



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-10/2013
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	
Kontroler	Marcin Kiersnowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 87262 z dnia 2 października 2013 r. [Dowód: akta kontroli, str. 1-2]	
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Suwałkach, ul. Świerkowa 60, 16-400 Suwałki (dalej: „Starostwo”).	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szczepan Ołdakowski – Starosta Suwalski ¹	[Dowód: akta kontroli, str. 3-5]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Starosty Suwalskiego 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 8 (z 34) decyzji o pozwoleniu na budowę niezgodnie z przepisami określonymi w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴,
- nieprzekazaniu 3 (z 7) decyzji o pozwoleniu na budowę organowi, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia,
- dokonaniu w 1 (z 6) 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 okresie objętym kontrolą Starosta Suwalski wydał 772 decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielające pozwolenia na budowę na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody. [Dowód: akta kontroli, str. 6-17]

Analiza 34 (z 772) ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wykazała, że w 26 przypadkach postępowania prowadzono z zachowaniem przepisów Prawa budowlanego. I tak:

- we wszystkich 34 sprawach wnioski inwestorów były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 33 ust. 2 Prawa 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 budowę⁵ wraz z oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożonym pod rygorem odpowiedzialności karnej,

¹ Od 18 listopada 2002 r.

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

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013 (do 30 września).

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wzorów”.

- we wszystkich 34 sprawach inwestorzy uzyskali wymagane uzgodnienia, pozwolenia lub opinie innych organów,
- wszystkie 34 projekty budowlane sporządzone były zgodnie z wymogami 34 ust. 3 Prawa budowlanego. Projekty zawierały projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie oraz projekt architektoniczno-budowlany. Projekty zostały wykonane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane, które stosownie do art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego złożyły oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej,
- we wszystkich 7 przypadkach, w których badane inwestycje było ujęte w katalogu przedsięwzięć określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶ 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 środowisko⁷,
- w 7 sprawach dotyczących 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,
- we wszystkich 34 sprawach wydane pozwolenie na budowę odpowiadało wzorowi określone w rozporządzeniu w sprawie wzorów i zostało przesłane odpowiedniemu wójtowi oraz organowi nadzoru budowlanego. W 4 (z 7) przypadkach decyzję o pozwoleniu na budowę przesłano także organowi, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia,
- w 18 sprawach, decyzje o pozwoleniu na budowę wydano w terminie do jednego miesiąca od złożenia wniosku o pozwolenie na budowę, a w 16 w terminie do 2 miesięcy. Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa zeznała, że „postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę należą do spraw skomplikowanych i zgodnie z art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego termin ich załatwienia wynosi 2 miesiące od dnia wszczęcia postępowania”,
- w 34 sprawach zatwierdzony projekt zagospodarowania działki lub terenu odpowiadał wymaganiom w zakresie ochrony środowiska⁸, w tym we wszystkich 7 sprawach wymaganiom określonym w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach,
- 33 (z 34) zatwierdzone projekty budowlane odpowiadały ustaleniom decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bądź miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- wszystkie 8 projektów budynków użyteczności publicznej⁹ przewidywało dojście zapewniające osobom niepełnosprawnym dostęp do całego budynku lub tych jego części, z których osoby te mogą korzystać, zgodnie z § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰.

[Dowód: akta kontroli, str. 18-247, 257-259]

⁶ Dz. U. Nr 213, poz. 1397 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko”.

⁷ Dz. U. Nr 199, poz. 1227 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o udostępnianiu informacji o środowisku”.

⁸ W jednej z tych spraw wydano pozwolenie na budowę na działce zlokalizowanej w odległości mniejszej niż 100 metrów od brzegu jeziora Wiżajny, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia nr 20/05 Wojewody Podlaskiego z dnia 25 lutego 2005 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Pojezierze Północnej Suwalszczyzny” (Dz. Dz. Urz. woj. Podlaskiego Nr 54, poz. 733 ze zm.) Rozporządzenie zwane dalej: „rozporządzeniem w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Pojezierze Północnej Suwalszczyzny”.

⁹ Projekty budowlane zostały zatwierdzone decyzjami nr 334/2011, 147/2011, 73/2012, 95/2010, 379/2011, 74/2012, 331/2010, 332/2010.

¹⁰ Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych”.

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Żaden z 8 projektów zagospodarowania działki lub terenu dotyczący budynków użyteczności publicznej¹¹ nie przewidywał miejsc postojowych dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. Było to niezgodne z art. 35 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego i § 18 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa zeznała, że „w projektach zagospodarowania działki lub terenu zatwierdzonych decyzjami (...) przeoczone, że nie przewidywały one miejsc postojowych dla samochodów, z których korzystają osoby niepełnosprawne. W mojej ocenie powyższe braki można uzupełnić na etapie przekazywania obiektów do użytkowania. Parkingi zgodnie z art. 29 Prawa budowlanego mogą być realizowane na podstawie zgłoszenia (...)”

[Dowód: akta kontroli, str. 109-247, 257-259]

2. Decyzją nr 332/2010 z 19 października 2010 r. zatwierdzono projekt budowlany i udzielono pozwolenia na budowę 47 słupów parku linowego w obrębie Szelment, gmina Szypliszki, pomimo że projekt budowlany nie odpowiadał ustaleniom miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki¹². Stanowiło to naruszenie art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. W uzasadnieniu decyzji o pozwoleniu na budowę słupów parku linowego stwierdzono m.in., że: „planowana inwestycja nie eliminuje możliwości zbioru traw z tych gruntów, czyli jednoczesnego utrzymywania użytków zielonych. (...) Plan ustala możliwość wykorzystania terenu bez trwałego wyłączenia gruntów z rolniczego użytkowania”. W uzasadnieniu decyzji nie wskazano, że miejscowy plan dopuszczał możliwość wykorzystywania terenu tylko pod realizację infrastruktury technicznej.

Stosownie do postanowień § 22 miejscowego planu, teren 13R, na którym zamierzano realizować przedsięwzięcie stanowił teren rolniczy, na którym w zakresie przeznaczenia podstawowego, ustalono utrzymanie użytków zielonych w formie pastwisk. Plan miejscowy na obszarze 13R dopuszczał jedynie:

- lokalizację infrastruktury technicznej, której realizacja nie wymaga trwałego wyłączenia gruntów z użytkowania rolniczego (§ 22 ust. 4 pkt 1),
- wykorzystanie terenu w okresie zimowym na potrzeby centrum sportów zimowych, w tym realizacji tymczasowych obiektów pomocniczych i usługowych - np. małej gastronomii (§ 22 ust. 4 pkt 2),
- organizowanie w sezonie zimowym imprez masowych (§ 22 ust. 2).

W ocenie NIK, wymienione postanowienia miejscowego planu uniemożliwiały lokalizację parku linowego na obszarze oznaczonym 13R, gdyż:

- park linowy nie stanowi infrastruktury technicznej w rozumieniu rozdziału 7 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment - „Ustalenia w zakresie obsługi przez infrastrukturę techniczną”¹³,
- park linowy nie stanowi obiektu tymczasowego,
- poprzez budowę parku linowego nastąpiła trwała zmiana przeznaczenia terenu położonego pomiędzy jego słupami, z rolniczego na sportowo-rekreacyjny. Terenu zlokalizowanego pomiędzy 47 słupami parku linowego z odciegami – jako obiektu

¹¹ Zaplecza linowego wyciągu nart wodnych, 47 słupów parku linowego, ścianki wspinaczkowej, 3 budynków mieszkalno - usługowych, budynku handlowo - usługowego i budynku handlowego.

¹² Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki przyjęty uchwałą Nr XXIX/201/06 Rady Gminy Szypliszki z dnia 23 maja 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment gmina Szypliszki (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 181, poz. 1688) i zmieniony uchwałami Rady Gminy Szypliszki Nr XXXII/216/06 z dnia 24 sierpnia 2006 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 234, poz. 2289) oraz Nr XVI/122/08 z dnia 5 sierpnia 2008 r. (Dz. Urz. Woj. Podlaskiego Nr 211, poz. 2136).

¹³ Zgodnie z rozdziałem 7 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelment za infrastrukturę techniczną należy rozumieć urządzenia związane z zaopatrzeniem w media (wodę, ciepło, energię elektryczną), usuwaniem ścieków i odpadów, odprowadzaniem wód opadowych, obsługą telekomunikacyjną oraz skomunikowaniem terenu. Ponadto zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102 poz. 651 ze zm.) przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

użyteczności publicznej – nie będzie można użytkować jako pastwisko, tj. zgodnie z jego podstawowym przeznaczeniem. Z załącznika nr 6 do rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków¹⁴ wynika, że do pastwisk trwałych zalicza się grunty pokryte podobną jak na łąkach roślinnością, z reguły wypasane.

Uzasadnieniem postawionej oceny są również ustalenia NIK w równoległe prowadzonej kontroli w Urzędzie Gminy Szypliszki, z których wynika że od 29 września 2009 r. prowadzone są prace nad zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelmant. Zgodnie z wyłożonym 16 października 2012 r. do publicznego wglądu projektem zmiany planu, zamierza się w miejscu powstałego parku linowego ustalić nowy teren sportowo – rekreacyjny, z przeznaczeniem podstawowym na realizację parku linowego wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa, zeznała, że „projekt budowlany 47 słupów parku linowego jest zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelmant gmina Szypliszki, ponieważ nie zmienia zagospodarowania terenu. (...) Po wybudowaniu parku linowego, teren zlokalizowany pomiędzy 47 słupami nadal będzie można użytkować jako pastwisko”. Zeznała również, że: „przeociono, że zgodnie z § 22 ust. 4 pkt 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelmant w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego ustala się możliwość wykorzystywania terenu pod lokalizację infrastruktury technicznej. (...) 47 słupów parku linowego to nie infrastruktura techniczna w rozumieniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu Szelmant. (...) Zaprojektowany park linowy ma charakter trwały. Park linowy nie jest obiektem tymczasowym.” [Dowód: akta kontroli, str. 231-259]

3. W 3 (z 7)¹⁵ sprawach decyzje o pozwoleniu na budowę odnoszące się do obszaru Gminy Szypliszki, wbrew art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, nie zostały przesłane organowi, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, tj. Wójtowi Gminy Jeleniewo.

Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa zeznała, że „omyłkowo zamiast do Urzędu Gminy Jeleniewo decyzje (...) przesłano do Urzędu Gminy Szypliszki”. [Dowód: akta kontroli, str. 161-247, 257-259]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wydawanie przez Starostę Suwalskiego 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 (do 30 września) w Starostwie przeprowadzono 267 postępowań w sprawach o zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej o łącznej powierzchni 29,99 ha, wydając:

- w 2 sprawach dotyczących 0,11 ha gruntów (wytworzonych m. in. z gleb pochodzenia mineralnego i zaliczanych do klasy III b) decyzje administracyjne zezwalające na ich wyłączenie¹⁶, wymagane przepisami art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁷,
- w 265 sprawach dotyczących 29,88 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 wymagane¹⁸. [Dowód: akta kontroli, str. 260-266]

¹⁴ Dz. U. Nr 38, poz. 454. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków”.

¹⁵ Decyzje o pozwoleniu na budowę nr 74/2012, nr 331/2010 oraz nr 332/2010.

¹⁶ Żadna decyzja nie dotyczyła gruntów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1205. Ustawa zwana dalej „ustawą o ochronie gruntów rolnych”.

¹⁸ W 180 sprawach zgoda dotyczyła 17,6 ha gruntów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody.

W przypadku działki położonej w obrębie Bolesty (gmina Raczki) przed wyłączeniem gruntu z produkcji rolniczej wydano decyzję o wprowadzeniu do ewidencji gruntów i budynków zapisu o zamianie 0,04 użytku leśnego na użytek rolny klasy VI. Zmiany dokonano na podstawie ekspertyzy glebowo – klasyfikacyjnej sporządzonej przez upoważnionego klasyfikatora, zgodnie z § 66 ust. 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 czerwca 1956 r. w sprawie klasyfikacji gruntów¹⁹.
[Dowód: akta kontroli, str. 267-272]

Postępowania zezwalające na wyłączenie gruntów z produkcji rolniczej prowadzono prawidłowo. Analiza wszystkich 2 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie wyłączenia 0,11 ha gruntów wykazała, między innymi że:

- wnioski²⁰ 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 administracyjnego²¹ i zostały wydane przed uzyskaniem przez inwestora pozwolenia na budowę, co było zgodne z przepisem art. 11 ust. 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych,
- zgodnie z art. 12a pkt 1 tej ustawy we wszystkich decyzjach zwolniono strony z obowiązku uiszczania należności i opłat rocznych, ponieważ powierzchnia gruntu do wyłączenia pod budowę domów jednorodzinnych nie przekraczała 0,05 ha,
- we wszystkich sprawach nałożono obowiązek zdjęcia wierzchniej warstwy z gruntów klasy III wyłączonych na cele nierolnicze i zagospodarowania jej we własnym zakresie.

[Dowód: akta kontroli, str. 273-284]

2.2. W latach 2010-2013 (do 30 września) w Starostwie prowadzono 27 postępowań administracyjnych w sprawie zmiany lasu na użytek rolny, w tym zakończonych:

- w 18 sprawach dotyczących 8,68 ha lasów decyzją zezwalającą na zmianę²²,
- w 3 sprawach dotyczących 1,28 ha lasów decyzją odmawiającą zgody na zmianę²³,
- w 5 sprawach wycofaniem wniosku o zmianę lasu na użytek rolny,
- w 1 przypadku pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia z powodu nieusunięcia braków formalnych w podaniu.

[Dowód: akta kontroli, str. 285-287]

W 5 (z 6 badanych) sprawach z lat 2011-2013 dokonano zmiany na użytki rolne lasu o łącznej powierzchni 3,53 ha na podstawie materiału dowodowego, uzasadniającego wydanie decyzji administracyjnych, stosownie do przepisu art. 13 ust. 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach²⁴:

- we wszystkich sprawach przeprowadzono dowód z oględzin działek leśnych. W 2 przypadkach ustalono, że działki nie były porośnięte drzewami i krzewami, a na 4 nieruchomościach rosła roślinność leśna, m.in.: kępy drzew i krzewów; drzewa – dąb, topola, brzoza; olsza i wierzba w wieku 5-10 lat, dwie wierzby; klon,
- w 5 (z 6) przypadkach 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 w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

[Dowód: akta kontroli, str. 288]

¹⁹ Dz. U. Nr 19, poz. 97 ze zm. Rozporządzenie uchylone dnia 29 listopada 2012 r. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. z 2012 r., poz. 1246).

²⁰ W podaniu wnoszono równocześnie o wprowadzenie do ewidencji gruntów zmiany użytku rolnego na tereny zabudowane.

²¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

²² W 17 sprawach zgoda dotyczyła 8,44 ha lasów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody.

²³ Wszystkie 3 sprawy dotyczyły lasów położonych na obszarach objętych ochroną przyrody.

²⁴ Dz. U. z 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Decyzją z 21 lutego 2011 r. zezwolono na zmianę na użytek rolny lasu o łącznej powierzchni 0,5 ha położonego w obrębie Burdeniszki (gmina Suwałki) na obszarach objętych ochroną przyrody bez decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia, wymaganej 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. Decyzja ta ma istotne znaczenie dla sprawy, gdyż określa czy zamiana lasu na użytek rolny nie spowoduje zagrożenia dla środowiska.

Naczelnik Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa wyjaśnił, że „(...) wyrażono zgodę na zmianę lasu na użytek rolny (...) pomimo braku dołączenia do wniosku decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia (...) z uwagi na przeoczenie zamieszczenia w nowym rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, które weszło w życie 15 listopada 2011 r. tego typu przedsięwzięcia. (...) Nadmieniam, że realizacja przedsięwzięcia zmiany lasu na użytek rolny w przypadku wymienionej decyzji zakładała pozostawienie środowiska w aktualnym stanie (bez ingerencji) i dostosowanie zapisów ewidencji gruntów do faktycznego sposobu użytkowania gruntów, co nie zmienia faktu wydania decyzji bez dołączenia do wniosku decyzji środowiskowej.”
[Dowód: akta kontroli, str. 288-293]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wydawanie przez Starostę Suwalskiego 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 62/2011 z 24 listopada 2011 r.²⁵, stosownie do wymogów art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁶ Starosta Suwalski 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.:

- regulaminem pracy²⁷ ustalono organizację i porządek pracy w Starostwie oraz związane z tym prawa i obowiązki pracowników, w tym obowiązki związane z etycznym postępowaniem,
- w regulaminie organizacyjnym²⁸ 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, Ochrony Środowiska i Leśnictwa,
- upoważniono Naczelników Wydziału Architektury i Budownictwa, Wydziału Geodezji, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami oraz Wydziału Rolnictwa, Ochrony Środowiska i Leśnictwa do wydawania w imieniu Starosty Suwalskiego postanowień i decyzji

²⁵ Zarządzenie Nr 62/2011 Starosty Suwalskiego z dnia 24 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Suwałkach oraz jednostkach organizacyjnych powiatu. Zarządzenie zastąpione zarządzeniem nr 7/2012 Starosty Suwalskiego z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia procedur kontroli zarządczej w Starostwie Powiatowym w Suwałkach.

