



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-05/2013

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
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87238 z dnia 28 sierpnia 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Hajnówce, dalej zwane „Starostwem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Pietrocuk, Starosta Hajnowski, dalej zwany „Starostą” <sup>1</sup> (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność Starosty Hajnowskiego 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 przyrody<sup>3</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

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

- wydaniu dwóch (z 50 zbadanych) decyzji o pozwoleniu na budowę niezgodnie z warunkami ustalonymi w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego,
- dokonaniu w jednej (z trzech zbadanych) sprawie zmiany lasu na użytek rolny bez wymaganej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Wydawanie pozwoleń na budowę

### Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do końca września) w Starostwie wydanych zostało 1.287 pozwoleń na budowę, z których 322<sup>4</sup> dotyczyło inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody. (dowód: akta kontroli str. 122)

Badania kontrolne 50<sup>5</sup> (z 322) pozwoleń na budowę dotyczących inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody<sup>6</sup> (w tym po 25 wydanych na podstawie decyzji o warunkach

<sup>1</sup> W okresie objętym kontrolą na podstawie uchwał Rady Powiatu Hajnowskiego Nr I/3/06 z 24 listopada 2006 r. i Nr II/7/10 z 9 grudnia 2010 r.

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

<sup>3</sup> Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 30 września).

<sup>4</sup> W tym na terenie – objętych równolegle prowadzonymi kontrolami NIK – Gmin Białowieża i Narewka, odpowiednio 95 i 129 pozwoleń na budowę.

<sup>5</sup> Spośród tych spraw, 15 dotyczyło budynków mieszkalnych, 16 – budynków letniskowych, 14 – obiektów usługowych, dwie – obiektów produkcyjnych oraz po jednej sprawie dotyczącej: linii energetycznej średniego napięcia, małej elektrownia wiatrowej o mocy 0,6 MW i wysokości całkowitej 98 m (masztu z wirnikiem) i przystani kajakowej. W okresie objętym kontrolą nie wydawano pozwoleń na budowę dotyczących stacji benzynowych, elektrowni wiatrowych (o łącznej mocy nominalnej nie mniejszej niż 100 MW) oraz napowietrznych linii wysokiego napięcia (powyżej 111 kV).

zabudowy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dalej zwanych „m.p.z.p.”) wykazała, m.in., że:

- a) wnioski inwestorów były kompletne, spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup> i zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanych prawach do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>8</sup>. Dołączono do nich oświadczenia o posiadanych prawach do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej),
- b) inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów,
- c) 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 budowlanego<sup>9</sup> oraz Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 kwietnia 2012 r. w tej samej sprawie<sup>10</sup>,
- d) w 25 sprawach pozwolenia wydano w oparciu o projekty zagospodarowania działki (terenu), zgodnie z postanowieniami wydanych decyzji o warunkach zabudowy<sup>11</sup>, a w 23 (z 25) sprawach – zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- e) decyzje wydano na podstawie projektów budowlanych wykonanych przez osoby posiadające uprawnienia budowlane i sprawdzone pod względem kompletności oraz prawidłowości ich sporządzenia,
- f) osiem z 50 badanych przedsięwzięć było ujętych w katalogu inwestycji mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, ustalonym rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzenia raportu o oddziaływaniu na środowisko<sup>12</sup>, a od 15 listopada 2010 r. – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>13</sup>. W przypadku pięciu pozwoleń dotyczyło to rozbudowy i budowy obiektów hotelu, a w pozostałych trzech przedsięwzięć takich, jak: hala z przeznaczeniem na cele naukowo-badawcze (prototypownia, magazyn, laboratorium i część socjalno-biurowa), zakład produkcji elementów meblowych oraz mała elektrownia wiatrowa o mocy 0,6 MW. We wszystkich tych ośmiu przypadkach inwestorzy przedłożyli – wydane przez właściwych miejscowo wójtów – decyzje w sprawie środowiskowych uwarunkowań tych przedsięwzięć, wymagane art. 71 ust. 2 pkt 2 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 środowisko<sup>14</sup>. W siedmiu z tych spraw właściwe organy nie stwierdziły konieczności przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, zaś w sprawie małej elektrowni wiatrowej taką ocenę przeprowadzono na etapie postępowania

<sup>6</sup> Były to inwestycje na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” albo Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”, które to obszary w niektórych przypadkach pokrywały się z obszarami Natura 2000: obszarami specjalnej ochrony ptaków „Puszcza Białowieska” (PLC 200004) i „Dolina Górnej Narwi” (PLB 200007) oraz specjalnymi obszarami ochrony siedlisk „Puszcza Białowieska” (PLC 200004) i „Ostoja w Dolinie Górnej Narwi” (PLH 200010).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „prawo budowlane”.

