



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-14/2013
P/13/136

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/136 - Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	Tomasz Pomian, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87270 z dnia 14 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach, ul. Legionów Piłsudskiego 3,17-300 Siemiatycze (dalej: „Starostwo”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Mikołaj Mantur – Starosta Powiatu Siemiatyckiego ¹ . [Dowód: akta kontroli, str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Starosty Siemiatyckiego 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 przyrody³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- wydaniu czterech (z 38 badanych spraw⁴) decyzji o pozwoleniu na budowę z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵,
- nieterminowym załatwieniu trzech (z czterech badanych) spraw dotyczących zmiany lasu na użytki rolne i nie poinformowaniu stron postępowania o przyczynach zwłoki i nie wskazaniu nowego terminu załatwienia sprawy,
- dokonaniu w dwóch (z czterech badanych) sprawach zmiany lasu na użytki rolne na podstawie niepełnego i nierzetelnego materiału dowodowego: bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, nieprzeprowadzeniu oględzin nieruchomości leśnej oraz niepowiadomieniu stron postępowania o terminie przeprowadzenia oględzin.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie pozwoleń na budowę

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Starosta Siemiatycki wydał ogółem 1.645 decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę (403 w 2010 r., 426 w 2011 r., 438 w 2012r. i 378 w 2013 r.), z których 351⁶ dotyczyło inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody. [Dowód: akta kontroli, str. 5]

Analiza 30 (z 351) ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że w 27 przypadkach postępowania prowadzono z zachowaniem przepisów Prawa budowlanego. I tak:

- wnioski inwestorów były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa

¹ Od 30 listopada 2010 r.

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

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013.

⁴ Z tego 30 spraw dotyczących wydania pozwolenia na budowę i 8 spraw wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

⁶ W tym na terenie – objętych równolegle prowadzonymi kontrolami NIK – Gmin Drohiczyn i Mielnik, odpowiednio 134 i 115 pozwoleń na budowę.

budowlanego. 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 posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁷ 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 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego⁸,
- 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,
- 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 środowisko⁹
- w siedmiu (z 30) sprawach dotyczących inwestycji planowanych na obszarach chronionych (specjalna ochrona ptaków „Dolina Dolnego Bugu” bądź obszar siedlisk Natura 2000 „Ostoja Nadbużańska”) Starostwo na podstawie art. 96 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 środowisko¹⁰, zobowiązało 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. 6-65]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W trzech sprawach¹¹ zatwierdzono decyzją projekt budowlany, mimo iż dokumentacja projektowa, w tym projekt zagospodarowania terenu, nie obejmowała rozwiązań umożliwiających korzystanie z budynku przez osoby niepełnosprawne: nie wydzielono dla takich osób miejsc postojowych oraz pomieszczeń higienicznosanitarnych o przestrzeni manewrowej co najmniej 1,5 x 1,5 m. Było to niezgodne z art. 35 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i przepisami § 18 i § 86 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹².

[Dowód: akta kontroli, str. 20-21, 26-27 i 32-33]

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa podała, iż: „1/ projekt zagospodarowania terenu zatwierdzony decyzją Nr 281/2010 nie zawierał wyraźnego zaznaczenia, iż co najmniej jedno z miejsc postojowych przystosowane jest dla osób niepełnosprawnych. Inwestor w trakcie realizacji inwestycji wykonał nieistotne przeróbki w planowanym przedsięwzięciu (wewnątrz obiektu jak i na zewnątrz, między innymi wykonując miejsce parkingowe dla osób niepełnosprawnych), w następstwie czego uzyskał

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1127.

⁸ Do 29 kwietnia 2012 r obowiązywało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.).

⁹ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

¹¹ Nr 281/2010, 223/2011 i 7/2013.

¹² Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.

