

SE. 1710. 14. 2013



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI - 4101-10-16/2013

P/13/136

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/136 – Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną w województwie podlaskim.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku.
Kontrolerzy	Piotr Żukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87292 z dnia 4 grudnia 2013 r. Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87296 z dnia 10 grudnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Białymstoku, dalej zwane „Starostwem.”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Pusz Starosta Białostocki, dalej zwany „Starostą.” [Dowód: akta kontroli str.5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność Starosty Białostockiego w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji zezwalających na zmianę lasu na użytek rolny na obszarach objętych ochroną przyrody².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności udzielanie pozwoleń na budowę zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ oraz prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie pozwoleń na budowę

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Starosta Białostocki wydał ogółem 7.589 decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę (1.804 w 2010r., 1.843 w 2011 r., 2.025 w 2012r. i 1.917 w 2013 r), z których 1.366 dotyczyło inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody (364 w 2010r., 323 w 2011 r., 404 w 2012r. i 275 w 2013 r). [Dowód: akta kontroli, str.68]

Postępowania w sprawach dotyczących wydania pozwoleń na budowę były prowadzone z zachowaniem przepisów Prawa budowlanego, co stwierdzono na podstawie 25 (z 1 366) badanych spraw. I tak:

- wnioski inwestorów były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego. W 22 sprawach zostały złożone wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁴,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Kontrolą objęto lata 2010-2013

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 1409. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1127.

a w 3 sprawach, zarejestrowanych po 4 września 2013 roku, zostały złożone wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 3 września 2013 r.⁵ wraz z oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej,

- inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów,
- projekty budowlane sporządzone były zgodnie z wymogami art. 34 ust 1 – 3 Prawa budowlanego i spełniały wymogi rozporządzeń Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁶ oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁷,
- pozwolenia wydawano po sprawdzeniu zgodność projektu zagospodarowania działki (terenu) z postanowieniami wydanych decyzji o warunkach zabudowy bądź z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami w zakresie ochrony środowiska,
- decyzje wydano na podstawie projektów budowlanych wykonanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i sprawdzone pod względem kompletności oraz prawidłowości ich sporządzenia,
- w 24 sprawach badane przedsięwzięcia nie były ujęte w katalogu inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o którym mowa w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁸. W jednej sprawie, w której badana inwestycja nie stanowiła przedsięwzięcia określonego w cytowanym rozporządzeniu, do wniosku o pozwolenie na budowę dołączono decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji inwestycji, zgodnie z art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁹,
- w jednej (z 25) sprawie dotyczącej inwestycji na obszarach Natura 2000, na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zobowiązano inwestorów do przedłożenia Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony Środowiska w Białymstoku (dalej: „RDOŚ”) niezbędnych dokumentów, celem zbadania czy przedmiotowa inwestycja może znacząco oddziaływać na ten obszar. RDOŚ postanowił nie nakładać obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar chroniony.

[Dowód: akta kontroli str. 69 - 119]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie przez Starostę Białostockiego pozwoleń na budowę na obszarach objętych ochroną przyrody.

2. Wydawanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej i decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2010-2013 w Starostwie przeprowadzono 6.684 postępowań w sprawach o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej, wydając:

- w 598 sprawach dotyczących 52,37 ha gruntów (wytworzonych m. in. z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego zaliczanych do klasy III a, III b, PS III, Ł III i użytki wymienione w art. 2 ust 1 pkt 2 – 10 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁰), decyzje administracyjne zezwalające na ich wyłączenie, wymagane przepisami art. 11 ust. 1 ww. ustawy, przy czym 91 postępowań dotyczyło gruntów (o łącznej pow. 8,4522 ha) położonych na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 2-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1013.

⁶ Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm. Obecnie uchylone z dniem 29 kwietnia 2012 roku.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

⁹ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji”.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1205. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie gruntów rolnych”.

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 627 ze zm. Ustawa zwana dalej „KPA”.

- w 6.086 sprawach dotyczących gruntów rolnych (pochodzenia mineralnego klas IV, IV a, IV b, V i VI) w formie pism zgodę na ich wyłączenie. W sprawach tych decyzje administracyjne nie były wymagane.

W żadnej z powyższych 6.684 spraw nie miały miejsca przypadki wydawania przed wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej, decyzji administracyjnych o zmianie klasy bonitacyjnej gruntów. [Dowód: akta kontroli str. 125 - 126]

Postępowania zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzono prawidłowo. Analiza 20 (z 91) postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wyłączenia 1.6384 ha gruntów wykazała między innymi, że:

- wnioski¹² i przedłożona przez strony dokumentacja (na przykład: decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wykaz zmian gruntowych sporządzony przez uprawnionego geodetę) stanowiły materiał dowodowy pozwalający na wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,
- wszystkie decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały elementy wymagane postanowieniami art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹³ i zostały wydane przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, co było zgodne z przepisem art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych,
- wszystkie decyzje zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej wydano w terminach określonych w art. 35 KPA,
- zgodnie z art. 12a pkt 1 tej ustawy w dwóch decyzjach zwolniono strony z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, ponieważ powierzchnia gruntu do wyłączenia pod budowę domów jednorodzinnych nie przekraczała 0,05 ha, w trzech decyzjach ustalono opłatę roczną z tytułu użytkowania gruntów na cele nierolnicze zgodnie z art. 12 ust. 7 ww. ustawy tj. w wysokości 10 % należności (płatną przez okres 10 lat), a w pozostałych 15 sprawach grunty nie podlegały opłacie,
- w 4 sprawach nałożono obowiązek zdjęcia wierzchniej warstwy z gruntów klasy III, bądź pochodzenia organicznego, wyłączonych na cele nierolnicze i zagospodarowania jej we własnym zakresie, w pozostałych sprawach (16) grunty nie podlegały temu obowiązkowi. [Dowód: akta kontroli str. 127 - 129]

2.2. W latach 2010-2013 do Starostwa wpłynęło 380 wniosków w sprawach zmiany lasu na użytek rolny¹⁴, przy czym.:

- 74 z tych wniosków dotyczyło lasów położonych na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-5, 8 i 9 ustawy o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,
- kolejne 33 z tych wniosków dotyczyło lasów łąkowych, olsów, lasów na siedliskach bagiennych, lasu będącego enklawą pośród użytków rolnych lub nieużytków¹⁵ albo lasu w granicach administracyjnych miast,

w przypadku, których w Starostwie podjęto działania w celu wyegzekwowania od wnioskodawców rozstrzygnięć RDOŚ w zakresie potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko albo – w zakresie niektórych wniosków złożonych przed 15 listopada 2010 r. – po analizie uznano, że zamierzenie nie będzie oddziaływać na obszar Natura 2000.

Odpowiednio: 42 i 14 postępowań w tych 107 sprawach zakończono wydaniem – na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁶ – decyzji administracyjnych zezwalających na zmianę 17,48 ha i 5,54 ha lasów na użytki rolne, a – w czterech i pięciu sprawach (dotyczących 2,56 ha i 1,30 ha lasów) decyzji odmownych. Kolejne osiem sprawy zakończono umorzeniem postępowania, 16 wniosków pozostawiono

¹² W podaniu wnoszono równocześnie o wprowadzenie do ewidencji gruntów zmiany użytku rolnego na tereny zabudowane.

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

¹⁴ Były to wnioski złożone w latach 2010 - 2013 r., z tego: 248 załatwiono pozytywnie wydając decyzje zmieniające las na użytek rolny (dotyczących 79,82 ha lasów), 65 negatywnie wydając decyzją odmowną (dotyczących 33,76 ha lasów). Kolejne 23 sprawy zakończono umorzeniem postępowania, 23 wnioski pozostawiono bez rozpatrzenia. W pozostałych 21 sprawach postępowania administracyjne zostały zawieszono.

¹⁵ Co ustalano na podstawie analizy uproszczonych planów urządzenia lasu lub w rezultacie oględzin.

¹⁶ Dz.U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o lasach”.

bez rozpatrzenia. W pozostałych 18 sprawach postępowania administracyjne zostały zawieszono (na wniosek stron, zobowiązanych do przedłożenia decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia). [Dowód: akta kontroli str. 6-22]

W 36 (z 107) zbadanych sprawach dokonano zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 15,52 ha (na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody) na podstawie materiału dowodowego, uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych:

- we wszystkich 36 sprawach przeprowadzono dowód z oględzin działek leśnych o różnym stanie zalesienia: od trwale wylesionych i już użytkowanych rolniczo po porośnięte drzewostanem i wchodzące w skład większych kompleksów leśnych,
- w 23 sprawach (dotyczącej działek na obszarach: Parku Krajobrazowego Puszczy Knyszyńskiej, otuliny tego Parku i otuliny Narwiańskiego Parku Narodowego lub obszarach Natura 2000) do wniosków o zmianę lasu na użytek rolny dołączono decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia stosownie do wymagań art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji w związku z § 3 ust. 1 pkt 86 lit. c rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- w 13 przypadkach, dotyczących lasów na obszarach Natura 2000, nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, ponieważ powierzchnia lasu przekształcana na użytek rolny nie przekraczała 1 ha,
- w 8 sprawach Starosta zgodnie z art. 96 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku zobowiązał stronę do przedłożenia stosownej dokumentacji do RDOŚ, który wydał postanowienia o nienalożeniu obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko. W pozostałych pięciu sprawach¹⁷ uznano, że zamierzenie nie będzie potencjalnie znacząco oddziaływać na obszar Natura 2000.

[Dowód: akta kontroli str. 23-32]

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w przypadku dwu z 36 zbadanych spraw (RS.II.61110-65/2010 i RS.6164.1.82.2012) zezwolono na zmianę odpowiednio 700 m² i 1.208 m² lasu na użytek rolny, chociaż właściciele nieruchomości nie zamierzali wykorzystywać rolniczo już posiadanych gruntów rolnych. Dotyczyło to przypadków, gdy ze stanu faktycznego tych spraw wynikało, że właściciele gruntów na już istniejącej części rolnej działek zamierzali wybudować budynki mieszkalne, zaś zmiana istniejącego w bezpośrednim sąsiedztwie – na tych samych działkach – lasu na użytek rolny miała stworzyć warunki umożliwiające podjęcie takiej inwestycji. Zbyt bliskie sąsiedztwo lasu uniemożliwiało, bowiem zachowanie wymogu zachowania odległości 12 m od granicy lasu, wynikającego z § 271 ust. 2 w zw. z ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁸.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie przez Starostę Białostockiego decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej oraz w sprawie zmiany lasu na użytek rolny na obszarach objętych ochroną przyrody.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

3.1. Zarządzeniem nr 47/2010 z 30 grudnia 2010 r. stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁹ Starosta Białostocki wprowadził procedury kontroli zarządczej w Starostwie. Zapewniono jej funkcjonowanie w zakresie wynikającym z art. 68 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Do zakończenia kontroli NIK w Starostwie m.in.:

¹⁷ Dotyczących terenów z drzewostanem słabej jakości, trwale wylesionych bądź już użytkowanych rolniczo.

¹⁸ Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

¹⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

- w regulaminie organizacyjnym²⁰ określono m.in. organizację Starostwa; zasady funkcjonowania Starostwa; organizację przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania indywidualnych spraw obywateli; zasady opracowania aktów prawnych i sposób ich realizacji. Regulaminem określono także zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych. Prowadzenie spraw związanych z: zatwierdzaniem projektów budowlanych, wydawaniem pozwoleń na budowę i rozbiórkę obiektu budowlanego powierzono Wydziałowi Architektury i Budownictwa; przygotowaniem decyzji w sprawie wydawania zezwoleń na wyłączenie z produkcji użytków rolnych powierzono Wydziałowi Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami; wydawaniem decyzji dotyczących zmiany lasu na użytek rolny powierzono Wydziałowi Rolnictwa, Środowiska, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji,
- upoważniono Dyrektorów Wydziału Architektury i Budownictwa, Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydziałowi Rolnictwa, Środowiska, Rozwoju Obszarów Wiejskich i Promocji, do wydawania w imieniu Starosty postanowień i decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości wydziału,
- sporządzono raport z porównania wymagań standardów kontroli zarządczej i normy ISO 9001 wraz z analizą możliwości zintegrowania działań kontroli zarządczej i systemu zarządzania, jakością,
- w latach 2012-2013 sporządzano raport z analizy i oceny ryzyka dokonanej na podstawie zbiorczego rejestru ryzyk zidentyfikowanych w Starostwie,
- zarządzeniem z dnia 28 grudnia 2011 r.²¹ określono cele polityki zarządzania ryzykiem i wdrożono procedury zarządzania ryzykiem wewnętrznym,
- zarządzeniem z dnia 30 grudnia 2010 r.²² powołano Zespół ds. kontroli zarządczej w Starostwie,
- zarządzeniem z dnia 30 października 2013 r.²³ określono zasady prowadzenia działalności kontrolnej w Powiecie Białostockim wraz z zasadami jej koordynacji i dokumentowania,
- w latach 2010 – 2012 przeprowadzano przeglądy systemu zarządzania sporządzając roczne sprawozdania o stanie i funkcjonowaniu Systemu Zarządzania Jakością w Starostwie, stwierdzając, iż system ten jest adekwatny do specyfiki działania Starostwa,
- w badanym okresie przeprowadzono samoocenę kontroli zarządczej (samoocena została przeprowadzona przez wszystkich pracowników we wszystkich komórkach organizacyjnych i objęła wszystkie obszary działalności Starostwa).

[Dowód: akta kontroli str. 1250 – 121, 139 - 257]

3.2. W latach 2010-2013 w Urzędzie nie prowadzono kontroli zewnętrznych w zakresie objętym kontrolą NIK.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie funkcjonujący w Starostwie system kontroli zarządczej.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

²⁰ Wprowadzonym uchwałą nr XXXVI/290/2013 Rady Powiatu Białostockiego z dnia 28 listopada 2013 r.

²¹ Zarządzeniem nr 47/2011 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 28 grudnia 2011 r. sprawie określenia polityki i procedur zarządzania ryzykiem.

²² Zarządzeniem nr 48/2011 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie powołania Zespołu ds. kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Białymstoku.

²³ Zarządzeniem nr 36/2013 Starosty Powiatu Białostockiego z dnia 30 października 2013 r. w sprawie działalności kontrolnej w Powiecie Białostockim oraz zasad jej koordynacji i dokumentowania.

Wobec niestwierdzenia nieprawidłowości NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 18 lutego 2014 r.

Kontroler
Piotr Żukowski
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Marian Minkiewicz


.....
podpis