<sup>8</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

<sup>9</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1133 ze zm.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

<sup>11</sup> W jednej z tych spraw dotyczącej obozowiska dla spływów kajakowych (2 „duże” wiaty z podestem, wiata „mała”, pomost drewniany, suszarka na kajaki, wieża widokowa, ławki ogniskowe, miejsce na ognisko, toalety przenośne kontenerowe), wydano pozwolenie na budowę na działkach nr 587 i 589 w obrębie Narew chociaż przedmiotowe działki zlokalizowane były bezpośrednio przy brzegu rzeki Narew. Przypadku tego nie dotyczył zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”, bowiem zakaz ten w myśl § 5 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Wojewody Podlaskiego Nr 9/05 z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi” nie dotyczył m.in. terenów ogólnodostępnych przystani wodnych.

<sup>12</sup> Dz. U. Nr 257, poz. 2573 ze zm. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem z 9 listopada 2004 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

<sup>13</sup> Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

w sprawie warunków zabudowy (w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia nie nałożono obowiązku przeprowadzenia takiej oceny w ramach postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę),

- g) oceny oddziaływania przedsięwzięć – nie ujętych w katalogu inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko<sup>15</sup> – na obszary Natura 2000 dokonywano głównie na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (zawierających stanowisko właściwego wójta i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku, zwanego dalej „RDOŚ”). W dwóch sprawach (dotyczących obiektu rekreacyjno-wypoczynkowego z salą restauracyjną oraz jednorodzinnego budynku mieszkalnego na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza Białowieska” i Natura 2000) Starostwo na podstawie art. 96 ust. 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku, zobowiązało inwestorów do przedłożenia RDOŚ niezbędnych dokumentów, celem zbadania czy przedmiotowa inwestycja może znacząco oddziaływać na ten obszar. RDOŚ w tych sprawach postanowił nie nakładać obowiązku przeprowadzania oceny oddziaływania na obszar chroniony. (dowód: akta kontroli str. 132-288, 297-359, 454-459)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Decyzjami nr 150/10 (AB.7351-162/10) i nr 300/10 (AB.7351-321/10) zezwolono na budowę budynków letniskowych na działkach nr 135/48 w obrębie Siemianówka i nr 1527 w obrębie Łuka, o powierzchni odpowiednio 400 m<sup>2</sup> i 570 m<sup>2</sup>, w sytuacji gdy według ustaleń m.p.z.p.<sup>16</sup>, ustalona obowiązująca powierzchnia minimalna działki letniskowej wynosiła 750 m<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 309-317, 324-348)

Naczelnik Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że pozwoleń tych udzielono „*mając na względzie również interes społeczny*”, a ponadto za wydaniem tych decyzji miało przemawiać to, iż:

- inwestorzy przedłożyli zaświadczenia Wójta Gminy Narewka o przeznaczeniu przedmiotowych działek pod zabudowę letniskową (ML) bądź zabudowę letniskową, pensjonatową (ML, MP),
- m.p.z.p. (dotyczący obrębu Siemianówka) dopuszczał zabudowę na działkach o pierwotnym podziale pod warunkiem zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej (co zostało zachowane), jednak zapis ten dotyczył zabudowy bliźniaczej,
- według ustaleń ogólnych m.p.z.p. (dotyczącego obrębu Łuka) zabudowa mieszkaniowa, letniskowa i pensjonatowa z towarzyszącymi usługami, w tym stacja paliw w Narewce, zlokalizowana będzie w większości na dokonanych podziałach geodezyjnych, w sposób niekolizyjny z otoczeniem i środowiskiem przyrodniczym (plan nie uwzględniał istniejącego stanu własności). (dowód: akta kontroli str. 454-458)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na różny sposób kategoryzowania w pozwoleniach na budowę obiektów tego samego rodzaju. Decyzjami nr 116/12 (AB.6740.109.2012) i nr 14/13 (AB.6740.6.2013) zatwierdzono projekty budowlane i udzielono pozwolenia na budowę obiektów określonych jako „pensjonaty” na działkach nr 138/16 i nr 138/17 (o powierzchni po 400 m<sup>2</sup> każda) w obrębie Siemianówka. Przedmiotowe działki położone były na obszarze określonym m.p.z.p.<sup>17</sup> jako teren zabudowy pensjonatowo-usługowej, ekstensywnej na działkach powyżej 2.000 m<sup>2</sup> (MP U). Obiekty, których dotyczyły te pozwolenia, były budynkami obejmującymi od 2 do 3 pomieszczeń oraz W.C. i garaż, o łącznej powierzchni użytkowej (z garażem) wynoszącej odpowiednio 74,0 m<sup>2</sup> i 56,8 m<sup>2</sup>. Budynki te w pozwoleniach na budowę określone zostały jako pensjonaty (obiekty kategorii XIV), chociaż w innych sprawach takie obiekty określane były jako budynki letniskowe (kategoria obiektu III). Przedmiotowe obiekty nie mieściły się w definicji pensjonatu ustalonej w art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych<sup>18</sup>, w myśl której pensjonaty to obiekty posiadające co najmniej 7 pokoi, świadczące dla swoich klientów

<sup>15</sup> To jest innych niż określone w art. 59 ust. 1 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku.

<sup>16</sup> Zatwierdzonych uchwałami Rady Gminy Narewka, odpowiednio: Nr XXVI/260/05 z 29 grudnia 2005 r. i Nr XXIX/298/06 z 28 czerwca 2006 r.

<sup>17</sup> Zatwierdzonym uchwałą Rady Gminy Narewka Nr XXVI/260/05 z 29 grudnia 2005 r.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.

Naczelnik Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska – który podpisał obie decyzje – wyjaśnił, m.in., że według opisu technicznego projektu budowlanego mają to być budynki przeznaczone dla 3-4 osobowej rodziny, „pełniące funkcję rekreacyjną i wypoczynkową w systemie indywidualnym”. Jego zdaniem „przedmiotowe budynki są to inne obiekty noclegowe jak mieszkalne, letniskowe, podzielone na pokoje do wynajęcia, spełniające zadania pensjonatu, a nazwane w zatwierdzonych projektach budowlanych „pensjonatami dla jednej rodziny” i choć nie wypełniają definicji pensjonatów zawartej w art. 36 pkt 3 ustawy (...) o usługach turystycznych, mieszczą się w kategorii budynków zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego (obiekty kategorii XIV)”. Ponadto w wyjaśnieniu podniesiono, że:

- m.p.z.p. nie uwzględnił istniejącego stanu własności (przedmiotowe działki istniały dużo wcześniej przed uchwaleniem planu i były własnością inwestorów) ani nie określał szczegółowych zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości objętych tym planem, w związku z czym – w ocenie organu wydającego pozwolenie na budowę – m.p.z.p. dopuszczał zabudowę (nieekstensywną – niewielką) na działkach o pierwotnym podziale pod warunkiem zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Natomiast zabudowę ekstensywną (obszerną, rozciąglą, obfitą) plan dopuszcza na działkach o powierzchni powyżej 2.000 m<sup>2</sup>.
- według ustnego zapewnienia Wójta Gminy Narewka na najbliższej sesji Rady Gminy Narewka ma zostać podjęta uchwała intencyjna w sprawie przystąpienia do zmiany m.p.z.p. „celem sprecyzowania zapisów planu odnośnie powierzchni działek przeznaczonych pod zabudowę (zgodnie z istniejącymi podziałami geodezyjnymi działek stanowiących odrębne własności) oraz rzeczywistego przeznaczenia”.

(dowód: akta kontroli str. 454-458)

W analogicznej sprawie (nr 169/11, AB.6740.177.2011), dotyczącej pozwolenia na budowę budynku pensjonatu wraz z garażem na działkach nr 135/16 i 135/17 (o powierzchni po 400 m<sup>2</sup> każda) w Siemianówce Podlaski Urząd Wojewódzki w dniu 20 listopada 2013 r. z urzędu wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę. Było to efektem kontroli przeprowadzonej w Starostwie przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (zwany dalej „WINB”). Kontrolę podjęto w związku z zawiadomieniem Powiatowego Inspektora w Hajnówce („PINB”) o możliwości wydania decyzji z rażącym naruszeniem prawa<sup>19</sup>. W sprawozdaniu z tej kontroli (z 5 listopada 2013 r.) WINB m.in. podniósł, że zatwierdzony przedmiotową decyzją projekt budowlany został opracowany z rażącym naruszeniem przepisów prawa, tj.:

- m.p.z.p.<sup>20</sup>, ze względu na przeznaczenie terenu pod zabudowę pensjonatowo-usługową,
- rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków, gdyż dokumentacja projektowa, w tym projekt zagospodarowania terenu, nie obejmowała rozwiązań umożliwiających korzystanie z budynku (uznanego za obiekt użyteczności publicznej) przez osoby niepełnosprawne, w tym: wydzielonych dla takich osób miejsc postojowych, pochylni oraz pomieszczeń higienicznosanitarnych o przestrzeni manewrowej co najmniej 1,5 x 1,5 m, wymaganych treścią § 18 oraz § 71 ust. 1 i § 86 ust. 1 powołanego rozporządzenia. (dowód: akta kontroli str. 289-296, 318-321, 463)

Starosta nie skorzystał z możliwości przedstawienia swego stanowiska do ustaleń WINB. Naczelnik Wydziału Budownictwa i Ochrony Środowiska wyjaśnił, że:

- jego zdaniem przedmiotowe budynki nie stanowią obiektów użyteczności publicznej a jedynie obiekty mieszkalne z wydzielonymi pokojami gościnnymi pełniącymi rolę „pensjonatów dla jednej rodziny”,

<sup>19</sup> Z uwagi na stwierdzenie przez PINB, że zatwierdzony projekt budowlany został sporządzony niezgodnie z warunkami technicznymi – brak zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne.

<sup>20</sup> Zatwierdzonego uchwałą Nr XXVII/260/05 Rady Gminy Narewka z 29 grudnia 2005 r.

- projekty budowlane w obu przypadkach zostały pozytywnie zaopiniowane przez rzeczoznawców, w tym do spraw higieniczno-sanitarnych, a jednej z tych spraw – dodatkowo przez rzeczoznawcę do spraw BHP i ergonomii oraz zabezpieczeń p.poż.,
- z art. 35 ust. 1 prawa budowlanego wynika, iż organ administracji architektoniczno-budowlanej nie posiada uprawnień do badania prawidłowości sporządzenia części architektoniczno-budowlanej projektu budowlanego, a jego uprawnienia kontrolne sprowadzają się do sprawdzenia projektu budowlanego poprzez badanie jego zgodności z decyzją o warunkach zabudowy, m.p.z.p. i wymaganiami ochrony środowiska,
- decyzją nr 68/13 (AB6740.60.2013) zmieniono decyzję ostateczną nr 14/13 (AB.6740.6.2013) w części dotyczącej charakterystycznych parametrów budynku i zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne. (dowód: akta kontroli str. 454-458)

#### Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2010-2013 (do 30 września) w Starostwie rozpatrzono 591 wniosków o wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej. W drodze decyzji załatwiono 12 spraw, dotyczących gruntów o łącznej powierzchni 0,5006 ha, zgodnie postanowieniami art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>21</sup>. Pozostałe wnioski dotyczyły gruntów o klasach niewymagających wydania decyzji (niewyszczególnionych w powołanym przepisie) i zostały załatwione w formie pism informujących o braku konieczności uzyskania decyzji administracyjnej w tej sprawie.

W trzech sprawach wydano decyzje administracyjne o zmianie (obniżeniu) klasy bonitacyjnej gruntów o łącznej powierzchni 55,0712 ha, na terenach nieobjętych ochroną przyrody. (dowód: akta kontroli str. 60-85, 462)