pozwolenie na użytkowanie, 2/ projekt zagospodarowania terenu zatwierdzony decyzją Nr 223/2011 posiadał zaznaczenie, iż dwa miejsca postojowe /projektowane/ przystosowane są dla osób niepełnosprawnych. Projektowany obiekt przystosowany był do wjazdu osobom niepełnosprawnym. Nie istnieje ugruntowane orzecznictwo sądowe które uprawniałoby wydziały architektoniczno-budowlane do sprawdzania projektów architektoniczno-budowlanych z warunkami techniczno-budowlanymi, między innymi stanowisko GINB zamieszczone na stronie internetowej GUNB - zakładka- interpretacje prawne. W okresie wydawania powyższych decyzji tutaj. Organ poddawał jedynie ocenie projekty budowlane w zakresie naruszenia wymagań określonych w art. 35 ust.1 Prawa budowlanego, dotyczących projektu zagospodarowania działki lub terenu. Po przeprowadzonych kontrolach NIK w kilku Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego, poddaje ocenie przystosowanie obiektów dla osób niepełnosprawnych również w rozwiązaniach architektoniczno-budowlanych projektu budowlanego, wykazując je Inwestorowi w postaci braków w projekcie, 3/ projekt zagospodarowania terenu zatwierdzony decyzją Nr 7/2013 o pozwoleniu na budowę, posiadał zaprojektowane miejsca parkingowe niestety bez uszczegółowienia stanowisk dla osób niepełnosprawnych. W tym okresie wydawania decyzji pracownicy tutaj. Organu uczuleni byli na weryfikację przyjętych rozwiązań projektowych w zakresie dostosowania obiektu dla osób niepełnosprawnych i w tym aspekcie zostało szczegółowo sprawdzone to zadanie. Przedsięwzięcie pn. "Trylogia- Park Historyczny w Mielniku - etap I - Stanica Chreptiowska" z uwagi na skomplikowanie inwestycji było przedsięwzięciem podlegającym wielu sprawdzeniom, na różnych płaszczyznach i niestety do końca nie została wyegzekwowana od Inwestora poprawa projektu zagospodarowania. Wielokrotnie rozmowy z Inwestorem (Gmina Mielnik), oraz Jego wiedza w tym temacie dają pewność, iż Inwestor dostosuje odpowiednią ilość miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych w ramach nieistotnego odstępstwa od wydanego pozwolenia na budowę". [Dowód: akta kontroli, str. 66-69]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wydawanie przez Starostę Siemiatyckiego pozwoleń na budowę na obszarach objętych ochroną przyrody.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2010-2013 w Starostwie przeprowadzono 725 postępowań w sprawach o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 47,55 ha wydając:

- w 12 sprawach¹³ dotyczących 0,63 ha gruntów (wytworzonych z gleb pochodzenia mineralnego i zaliczanych do klas III, III a i III b oraz klas IV pochodzenia organicznego) decyzje administracyjne zezwalające na ich wyłączenie, wymagane przepisami art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁴,
- w 713 sprawach dotyczących 46,92 ha 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 725 spraw nie miały miejsca przypadki wydawania przed wyłączeniem gruntów z produkcji rolniczej, decyzji administracyjnych o zmianie klasy bonitacyjnej gruntów. [Dowód: akta kontroli, str. 70-71]

Postępowania zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzono prawidłowo. Analiza wszystkich 8 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wyłączenia 0,49 ha gruntów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody wykazała, między innymi że:

- wnioski i przedłożona przez strony dokumentacja (na przykład: projekt zagospodarowania działki, wyciąg z rejestru gruntów, mapa glebowo – rolnicza) stanowiły materiał dowodowy pozwalający na wydanie zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej,

¹³ Z 12 spraw, 8 dotyczyło gruntów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie gruntów rolnych”.

- w siedmiu (z ośmiu) przypadkach postępowanie w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej przeprowadzono przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę,
- wszystkie decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały elementy wymagane postanowieniami art. 107 § 1 Kpa, zaś siedem (z ośmiu badanych) zostało wydanych przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, co było zgodne z przepisem art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych,
- w pięciu sprawach, stosownie do przepisów art. 4 pkt. 13 i art. 12 ust. 1, 7 i 14 ustawy o ochronie gruntów rolnych, prawidłowo ustalono opłaty roczne za wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W pozostałych trzech sprawach, zgodnie z art. 12a pkt 1 tej ustawy, zwolniono strony z uiszczania opłat, ponieważ powierzchnia gruntu do wyłączenia pod budowę domów jednorodzinnych nie przekraczała 0,05 ha,
- we wszystkich analizowanych sprawach, w decyzjach zezwalających na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej – stosownie do art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹⁵ – strony zobowiązano do zgłoszenia do Starostwa zmiany rodzaju użytkowania gruntów, po faktycznym ich wyłączeniu z produkcji rolniczej. [Dowód: akta kontroli, str. 72-100]

