabudowy w odległości ok. 66 m od brzegów jeziora i została poprowadzona równolegle do brzegu jeziora (do linii brzegowej, od zachodniej strony działki), druga zaś – zamieszczona w aktach Starostwa Powiatowego w Augustowie (dotyczących pozwolenia na budowę) – w odległości ok. 55 m od linii brzegowej i równolegle do przebiegu przylegającego do działki dojazdu;

- w sprawie nr BKD/39/08, decyzją z dnia 2 września 2008 r. umożliwiono realizację domu letniskowego w strefie objętej zakazem zabudowy (to jest w odległości mniejszej niż 100 m od brzegów jeziora Kopanica). W tej sprawie także podstawową przyczyną niezgodnej z prawem lokalizacji budynku było niewyznaczenie obszaru analizowanego - w sposób niezbędny do określenia funkcji oraz cech zabudowy (na mapie nie pokazano m.in. brzegów jeziora od wschodniej strony działki). Mapa ta wprowadziła w błąd zarówno organy uzgadniające projekt decyzji, jak i organ odwoławczy. Dopiero ponowne rozpatrzenie sprawy (poprzedzone analizą map) przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Suwałkach oraz przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku spowodowało stwierdzenie nieważności decyzji Wójta z dnia 2 września 2008 r., a co z tym idzie uchylenie wydanego już pozwolenia na budowę. W konsekwencji działanie Wójta może narazić Gminę na ryzyko straty majątkowej, gdyż właścicielka nieruchomości wystąpiła, w trybie art. 417 Kodeksu cywilnego¹² o wypłatę odszkodowania w kwocie 520 tys. zł, z tytułu wydania niezgodnej z prawem decyzji o warunkach zabudowy;
- w sprawie nr BKD-7331/23/08 w dniu 17 kwietnia 2008 r. wydano decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na rozbudowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zlokalizowanego w odległości nie większej niż 25 m od brzegów jeziora Tobołowo, a więc w 100 metrowej strefie objętej zakazem zabudowy (§ 4 pkt 7 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego). Wcześniej, to jest 20 października 2004 r., Wójt Gminy Nowinka wydał decyzję o warunkach zabudowy dla inwestycji obejmującej zmianę sposobu użytkowania istniejącego budynku gospodarczego na cele mieszkalne. W opinii o stanie technicznym „budynku gospodarczego”, sporządzonej przez projektanta W. F. podano m. in., że budynek gospodarczy o powierzchni zabudowy 95,60 m², składa się z przyziemia (a w nim łapacz powietrza, łazienka i salon z aneksem kuchennym o pow. 39 m²) oraz poddasza (w.c. i dwie sypialnie). Posadzki na parterze i poddaszu wykonane są z paneli drewnianych i terakoty. W opinii napisano wprost: „Budynek mieszkalny charakteryzuje się parametrami odpowiadającymi budynkom mieszkalnym”. Projektu decyzji nie uzgodniono z organem właściwym do spraw ochrony przyrody, to jest z Wojewodą Podlaskim (w zakresie ochrony przyrody); stanowi to naruszenie art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w brzmieniu obowiązującym przed

¹² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.)

15 listopada 2008 r.);

- w sprawach nr BKD-7331/38/04 i BKD-7331/39/04 w dniu 28 czerwca 2004 r. wydano dwie decyzje o warunkach zabudowy dla zmiany warunków użytkowania obiektu budowlanego (na sąsiadujących ze sobą działkach nr 50/3 i 50/4 w Atenach), polegających na zmianie sposobu użytkowania budynków przystani wodnych na budynki mieszkalne jednorodzinne. Budynki zlokalizowano w odległości nie większej niż 62 m od brzegów jeziora Blizno, a więc w 100 metrowej strefie objętej zakazem zabudowy wynikającym z § 4 pkt 7 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego (zakaz zabudowy nie dotyczy budynków przystani wodnych),
 - trzy decyzje¹³ wydano (w dniach 18 lipca 2003 r. oraz 2 lutego 2004 r.) na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴, które utraciły moc z dniem 10 lipca 2003 r. w związku z wejściem ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - przy czym decyzje te wydano na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Nowinka, zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy w Nowince z dnia 27 marca 1998 roku¹⁵, który nie obejmował nieruchomości, dla których określono warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te także naruszają postanowienia § 4 pkt 7 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego, bowiem dotyczą obiektów zlokalizowanych na obszarach objętych zakazem zabudowy.
4. W toku kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Augustowie stwierdzono, że w sprawach nr BKD-7331/4/06 oraz BKD-7331/66/04 w obiegu prawnym funkcjonowały dwie różniące się, co do treści, decyzje o warunkach zabudowy, noszące takie same daty i numery. Przy czym decyzje znajdujące się w aktach Starostwa były zgodne (co do określenia lokalizacji i parametrów technicznych) z wydanymi pozwoleniami na budowę. Pozwolenia na budowę nie były zaś zgodne z decyzjami o warunkach zabudowy zamieszczonymi w aktach Urzędu Gminy (wymaganym uzgodnieniom poddawane były jedynie projekty decyzji o treści zgodnej z decyzjami zamieszczonymi w aktach Urzędu, przygotowane przez uprawnionego architekta). Niezależnie od aspektów prawnokarnych, NIK zauważa, że ujawnienie faktu wydania dwóch, wydanych w tej samej sprawie, rozbieżnych decyzji administracyjnych stanowi nową, istotną dla sprawy okoliczność faktyczną, mogącą być przesłanką wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 5 Kpa).
5. Decyzję w sprawie BKD-7331/39/09 wydano z naruszeniem art. 25 § 1 Kpa (z którego wynika, że organ administracji publicznej podlega wyłączeniu od załatwienia sprawy dotyczącej interesów majątkowych kierownika organu). Sekretarz Gminy, działając z upoważnienia Wójta Gminy Nowinka, podpisał bowiem decyzję z dnia 27 października 2009 r., wydaną na wniosek urzędującego wówczas Wójta, o zmianie za zgodą stron, decyzji z dnia 3 grudnia 2007 r. o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

¹³ O numerach: BKD-7331...9/04 (dwie decyzje o tym samym numerze, dotyczące innych wnioskodawców i innych działek) oraz 28/03.

¹⁴ Dz. U. Nr 89, poz. 415 ze zm.

¹⁵ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 8, poz. 68 z dnia 15 luty 1999 roku

dla inwestycji polegającej na budowie kuchni letniej (decyzja dotyczyła rozbudowy budynku dla potrzeb agroturystyki). W aktach sprawy brakuje wniosku inwestora, zaś w Urzędzie nie ma też akt sprawy BKD-7331/57/07, dotyczącej wydania decyzji z dnia 3 grudnia 2007 r. (jest tylko kopia samej decyzji). Wydanie decyzji przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu jest także przesłanką wznowienia postępowania (stosownie do art. 145 § 1 pkt 3 Kpa).

Osobami odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości są:

- Marek Motybel, Wójt Gminy Nowinka,
- Zbigniew Szymański, Sekretarz Gminy Nowinka (w sprawach, w których podpisał decyzję, działając z upoważnienia wójta),
- M.L., inspektor do spraw budownictwa, odpowiedzialny za proces uzgodnień decyzji, przygotowanie projektów decyzji oraz prowadzenie rejestrów i akt sprawy,
- architekt M.K., odpowiedzialny za przygotowanie projektów decyzji niezgodnych z wymogami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury*.

6. Objęte kontrolą decyzje (5) o warunkach zabudowy, wydawane po 1 stycznia 2011 roku, były wydawane:

- po uzyskaniu uzgodnień z organami wskazanymi w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- w sytuacji łącznego spełnienia warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,
- zgodnie z wymogami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury* (w szczególności decyzje te zawierały – w formie załączników graficznych – szczegółowo wskazaną analizę funkcji cech terenów przyległych, określały granice obszaru objętego analizą oraz zawierały fotografie budynków znajdujących się w obszarze objętym analizą).

Wszystkie te decyzje wydano jednak z naruszeniem dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy, wynikającego z art. 35 § 3 Kpa. Nie zachowano też wymogu wynikającego z art. 36 § 1 i 2 Kpa, aby o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej zawiadamiał strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

7. Wbrew wymogom art. 67 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym do roku 2010 nie prowadzono w Urzędzie rejestru decyzji o warunkach zabudowy. Założone w 2010 r. rejestry były prowadzone nierzetelnie i w sposób niezgodny z postanowieniami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury* z dnia 13 maja 2004 roku w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego¹⁶. Zapisy w tych rejestrach nie są ze sobą zgodne, co do liczby wydanych decyzji oraz ich oznaczeń (w jednym z rejestrów w 2009 roku zarejestrowano 35 decyzji o warunkach zabudowy, w drugim zaś 56, przy czym numeracja wydanych decyzji nie jest zgodna

¹⁶ Dz. U. z 2004 roku, Nr 130, poz. 1385

z kolejnością wpisów, np. pod pozycją 11 zarejestrowano decyzję nr 10 zaś pod pozycją nr 5 i 6 zarejestrowano decyzje o tym samym numerze). Osobą odpowiedzialną za prowadzenie rejestru decyzji o warunkach zabudowy był inspektor M.L.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przestrzeganie zakazów zabudowy na obszarach objętych ochroną przyrody;
- 2) przyśpieszenie prac nad aktualizacją studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz nad opracowaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (szczególnie dla obszarów o wysokich walorach turystycznych);
- 3) niepobieranie darowizn (opłat) od właścicieli nieruchomości przeznaczonych na sfinansowanie aktualizacji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- 4) przygotowywanie decyzji o warunkach zabudowy w sposób umożliwiający właściwe ustalanie wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu, stosownie do postanowień § 3 rozporządzenia *Ministra Infrastruktury*;
- 5) uzgadnianie projektów decyzji o warunkach zabudowy dotyczących obszarów objętych ochroną na podstawie przepisów o ochronie przyrody z właściwym organem – stosownie do art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- 6) zamieszczanie w aktach spraw dokumentów potwierdzających sporządzenie projektu decyzji o warunkach zabudowy przez osobę wpisaną na listę samorządu zawodowego urbanistów albo architektów;
- 7) przestrzeganie przepisów Kpa dotyczących wyłączenia organu gminy z udziału w postępowaniu administracyjnym oraz terminów załatwiania spraw;
- 8) rzetelne prowadzenie rejestrów decyzji o warunkach zabudowy.

* * *

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Panią, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków lub o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków, lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
z up.
Agata Katarzyna Ciupa
WICEDYREKTOR