Postępowania zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej na obszarach objętych ochroną przyrody prowadzono prawidłowo. Analiza wszystkich 3 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wyłączenia 0,0360 ha gruntów na takich obszarach wykazała m.in., 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,
- wszystkie decyzje administracyjne zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej zawierały elementy wymagane postanowieniami art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>22</sup> i zostały wydane przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, co było zgodne z przepisem art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych,
- w dwu 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 trzeciej sprawie, na podstawie art. 12a pkt 1 tej ustawy, zwolniono stronę z uiszczania opłaty, ponieważ powierzchnia gruntu w zabudowie mieszkaniowej nie przekraczała 0,05 ha,
- w dwu sprawach, wyłączeniu z produkcji rolniczej nie podlegały grunty rolne klas I, II, IIIa, IIIb, III, IVa i IV, w przypadku których można nałożyć obowiązek zdjęcia oraz wykorzystania na cele poprawy wartości użytkowej gruntów próchnicznej warstwy gleby, zaś w trzeciej, dotyczącej 0,0296 ha gruntów pochodzenia mineralnego kl. B/R III b

<sup>21</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1205. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie gruntów rolnych”.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa dalej zwana „Kpa.”

i R III b – nie skorzystano z możliwości nałożenia na stronę takiego obowiązku (na podstawie art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych),

- we wszystkich trzech 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 kartograficzne<sup>23</sup> – strony zobowiązano do zgłoszenia do Starostwa zmiany rodzaju użytkowania gruntów, po faktycznym ich wyłączeniu z produkcji rolniczej. (dowód: akta kontroli str. 86-121)

**2.2.** W latach 2010-2013 (do 30 września) w Starostwie prowadzono 11 postępowań administracyjnych w sprawach zmiany lasu na użytek rolny, w tym cztery dotyczące nieruchomości położonych na obszarach objętych ochroną przyrody. Osiem z tych postępowań zakończono wydaniem, na podstawie art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach<sup>24</sup>, decyzji administracyjnych zezwalających na zmianę 3,43 ha lasów na użytki rolne, w tym cztery decyzje dotyczące 1,07 ha na obszarach objętych ochroną przyrody. W pozostałych trzech postępowaniach zapadły decyzje niedopuszczające do takich zmian 0,57 ha lasów<sup>25</sup>. (dowód: akta kontroli str. 20-21)

W dwóch (z trzech zbadanych) sprawach dokonano zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 1,04 ha (na obszarach objętych ochroną przyrody) na podstawie materiału dowodowego, uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych:

- we wszystkich trzech sprawach przeprowadzono dowód z oględzin działek leśnych, przy czym w dwu sprawach oględziny przeprowadził pracownik Starostwa, a w trzeciej dokonał ich pracownik RDOŚ w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia (na jednej działce zastano wycięte drzewa, a pozostałe dwie były porośnięte drzewami),
- we wszystkich 3 sprawach przed wydaniem decyzji zasięgnięto opinii właściwego miejscowo nadleśniczego,
- w sprawie dotyczącej działki nr 689 (obręb Soce, gm. Narew) z lasem o pow. 0,15 ha (ogólna powierzchnia działki 1,15 ha), położonej na obszarach chronionego krajobrazu – na żądanie Starostwa – do wniosku o zmianę 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 z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko,
- w jednym przypadku nie było wymagane uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, ponieważ zmiana – decyzją z 2 lipca 2010 r. – lasu na użytek rolny dotyczyła powierzchni mniejszej niż 1 ha i w związku z tym nie stanowiła przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w myśl § 3 ust. 1 pkt 77 obowiązującego do 15 listopada 2010 r. rozporządzenia z 9 listopada 2004 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

W żadnej z tych trzech spraw nie wystąpiono z wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę. (dowód: akta kontroli str. 21-59)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. W sprawie Nr OS.6164.1.2013.M.S w dniu 5 lutego 2013 r. wydano decyzję zmieniającą 0,0681 ha lasu na użytek rolny (działka nr 83/2 położona w obrębie Babia Góra, gm. Narewka), na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”, mimo braku decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach dla takiego przedsięwzięcia, wymaganą przepisami art. 71 ust. 2 pkt 2, art. 72 ust. 1 pkt 9 i ust. 3 oraz art. 75 ust. 1

<sup>23</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o lasach”.

<sup>25</sup> W dwu sprawach przyczyną odmowy był fakt, że działki gruntu znajdowały się na obszarach objętych obowiązującymi m.p.z.p. (z przeznaczeniem pod zabudowę albo pod lasy z dopuszczeniem podziałów terenów leśnych i włączenia ich do otaczających działek zabudowy), co wykluczało przeznaczenie rolne, zaś w trzeciej sprawie – wnioskodawca zadeklarował rekreacyjne wykorzystywanie działki.



pkt 1 lit d ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku w związku z § 3 ust. 1 pkt 86 lit. c rozporządzenia z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (kwalifikującym zmianę lasu na użytek rolny na terenach objętych formami ochrony przyrody – niezależnie od wielkości powierzchni takiej zmiany – jako przedsięwzięcie mogące potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko). Decyzja ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż określa czy zmiana lasu na użytek rolny nie spowoduje zagrożenia dla środowiska. (dowód: akta kontroli str. 32-38)

Prowadząca sprawę inspektor M. Sakowska wyjaśniła, że wynikało to z położenia przedmiotowej działki poza obszarem Natura 2000 oraz faktu, że w sprawach z terenu gminy Narewka, w których RDOŚ wcześniej wydawał decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach – nie stwierdził potrzeby przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, w przypadku działek położonych na obszarze Natura 2000. Kolejną okolicznością przemawiającą za brakiem decyzji RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia miało być to, że „(...) działka nr 83/2 nie przylega do lasu. Występuje na niej niewielkie zadrzewienie, ze względu na swą małą powierzchnię, nie spełnia definicji lasu, określonej ustawą o lasach”.

(dowód: akta kontroli str. 460-461)

2. W sprawie Nr OS.6164.1.2013M.S. czynności oględzin terenu, o których nie poinformowano strony – wbrew przepisowi art. 79 § 1 k.p.a. – udokumentowano notatką służbową, nie zachowując formy protokołu, wymaganej postanowieniami art. 67 § 2 pkt 3 Kpa. (dowód: akta kontroli str. 32-34, 37)

Prowadząca sprawę inspektor M. Sakowska wyjaśniła, że oględziny udokumentowano notatką „w związku z uczestnictwem w oględzinach tylko osoby prowadzącej sprawę, pracownika Starostwa (...)” oraz odczytaniem przepisu art. 67 § 1 Kpa (m.in., „że czynność postępowania, mająca znaczenie dla sprawy, może zostać w inny sposób utrwalona na piśmie”) jako dopuszczającego udokumentowanie oględzin w formie notatki służbowej. (dowód: akta kontroli str. 460-461)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie przez Starostę Hajnowskiego 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.** Starosta Hajnowski, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>26</sup>, ustalił zasady funkcjonowania kontroli zarządczej i jednolitą strategię zarządzania ryzykiem (zarządzeniem nr 21/2010 z 26 listopada 2010 r.<sup>27</sup>) oraz zapewnił jej funkcjonowanie w zakresie wynikającym z art. 68 ust. 2 powołanej ustawy. Do zakończenia kontroli NIK w Starostwie m.in.:

- w regulaminie organizacyjnym<sup>28</sup> określono m.in. zasady kierowania Starostwem, organizację wewnętrzną, zadania i uprawnienia kierowników wydziałów, zakresy działania poszczególnych komórek organizacyjnych,
- ustanowiono<sup>29</sup> księgę jakości, w której m.in. określono system zarządzania jakością w Starostwie, sformułowano Politykę Jakości dla Starostwa,
- wprowadzono<sup>30</sup> instrukcję określającą zasady sporządzania, obiegu i kontroli oraz przechowywania i zabezpieczenia dokumentów księgowych i ksiąg rachunkowych,
- ustalono<sup>31</sup> politykę bezpieczeństwa i instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych,

<sup>26</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>27</sup> Zarządzenie w sprawie funkcjonowania kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem w Starostwie (zmienione zarządzeniem nr 20/2013 z 12 kwietnia 2013 r.).

<sup>28</sup> Wprowadzonym uchwałą nr XX/1459/2012 Rady Powiatu Hajnowskiego z 28 grudnia 2012 r. uchylającą m.in. uchwałę Nr XXVIII/184/05 Rady Powiatu Hajnowskiego z dnia 27 października 2005 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Hajnówce.

<sup>29</sup> Zarządzeniem nr 30/1 Starosty Hajnowskiego z 28 listopada 2011 r.

<sup>30</sup> Zarządzeniem Nr 30/2010 Starosty Hajnowskiego z 31 grudnia 2010 r.

- wprowadzono Kodeks Etyczny pracowników samorządowych zatrudnionych w Starostwie<sup>32</sup>,
- wprowadzono procedurę naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie<sup>33</sup>.  
(dowód: akta kontroli str. 5-19, 123-131, 395-409, 431-453)

Audyt w Starostwie był prowadzony przez zewnętrznego usługodawcę w oparciu o umowę na usługowe prowadzenie audytu wewnętrznego. W 2013 roku w ramach tej umowy zrealizowano dwa zadania zapewniające oraz czynności sprawdzające wdrożenie zaleceń audytu z 2012 r. W sprawozdaniach z 17 października 2013 r. (z audytu w zakresie prowadzenia kontroli zarządczej – obszary: 1/ środowisko wewnętrzne, cel i zarządzanie ryzykiem, 2/ informacja i komunikacja, monitorowanie i ocena, mechanizmy kontroli) w szczególności zalecono:

- przeprowadzanie, co najmniej raz w roku, samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników (dotychczas samoocena była prowadzona w formie zbiorczego dokumentu, sporządzonego przez Koordynatora kontroli zarządczej i zatwierdzonego przez kierownika jednostki),
- wypracowanie jednolitych mechanizmów dokonywania samooceny poprzez wprowadzenie ankiet, w oparciu o które pracownicy oraz naczelnicy komórek organizacyjnych będą mogli dokonać samooceny systemu kontroli zarządczej,
- wprowadzenie obowiązku corocznego sporządzania oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez naczelników komórek organizacyjnych Starostwa oraz kierowników podległych jednostek organizacyjnych (dotychczas osoby te nie przedkładały Starości corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni).

(dowód: akta kontroli str. 431-453)

Od 2011 roku – stosownie do postanowień § 5 i 6 Jednolitej strategii zarządzania ryzykiem w Starostwie – naczelnicy wydziałów dokonywali identyfikacji obszarów ryzyka. Dokonywano także oceny kontroli zarządczej w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 400-403, 406-408, 410-420, 421-430)

**3.2.** W zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK – poza kontrolą WINB – Starostwo było objęte kontrolą dotyczącą prawidłowości postępowań administracyjnych i wydawania decyzji z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, przeprowadzoną w czerwcu 2013 roku przez Podlaski Urząd Wojewódzki w Białymstoku. W związku ze stwierdzonymi uchybieniami i nieprawidłowościami w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 11 września 2013 r. wnioskowano m.in. o:

- wysyłanie korespondencji do stron postępowania, zgodnie z art. 40 Kpa (w przypadku małżonków do każdego z osobna),
- oznaczanie miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych na projektach zagospodarowania terenu, zgodnie z § 20 i 21 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych budynków,
- powoływanie przepisu art. 71 ust. 6 pkt 1 prawa budowlanego w decyzjach obejmujących zmianę sposobu użytkowania budynku,
- powoływanie przepisu art. 10 Kpa w podstawie prawnej zawiadomieniach o wszczęciu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 360-371)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

pozytywnie należy ocenić opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Starostwie systemu kontroli zarządczej. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują jednak na potrzebę przeanalizowania procedur dotyczących zarządzania ryzykiem w procesie

<sup>31</sup> Zarządzeniem Nr 21/2012 Starosty Hajnowskiego z 20 listopada 2012 r., zmienionym zarządzeniem Nr 13/2013 Starosty Hajnowskiego z 7 marca 2013 r.

<sup>32</sup> Zarządzeniem Nr 33/2013 Starosty Hajnowskiego z 21 czerwca 2013 r.

<sup>33</sup> Zarządzeniem Nr 13/2012 Starosty Hajnowskiego z 5 kwietnia 2012 r.

wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji zmieniających przeznaczenie lasu na użytek rolny.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>34</sup>, wnosi o:

1. Wydawanie pozwoleń na budowę z zachowaniem warunków ustalonych obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.
2. Wydawanie decyzji w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, stanowiącej przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, na podstawie wniosków z dołączoną decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.
3. Dokonywanie oględzin w postępowaniu administracyjnym zgodnie z art. 67 § 2 pkt 3 i art. 79 § 1 Kpa.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Białystok, dnia 12 grudnia 2013 r.

Kontroler  
Stanisław Żukowski  
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>34</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.