2.2. W latach 2010-2013 w Starostwie prowadzono 31 postępowań administracyjnych w sprawach zmiany lasu na użytek rolny, w tym 4 dotyczących nieruchomości położonych na obszarach objętych ochroną przyrody. Wszystkie postępowania zakończono wydaniem, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach¹⁶, decyzji zezwalających na zmianę 25,871 ha lasów na użytki rolne, w tym 2,84 ha na obszarach objętych ochroną przyrody. [Dowód: akta kontroli, str. 101]

W dwóch (z czterech badanych) sprawach dokonano zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 2,26 ha na podstawie materiału dowodowego, uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych, stosownie do przepisu art. 13 ust. 2 ustawy o lasach:

- w sprawach tych przeprowadzono dowód z oględzin działek leśnych (obie działki nie były porośnięte drzewami),
- w sprawie dotyczącej działki Nr 572/1 (obręb Sutno, gm. Mielnik) z lasem o powierzchni 1,97 ha (ogólna powierzchnia działki 8,93 ha), położonej na obszarach chronionego krajobrazu do wniosku o zamianę lasu na użytek rolny dołączono decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, wymaganą przepisami art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z § 3 ust. 1 pkt 86 lit. c rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- w sprawie dotyczącej działki Nr 152/3 (obręb Słochy Annapolskie, gm. Siemiatycze) z lasem o powierzchni 0,29 ha (ogólna powierzchnia działki 2,53 ha), położonej na obszarach chronionego krajobrazu i Natura 2000 – na żądanie Starostwa – do wniosku o zmianę lasu na użytek rolny dołączono postanowienie, w którym RDOŚ nie nałożył obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko,

W żadnej z tych czterech spraw nie wystąpiono z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. [Dowód: akta kontroli, str. 102-122]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W sprawie budowy toalety miejskiej dla niepełnosprawnych (na działce Nr 6141 położonej w Mielniku), Starostwo zatwierdziło projekt budowlany i wydało pozwolenie na budowę przed zakończeniem postępowania w sprawie wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej¹⁷, czym naruszyło art. 32 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych.

[Dowód: akta kontroli, str. 72-73 i 92-94]

¹⁵ Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

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

¹⁷ Decyzja zezwalająca Gminie Mielnik na wyłączenie z produkcji rolniczej gruntów rolnych o pow. 0,0104 ha została wydana 7 lutego 2012 r., zaś pozwolenie na budowę - 3 lutego 2012 r.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa podała, iż: „Starosta jest organem właściwym do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę jak również do wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, funkcjonuje od lat wewnętrzna praktyka między wydziałami (AB i GG) konsultacji, wymiany informacji. W tej konkretnej sprawie pracownik merytorycznie odpowiedzialny za prowadzenie sprawy o wydanie pozwolenia na budowę posiadał informację o złożonym do Starosty komplecie dokumentów przez Gminę Mielnik o wyłączenie z produkcji rolnej gruntów rolnych o pow. 104 m². Uzyskał również wiadomość, iż skierowany został w dniu 03.02.2013 r. do Naczelnika Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości projekt decyzji. Podjął więc pochopną pewność, iż decyzja została w tym przedmiocie wydana. Jako, że osoba odpowiedzialna za wydawanie decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej dostarcza decyzje do wydziału architektoniczno-budowlanego opatrzone klauzulą prawomocności w terminie 14 dni od daty jej wydania, brak tej decyzji w aktach sprawy przy podpisywaniu decyzji o pozwoleniu na budowę, potraktowany został jako coś oczywistego przy tak stosowanej praktyce urzędniczej. Niestety jest to zawodna praktyka której efektem była zaistniała sytuacja”. [Dowód: akta kontroli, str. 123-124]