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

²⁷ Wprowadzonym zarządzeniem nr 31/04 Starosty Suwalskiego z dnia 31 sierpnia 2004 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Starostwa Powiatowego w Suwałkach.

²⁸ Wprowadzonym uchwałą nr X/51/99 Rady Powiatu w Suwałkach z dnia 27 grudnia 1999 r.

w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości wydziału,

- ustanowiono²⁹ księgę jakości, w której m.in. określono system zarządzania jakością w Starostwie, sformułowano Politykę Jakości dla Starostwa, opisano komunikację wewnętrzną Starostwa,
- opracowano pisemne procedury dotyczące m.in.: auditów wewnętrznych i działań korygujących, nadzoru nad produktem niezgodnym, działań zapobiegawczych, schematu postępowania przy procedurach ustnych, koordynowania szkoleń i doskonalenia zawodowego pracowników, wydawania pozwolenia na budowę,
- w latach 2012-2013 określano jakościowe cele operacyjne Starostwa wraz z miernikami określającymi stopień ich realizacji,
- zarządzeniem z 24 listopada 2011 r.³⁰ wprowadzono i wdrożono procedury zarządzania ryzykiem w Starostwie. [Dowód: akta kontroli, str. 294-322]

3.2. W 2010 r. NIK przeprowadziła w Starostwie kontrolę nr P/10/125 w zakresie realizacji zadań dotyczących gospodarki leśnej w lasach niestanowiących własności Skarbu Państwa. W wyniku przeprowadzonej kontroli ustalono m.in., że w dwóch sprawach dokonano zmiany lasu na użytek rolny na podstawie nierzetelnie przeprowadzonych oględzin nieruchomości. W wystąpieniu pokontrolnym³¹ NIK wniosła o rzetelne (zgodne ze stanem faktycznym) sporządzanie protokołów oględzin nieruchomości leśnych. Odpowiadając na wystąpienie pokontrolne Starosta Suwalski poinformował, że zobowiązał pracowników dokonujących oględzin do rzetelnego i zgodnego ze stanem faktycznym sporządzania protokołów. Kontrola NIK wykazała, że wniosek został zrealizowany.

[Dowód: akta kontroli, str. 323-328]

Ocena cząstkowa

Pozytywnie należy ocenić opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Starostwie kontroli zarządczej. W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości wskazują jednak na potrzebę przeanalizowania pisemnej procedury wydawania pozwolenia na budowę oraz procedur dotyczących zarządzania ryzykiem w zakresie wydawania pozwoleń na budowę oraz decyzji zmieniających przeznaczenie lasu na użytek rolny.

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 Kontroli³², wnosi o:

1. Wydawanie pozwoleń na budowę po rzetelnym sprawdzeniu zgodności projektów budowlanych z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zgodności projektów zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, stosownie do art. 35 ust 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.
2. Niezwłoczne przesyłanie decyzji o pozwoleniu na budowę organowi, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego.
3. Wydawanie decyzji w sprawach zmiany lasu na użytek rolny, stanowiącej przedsięwzięcie mogące znacząco oddziaływać na środowisko, na podstawie wniosków z dołączoną decyzją RDOŚ o środowiskowych uwarunkowaniach realizacji przedsięwzięcia.

²⁹ Zarządzeniem nr 17/10 Starosty Suwalskiego z dnia 28 kwietnia 2010 r. sprawie zatwierdzenia Księgi Jakości dla Starostwa Powiatowego w Suwałkach.

³⁰ Zarządzenie nr 63/2011 Starosty Suwalskiego z dnia 24 listopada 2011 r. sprawie Procedur zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym i jednostkach organizacyjnych Powiatu Suwalskiego. Zarządzenie zastąpione zarządzeniem Zarządzenie nr 8/2012 Starosty Suwalskiego z dnia 7 lutego 2012 r. w sprawie Procedur zarządzania ryzykiem w Starostwie Powiatowym w Suwałkach.

³¹ Wystąpienie pokontrolne nr LBI – 4101-08-07/2010 z 20 grudnia 2010 r.

³² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 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 11 grudnia 2013 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

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


.....
Podpis