



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

HE/RC/EN

LSZ – 410.007.02.2015
P.15.099

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P.15.099 - Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontrolerzy	1. Ewa Róg, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr 93644 z dnia 27.03.2015 r. oraz nr 93684 z dnia 01.06.2015 r. 2. Sławomir Żudro, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93657 z dnia 14.04.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1–4, 4a, 4b)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Mielnie ¹ , ul. B. Chrobrego 10, 76 - 032 Mielno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Olga Roszak–Pezala, Wójt Gminy Mielno ² . (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działania Wójta Mielna w zakresie kształtowania ładu przestrzennego i zarządzania nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym w latach 2013-2015 (do 31.03.)⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wójt Mielna przy opracowywaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego⁵ oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁶, obejmujących łącznie 66,52 ha powierzchni Gminy Mielno⁷, uzyskał wymagane opinie i uzgodnienia określone w art. 17 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁸. Wdrożył niezbędne procedury poprzedzające sporządzanie miejscowych planów dla terenów Gminy położonych w pasie nadbrzeżnym o łącznej powierzchni 1.143 ha.

Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego wydawane były terminowo, po uzyskaniu wymaganych uzgodnień z właściwymi organami, określonych w art. 53 ust. 4 ustawy o planowaniu.

Plany wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości, na lata 2014-2017, sporządzono zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 i ust. 1d w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁹.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- wydania 5 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹⁰ (z 30 badanych), bez spełnienia łącznie warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu,

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Wójt Mielna.

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

⁴ W uzasadnionych przypadkach mających znaczenie dla kontrolowanej działalności, badane były również sprawy z lat wcześniejszych oraz niezakończone do 31 marca 2015 r.

⁵ Dalej: Studium.

⁶ Dalej: miejscowe plany.

⁷ Dalej: Gmina.

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 199 ze zm., dalej: ustawa o planowaniu.

⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 782, dalej: ustawa ogn.

- wydania 1 decyzji o warunkach zabudowy bez uzgodnienia jej projektu z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku¹¹, co stanowiło naruszenie art. 37 ust. 3 ustawy z 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej¹²,
- niesporządzenia przez Wójta planu wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości na rok 2013,
- sprzedaży 3 nieruchomości graniczących lub zlokalizowanych w pasie technicznym i wydzierżawienie 4 nieruchomości w pasie technicznym na podstawie 8 umów, bez porozumienia z Dyrektorem UM, mimo obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 ustawy ogn,
- niezamieszczania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości (w przypadku wszystkich 17 umów objętych badaniem), co stanowiło naruszenie art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy ogn.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Opracowanie dokumentów planistycznych obejmujących obszar pasa nadbrzeżnego.

1.1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Przeprowadzona w 2006 r. analiza zmian w zagospodarowaniu przestrzennym Gminy oraz negatywna ocena Najwyższej Izby Kontroli¹³ w zakresie braku aktualnej dokumentacji planistycznej były podstawą podjęcia przez Radę Gminy Mielno¹⁴ w dniu 28.02.2007 r. uchwały o przystąpieniu do opracowania zmiany Studium, obowiązującego od 7.11.1997 r.

(dowód: akta kontroli str. 7-13)

Zmianę Studium, opracowaną przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa w Warszawie, Rada uchwaliła 27.04.2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 10-11)

Przyjęte Studium odpowiadało wymogom określonym w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹⁵. Wg zapisów Studium, Gmina obejmuje łącznie powierzchnię 62,5 km², z czego 23,75 km² (38%) stanowi jezioro Jamno, 31,25 km² (50%) zajmują użytki rolne (grunty orne, łąki i pastwiska) oraz tereny zadrzewione i zakrzewione. W skład Gminy wchodzi 8 sołectw: Gąski, Sarbinowo, Chłopy, Niegoszcz, Mielenko, Mielno, Unieście i Łazy, zajmując łącznie 25 km brzegu morskiego. Szerokość terytorium Gminy sięga 4 km w głąb lądu.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

W Studium (stanowiącym kontynuację polityki przestrzennej przyjętej w 1997 r.) określono, stosownie do art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, kierunki zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczeniu terenu, wyznaczając strefy funkcjonalne (przyrodniczo-krajobrazową z wyłączeniem zabudowy oraz z zabudową, rolniczą z wyłączeniem zabudowy i dopuszczającą zabudowę, strefę dominacji zabudowy), obszary funkcjonalne: wielofunkcyjne centra turystyczne z podziałem na centra istniejące wiodące (Mielno) i wspomagające (Sarbinowo) i centra nowych terenów inwestycyjnych (Unieście - Łazy), obszary zabudowy mieszkaniowej i obsługi turystyki pobytovej całorocznej, zabudowy mieszkaniowej i obsługi turystyki pobytovej sezonowej, zabudowy zagrodowej i agroturystyki, grupy terenów funkcjonalnych obejmujące tereny zabudowy infrastruktury technicznej, zieleni urządzonej, wypoczynku i sportu, komunikacji, zieleni naturalnej i półnaturalnej, terenów rolnych oraz plaże.

(dowód: akta kontroli str. 16-20)

¹⁰ Dalej: decyzje o warunkach zabudowy.

¹¹ Dalej: Dyrektor UM.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 934 ze zm., dalej: ustawa o obszarach morskich.

¹³ Kontrola I/05/011 – Realizacja inwestycji na obszarach położonych wokół miast i terenach o wysokich walorach turystycznych w województwie zachodniopomorskim w latach 2004-2005, przeprowadzona w 2006 r.

¹⁴ Dalej: Rada.

¹⁵ Dz. U. Nr 118, poz. 1233.

Studium zostało uzgodnione w zakresie jego zgodności z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa zachodniopomorskiego, stosownie do art. 11 pkt 6 ustawy o planowaniu. Uzyskało także wymagane prawem opinie dotyczące przyjętych rozwiązań, w tym uzgodnienie z Dyrektorem UM w zakresie zasad zagospodarowania pasa nadbrzeżnego.

(dowód: akta kontroli str. 22–25)

Dane o dokumentach związanych z przeprowadzeniem strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, w związku z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie Studium, zamieszczone zostały w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 30)

W części opisowej i graficznej Studium ujęto pas nadbrzeżny, który zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o obszarach morskich definiowany jest jako obszar lądowy przyległy do brzegu morskiego, w skład którego wchodzi pas techniczny¹⁶ i pas ochronny¹⁷. Granice pasa technicznego i pasa ochronnego określone zostały odpowiednio w zarządzeniach Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku nr 2 i 3 z 4.05.2006 r.¹⁸. Nie wskazano w nich powierzchni obu wyznaczonych pasów.

(dowód: akta kontroli str. 21)

Granice pasa nadbrzeżnego wykazane zostały w załączniku graficznym Studium, a jego powierzchnia, ustalona przez Urząd na potrzeby niniejszej kontroli NIK, wynosi ok. 45% powierzchni Gminy, tj. ok. 28,1 km² (2810 ha).

(dowód: akta kontroli str. 29, 389)

1.2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

W okresie objętym kontrolą w Gminie obowiązywało 5 miejscowych planów obejmujących:

- obręb Łazy (w miejscowości Czajcze) o łącznej powierzchni 16,98 ha, zmieniony uchwałą Rady z 26.08.1999 r. (tereny zabudowy mieszkaniowej, zieleni urządzonej, komunikacja, usługi komercyjne, tj.: baza noclegowa, hotele, pensjonaty, ośrodki wczasowe, gastronomia, handel),
- obręby ewidencyjne Gąski i Sarbinowo obejmujące grunty rolne i leśne o łącznej powierzchni 281,05 ha, przyjęto uchwałą Rady z 27.01.2010 r. (teren objęty zakazem zabudowy i lokalizowania nośników reklamowych),
- obręb Mielno, ul. Sosnowa o łącznej powierzchni 0,29 ha, przyjęty uchwałą Rady z 9.06.2014 r. (z tego 0,21 ha: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej oraz droga publiczna, droga wewnętrzna, ciąg pieszy),
- obręb Gąski – teren o powierzchni 2,23 ha przyległy do drogi powiatowej Nr 0354Z, przyjęty uchwałą Rady z 30.10.2014 r.,
- obręb Mielno w obszarze przyległym do ul. Chrobrego o łącznej powierzchni 64,0 ha, przyjęty uchwałą Rady z 30.10.2014 r. (tereny zabudowy usługowej: turystyka, wypoczynek, rekreacja, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i wielorodzinna z usługami, zabudowa jednorodzinna i jednorodzinna z usługami, tereny zieleni urządzonej, administracja, kultura, drogi publiczne, drogi wewnętrzne).

(dowód: akta kontroli str. 26)

Obowiązujące miejscowe plany obejmowały łącznie obszar 364,55 ha (3,65 km²), co stanowiło 5,8% całkowitej powierzchni Gminy. Cztery miejscowe plany, tj. dla m. Czajcze, oraz obszarów ewidencyjnych: Gąski i Sarbinowo (grunty rolne i leśne), ul. Sosnowej i ul. Chrobrego w Mielnie obejmowały tereny położone w pasie ochronnym.

(dowód: akta kontroli str. 28)

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie posiadania miejscowych planów dla obszaru stanowiącego 5,8% całego terenu Gminy, Sekretarz Gminy stwierdził m.in., że „do dnia 1.01.2004 r. 100% terenu Gminy objęte było obowiązującym miejscowym planem.

¹⁶ Stanowi strefę wzajemnego bezpośredniego oddziaływania morza i lądu; jest przeznaczony do utrzymania brzegu w stanie zgodnym z wymogami bezpieczeństwa i ochrony środowiska,

¹⁷ Obejmuje obszar, w którym działalność człowieka wywiera bezpośredni wpływ na stan pasa technicznego.

¹⁸ Dz. Urz. Województwa Zachodniopomorskiego Nr 71, poz. 1264 (§ 1 ust. 7) i 1265 (§ 9 ust. 1) z 26.05.2006 r.

W późniejszym czasie Rada podejmowała szereg uchwał o przystąpieniu do sporządzania miejscowych planów. Wg stanu na 31.03.2015 r. trwała procedura planistyczna miejscowych planów, które po ich uchwaleniu obejmą obszar 1.143 ha, a więc ponad trzykrotnie większy od obecnie objętego planami. Każdy z projektów miejscowego planu będący w trakcie procedury planistycznej obejmował teren pasa nadbrzeżnego".

(dowód: akta kontroli str. 29)

Po podjęciu przez Radę uchwał w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowych planów dla ww. 4 obrębów ewidencyjnych obejmujących pas nadbrzeżny, Wójt Mielna podejmował działania poprzedzające ich uchwalenie, określone w art. 17 ustawy o planowaniu, oraz uzyskał wymagane opinie i uzgodnienia projektów tych planów (w tym uzgodnienia z Dyrektorem UM).

(dowód: akta kontroli str. 31–42)

W uzasadnieniach (przedstawianych Radzie) podejmowania prac planistycznych dotyczących Studium wskazywano na konieczność jego aktualizacji, popartą oceną w tej sprawie, natomiast prace projektowe związane z miejscowymi planami wynikały z braku planów dotyczących wielu obszarów i potrzeby uporządkowania ładu przestrzennego na terenie Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 101-102)

Opracowania dotyczące miejscowych planów, zarówno w odniesieniu do planów uchwalonych jak i znajdujących się na etapie sporządzania, zlecane były jednostkom zewnętrznym. Miejscowy plan dla obrębu Mielno ul. Sosnowa opracowała firma z Gdańska, dla obrębu Gąski - Biuro Urbanistyczne z Gdańska, a dla obrębu Mielno ul. Chrobrego - Biuro Urbanistyczne w Sopocie. Sprawdzenia zgodności sporządzanych projektów planów, ze złożonymi zamówieniami i zawartymi umowami, dokonywano na etapie odbioru prac projektowych, sporządzając każdorazowo protokoły odbioru, podpisywane obustronnie przez wykonawcę oraz pracownika Urzędu, głównego specjalistę ds. planowania przestrzennego i budownictwa.

(dowód: akta kontroli str. 82-92)

Koszty poniesione przez Gminę z tytułu wykonanych prac planistycznych w okresie objętym kontrolą wyniosły 136.005 zł, w tym 75.981 zł wydatkowano za opracowania dotyczące trzech uchwalonych planów (ul. Sosnowa obręb Mielno, ul. Chrobrego obręb Mielno i obręb Gąski), a 60.024 zł - za opracowania projektów dla obrębu Chłopy - Mielenko i Sarbinowo, które do zakończenia niniejszej kontroli nie zostały przyjęte przez Radę).

(dowód: akta kontroli str. 93–100)

W badanym okresie na obszarze pasa nadbrzeżnego nie było przypadków nabywania gruntów zlokalizowanych na terenach, dla których sporządzano miejscowe plany.

(dowód: akta kontroli str. 435)

1.3. Skutki finansowe uchwalania miejscowych planów obejmujących obszar pasa nadbrzeżnego.

W każdej z uchwał podejmowanych przez Radę, dotyczących przyjęcia miejscowego planu, ustalono wysokość stawek służących naliczaniu jednorazowej opłaty wnoszonej na rzecz Gminy (tzw. opłaty planistycznej), określonej w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu. W przypadku poszczególnych planów ustalone stawki nie przekraczały 30%, stosownie do art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu.

Wynosiły one odpowiednio:

- obręb m. Czajcze – 30%,
- obręby Gąski, Sarbinowo – 10% dla terenów rolnych i leśnych i 30% dla terenów pod infrastrukturę techniczną,
- obręb Gąski – 30% (teren przyległy do drogi powiatowej Nr 0354Z),
- obręb Mielno ul. Sosnowa – 25%,
- obręb Mielno ul. Chrobrego – 0% dla obszarów będących własnością Gminy, terenów dróg publicznych, dojazdowych, wewnętrznych, placów i ciągów pieszych, a także dla terenów administracji, lasów, parków leśnych, zieleni ochronnej i zieleni urządzonej,

plaż nadmorskich, terenów melioracji, urządzeń infrastruktury i 30% dla obszarów pozostałych.

(dowód: akta kontroli str. 28)

Na terenach objętych miejscowymi planami, dla których uchwalono wysokość stawek z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, nie odnotowano sprzedaży działek. W sprawie opłat planistycznych Wójt Mielna wyjaśniła m.in., że w przypadku terenów objętych planem z 1999 r. do Urzędu nie wpłynęły informacje o transakcjach sprzedaży nieruchomości. Miejscowy plan przyjęty w 2010 r. obejmuje tereny przeznaczone pod wykorzystanie rolnicze (tak jak w poprzednim planie), stąd nie naliczano opłaty planistycznej. Plan z czerwca 2014 r. obejmuje tylko działki stanowiące własność Gminy i nie wystąpiły transakcje sprzedaży. W przypadku planu uchwalonego w 2014 r., który wszedł w życie 8.01.2015 r., Gmina rozpocznie dopiero analizę sprzedaży i zacznie wszczynać postępowania administracyjne dotyczące opłaty planistycznej.

(dowód: akta kontroli str. 104)

W okresie objętym kontrolą Urząd wydał łącznie 496 zaświadczeń, wypisów i wyrysów dotyczących przeznaczenia terenów zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym. W 2013 r. wydano 206 takich zaświadczeń, w 2014 r. – 205, a w 2015 r. (do 31.03.) - 85.

(dowód: akta kontroli str. 43–81)

Szczegółowa analiza wybranych losowo 15 wydanych zaświadczeń (po 5 z każdego roku objętego kontrolą) wykazała, że w 14 przypadkach - z uwagi na brak obowiązujących miejscowych planów na terenach, których dotyczyły wydawane dokumenty - w zaświadczeniach zawarta była informacja w tej sprawie. W zaświadczeniach umieszczono zapisy odnoszące się do przeznaczenia wskazanego terenu, które określone zostało w obowiązującym Studium. W przypadku 1 zaświadczenia, wydanego dla działki objętej obowiązującym miejscowym planem, prawidłowo wskazano sposób jej zagospodarowania. Objęte kontrolą 15 zaświadczeń sporządzonych zostało przez pracowników Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości na podstawie i zgodnie z posiadaną, obowiązującą dokumentacją planistyczną. Zaświadczenia podpisane zostały przez Wójta lub z jego upoważnienia przez Sekretarza Gminy. W 12 przypadkach, za wydane zaświadczenia pobrano opłatę w należnej wysokości, zgodnie ze stawkami ustalonymi w załączniku do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej¹⁹. W 3 przypadkach, gdzie stroną postępowania był Starosta Koszaliński, na podstawie art. 7 ust. 3 tej ustawy, nie pobrano opłaty skarbowej.

(dowód: akta kontroli str. 105–108)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu oraz decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w pasie ochronnym.

W Urzędzie prowadzono rejestr wydanych decyzji o warunkach zabudowy w szczególności określonej w załączniku nr 1 do 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 publicznego²⁰.

W latach 2013-2015 (do 31.03.) wydano 617 decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla terenów zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym na 621 wniosków w tych sprawach (4 wnioski zostały wycofane – 1 w 2013 r. oraz 3 w 2014 r.). Rodzaje inwestycji, dla których wydano decyzje w badanym okresie, obrazuje poniższe zestawienie:

¹⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1628 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 130, poz. 1385, dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów.

Rodzaje inwestycji	2013 r.		2014 r.		2015 r. (do 31.03.)	
	liczba wniosków	liczba decyzji	liczba wniosków	liczba decyzji	liczba wniosków	liczba decyzji
zabudowa mieszkaniowa	147	146	97	97	22	22
domy letniskowe	61	61	49	49	14	14
obiekty produkcyjne	10	10	14	11	2	2
obiekty usługowe i handlowe	54	54	48	48	11	11
duże obiekty handlowe (pow. 400 m ²)	0	0	0	0	0	0
stacje benzynowe	1	1	0	0	0	0
stacje telefonii komórkowej	0	0	0	0	0	0
Inne (garaże, baseny, przyłącza)	35	35	47	47	9	9
Razem:	308	307	255	252	58	58

(dowód: akta kontroli str. 109–241)

Spośród 617 wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu obejmujących ogółem powierzchnię 216,79 ha, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Koszalinie ²¹ uchyliło łącznie 21 decyzji obejmujących powierzchnię 13,31 ha (w 2013 r. 8 decyzji, w 2014 r. – 12 i w 2015 r. – 1) i przekazało sprawy do ponownego rozpatrzenia. W 2013 r. 1 decyzję uchylono w jednym punkcie i SKO samo orzekło w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 242)

W rejestrze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, prowadzonym stosownie do wymogów § 2 pkt 2 ppkt c rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów, zaewidencjonowano w okresie objętym kontrolą łącznie 53 decyzje, z tego: 27 wydanych w 2013 r., 21 w 2014 r. i 5 w I kwartale 2015 r. Wydane decyzje dotyczyły: realizacji energetycznych sieci kablowych (6 decyzji), linii energetycznych (8 decyzji), oświetlenia ulicznego (7 decyzji), dróg gminnych, ulic lub ich przebudowy (9 decyzji), sieci gazowych (4 decyzje), sieci wodociagowych i kanalizacji sanitarnej (10 decyzji), przejść na plaże (4 decyzje), rekultywacji wysypiska śmieci (1 decyzja), modernizacji przystani rybackich (2 decyzje), rozbudowy oczyszczalni ścieków (1 decyzja), bazy telefonii komórkowej (1 decyzja).

(dowód: akta kontroli str. 243–254)

2.1. Prawidłowość i terminowość wydawania decyzji.

2.1.1. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Szczegółowym badaniem objęto 30 decyzji o warunkach zabudowy²², wydanych w latach 2013-2015 (do 31.03.) dla terenów położonych w pasie ochronnym (decyzje wybrano losowo, w tym 12 decyzji wydanych w 2013 r., 13 wydanych w 2014 r. oraz 5 w I kwartale 2015 r.). W 24 przypadkach decyzje wydano wnioskodawcom spełniającym łącznie warunki określone w art. 61 ustawy o planowaniu, po uzgodnieniu z organami, o których mowa w art. 53 ust. 4 tej ustawy. 29 decyzji wydano w terminie do dwóch miesięcy od dnia złożenia wniosku, tj. zgodnie z art. 35 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³.

(dowód: akta kontroli str. 255–288, 710-739)

²¹ Dalej: SKO.

²² Decyzje o numerach: RG.6730.254.2012.6, RG.6730.153.2013.6, RG.6730.242.2014.6, RG.6730.95.2013.5, RG.6730.296.2014.5, RG.6730.70.2014.6, RG.6730.33.2013.5, RG.6730.291.2014.6, RG.6730.117.2014.4, RG.6730.28.2015.5, RG.6730.73.2014.6, RG.6730.308.2014.6, RG.6730.278.2014.5, RG.6730.53.2013.6, RG.6730.219.2014.6, RG.6730.251.2014.6, RG.6730.47.2015.6, RG.6730.211.2013.4, RG.6730.279.2014.5, RG.6730.89.2013.5, RG.6730.180.2013.6, RG.6730.56.2015.4, RG.6730.35.2015.5, RG.6730.136.2014.4, RG.6730.58.2015.5, RG.6730.163.2013.5, RG.6730.275.2013.5, RG.6730.192.2013.5, RG.6730.83.2014.5, RG.6730.23.2013.6.

²³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej: Kpa.

Stosownie do art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich, 29 spośród 30 badanych decyzji zostało wydanych po uzgodnieniu z Dyrektorem UM. Pomiędzy Wójtem Mielna, a Dyrektorem UM w dniu 15 marca 2006 r. zawarto porozumienie, na mocy którego „decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje ustalające lokalizacje inwestycji celu publicznego w zakresie sieci infrastruktury technicznej, budynków o wysokości kalenicy do 13 m od poziomu terenu, z wyłączeniem budynków o funkcji przemysłowej, remontów i modernizacji wszystkich obiektów z wyjątkiem przemysłowych, dotyczące pasa ochronnego, uważa się za uzgodnione przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Słupsku bez konieczności przedstawiania przez Wójta Gminy Mielno projektu decyzji, z wyjątkiem spraw wymienionych w § 3. Odstąpienie od przedstawiania projektów decyzji nie dotyczy (§ 3): obiektów o funkcji przemysłowej, obiektów gospodarki komunalnej (oczyszczalnie, ujęcia wody, wysypiska, wylewiska), rowów melioracyjnych, inwestycji przewidzianych do lokalizacji na działkach przylegających bezpośrednio do pasa technicznego, obiektów o których mowa w § 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych warunków związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu oddziaływania na środowisko²⁴”.

(dowód: akta kontroli str. 289-290)

Wszystkie badane decyzje o warunkach zabudowy wydano po uzgodnieniu ich projektów z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, Oddział Terenowy w Złocięncu²⁵. Przedsięwzięcia, których dotyczyły objęte badaniem decyzje, nie wymagały uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, wynikających z art. 71 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska²⁶.

Projekty decyzji o warunkach zabudowy sporządzał pracownik Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, główny specjalista ds. planowania przestrzennego i budownictwa, posiadający wymagane w tym zakresie uprawnienia urbanistyczne i będący członkiem Izby Architektów.

Sprawy związane z uzyskaniem wymaganych uzgodnień oraz zawiadomień dla każdego postępowania poprzedzającego wydanie decyzji o warunkach zabudowy prowadzili pracownicy Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, a decyzje wydawane były przez Wójta lub przez Sekretarza Gminy, z upoważnienia Wójta.

Śród 30 badanych decyzji, w 12 przypadkach²⁷ nie naliczono opłaty za ich wydanie na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (opłacie takiej nie podlegają decyzje administracyjne wydawane w związku z budownictwem mieszkaniowym). W przypadku 1 decyzji (RG.6730.53.2013.6) wnioskodawca był zwolniony z opłaty skarbowej na podstawie art. 7 ust. 2 tej ustawy. W pozostałych przypadkach opłata skarbową wniesiona została przed wydaniem decyzji, w prawidłowo ustalonej wysokości.

(dowód: akta kontroli str. 259–288, 383-384, 716-717, 724–725, 728-737)

2.1.2. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Badaniem objęto 5²⁸ decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydanych w latach 2013–2015 (do 31.03.). Wnioski o ich wydanie zawierały dane określone w art. 52 ust. 2 ustawy o planowaniu. Projekty decyzji sporządzał pracownik Urzędu posiadający wymagane uprawnienia w branży architektonicznej (członek Zachodniopomorskiej Izby Architektów). Wszystkie decyzje wydano terminowo, z zachowaniem procedury poprzedzającej, tj. po dokonaniu uzgodnień z Dyrektorem Urzędu Morskiego oraz Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska, a także po zawiadomieniu stron postępowania i wywieszeniu obwieszczeń na tablicy ogłoszeń Urzędu i tablicach w sołectwach (na terenie których planowano realizację inwestycji), tj. zgodnie z wymogami określonymi w art. 53 ust. 1 ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 325–334)

²⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm.

²⁵ Dalej: Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1232 ze zm.

²⁷ Decyzje: RG.6730.33.2013.5, RG.6730.291.2014.6, RG.6730.254.2012.6, RG.6730.95.2013.5., RG.6730.23.2013.6, RG.6730.47.2015.6, RG.6730.251.2014.6, RG.6730.211.2013.4, RG.6730.279.2014.5, RG.6730.56.2015.4, RG.6730.58.2015.5, RG.6730.83.2014.5

²⁸ RG.6733.20.2013.6, RG.6733.5.2014.6, RG.6733.5.2015.6, RG.6733.1.2013.4, RG.6733.10.2014.4.

2.2. Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych położonych na obszarze pasa nadbrzeżnego.

Badanie 35 wydanych decyzji administracyjnych, w tym 30 decyzji o warunkach zabudowy oraz 5 decyzji dotyczących lokalizacji inwestycji celu publicznego wykazało, że tereny objęte decyzjami o warunkach zabudowy nr: RG.6730.291.2014.6, RG.6730.70.2014.6, RG.6730.242.2014.6, RG.6730.23.2013.6 i RG.6730.251.2014.6 zgodnie z ustaleniami zawartymi w tych decyzjach, wymagały wyłączenia z użytkowania rolniczego.

(dowód: akta kontroli str. 277-278, 309-311, 318-320)

W wyjaśnieniach złożonych w sprawie wyłączenia z produkcji rolnej wskazanych terenów w ww. decyzjach Wójt Mielna stwierdziła m.in., że: „z informacji uzyskanej z WebEWID wydruki wg stanu na dzień 4.05.2015 r. nie dokonano zmian przeznaczenia gruntów rolnych”.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

1. Decyzja o warunkach zabudowy nr RG.6730.296.2014.5 z dnia 29.01.2015 r. dla przedsięwzięcia (zlokalizowanego na 3 działkach) pn. „Budowa dwóch budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz zespołu sześciu budynków usługowych (usługi turystyki)”, planowanego do realizacji na działkach w miejscowości Mielno wydana została mimo, że Zakład Wodociągowo-Kanalizacyjny w Unieście²⁹ wydał dla tego zamierzenia negatywne warunki, wskazując na brak możliwości przyłączenia do sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. Do ustalenia linii zabudowy w analizie warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, w związku z wydaniem przedmiotowej decyzji, wzięto pod uwagę nieruchomości położone przy innej drodze publicznej. Zgodnie z art. 61 ustawy o planowaniu, wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków określonych w tych przepisach, w tym jeżeli istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego (art. 61 ust. 1 pkt 3), a także, jeżeli jedna działka sąsiednia dostępna z tej samej drogi publicznej jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (art. 61 ust. 1 pkt 1). W przypadku 3 działek wymienionych ww. decyzji brak było istniejącego jak i projektowanego uzbrojenia terenu oraz istniejącej zabudowy w obszarze objętym analizą, co winno przesądzać o odmowie ustalenia warunków zabudowy. Ponadto zapisy zawarte w obowiązującym Studium w tym przypadku, tj. zakaz lokalizacji budynków rekreacji indywidualnej i obiektów wczasowych w formie zespołów budynków letniskowych, są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, stosownie do art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu. Zatem na wskazanych działkach proponowana przez wnioskodawcę zabudowa nie była dopuszczona.

(dowód: akta kontroli str. 292-302)

Wójt Mielna wyjaśniła m.in., że „w trakcie przeprowadzenia analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, stanu faktycznego i prawnego terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji stwierdzono, że zostały spełnione wszystkie warunki (art. 61 ust. 1 ustawy) i nie istnieją przesłanki do odmowy wydania warunków zabudowy. Istniejące orzecznictwo sądowe stanowi, że przeznaczenie określone w Studium (sprzeczne z wnioskowanym przez inwestora) nie może stanowić podstawy do odmówienia ustalenia warunków zabudowy. Inwestor dołączył do wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy zaświadczenie ZWK w Unieście o braku możliwości wykonania przyłączy wodno-kanalizacyjnych do działek objętych wnioskiem, jednocześnie deklarując zapewnienie dostawy wody poprzez studnie kopane, a odprowadzenie ścieków do zbiorników bezodpływowych”.

(dowód: akta kontroli str. 323-324)

²⁹ Dalej: ZWK w Unieście.

W opisanym ww. przypadku nie został wypełniony wymóg art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, tj. łącznego spełnienia określonych warunków. Celem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu jest zagwarantowanie ład przestrzennego na danym obszarze, tym samym należało zbadać wpływ planowanej inwestycji na otoczenie, przede wszystkim w kontekście kontynuacji funkcji zabudowy.

2. Decyzje o warunkach zabudowy: nr RG.6730.95.2013.5 z dnia 17.06.2013 r. dotycząca budowy zespołu 4 budynków mieszkalnych jednorodzinnych na działce nr 418/7 w Sarbinowie, nr RG.6730.70.2014 z 27.01.2015 r. dotycząca budowy budynku rekreacji indywidualnej na działce nr 150/9 w miejscowości Chłopy, oraz nr RG.6730.242.2014.6 z 22.01.2015 r. i nr RG.6730.23.2013.6 z 18.12. 2013 r. - dotyczące realizacji budynków jednorodzinnych na działkach odpowiednio nr 109/35 w miejscowości Gąski oraz na działce nr 128/7 w miejscowości Chłopy, wydane zostały mimo, że w sąsiedztwie brak było zabudowanych działek, które umożliwiałyby określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy. W odniesieniu do ww. terenów ZWK w Unieście wskazał na brak możliwości przyłączenia wskazanych działek do sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Tak wydane decyzje naruszały przepisy art. 61 ust. 1 pkt 1 i 3 ustawy o planowaniu, które stanowią, że wydanie decyzji jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia określonych warunków, w tym jeżeli co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu, a istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 304–308, 309–317, 318–322 386–388, 706–709, 710–711, 740–751)

Wójt Mielna wyjaśniła m.in.: „decyzja o warunkach zabudowy RG.6730.95.2013.5 została wydana w oparciu o sąsiedztwo, tj. działki zabudowane budynkami jednorodzinnymi i gospodarczymi w zabudowie siedliskowej w gospodarstwie rolnym. Przytoczona inwestycja dotyczyła budynków mieszkalnych jednorodzinnych, co nie stanowi bezpośrednio kontynuacji funkcji na terenie analizy, lecz stanowi kontynuację zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej stanowiącej część składową zabudowy siedliskowej. Decyzje o warunkach zabudowy RG.6730.70.2014.6 i RG.6730.242.2014.6 zostały wydane w oparciu o wydane w bezpośrednim sąsiedztwie decyzje o warunkach zabudowy dla budynków o tym samym przeznaczeniu jak budynki, o które wnioskowali inwestorzy. Grunty na działkach sąsiednich w większości zostały już wyłączone z produkcji rolnej, niektóre działki uzyskały już pozwolenia na budowę”.

(dowód: akta kontroli str. 324)

W sprawie decyzji RG.6730.23.2013.6 wyjaśnienia z upoważnienia Wójta Mielna złożył Sekretarz Gminy stwierdzając, m.in. że: „w sąsiedztwie działki 128/7 - dla której wydano decyzję – na działce 314 realizowana jest budowa budynku mieszkalnego, dla której wydano decyzję o warunkach zabudowy RG.6730.200.2011.4 z 18.12.2012 r. Zgodnie z orzecznictwem NSA w Warszawie (II OSK 239/06 z 26.01.2006 r.) dla potrzeb ustalenia warunków zabudowy należy traktować działkę, na której jest rozpoczęta budowa na podstawie decyzji lokalizacyjnych i pozwolenia na budowę”.

(dowód: akta kontroli str. 704–705)

W analizie warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, sporządzonej w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji na działce nr 128/7 w obrębie ewidencyjnym Chłopy, działkę 314 wskazuje się jako sąsiednią, lecz nie spełnia ona warunków sąsiedztwa w rozumieniu art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu, gdyż nie jest dostępna z tej samej drogi publicznej. Ponadto w obszarze ujętym do analizy brak istniejącej zabudowy, stąd brak możliwości na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Równie istotną kwestią są zapisy obowiązującego Studium, wg których przedmiotowa działka znajduje się na terenie oznaczonym symbolem VRI-i – tereny rolne z udziałem gruntów rolnych o wysokich klasach bonitacyjnych

z zakazem zabudowy. Dodatkowo teren, na którym położona jest działka 128/7 nie posiada uzbrojenia wodno-kanalizacyjnego, a ZWK w Unieściu nie wydał dla planowanej inwestycji uzgodnienia, co stanowiło naruszenie art. 61 ust. 1 pkt 3 ustawy o planowaniu. W odniesieniu do decyzji dotyczących inwestycji na działkach nr 150/9 w m. Chłopy, nr 109/35 w m. Gąski oraz nr 418/7 w m. Sarbinowo, w obszarach objętych analizą brak istniejącej zabudowy, co przesądza o braku możliwości ustalenia parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 740–751)

3. Projekt decyzji RG.6730.180.213.6 dotyczącej inwestycji polegającej na budowie budynku usługowego oraz parkingu na działce 867/7 w Mielnie nie został uzgodniony z Dyrektorem UM, czym naruszono art. 37 ust. 3 ustawy o obszarach morskich.

(dowód: akta kontroli str. 752–760)

Sekretarz Gminy wyjaśnił m.in. że: „podstawową funkcją określoną w decyzji RG.6730.180.2013.6 była zabudowa usługowa. Parking stanowi funkcję komplementarną. Parking w ocenie organu nie stanowi samodzielnego obiektu budowlanego funkcjonującego niezależnie od budynku usługowego, jego powierzchnia wynika bezpośrednio z zapisu w pkt 2 lit. d tiret dziewiąte ww. decyzji, dotyczącego wymaganej ilości miejsc. Stąd też tutejszy organ potraktował inwestycję jako całość i uznał, że mieści się ona w katalogu, o którym mowa w § 2 pkt 2 porozumienia z 15 marca 2006 r.”

(dowód: akta kontroli str. 705)

Przedmiotowa inwestycja nie mieści się w katalogu uzgodnień dokonywanych na podstawie § 2 pkt 2 porozumienia z 15 marca 2006 r. zawartego pomiędzy Wójtem Mielna, a Dyrektorem UM. W katalogu tym uzgodnienia dotyczą: sieci infrastruktury technicznej, budynków o wysokości kalenicy do 13 m od poziomu terenu, z wyłączeniem budynków o funkcji przemysłowej, remontów i modernizacji wszystkich obiektów z wyjątkiem przemysłowych.

(dowód: akta kontroli str. 289)

Opisane wyżej ustalenia, dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, były przedmiotem badania i oceny biegłej z dziedziny planowania przestrzennego, powołanej na podstawie postanowienia z 20.05.2015 r.³⁰. W ocenie biegłej, przedstawionej w „Sprawozdaniu ...”³¹ sporządzonym 30.06.2015 r., w analizach warunków i zasad zagospodarowania oraz stanu faktycznego i prawnego terenu, sporządzanych w związku z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, brak było merytorycznych uzasadnień stanowiących podstawę dla tak wydanych 5 analizowanych decyzji³² (opisanych wyżej), skutkiem czego przedmiotowe decyzje wydane zostały z naruszeniem wskazanych przepisów ustawy o planowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 775-779)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Zarządzanie nieruchomościami zlokalizowanymi w pasie nadbrzeżnym.

3.1. Liczba, powierzchnia i zasady zagospodarowania nieruchomości w pasie nadbrzeżnym.

Gminny zasób nieruchomości³³ wynosił wg stanu na: 31.12.2013 r. – 216,0846 ha, 31.12.2014 r. – 214,1463 ha i 31.03.2015 r. – 213,1437 ha.

(dowód: akta kontroli str. 392-395)

³⁰ Postanowienie Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 20.05.2015 r. o powołaniu biegłego w dziedzinie planowania przestrzennego.

³¹ Sprawozdanie zawierające opis z przeprowadzonych badań i opinie o nieruchomościach poddanych kontroli NIK, dla których zaistniały wątpliwości co do ich zabudowy lub wydania decyzji administracyjnych dotyczących wydania decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę, dalej: Sprawozdanie.

³² Decyzje nr: RG.6730.95.2013.5, RG.6730.70.2014.6., RG.6730.242.2014.6, RG.6730.23.2013.6, RG.6730.296.2014.5.

³³ Dalej: zasób nieruchomości.

Urząd nie posiadał szczegółowych informacji o liczbie, rodzaju i przeznaczeniu nieruchomości gminnych, zlokalizowanych w pasach technicznym i ochronnym. Powierzchnia zasobu zlokalizowanego w pasie nadbrzeżnym na koniec I kwartału 2015 r. została szacunkowo określona na ok. 199 ha, tj. 93% ogólnej powierzchni zasobu.

(dowód: akta kontroli str. 391, 397)

Rada określiła zasady sprzedaży oraz udostępnienia nieruchomości należących do Gminy uchwałą z 28.08.2009 r.³⁴ Zgodnie z postanowieniami uchwały:

- Wójt został upoważniony do podejmowania i rozstrzygnięć w sprawach przekraczających zakres zwykłego zarządu majątkiem gminy, w tym jego zbywania i wydzierżawiania na okres dłuższy niż 3 lata, za zgodą Rady Gminy,
- Wójt przeznacza nieruchomości do zbycia stosując tryb przetargowy z uwzględnieniem pierwszeństwa przysługującego z ustawy oraz tryb bezprzetargowy jeżeli:
 - sprzedaż następuje na rzecz osoby, która dzierżawi nieruchomość co najmniej 10 lat, a nieruchomość ta została zabudowana na podstawie zezwolenia na budowę przez dzierżawcę,
 - nieruchomość jest przeznaczona na realizację urządzeń infrastruktury technicznej lub innych celów publicznych określonych w ustawie,
- w trybie bezprzetargowym nieruchomości zbywa się za cenę ustaloną po przeprowadzeniu rokowań, ale nie niższą od ich wartości,
- wydzierżawianie i wynajmowanie nieruchomości odbywa się w drodze przetargu z wyjątkiem dzierżawy i najmu nieruchomości:
 - na potrzeby administracji publicznej lub gminnych jednostek organizacyjnych,
 - na okres do 3 lat,
 - na które nie wyłoniono dzierżawcy w dwóch kolejnych przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 427-431)

Na pytanie w sprawie obowiązujących w okresie kontrolowanym zasad udostępniania nieruchomości na czas krótszy niż 3 lata, Wójt Mielna odpowiedziała, że w okresie tym obowiązywały zarządzenia określające minimalne stawki czynszu dzierżawnego rocznego i miesięcznego z uwzględnienie przeznaczenia i lokalizacji terenów³⁵. Innych unormowań w powyższej sprawie Gmina nie posiadała.

(dowód: akta kontroli str. 434, 443-451)

Plany wykorzystania zasobu, o których stanowi art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy ogn, zostały zawarte w opracowaniu „Ocena gospodarki zasobem nieruchomości gruntowych – dzierżawy, użytkowania, trwałe zarząd, sprzedaż na lata 2014-2017”, pozytywnie zaopiniowanym przez Radę. Plany te przewidywały:

- w 2014 r. – sprzedaż nieruchomości o pow. 0,7422 ha za cenę 900 tys. zł i dzierżawę 4,8899 ha za czynsz 593 tys. zł,
- w 2015 r. – sprzedaż nieruchomości o pow. 0,9528 ha za cenę 1.200 tys. zł i dzierżawę 4,5535 ha za czynsz 578 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 452-461)

Wójt Mielna wyjaśniła, że podstawowym kryterium wyboru nieruchomości do sprzedaży było uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy dla działki planowanej do sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 464)

W badanym okresie Gmina użytkowała nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie:

- porozumienia zawartego 27.04.2012 r. ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Starostę Koszalińskiego i Urzędem Morskim w Słupsku reprezentowanym przez Dyrektora Urzędu Morskiego, na mocy którego Gmina uzyskała zgodę na korzystanie, w okresie od 27.04.2012 r. do 26.04.2014 r., z terenów pasa technicznego, tj. plaż

³⁴ Uchwała Nr XXXVI/369/2009 Rady Gminy Mielno w sprawie określenia zasad nabywania, zbywania zamiany i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub najmu na czas oznaczony, dłuższy niż trzy lata lub czas nieoznaczony, zmieniona uchwałą nr XLVII/496/10 Rady Gminy Mielno z 31.08.2010 r.

³⁵ Zarządzenia Wójta Gminy Mielno w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego dla nieruchomości gminnych. W badanym okresie obowiązywały zarządzenia nr: 5/26/2013 z 30.01.2013 r., 6/21/2014 z 6.02.2014 r., 16/48/2014 z 3.04.2014 r., 46/119/2014 z 25.09.2014 r.

morskich, przejść na plaże, promenady nadmorskiej oraz terenów nieleśnych pasa technicznego, znajdujących się w granicach administracyjnych Gminy, do celów związanych z organizacją wypoczynku oraz działalności handlowo-usługowej związanej z sezonem turystyczno-wypoczynkowym. Z porozumienia wyłączono wydmy ochronne, tereny wydzierżawione i użyczone przez Urząd Morski (do czasu wygaśnięcia umów) oraz grunty zajęte przez Spółkę z o.o. F(...) z siedzibą w Szczecinie. Porozumienie dopuszczało wykonywanie czynności będących jego przedmiotem, przez operatora działającego w imieniu Gminy oraz zawierało zgodę Starosty Koszalińskiego i Urzędu Morskiego na zawieranie przez Gminę umów dzierżawnych z osobami trzecimi;
(dowód: akta kontroli str. 481-484)

- umowy użyczenia zawartej 31.10.2013 r. ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Starostę Koszalińskiego, na okres od 31.10.2013 r. do 31.12.2024 r., dotyczące bezpłatnego użyczenia nieruchomości stanowiącej część działek 300/2, 1/12, 1/26 i 56/9 o łącznej powierzchni 1,0200 ha, na potrzeby przebudowy przejść na plażę w Mielnie przy ul. Orła Białego, Chmielnej i Mickiewicza wraz z odcinkiem promenady nadmorskiej;
(dowód: akta kontroli str. 691-692)

- umowy dzierżawy zawartej 30.04.2014 r. ze Skarbem Państwa reprezentowanym przez Starostę Koszalińskiego, na okres od 1.05.2014 r. do 30.04.2017 r., na mocy której Skarb Państwa wydzierżawił Gminie nieruchomości zlokalizowane w Łazach, Mielnie, Mielenku, Sarbinowie i Gaskach obejmujące: obszary plaż morskich, zejść na plażę, promenad nadmorskich oraz terenów nieleśnych pasa technicznego (z wyłączeniem wydmy, gruntów leśnych, morskich wód wewnętrznych oraz terenów objętych innymi umowami) o łącznej powierzchni 101,0935 ha za roczny czynsz dzierżawny w kwocie 10.109,35 zł + VAT. W umowie ustalono, że wydzierżawione nieruchomości zostały przeznaczone do celów związanych z organizacją wypoczynku oraz działalnością handlowo-usługową. Umowa przewidywała możliwość działania podmiotu działającego w imieniu Gminy. Gmina została uprawniona do oddania nieruchomości w poddzierżawę pod warunkiem przekazywania Staroście umów poddzierżawy;
(dowód: akta kontroli str. 485-490, 693)

- umowy użyczenia zawartej 16.05.2014 r. ze Skarbem Państwa – Urzędem Morskim w Słupsku reprezentowanym przez Dyrektora Urzędu Morskiego, dotyczącej terenu położonego w pasie technicznym w granicach administracyjnych Gminy, obejmującego plaże morskie, przejścia na plażę i tereny nieleśne, z wyłączeniem gruntów leśnych, morskich wód wewnętrznych, wydmy ochronnych oraz terenów objętych innymi umowami cywilno-prawnymi. Grunty zostały Gminie użyczone, na okres od 1.05.2014 r. do 30.04.2017 r., w celu realizacji zadania publicznego polegającego na zapewnieniu bezpieczeństwa oraz utrzymaniu porządku i czystości, a także usuwaniu zanieczyszczeń w miejscach użytku publicznego stanowiących plażę oraz znajdujących się w sąsiedztwie pasa technicznego przejść na plażę i innych ciągów komunikacyjnych, jak również zapewnienia powszechnego bezpłatnego dostępu do plaż oraz w celu utrzymania charakteru turystyczno-wypoczynkowego Gminy oraz kąpielisk nadmorskich. Gmina uzyskała zgodę na oddawanie użyczanego gruntu, lub jego części, do używania odpłatnego lub nieodpłatnego osobom i podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą z przeznaczeniem na cele turystyczne, wypoczynkowe, rekreacyjne, sportowe, handlowe i gastronomiczne. Dopuszczono wykonywanie działań przewidzianych umową przez podmiotu działający w imieniu Gminy.
(dowód: akta kontroli str. 491-500)

Obowiązki i uprawnienia wynikające z ww. porozumienia i umów, z wyjątkiem umowy użyczenia z 31.10.2013 r., zostały przekazane na rzecz Mieleńskiego Ośrodka Sportu i Rekreacji w Mielnie³⁶ umowami oddania w administrowanie³⁷.
(dowód: akta kontroli str. 501-503)

³⁶ Dalej: MOSiR (samorządowy zakład budżetowy).

³⁷ Umowy zawarte 15.05.2012 r., 6.05.2014 r. i 22.05.2014 r.

3.2. Sprzedaż i udostępnianie nieruchomości w pasie nadbrzeżnym.

3.2.1. W latach 2013-2015 (do 31.03.) spośród nieruchomości zlokalizowanych na obszarze pasa nadbrzeżnego Gmina sprzedała:

- 39 nieruchomości z grupy środków trwałych 0 „grunty”, złożonych z 49 działek o łącznej powierzchni 5.1098 ha, za łączną cenę 5.485,1 tys. zł, w tym 27 nieruchomości w trybie bezprzetargowym, 8 nieruchomości w trybie przetargowym, 4 nieruchomości po przeprowadzeniu rokowań,
- 2 nieruchomości z grupy środków trwałych: 1 „budynki i lokale” – 2 lokale niemieszkalne o łącznej powierzchni 62,18 m², w trybie bezprzetargowym, za łączną cenę 79,6 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 504-507)

Urząd nie posiadał danych dotyczących sprzedaży nieruchomości odrębnie dla pasa technicznego i pasa ochronnego.

(dowód: akta kontroli str. 391)

Gmina nie sprzedawała nieruchomości z grupy 2 „obiekty inżynierii lądowej”.

(dowód: akta kontroli str. 508-510)

W ww. okresie Gmina wydierzała lub użyczała:

- 388 nieruchomości gruntowych z terenu pasa nadbrzeżnego należących do gminnego zasobu nieruchomości oraz Skarbu Państwa, z czego 239 nieruchomości udostępniono na podstawie umów zawartych w trybie bezprzetargowym, a 149 w trybie przetargowym.
- 10 lokali usługowych i mieszkalnych.

(dowód: akta kontroli str. 509-510, 676-690)

Liczba i powierzchnia nieruchomości udostępnionych w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiała się następująco:

	Obiekty handlowe i gastronomiczne	Tereny zielone	Parkingi i miejsca postojowe	Obiekty rekreacyjne i sportowe	Pozostałe	Razem
2013 r.						
Liczba	85	18	8	13	52	176
Powierzchnia	18145,5	3743	7806	2550	521	32765,5
2014 r.						
Liczba	76	19	27	15	70	207
Powierzchnia	6547,5	1463,6	13338,5	27174	11095,6	59619,2
I kw. 2015 r.						
Liczba			1	1	3	5
Powierzchnia			1150	10809	1846	13805

(dowód: akta kontroli str. 509-510, 676-690)

Okres obowiązywania umów udostępnienia był następujący:

	0-3 m-ce	3-12 m-cy	1-3 lata	pow. 3 lat	Razem
2013 r.	150	18	18	8	194
2014 r.	144	11	46	6	207
I kw. 2015 r.			4	1	5

(dowód: akta kontroli str. 509-510, 676-690)

Ponadto w badanym okresie obowiązywało:

- 69 umów zawartych przed 2013 r. na okresy od 3 do 15 lat (w tym 51 przez Wójta Mielna i 18 przez Dyrektora MOSiR), dotyczących wydierzawienia i użyczenia nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni 7,2815 ha, w tym z przeznaczeniem na infrastrukturę wypoczynkowo-rekreacyjną – 4 nieruchomości o pow. 3,8486 ha, tereny zielone – 19 nieruchomości o pow. 0,9278 ha, parkingi i miejsca postojowe – 15 nieruchomości o pow. 1,9518 ha, pozostałe (m.in. na powiększenie sąsiednich działek, usługi i handel, reklamę) – 31 nieruchomości o pow. 0,5533 ha,

- 26 umów użyczenia oraz najmu budynków i lokali,
- 22 decyzje ustanawiające trwałe zarząd nieruchomości o łącznej powierzchni 8,7744 ha na rzecz gminnych jednostek organizacyjnych (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, Szkoły Podstawowe w Mielnie i Sarbinowie, MOSiR, Centrum Promocji i Informacji Turystycznej).

(dowód: akta kontroli str. 509-510, 524-531, 682)

3.2.2. W badanym okresie na obszarze pasa nadbrzeżnego nie wystąpiły przypadki nabywania gruntów w okresie poprzedzającym uchwalenie lub zmianę miejscowych planów, a następnie – już po zmianie planu – sprzedaży tych gruntów po cenach wyższych.

(dowód: akta kontroli str. 432, 435)

Nie wystąpiły przypadki nabywania gruntów przez Wójta, zastępcę Wójta, Skarbnika, Sekretarza Gminy, osoby wydające decyzje administracyjne w imieniu Wójta w zakresie gospodarowania nieruchomościami oraz radnych gminy.

(dowód: akta kontroli str. 533-534)

3.2.3. W planie sprzedaży nieruchomości gminnych na 2014 r. ujęto m.in. działki w Mielnie nr 33/14 o pow. 0,0500 ha i nr 75/18 o pow. 0,2315 ha, działkę Unieściu nr 4/122 o pow. 0,3656 ha. W 2014 r. działki te nie zostały sprzedane.

(dowód: akta kontroli str. 454, 504-505)

Wójt Mielna wyjaśniła, że działki nr 33/14 i 4/122 Gmina próbowała sprzedać od 2012 r. W 2014 r. ogłoszono 2 przetargi i przeprowadzono rokowania, które nie przyniosły efektu. Działka nr 4/122 została sprzedana w lutym 2015 r. w trybie przetargu. Działka nr 75/18 nie została sprzedana z powodu przedłużającego się wykonania miejscowego planu obejmującego tą działkę. Plan został uchwalony 25.07.2014 r. Po dokonaniu podziału geodezyjnego, działka została przygotowana do sprzedaży. Ogłoszenie przetargu przewiduje się w czerwcu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 464)

3.3. Przestrzeganie ustalonych warunków sprzedaży i udostępniania nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

3.3.1. W toku kontroli przeprowadzono badanie dokumentacji transakcji dotyczących nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym dokonanych przez Wójta Mielna:

- 17 umów sprzedaży nieruchomości o łącznej powierzchni 3,7273 ha, za cenę 2,890,9 tys. zł, w tym 12 umów wylosowanych i 5 umów zawartych z jednym nabywcą,
- 15 umów dzierżawy nieruchomości o łącznej powierzchni 0,1693 ha, zlokalizowanych w pasach technicznym i ochronnym, w tym: 7 umów wylosowanych i 8 umów zawartych z kontrahentami, z którymi podpisano co najmniej 2 umowy udostępnienia na okres dłuższy niż 3 miesiące,

które wykazało, że:

- podstawą wszczęcia procedury sprzedaży nieruchomości były uchwały Rady w sprawie przeznaczenia danej nieruchomości do sprzedaży,
- nieruchomości przewidziane do sprzedaży lub dzierżawy na okres powyżej 3 miesięcy, były ujmowane w wykazach, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy ogn, zawierających elementy określone w art. 35 ust. 2 tej ustawy, z wyjątkiem wykazów nieruchomości przewidzianych do sprzedaży (działki nr 117/27, 250/28, 251/48, 256/27, 259/21, 415/52, 920/1 w Mielnie, 63/4, 88/2, 89/3, 89/7-11, 89/2, 90, 89/5, 89/6, 89/12, 165/14, 296/2, w Łazach, 10/15, 130/34 w Gąskach, 181/8 w Sarbinowie), w których nie określono terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługiwało pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości,
- informacje o wywieszeniu wykazu były każdorazowo podawane do publicznej wiadomości,
- wartość sprzedawanych nieruchomości była ustalana na podstawie operatów szacunkowych sporządzonych przez rzeczoznawców majątkowych,
- w przypadku sprzedaży w formie przetargowej ogłoszenia o przetargu były podawane do publicznej wiadomości i zawierały informacje ujęte w wykazie,
- przeprowadzenie przetargów dokumentowano w formie protokołów,

- w przypadku braku rozstrzygnięcia przetargu w wyznaczonym terminie, ogłaszano kolejne dwa przetargi, a następnie ogłaszano rokowania na zbycie nieruchomości,
- sprzedaż i dzierżawy nieruchomości zlokalizowanych w pasie ochronnym były uzgodnione z Dyrektorem UM na mocy porozumienia zawartego 15.03.2016 r., zgodnie z którym porozumienia w sprawach wymienionych w art. 19 pkt 1 ustawy ogn, dotyczące terenów w granicach pasa ochronnego uważa się za uzgodnione, o ile nie dotyczą obszarów leśnych i działek przylegających bezpośrednio do pasa technicznego. Sprzedaż nieruchomości graniczących z pasem technicznym oraz sprzedaż i dzierżawa nieruchomości zlokalizowanych w obrębie pasa technicznego (działki nr 10/15 w Gąskach, nr 165/14 w Mielnie, nr 178/1, 181/6, 181/8 w Sarbinowie) nie były przedmiotem porozumienia z Dyrektorem UM;
- stawki czynszu w przypadku wydzierżawienia nieruchomości w trybie bezprzetargowym były proponowane przez kierownika lub pracownika Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości na podstawie zarządzeń Wójta w sprawie ustalenia minimalnych stawek czynszu dzierżawnego i przedkładane do rozstrzygnięcia przez Wójta. Przy dzierżawach sezonowych brano pod uwagę ceny uzyskiwane w przetargach i w oparciu o nie ustalano wysokość czynszu. W przypadku dzierżaw wieloletnich przedłużanych na kolejne lata, stawki czynszu były waloryzowane o wskaźnik inflacji,
- akta dzierżaw nie zawierały dokumentów wskazujących na wykonanie czynności sprawdzających zgodność korzystania z dzierżawionych nieruchomości z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli str. 289-290, 397, 535-602)

Na pytanie w sprawie sposobu informowania, przed przystąpieniem do postępowań, ewentualnych nabywców i użytkowników nieruchomości o warunkach i ograniczeniach korzystania z nieruchomości położonych w pasie nadbrzeżnym, wynikających m.in. z założeń Studium, przepisów ochrony przyrody, miejscowych planów, uzgodnień z Dyrektorem UM Wójt Mielna wyjaśniła, że „tereny w pasie technicznym i ochronnym są dzierżawione i sprzedawane zgodnie z przeznaczeniem określonym w Studium uzgodnionym z Urzędem Morskim. Gmina na większość sprzedawanych działek posiada decyzje o warunkach zabudowy. W przypadku wątpliwości ze strony nabywców, udzielano im wyjaśnień w odpowiednich sekcjach Urzędu”.

(dowód: akta kontroli str. 465)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na 2013 r. Wójt Mielna nie sporządziła planu wykorzystania zasobu nieruchomości, mimo obowiązku określonego w art. 23 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 25 ust. 1 i 2 ustawy ogn. Wójt Mielna wyjaśniła m.in., że „do budżetu na rok 2013 przedstawiono wykaz nieruchomości do sprzedaży, co można uznać jako plan sprzedaży na 2013 r...”.

(dowód: akta kontroli str. 464)

Wykaz wskazany w powyższym wyjaśnieniu zawierał następujące informacje: położenie, numer powierzchni nieruchomości, w tym powierzchnia do sprzedaży i przewidywana cena sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 761)

Wykaz ten nie spełniał wymogów planu wykorzystania zasobu nieruchomości określonych w art. 23 ust. 1d ustawy ogn, zgodnie z którymi plan wykorzystania zasobu powinien być opracowany na 3 lata i zawierać w szczególności: zestawienie nieruchomości zasobu i nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, prognozę dotyczącą m.in. udostępniania nieruchomości zasobu, nabywania nieruchomości do zasobu, poziomu wydatków związanych z udostępnianiem i nabywaniem nieruchomości, wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości i trwałego zarządu, oraz program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

2. Sprzedaż nieruchomości graniczących z pasem technicznym i zlokalizowanych w pasie technicznym, tj. działki 10/15 w Gąskach, działki 165/14 w Mielnie, działki 181/8 w Sarbinowie i dzierżawy nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym, tj. części

działek 181/6 w Sarbinowie (umowy S/27/2013, S/35/2013, S/36/2013, W/41/2014, W/42/2014, W/43/2014), części działki 178/1 w Sarbinowie (umowy W/47/2013 i W/29/2014 nie była uzgadniana z Dyrektorem UM, mimo obowiązku określonego w art. 19 ust. 2 ustawy ogn.

(dowód: akta kontroli str. 539-589)

Wójt Mielna wyjaśniła, że „wymienione działki były sprzedane na polepszenie warunków zagospodarowania działek zabudowanych bądź przeznaczonych pod zabudowę. Działki te mogą być zagospodarowane tylko łącznie z działkami, którym poprawią warunki zagospodarowania. Ponadto wymienione działki były sprzedawane zgodnie z przeznaczeniem określonym w Studium, które zostało uzgodnione m.in. przez Urząd Morski”. W odniesieniu do dzierżaw nieruchomości w pasie technicznym, Wójt wyjaśniła, że „brak porozumienia z Urzędem Morskim był spowodowany tym, że były to dzierżawy sezonowe, krótkotrwałe, a sposób wykorzystania nieruchomości (np. postawienie stojaka na okulary lub budki z lodami) nie miał wpływu na pas techniczny. W przypadku umów wieloletnich, nieruchomości były wydierżawiane na działalność zgodną z obowiązującym Studium (tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowej intensywnej).

(dowód: akta kontroli str. 613)

3. W wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży nie wskazywano terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy ogn, mimo obowiązku określonego w art. 35 ust. 2 pkt 12 tej ustawy (we wszystkich 17 badanych procedurach sprzedaży zakończonych zawarciem umowy),

(dowód: akta kontroli str. 535-568)

Wójt Mielna wyjaśniła, że „w wykazach nie wskazywano terminu do złożenia wniosku przez osoby z pierwszeństwem nabycia, ponieważ badanie ksiąg wieczystych nieruchomości przewidzianych do sprzedaży nie wykazało występowania pierwszeństwa nabycia wymienionego ustawie ogn”.

(dowód: akta kontroli str. 434)

NIK stwierdza, że w ustawie ogn nie zostały określone okoliczności uzasadniające odstępianie od ujęcia wymaganych elementów w wykazach nieruchomości przewidzianych do sprzedaży. Badanie ksiąg wieczystych nie zwalniało z obowiązku wskazania w tych wykazach terminu określonego w art. 35 ust. 2 pkt 12 ustawy ogn.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dokumentacje sprzedaży nieruchomości w trybie bezprzetargowym, przeznaczonych na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości przyległej, nie zawierały (poza wydrukami planów działek i ich otoczenia wygenerowanymi z programu informatycznego WebEWID) analiz wskazujących na brak możliwości zagospodarowania zbywanych działek jako odrębnych nieruchomości, tj. uzasadnienia wskazującego na spełnienie warunku sprzedaży bezprzetargowej, określonego w art. 37 ust. 2 pkt 6 ustawy ogn. Kwestia ta również nie była referowana radnym na sesjach, na których przedstawiano projekty uchwał w sprawie wyrażenia zgody na sprzedaż w trybie bezprzetargowym nieruchomości stanowiących własność Gminy. W uzasadnieniu do projektów uchwał, przedkładanych Radzie przez Wójta Mielna, były zawarte informacje, że przewidziana do sprzedaży działka lub jej część nie może stanowić samodzielnej nieruchomości w rozumieniu przepisów ustawy ogn, jednak bez wskazania na przesłanki sformułowania takiej opinii.

(dowód: akta kontroli str. 614-620)

Wójt Mielna wyjaśniła, że każdorazowo projekt uchwały w sprawie sprzedaży w drodze bezprzetargowej, przed przedłożeniem Radzie, był opiniowany przez komisję Rady Gminy i wówczas ustnie informowano radnych o braku możliwości zagospodarowania zbywanych działek jako odrębnych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 434)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Nadzór i kontrola nad prawidłowością wykorzystania udostępnianych nieruchomości zlokalizowanych w pasie nadbrzeżnym.

4.1 Egzekwowanie warunków wykorzystania udostępnianych nieruchomości.

Badanie dokumentacji 15 umów wybranych na podstawie osądu kontrolera³⁸ dotyczących wydzierżawienia i użyczenia nieruchomości gminnych zlokalizowanych na obszarze pasa ochronnego wykazało, że nie zawierała ona materiałów wskazujących na prowadzenie czynności sprawdzających zgodność wykorzystywania nieruchomości z warunkami umów.

(dowód: akta kontroli str. 621)

W toku kontroli przeprowadzono oględziny w zakresie zgodności użytkowania z przeznaczeniem określonym w umowach dzierżawy 5 nw. nieruchomości:

- a) część działki 898 o pow. 40 m², wydzierżawiona na podstawie umowy W/93/2014, z przeznaczeniem na lokalizację budynku gospodarczego,
- b) część działki 558/3 o pow. 64 m², wydzierżawiona na podstawie umowy W/36/2012, z przeznaczeniem na tereny zielone,
- c) działka 36/34 o pow. 129 m², wydzierżawiona na podstawie umowy W/38/2013, z przeznaczeniem na poprawę warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej, na tereny zielone,
- d) działka 867/7 o pow. 8.652 m², wydzierżawiona na podstawie umowy W/28/2013 na prowadzenie działalności handlowo-usługowej i parkingu,
- e) część działki 920/3 o pow. 4.978 m², wydzierżawiona na podstawie umowy W/20/2014 z przeznaczeniem pod lokalizację obiektów handlowych.

W wyniku oględzin stwierdzono, że nieruchomości były wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem określonym w umowach dzierżawy, z wyjątkiem części działki 920/3 wydzierżawionej na podstawie W/20/2014, na której posadowiono obiekt nieprzewidziany w umowie, tj. „dom do góry nogami”.

(dowód: akta kontroli str. 622, 627-628)

W dniu 30.04.2015 r. Wójt Mielnia skierowała do dzierżawcy części działki 920/3 pismo wzywające do złożenia wyjaśnienia w sprawie posadowienia obiektu nieprzewidzianego warunkami umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 464)

4.2. Dochodzenie należności Gminy z tytułu sprzedaży i udostępnienia nieruchomości.

Badanie 32 umów sprzedaży i dzierżawy zawartych i obowiązujących w latach 2013-2015 (do 31.03.), wymienionych w punkcie 3.3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wykazało, że w 30 przypadkach zapłata ceny sprzedaży lub czynszu dzierżawnego były wniesione w terminach ustalonych w umowach. W 2 przypadkach zapłaty po terminie, kontrahenci zostali obciążeni odsetkami za zwłokę, które zostały uregulowane.

(dowód: akta kontroli str. 535-598, 634-646)

4.3. Skargi i doniesienia w sprawach dotyczących prawidłowości wykorzystania nieruchomości oraz wydawania decyzji administracyjnych z zakresu zagospodarowania przestrzennego.

4.3.1. W badanym okresie w prowadzonym w Urzędzie „Rejestrze skarg” odnotowano łącznie 14 skarg, z czego 2 skargi dotyczyły zagadnień gospodarowania nieruchomościami. W zakresie prawidłowości i sposobu wydawania decyzji dotyczących warunków zabudowy oraz decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego skarg nie odnotowano.

(dowód: akta kontroli str. 335-341)

Dwie skargi, złożone odpowiednio w 2013 r. i 2015 r. dotyczyły gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi zasób Gminy. Skarga złożona 24.09.2013 r., skierowana

³⁸ W/36/2012, W/60/2012, W/66/2012, W/7/2013, W/2013, W/28/2013, W/38/2013, W/2/2014, W/20/2014, W/36/2014, W/38/2014, W/82/2014, W/87/2014, W/93/2014, umowa użyczenia zawarta 7.04.2014 r. z Klubem Sportowym „Fala Hen” w Sarbinowie.

do Wójta Mielna dotycząca braku informacji w sprawie organizacji przetargu na sprzedaż działek nr 117/26 i 117/27 w Mielnie rozpatrzona została w terminie, a odpowiedzi skarżącemu udzielono pismem z 07.10.2013 r. Skarga uznana została za bezzasadną. W dniu 19.01.2015 r. do Rady skierowana została skarga w sprawie niewyrażenia zgody przez Wójta na zawarcie umowy dzierżawy części działki 558/3 położonej w Mielnie. Badania jej zasadności, przeprowadzone przez Komisję Rewizyjną Rady Gminy wykazało, że skarżący wystąpił do Wójta z wnioskiem o wydzierżawienie na okres 10 lat części ww. działki z przeznaczeniem na ogród zimowy. Mimo zgody Rady i pozytywnej opinii Rady Sołeckiej w Mielnie, w związku z protestami współlokatorów na lokalizację ogródka zimowego, Wójt Mielna mając na uwadze utrzymanie dobrosąsiedzkich stosunków mieszkańców budynku, podjęła decyzję o niewyrażeniu zgody na dzierżawę tej działki. Komisja Rewizyjna nie dopatrzyła się uchybień w postępowaniu Wójta i wniosła o uznanie skargi za bezzasadną. Po rozpatrzeniu wniosku Komisji Rewizyjnej w dniu 5.02.2015 r. Rada uznana została skargę za bezzasadną. Skarżącemu udzielono odpowiedzi 9.02.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 342–358)

4.3.2. W związku ze złożoną do NIK skargą dotyczącą wydania warunków zabudowy dla działek nr: 864/2, 864/3 i 864/4 w Mielnie badaniem objęto decyzję RG.1.2.7331-160/09 z 15.12.2009 r. o warunkach zabudowy działki nr 864/4³⁹ w Mielnie, w tym m.in. sporządzoną analizę warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy, tj. analizę funkcji i cech zabudowy, o których mowa w art. 61 ust. 1-5 ustawy o planowaniu (w brzmieniu obowiązującym w chwili wydawania decyzji). Biegła badająca prawidłowość postępowania w związku z wydaniem tej decyzji w sporządzonym Sprawozdaniu wskazała m.in., że mimo braku merytorycznego uzasadnienia przyjętych ustaleń w decyzji o warunkach zabudowy tej działki (obszar wzięty do analizy znacząco przekraczający 50 m oraz 3-krotną szerokość działki) nie zostały naruszone przepisy dotyczące ustalenia zasad zagospodarowania terenu i parametrów nowej zabudowy, określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalenia wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁰. Z rysunku załączonego do ww. analizy wynika, że szerokość frontu działki ustalono na 73 m, z każdego jej narożnika zaznaczono kołami obszar minimalny (promień 219 metrów). W kilku miejscach granice obszaru objętego analizą znajdują się ponad 219 m licząc od granicy wyznaczonej przez okręgi, czyli miejscami granica analizy – licząc od narożników działki – wynosi ponad 450 m. Tym samym Biegła wykazała, że taki obszar wzięty do analizy, stanowiący podstawę sporządzenia projektu decyzji o warunkach zabudowy działki nr 864/4, przekraczający znacznie 50 m oraz 3-krotną szerokość frontu działki, nie ma żadnego uzasadnienia biorąc pod uwagę ład przestrzenny.

Ponadto Biegła wskazała, że w zestawieniu cech zabudowy działek w obszarze analizowanym (stanowiącym załącznik do ww. analizy) wymieniono największą wysokość zabudowy na działce nr 56/6, wynoszącą 21 m dla 6 kondygnacji oraz na kilku działkach - wynoszącą 19 m.

(dowód: akta kontroli str. 763-792)

4.4. Zakresy działania i obowiązki pracowników zajmujących się planowaniem, gospodarką przestrzenną i gospodarowaniem nieruchomościami.

W badanym okresie prowadzenie całości spraw związanych z planowaniem przestrzennym, prawem budowlanym, geodezją, ochroną gruntów, gospodarką gruntami, sprzedażą i udostępnianiem lokali oraz rolnictwem należało do zakresu działania Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, wprowadzonym

³⁹ Akta spraw dotyczące warunków zabudowy dla inwestycji planowanych na działkach nr 864/3 i nr 864/2 przekazane zostały do SKO, odpowiednio pismami z dnia 04.06.2014 r. i 09.01.2013 r., w związku ze złożonym zażaleniem oraz skargą, kierowanymi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (za pośrednictwem SKO) przez członków Wspólnoty Mieszkaniowej. Postępowania w tych sprawach są w toku, a brak dokumentacji źródłowej uniemożliwił pełne rozpoznanie skargi.

⁴⁰ Dz. U. Nr 164, poz. 1588.

zarządzeniem Wójta Mielna z 31.01.2012 r., zmienionym zarządzeniami z 27.03.2013 r. i z 10.07.2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 359–364)

Zadania objęte niniejszą kontrolą były wykonywane przez 8 pracowników zatrudnionych w 2 komórkach organizacyjnych Urzędu:

- zadania związane z gospodarką przestrzenną wykonywało 4 pracowników, a zadania dotyczące gospodarki nieruchomościami gruntowymi należały do 3 pracowników Sekcji Gospodarki Przestrzennej i Nieruchomości,
- zadania z zakresu gospodarowania lokalami i obiektami budowlanymi wykonywał pracownik zatrudniony w Sekcji Inwestycji Referatu Infrastruktury Komunalnej.

W zakresach czynności przyjętych przez pracowników ww. Sekcji, w sposób szczegółowy opisano należące do nich zadania merytoryczne i związane z ich realizacją obowiązki. Do zakresu czynności kierowników poszczególnych Sekcji, poza wykonywaniem zadań merytorycznych, przypisano uprawnienia wynikające z funkcji pełnionego nadzoru, w tym m.in. kontrolę wypełniania obowiązków przez podległych pracowników oraz dbałość o dyscyplinę pracy. W zakresach czynności nie została formalnie uregulowana sprawa zastępstw pracowników na poszczególnych stanowiskach. Liczba pracowników zatrudnionych w związku z obsługą zadań z zakresu planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami zapewniała właściwą realizację tych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 365–379)

Decyzje administracyjne w sprawach objętych niniejszą kontrolą wydawane były przez Wójta Mielna lub przez Sekretarza Gminy na podstawie zarządzenia Wójta z 13 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 380–382)

4.5. Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej.

4.5.1. W celu zapewnienia funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie zostały wprowadzone procedury i zasady określone zarządzeniem Wójta z dnia 13.09.2012 r. w sprawie usystematyzowania zasad i procedur składających się na kontrolę zarządczą, wydanym na podstawie art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹. W zarządzeniu określono m.in. zasady i sposoby: działania zgodnie z obowiązującymi standardami, określania mierników oraz ich monitorowania, zarządzania ryzykiem, przeprowadzania samooceny.

(dowód: akta kontroli str. 647-674)

Zarządzeniem określono funkcje stałe Urzędu (misję jednostki), obejmujące m.in. gospodarkę nieruchomościami, dla której plan i jego realizacja w badanym okresie przedstawiały się następująco:

Zadanie	Miernik (tys. zł)	Sposób realizacji	Realizacja
2013 r.			
Dzierżawa wieloletnia i sezonowa	501,0	Przygotowanie procedury dzierżawy w drodze przetargu i bezprzetargowo	636,6
Sprzedaż nieruchomości	3.151,0 / 1.100,0*	Organizowanie przetargów na sprzedaż nieruchomości	1.478,7
2014 r.			
Zarządzanie opłatą adiacencką	60,0	Wydanie decyzji ustalających opłatę adiacencką	119,9
Dzierżawa nieruchomości	520,0	Dzierżawa nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym	818,0
2015			
Zarządzanie opłatą adiacencką	50,0	Wydanie decyzji ustalających opłatę adiacencką	
Dzierżawa nieruchomości	500,0	Dzierżawa nieruchomości w trybie przetargowym i bezprzetargowym	
Sprzedaż nieruchomości	800,0	Sprzedaż w trybie przetargowym i bezprzetargowym	

⁴¹ Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

* - monitoring przeprowadzony w II i III kwartale 2013 r. wykazał niski wskaźnik realizacji (odpowiednio 15% i 31%), co spowodowało korektę planu.
(dowód: akta kontroli str. 399-426)

Terminy składania kwestionariuszy i formularzy wprowadzonych ww. zarządzeniem zostały określone w zarządzeniu wewnętrznym Wójta z dnia 20.06.2013 r. w sprawie realizacji procedur kontroli zarządczej.
(dowód: akta kontroli str. 425)

Wymagane dokumenty dla funkcji „gospodarka nieruchomościami”, tj. formularze planów zadań i celów, formularze realizacji zadań i celów, kwestionariusze identyfikacji i analizy ryzyka, rejestry ryzyka i plany zarządzania ryzykiem, formularze wyników monitorowania realizacji zadań i celów były sporządzane zgodnie z zasadami i na wzorach określonych zarządzeniami Wójta Mielna.
(dowód: akta kontroli str. 398-426)

4.5.2. Działalność Urzędu w zakresie objętym niniejszą kontrolą nie była przedmiotem badań audytu ani kontroli wewnętrznej lub zewnętrznej.
(dowód: akta kontroli str. 675)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W badanym okresie pracownicy Urzędu nie dokumentowali czynności sprawdzających prawidłowość wykorzystywania udostępnionych nieruchomości przez dzierżawców i użytkowników.
(dowód: akta kontroli str. 569-598, 621)

Wójt wyjaśniła, że udostępnione nieruchomości były sprawdzane w zakresie zgodności ich wykorzystywania. Ponieważ stwierdzono, że nieruchomości były użytkowane zgodnie z umowami, nie sporządzono notatek służbowych.
(dowód: akta kontroli str. 465)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Nadzór nad MOSiR, realizującym zadania w imieniu Gminy w zakresie zarządzania nieruchomościami.

Zgodnie ze Statutem MOSiR (samorządowego zakładu budżetowego) przedmiotem działania tej jednostki było m.in. gospodarowanie nieruchomościami gminnymi i lokalami użytkowymi (§ 2 pkt 2), realizowane poprzez wynajmowanie i wydzierżawianie nieruchomości oraz lokali użytkowych znajdujących się w trwałym zarządzie lub administrowaniu MOSiR (§ 3 pkt 10).
(dowód: akta kontroli str. 694-697)

Nieruchomości Skarbu Państwa, tj. nieruchomości przekazane Gminie przez Starostę Koszalińskiego umową dzierżawy z 30.04.2014 r. (plaże morskie, zejścia na plaże, promenady nadmorskie, tereny nieleśne pasa technicznego z wyłączeniem wydmy, gruntów leśnych, morskich wód wewnętrznych) oraz przekazane umową użyczenia z 16.05.2014 r. przez Dyrektora UM Wójt Mielna przekazała w administrowanie MOSiR, zawierając w tej sprawie dwie umowy, odpowiednio 6 i 22.05.2014 r. (poprzednio obowiązki i uprawnienia dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa, wynikające z porozumienia zawartego ze Starostą 27.04.2012 r. Wójt Mielna przekazała MOSiR umową z 15.05.2012 r.).
(dowód: akta kontroli str. 481-490, 693, 491-500, 501-503)

Stosownie do § 4 pkt 1 Statutu, nadzór nad działalnością MOSiR sprawuje Rada Gminy, natomiast w § 10 pkt 1 Statutu określono, że kontroli MOSiR dokonuje Rada oraz Wójt Mielna.
(dowód: akta kontroli str. 695 i 697)

W wyjaśnieniach złożonych z sprawie pełnionego przez Radę Gminy nadzoru nad działalnością MOSiR w latach 2013–2015 (I kwartał), przewodniczący Rady Gminy Tadeusz Jarząbek stwierdził m.in., że „w latach 2013–2015 Rada Gminy Mielno nie dokonywała kontroli działalności MOSiR”.

(dowód: akta kontroli str. 701)

W związku z pytaniem o sposób sprawowania nadzoru nad realizacją przez MOSiR obowiązków dotyczących administrowania nieruchomościami Wójt Mielno wyjaśniła: „każdorazowo MOSiR w przypadku dzierżaw przetargowych i bezprzetargowych występował do Wójta Gminy Mielno o opinię w sprawie zatwierdzenia lokalizacji i stawek czynszu dzierżawnego”.

(dowód: akta kontroli str. 433, 435)

Ponadto Sekretarz Gminy z upoważnienia Wójta wyjaśnił, że MOSiR występując do Wójta o opinię jest kontrolowany na bieżąco w zakresie prawidłowego przeznaczenia nieruchomości do dzierżawy, stawek czynszu dzierżawnego oraz cen wywoławczych do przetargów. Wyjaśniający wskazał, że w większości przypadków dzierżawy gruntów występują w przetargach nieograniczonych, tylko w określonych okolicznościach są to dzierżawy bezprzetargowe.

(dowód: akta kontroli str. 702, 705)

Z informacji uzyskanej od Dyrektora MOSiR, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴², w sprawie zasad udostępniania nieruchomości Skarbu Państwa wynika, że MOSiR stosował zasadę jawności poprzez ogłoszenie wykazu nieruchomości planowanych do wydzierżawienia w swojej siedzibie oraz na stronie internetowej www.mosir-mielno.bip.net.pl. Powiadomienia o wykazach zamieszczane były w formie ogłoszeń w dzienniku „Głos Koszaliński”. Wysokość czynszu za nieruchomości wydzierżawione w trybie bezprzetargowym była ustalana na podstawie analizy rynku oraz potrzeb MOSiR, przy czym wysokość czynszu nie była najważniejszym kryterium, np. w przypadku wydzierżawiania mało atrakcyjnych niegenerujących zysków toalet.

(dowód: akta kontroli str. 603-605)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Wydawanie decyzji o warunkach zabudowy w przypadku łącznego spełniania warunków określonych w art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu.
2. Uzgadnianie z Dyrektorem Urzędu Morskiego decyzji o warunkach zabudowy w przypadku inwestycji zlokalizowanych w pasie ochronnym.
3. Dokonywanie porozumień z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Słupsku w przypadkach sprzedaży nieruchomości graniczących z pasem technicznym i zlokalizowanych w pasie technicznym i udostępniania nieruchomości zlokalizowanych w pasie technicznym.
4. Określanie w wykazach nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży terminu do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości.

⁴² Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm. dalej: ustawa o NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Wójta Gminy Mielno, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

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 dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków 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.

Szczecin, dnia 15 lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler

Ewa Róg
Główny specjalista k. p.

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
w Szczecinie

Jarosław Staniszewski