2. W dwóch (z czterech badanych) sprawach dokonano zmiany lasu na użytki rolne o łącznej powierzchni 0,58 ha na podstawie niepełnego materiału dowodowego uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych, co stanowiło naruszenie art. 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹⁸:
 - w obu sprawach¹⁹ dotyczących nieruchomości położonych na obszarach objętych ochroną przyrody, zezwolono na zmianę na użytek rolny lasów, bez wyegzekwowania od właścicieli nieruchomości decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, wymaganych przepisami art. 71 ust. 2 pkt 2 i art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z § 3 ust. 1 pkt 86 lit. c rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzja ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż określa czy zamiana lasu na użytek rolniczy nie spowoduje zagrożenia dla środowiska. Stosownie do art. 64 § 2 Kpa, należało wezwać stronę do usunięcia tego braku pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska podał, że „zezwolenie na zmianę lasu na użytek rolny w ww. sprawach wydano bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, gdyż w obu przypadkach zmiana polegała jedynie na uaktualnieniu danych w ewidencji gruntów i budynków”,
 - w sprawie RL.6622.5.2012 nie przeprowadzono dowodu z oględzin działki, zaś w sprawie RL.6622.2.2011 dokonano czynności oględzin terenu, o których nie poinformowano strony, czym naruszono art. 79 § 1 Kpa. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska podał, że „pracownik, który prowadził te sprawy niedokładnie wykonywał swoje obowiązki, zwłaszcza w kwestii prac biurowych, prowadzenia dokumentacji za co był wielokrotnie upominany przez przełożonego (protokoły kontroli, upomnienia i nagany w aktach), w konsekwencji rozwiązano z nim umowę o pracę”. [Dowód: akta kontroli, str. 102-107, 125-126]
3. W trzech (z czterech badanych) sprawach²⁰ decyzje o zmianie lasu na użytek rolny wydano z przekroczeniem miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 Kpa i nie poinformowano stron postępowania wbrew wymogom art. 36 Kpa, o przyczynach zwłoki oraz nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Leśnictwa i Ochrony Środowiska podał, że „załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a w sprawach szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. W związku z prowadzeniem postępowania wyjaśniającego terminy ww. spraw zostały wydłużone”. [Dowód: akta kontroli, str. 102-115, 125-126]

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

¹⁹ RL.6622.2.2011 i RL.6622.5.2012.

²⁰ RL.6622.2.2011, RL.6622.5.2012 i RL.6622.1.2013.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie przez Starostę Siemiatyckiego decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolniczej oraz decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny na obszarach objętych ochroną przyrody.

3. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

3.1 Zarządzeniem nr 9/10 z 4 maja 2010 r. stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹, Starosta Siemiatycki ustalił procedury kontroli zarządczej w Starostwie i zapewnił jej funkcjonowanie w zakresie wynikającym z art. 68 ust. 2 pkt 1-6 ww. ustawy. Do zakończenia kontroli NIK w Starostwie m.in.:

- regulaminem pracy²² ustalono porządek wewnętrzny i rozkład czasu pracy w Starostwie oraz określono obowiązki pracodawcy i pracowników, w tym obowiązki związane z etycznym postępowaniem,
- wprowadzono Kodeks Etyki Pracowników Starostwa²³,
- w regulaminie organizacyjnym²⁴ określono m.in. zasady kierowania Starostwem, organizację wewnętrzną, zadania i uprawnienia kierowników wydziałów, zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych,
- ustalono²⁵ politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych,
- wprowadzono regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie²⁶.

[Dowód: akta kontroli, str. 127-139]

Audyt w Starostwie był prowadzony przez zewnętrznego usługodawcę w oparciu o coroczne umowy na prowadzenie audytu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą w ramach tych umów zrealizowano trzy zadania audytowe (1/ realizacja procesu udzielania zamówień publicznych, 2/ gospodarowanie nieruchomościami powiatu siemiatyckiego i nieruchomościami skarbu państwa, 3/realizacja zadań powiatu z zakresu kultury fizycznej, sportu i turystyki). Obecnie realizowane jest zadanie w obszarze „bezpieczeństwa informacji” (planowane zakończenie III kwartał 2014 r.). [Dowód: akta kontroli, str. 140-159]

3.2 W 2012 r. Delegatura NIK w Białymstoku przeprowadziła w Starostwie kontrolę „Realizacji w latach 2007-2011, zadań w zakresie wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i skutków z tym związanych dla ewidencji podatkowej w gminach”, wnioskując między innymi o:

- zapewnienie niezwłocznego wprowadzania zmian w ewidencji gruntów,
- egzekwowania od inwestorów, którzy dokonali faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, zgłaszania zmian danych objętych ewidencją gruntów i budynków, to jest wypełniania obowiązku wynikającego z art. 22 ust. 2 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. [Dowód: akta kontroli, str. 160-164]

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Kontrola wykazała, iż Starostwo nie w pełni zrealizowało wniosek dotyczący zapewnienia niezwłocznego wprowadzania zmian w ewidencji gruntów. Z ośmiu badanych spraw o wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, w jednej (wyłączenie 0,2208 ha na działce Nr 167 w związku z budową od listopada 2012 r. targowiska), do dnia kontroli NIK, zmian nie wyegzekwowano. W wyjaśnieniu Naczelnik Wydziału Geodezji, Katastru i Nieruchomości podał, że „w przedmiotowej sprawie firma „G” w Siemiatyczach zgłosiła, dnia 13 grudnia 2012 r., do Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Siemiatyczach i wykonała robotę geodezyjną polegającą na inwentaryzacji powykonawczej inwestycji wykonanej

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

²² Wprowadzonym zarządzeniem Nr 7/2013 Starosty Siemiatyckiego z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Starostwa Powiatowego w Siemiatyczach.

²³ Zarządzeniem nr 39/2013 Starosty Siemiatyckiego z 9 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Siemiatyczach.

²⁴ Wprowadzonym uchwałą nr XV/138/12 Rady Powiatu Siemiatyckiego z 21 grudnia 2012 r.

²⁵ Zarządzeniem Nr 30/2012 Starosty Siemiatyckiego z dnia 31 października 2012 r. w sprawie ustalenia „Polityki bezpieczeństwa systemów informatycznych służących do przetwarzania danych osobowych” w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach.

²⁶ Zarządzeniem Nr 4/11 Starosty Siemiatyckiego z 2 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Siemiatyczach.

na działce 167 położonej w Perlejewie. Jednakże z naruszeniem § 20 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995 r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz. U. Nr 25, poz. 133), nie przekazując wykazu zmian gruntowych pozwalających na dokonanie stosownych zmian w bazie danych ewidencji gruntów i budynków. Dnia 5 lutego 2014 r. zobligowano ww. firmę do uzupełnienia braków w przekazanej w marcu 2013 r. dokumentacji. Tego samego dnia firma „G” dokonała stosownego zgłoszenia pracy geodezyjnej i 6 lutego 2014 r. przekazała brakująca dokumentację (wykaz zmian gruntowych). W oparciu o nią Starosta Siemiatycki wydał decyzję skutkującą zmiany w ewidencyjnej bazie gruntów i budynków. Po jej uprawomocnieniu zostaną wprowadzone stosowne zmiany”.

[Dowód: akta kontroli, str. 165-177]

2. NIK zwraca uwagę, że w Starostwie nie wdrożono procedur zarządzania ryzykiem obejmujących m.in.: identyfikację i ocenę ryzyka w odniesieniu do wyznaczonych celów i zadań, określenie akceptowalnego poziomu ryzyka, ustalenie metod przeciwdziałania ryzyku oraz monitorowanie tego procesu za pomocą wyznaczonych mierników. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych²⁷, obowiązek wdrożenia kontroli zarządczej zapewniającej – stosownie do postanowień art. 68 ust. 2 pkt 7 ustawy o finansach publicznych – zarządzanie ryzykiem, powstał 1 stycznia 2010 r. Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że „w Starostwie w czasie każdej narady kadry kierowniczej naczelnicy wydziałów i pracownicy na samodzielnych stanowiskach pracy zostają zobowiązani i zobligowani do identyfikacji i oceny ryzyka podległych stanowisk pracy. Czynią to poprzez bieżące nadzorowanie i kontrolowanie pracowników. Mając wieloletnie doświadczenie potrafią zminimalizować i ograniczyć ryzyko związane z zagrożeniem. Dlatego pominięto opracowywanie planów identyfikacji i oceny ryzyka oraz określenia obszarów wrażliwych. Tak więc naczelnicy wydziałów i pracownicy na samodzielnych stanowiskach pracy reagują na bieżąco w celu zapewnienia skutecznego wykonywania swojej pracy a także przeprowadzają cykliczne kontrole podległych sobie pracowników”. Dowód: akta kontroli, str. 178-179]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Pozytywnie należy ocenić opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Starostwie kontroli zarządczej. NIK zwraca jednak uwagę, że niepełne wdrożenie procedur zarządzania ryzykiem sprzyjało występowaniu ujawnionych nieprawidłowości.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Wydawanie pozwoleń na budowę po rzetelnym sprawdzeniu zgodności projektów zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w techniczno-budowlanymi oraz po uzyskaniu przez inwestora zezwolenia na wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, stosownie do art. 35 ust. 1 pkt 2-3 Prawa budowlanego.
2. Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie zmiany lasu na użytek rolny z zachowaniem zasad i terminów określonych w Kpa oraz na podstawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1241, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Białystok, dnia 17 lutego 2014 r.

Kontroler

Tomasz Pomian
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis