



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-20-2013
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 89514 z dnia 15 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, ul. Słonimska 15/1, 15-028 Białystok (dalej: „Inspektorat”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Czaban - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białymstoku ¹ (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (dalej: „PINB”) w zakresie przeciwdziałania skutkom samowoli budowlanej, wydawania pozwoleń na użytkowanie oraz prowadzenia postępowań egzekucyjnych dotyczących likwidacji samowoli i zagrożeń budowlanych na obszarach objętych ochroną przyrody³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia w szczególności prawidłowe prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących samowoli budowlanych i wydawania pozwoleń na użytkowanie oraz skuteczne egzekwowanie wydanych nakazów rozbiórki obiektów budowlanych. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła niezawiadomienia w 7 (z 10 badanych) sprawach organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa, określonego w art. 90 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Postępowanie w sprawach samowoli budowlanej

Opis stanu faktycznego

1.1. W Inspektoracie prowadzono rzetelnie rejestr zgłoszeń i pozwoleń na budowę, rejestr wydanych pozwoleń na użytkowanie oraz ewidencję obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania. (dowód: akta kontroli str. 110-111)

W latach 2010-2013 Inspektorat otrzymał od Starostwa Powiatowego w Białymstoku (dalej: „Starostwo”) 7.589 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 8.128 zgłoszeń robót budowlanych niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Analiza 20 pozwoleń na budowę oraz 20 zgłoszeń wykazała, m.in. że:

- 20 decyzji o pozwoleniu na budowę Inspektorat otrzymał w terminie miesiąca od dnia kiedy decyzje stały się ostateczne,
- 8 zgłoszeń robót budowlanych, niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, Inspektorat otrzymał w terminie od 15 do 22 dni od daty ich wpływu do Starostwa, a w pozostałych 12 sprawach zgłoszenia zostały przekazane po upływie od 34 do 88 dni. (dowód: akta kontroli str. 4-17)

Kierownik Wydziału Architektury Starostwa wyjaśniła, że „(...) organ czyni starania aby termin przekazania kopii nie przekraczał terminu 14 dni, jednakże z uwagi na fakt, że zgłoszeniami zajmuje się jeden pracownik przy pomocy osoby przebywającej na stażu w Wydziale Architektury zdarza się, że termin ten ulega przesunięciu. Wydział Architektury

¹ Od 20 maja 1999 r.

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

³ Kontrolą objęto lata 2010-2013.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawo budowlane”.

liczy 16 (do października 15) osób łącznie z Dyrektorem i Zastępcą. Teren Powiatu Białostockiego Ziemińskiego obejmuje 15 gmin i jest największym obszarowo powiatem w Polsce. (...) Pozwolenia na budowę wydaje 10 osób, 1 osoba obsługuje Wydział prawnie, 1 osoba prowadzi rejestry i zaświadczenia i 1 osoba przyjmuje zgłoszenia robót budowlanych. Przy takiej ilości prowadzonych spraw zdarzają się sytuacje, w których dochodzi do późniejszego niż w wskazanym czasie przekazania dokumentów, zwłaszcza przy zgłoszeniach. Dodatkowo wyjaśnić należy, iż w roku 2013 w miesiącach, z których są wymienione w piśmie zgłoszenia czyli począwszy od sierpnia wpływały zgłoszenia w ilości: 08.2013-188 (pracownica przebywała na urlopie wypoczynkowym), 09-147, 10-144, 11-89 i 12-76. Mimo, iż pracownicy obsługujący poszczególne gminy, w czasie urlopu prowadzącej zgłoszenia pracownicy, przyjmowali zgłoszenia to jednak po powrocie z urlopu ilość czekających na nią spraw była ogromna, co skutkowało dłuższymi terminami."

(dowód: akta kontroli str. 18-22)

1.2. W Inspektoracie corocznie opracowywano plany kontroli i inspekcji. W 2010 r. zaplanowano skontrolowanie 7 gmin i na ich terenie 38 miejscowości, w 2011 r. 9 gmin i 50 miejscowości, w 2012 r. 10 gmin i 69 miejscowości, a w 2013 r. 10 gmin i 28 miejscowości. Zakres zadań ujętych w planach kontroli i inspekcji obejmował m.in.: 1) zgodność realizacji obiektów budowlanych z przepisami, pozwoleniem na budowę i zatwierdzonym projektem budowlanym lub zgłoszeniem; 2) wykrywanie samowoli budowlanych i samowolnych zmian sposobów użytkowania; 3) użytkowanie obiektów bez wymaganego zgłoszenia oraz zawiadomienia o zakończeniu budowy, bądź pozwolenia na użytkowanie.

PINB wyjaśnił, że „Głównymi kryteriami sporządzanych na lata 2010-2013 planów kontroli i inspekcji Inspektoratu były następujące elementy: 1) zakres i rodzaj prowadzonych spraw administracyjnych wynikających z wniosków i pism napływających do organu w latach poprzednich oraz własnych ustaleń kontrolnych; 2) tematyka problemowa wynikająca z zawartych porozumień przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z innymi jednostkami i organami (...); 3) podejmowanie prac bieżących zleconych przez Starostę Powiatu Białostockiego oraz Głównego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (...); 4) realizowanie wniosków i zaleceń pokontrolnych wynikających z dokonanych kontroli jednostki przez inne organy (...). Do sporządzania tematyki problemowej na ogół nie korzystano z map satelitarnych i zdjęć lotniczych; stanowiły one jedynie element pomocniczy do dokonywania kontroli doraźnych w jednostkowych sprawach. Działalność inspekcyjno-kontrolna jednostki na terenie powiatu białostockiego prowadzona jest wyłącznie z urzędu lub na wniosek stron. Przeprowadzane działania mające na celu wykrycie samowoli budowlanej w większości wiązały się z aktualnie prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi i dokonywanymi wizjami lokalnymi lub kontrolami (...). Działalność informacyjna Starosty oraz gmin o stwierdzonych samowolach budowlanych wynika jedynie z przesyłanych pism obywateli niewłaściwie skierowanych do tych jednostek.” (dowód: akta kontroli str. 23-36)

W kontrolowanym okresie pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 925⁵ kontroli budynków i budów, w tym 111 na terenach objętych ochroną przyrody. W wyniku przeprowadzonych kontroli prowadzono 45 postępowań administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych na obszarach objętych różnymi formami ochrony przyrody. (dowód: akta kontroli str. 37)

1.3. W latach 2010-2013 w Inspektoracie prowadzono 674 postępowań administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych, w tym 45 postępowań⁶ dotyczących obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody. W 10 (z 45) sprawach postępowania administracyjne dotyczyły domów mieszkalnych, w 4 – budynków gospodarczych, w 1 - budynku usługowego, a w 30 – innych obiektów budowlanych (np. zjazdów na drogę publiczną, ustępów nieskanalizowanych, szklarni, wiat, przepustów).

Do 31 grudnia 2013 r. zakończono 41 (z 45)⁷ postępowań administracyjnych w wyniku których stwierdzono 19 samowoli budowlanych, w tym w 10 przypadkach obiekty budowlane zostały wybudowane bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia (art. 48 i 49b Prawa budowlanego), a w 9 przypadkach roboty budowlane wykonano bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę (art. 50 Prawa budowlanego).

⁵ Z wyłączeniem kontroli obowiązkowej określonej w art. 59a Prawa budowlanego.

⁶ W tym 6 na terenie Gminy Gródek i 4 na terenie Gminy Supraśl objętych równolegle prowadzoną kontrolą NIK.

⁷ W wyniku zakończonych 22 postępowań administracyjnych nie stwierdzono przypadków samowoli budowlanej.

Postępowania administracyjne w sprawie stwierdzonych przypadków samowoli budowlanych zakończyły się:

- w 5 przypadkach – decyzją nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego,
- w 5 sprawach – rozbiórką wybudowanych obiektów budowlanych w trakcie prowadzonego postępowania administracyjnego (przed wydaniem nakazu rozbiórki),
- w 7 przypadkach – decyzją nakładającą obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego),
- w 2 sprawach – decyzją nakładającą obowiązek wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem (art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 38)

W latach 2010-2013 w Inspektoracie nie wydawano postanowień ustalających opłatę legalizacyjną⁸ dotyczących samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych położonych na terenach objętych ochroną przyrody. (dowód: akta kontroli str. 38)

Analiza wszystkich 5 postępowań administracyjnych zakończonych decyzją nakazującą rozbiórkę samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych⁹ wykazała, że PINB prowadził postępowania bez zbędnej zwłoki i zgodnie z przepisami Prawa budowlanego:

- po uzyskaniu informacji o samowoli budowlanej¹⁰, niezwłocznie przeprowadzono kontrole obiektów budowlanych, które potwierdziły prowadzenie prac budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę,
- w 4 sprawach wyniki oględzin stanowiły podstawę do wszczęcia i prowadzenia postępowania zmierzającego do doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem. W tym celu zgodnie z przepisem art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego wzywano inwestorów do przedłożenia w wyznaczonym terminie następujących dokumentów: decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bądź zaświadczenia Wójta (Burmistrza) o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu przestrzennego zagospodarowania, czterech egzemplarzy projektu budowlanego, określającego funkcję budynku wraz z oceną stanu technicznego wybudowanego obiektu, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością. W tych sprawach inwestorzy w wymaganym terminie nie przedłożyli wymaganych dokumentów. Natomiast w 1 sprawie wybudowany obiekt budowlany (ustęp nieskanalizowany) naruszał przepisy techniczno-budowlane w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie go do stanu zgodnego z prawem,
- we wszystkich 5 sprawach wydano decyzje nakazujące rozbiórkę obiektów budowlanych wybudowanych w ramach samowoli budowlanej, zgodnie z art. 48 ust. 1-4 Prawa budowlanego,
- we wszystkich 5 postępowaniach administracyjnych PINB niezwłocznie podejmował działania prowadzące do ich załatwienia, zgodnie z art. 12 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹¹,
- w 3 (z 5) sprawach inwestorzy dokonali rozbiórki samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych, w tym w 2 przypadkach po przeprowadzeniu postępowania egzekucyjnego. W 2 sprawach dokonanie rozbiórki potwierdziła kontrola wykonania obowiązków wynikających z decyzji, a w 1 przypadku o dokonanej rozbiórcie poinformowało Nadleśnictwo Żednia, na wniosek której wszczęto postępowanie administracyjne. Zastępca PINB wyjaśniła, że „ze względu na odległość i usytuowanie obiektu na kolonii odległej ok. 50 km od siedziby Inspektoratu i warunki terenowe dojazd na posesję był możliwy jedynie poprzez drogi leśne z pracownikami leśnictwa i odbywał

⁸ Oplata określona w art. 49 ust. 1, 49b ust. 4 oraz 71a ust. 2 Prawa budowlanego.

⁹ Wiata w m. Waliły Dwór (gm. Gródek), część domu mieszkalnego w m. Radunin (gm. Gródek), ustęp drewniany w m. Słuczanka (gm. Gródek), wiata w m. Uhowo (gm. Łapy), szambo w m. Sokole (gm. Michałowo).

¹⁰ W 4 sprawach informację o samowoli budowlanej uzyskano na podstawie złożonych do Inspektoratu zawiadomień, a w 1 sprawie było to wynikiem własnych działań Inspektoratu.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

się w ten sposób, że pracownicy Inspektoratu dojeżdżali do siedziby nadleśnictwa w Żedni gm. Michałowo, a stamtąd dalsza podróż odbywała się samochodem terenowym wysoko podwoziowym, jakiego nie posiadamy, dostosowanym do warunków terenowych. Inwestor od początku nie utrudniał postępowania administracyjnego, wykazywał dobrą wolę w uregulowaniu stanu prawnego wiaty bądź rozbiórki. Dokonanie samowoli tłumaczył niezajomością przepisów i dokładnych granic. Ostatecznie rozebrał wiatę w okresie zimowym co potwierdziły służby leśne w okresie gdy dojazd przez pracowników służbowym samochodem Inspektoratu był niemożliwy. Nie było podstaw do podważania informacji udzielonej przez pracownika lasów państwowych, z którego inicjatywy wszczęto postępowanie dlatego przyjęliśmy ją jako wiarygodną. Z tego też powodu zaoszczędzono i czas i pieniądze”,

- w 2 (z 5) sprawach nakaz rozbiórki nie został wykonany.

(dowód: akta kontroli str. 39, 41-67, 70, 140)

Także analiza 3 (z 7) spraw dotyczących wykonywania robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę wykazała, że postępowania prowadzono szybko i zgodnie z wymogami Prawa budowlanego. W szczególności:

- po przeprowadzeniu kontroli i stwierdzeniu, że roboty budowlane zrealizowano w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu budowlanego, ustalono w formie decyzji, wydanych na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, obowiązek przedłożenia wymaganych dokumentów, w tym 4 egzemplarzy projektu budowlanego,
- w związku z przedłożeniem wymaganych dokumentów, na podstawie art. 51 ust. 4 ww. ustawy, zatwierdzono projekty zamienne i nałożono na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
- wszystkie decyzje zatwierdzające projekty zamienne i nakładające na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wydano po upływie od 2 do 4 miesięcy od uzyskania informacji o samowoli budowlanej. (dowód: akta kontroli str. 40)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie prowadzenia postępowań w sprawach samowoli budowlanej.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

2. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego

2.1. W latach 2010-2013 w Inspektoracie wydanych zostało 76 pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych ochroną przyrody¹², w tym 5 dotyczyło obiektów budowlanych wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej¹³.

(dowód: akta kontroli str. 68)

Analiza 4 (z 5) spraw, dotyczących obiektów wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej i usytuowanych na terenach objętych ochroną przyrody wykazała, że pozwolenia na użytkowanie wydano prawidłowo i bez zbędnej zwłoki. I tak:

- wnioski inwestorów ubiegających się o zezwolenie na użytkowanie były kompletne i spełniały wymogi określone w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego,
- pozwolenia na użytkowanie wydano po przeprowadzeniu, zgodnie z art. 59 i 59a Prawa budowlanego, obowiązkowej kontroli. Wszystkie kontrole wykazały zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki i projektem architektoniczno-budowlanym,
- pozwolenia na użytkowanie wydano w okresie do 17 dni od złożenia wniosku inwestora wraz z dokumentami wymaganymi przepisem art. 57 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 69)

2.2. W latach 2010-2013 w Inspektoracie nie prowadzono spraw związanych z nielegalną zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego zlokalizowanych na terenach objętych ochroną przyrody. (dowód: akta kontroli str. 68)

Opis stanu
faktycznego

¹² Z ogółem 504 wydanych pozwoleń na użytkowanie.

¹³ Obiekty te zostały wybudowane w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę (art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego).

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Opis stanu
faktycznego

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność PINB w zakresie wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej.

3. Skuteczność i prawidłowość postępowania egzekucyjnego oraz zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w sprawach samowoli budowlanej

3.1. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie prowadzono 4¹⁴ postępowania egzekucyjne dotyczące nakazów rozbiórki obiektów budowlanych wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej na obszarach objętych ochroną przyrody. W 3 (z 4) przypadkach PINB doprowadził do wykonania nakazów rozbiórki¹⁵. Analiza tych 3 postępowań wykazała, że postępowania egzekucyjne prowadzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁶ oraz rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 70-71)

3.2. Na dzień zakończenia kontroli NIK niewykonane były 3 ostateczne nakazy rozbiórki obiektów wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej na terenach objętych ochroną przyrody, w tym 1 wydany przed dniem 1 stycznia 2010 r. I tak:

- w przypadku nakazu z 29 stycznia 2007 r. dotyczącego rozbiórki wiaty w Czarnej Białostockiej, po doręczeniu upomnienia, 4 czerwca 2007 r. wystawiono tytuł wykonawczy. Na wnioski zobowiązanego Wojewoda Podlaski pięciokrotnie wstrzymał czynności egzekucyjne w okresie od 24 lipca 2007 r. do 30 czerwca 2013 r. Decyzję Wojewody Podlaskiego z 28 stycznia 2013 r. o wstrzymaniu czynności egzekucyjnych do 30 czerwca 2013 r. zobowiązany zaskarżył 17 lutego 2013 r. (zobowiązany wnosił o wstrzymanie egzekucji do 31 grudnia 2014 r.). Decyzja Wojewody Podlaskiego została utrzymana w mocy przez Ministra Administracji i Cyfryzacji decyzją z 27 lutego 2013 r. na którą z kolei zobowiązany wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Do zakończenia kontroli NIK do Inspektoratu nie wpłynęła informacja o rozstrzygnięciu sądu administracyjnego,
- w sprawie nakazu z 3 lutego 2012 r. dotyczącego rozbiórki części budynku mieszkalnego w Raduninie, zobowiązanemu 22 maja 2013 r. doręczono upomnienie wzywające do wykonania obowiązku rozbiórki. W trakcie przeprowadzonych 25 lipca 2013 r. oraz 6 lutego 2014 r. kontroli wykonania obowiązków wynikających z decyzji ustalono, że samowolnie wybudowany obiekt budowlany jest w trakcie rozbiórki. Do zakończenia kontroli NIK nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. Starszy Inspektor Inspektoratu wyjaśniła, że „organ nadzoru budowlanego uznał za bezcelowe wszczynanie postępowania egzekucyjnego wobec zobowiązanego do rozbiórki części budynku mieszkalnego (...) z uwagi na fakt, iż zobowiązany po otrzymaniu upomnienia wzywającego do wykonania obowiązku przystąpił do rozbiórki obiektu i w chwili obecnej w 90 % budynek został rozebrany co potwierdza protokół z kontroli wykonania obowiązku i dokumentacja fotograficzna”,
- w przypadku nakazu z 15 kwietnia 2013 r. – utrzymanego w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „WINB”) decyzją z 5 czerwca 2013 r. - dotyczącego rozbiórki wiaty w Uhowie nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. W tej sprawie zobowiązany na decyzję WINB wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W dniu 30 stycznia 2014 r. Inspektorat otrzymał akta sprawy wraz z prawomocnym (od dnia 21 stycznia 2014 r.) wyrokiem sądu oddalającym skargę na decyzję WINB. Inspektor nadzoru budowlanego w Inspektoracie wyjaśnił, że „nie wszczęto postępowania egzekucyjnego z uwagi, iż inwestor na decyzję ostateczną WINB utrzymującą w mocy decyzję PINB, wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. W tym przypadku praktyką jest wstrzymanie czynności egzekucyjnych do czasu uprawomocnienia się wyroku.”

¹⁴ W tym 2 postępowania egzekucyjne dotyczyły nakazów rozbiórki wydanych przed 1 stycznia 2010 r.

¹⁵ W tym 1 wydanego przed 1 stycznia 2010 r.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 1015 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2001 r., Nr 137, poz. 1541 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 39, 41-54, 70, 76-88, 139, 142)

3.3. Analiza 10 (z 12) zakończonych postępowań administracyjnych, w których stwierdzono wykonywanie na terenach objętych ochroną przyrody robót budowlanych lub wybudowanie obiektu budowlanego w warunkach samowoli budowlanej określonej w art. 48, art. 49b, art. 50 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 Prawa budowlanego wykazała, że do Prokuratury Rejonowej w Białymstoku złożono zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa w 3 przypadkach. We wszystkich tych sprawach Inspektorat otrzymał informacje o postanowieniu odmawiającym wszczęcia dochodzenia w sprawie. Postanowienia Prokuratora Rejonowego w Białymstoku nie zostały zaskarżone przez PINB. Odstąpiono od złożenia zawiadomienia w przypadku pozostałych 7 stwierdzonych samowolach budowlanych. (dowód: akta kontroli str. 109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

W 7 (z 10) badanych sprawach, w których stwierdzono wykonywanie robót budowlanych lub wybudowanie obiektu budowlanego w warunkach samowoli budowlanej określonej w art. 48, art. 49b art. 50 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 Prawa budowlanego nie powiadomiono - wbrew przepisom art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego¹⁸ – organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu przestępstwa określonego w art. 90 Prawa budowlanego. Zawiadomień do organów ścigania nie złożono w trzech przypadkach budowy zjazdów z drogi publicznej, rozbudowy domu mieszkalnego, budowy ustępu drewnianego nieskanalizowanego, budowy przepustu oraz budowy wiaty¹⁹.

PINB wyjaśnił, że „w większości spraw dotyczących wykrytych samowoli budowlanych na terenie powiatu białostockiego określonych przepisami art. 48, 49b oraz art. 50 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego powiadamiał Prokuraturę Rejonową w Białymstoku. W większości tych spraw Prokuratura Rejonowa odmawiała wszczęcia dochodzenia z uwagi na uznanie, iż czyny te nie stanowiły przestępstw z powodu ich nikomej społecznej szkodliwości bądź zawiadomiła o umorzeniu dochodzenia (...), a w niektórych sprawach brak było jakiegokolwiek reakcji z ich strony. Wobec takiego stanowiska Prokuratury, nawet w przypadkach dużych obiektów i inwestycji, organ nadzoru pomijał kwestie zawiadamiania prokuratury w niektórych sprawach dotyczących samowoli budowlanych na małych obiektach typu ubikacje, szopy, wiaty, zjazdy, przepusty.”

(dowód: akta kontroli str. 109, 128-138)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność PINB w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych w sprawach samowoli budowlanych oraz zawiadamiania organów ścigania o przestępstwach dotyczących samowoli budowlanej na obszarach objętych ochroną przyrody.

4. System kontroli zarządczej

Opis stanu
faktycznego

4.1. Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Inspektoracie kontrolę P/12/127 – „Dostępność obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim”. W trakcie tej kontroli ustalono m.in., że w Inspektoracie wprowadzono procedury kontroli zarządczej oraz zapewniono jej funkcjonowanie stosownie do wymogów art. 68 i 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁰. Na przykład:

- zarządzeniem Nr 7/2010 z 20 października 2010 r. PINB określono zasady organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej w Inspektoracie oraz wprowadzono Regulamin kontroli zarządczej oraz Politykę zarządzania ryzykiem,
- regulaminem organizacyjnym²¹ określono wewnętrzną strukturę oraz zasady organizacji pracy Inspektoratu,
- PINB upoważnił do prowadzenia działalności kontrolnej w terenie sześciu pracowników Inspektoratu,

¹⁸ Dz. U. z 1997, Nr 89, poz. 555 ze zm.

¹⁹ Sprawy nr WOP.7355-AJ/14/10, WOP.7355-AJ/5/13, WOP.7355-RS/6-2/11, WOP.7355-ZP/9/12, WOP.7355-ZP/7/13, WOP.7355-ZP/8/11, WOP.7355-ZP/10/13.

²⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.

²¹ Zatwierdzonym zarządzeniem Nr 9/2008 WINB z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu organizacyjnego Inspektoratu.

- zakresami obowiązków zobowiązano pracowników Inspektoratu do prowadzenia spraw związanych z likwidacją skutków samowoli budowlanej, w tym badanie zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa, projektami budowlanymi i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę,
- do wydawania decyzji i postanowień administracyjnych upoważniono zastępcę PINB.
(dowód: akta kontroli str. 110-111)

W trakcie niniejszej kontroli NIK ustalono, że na lata 2011-2013 dokonano identyfikacji i analizy ryzyka oraz określono obszary wrażliwe, a PINB złożył oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za 2011 r. i 2012 r. W oświadczeniach podał, że w kierowanej przez niego jednostce sektora finansów publicznych w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. (dowód: akta kontroli str. 110-127)

4.2. W latach 2010-2013 w Inspektoracie nie przeprowadzono innych kontroli zewnętrznych w zakresie objętym niniejszą kontrolą NIK. (dowód: akta kontroli str. 110-111)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie opracowanie procedur dotyczących wprowadzenia w Inspektoracie kontroli zarządczej.

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 Kontroli²², wnosi o zawiadomianie organów ścigania w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstw wskazanych w art. 90 Prawa budowlanego, zgodnie z wymogami art. 304 § 2 Kodeksu postępowania karnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi dla 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 wniosku pokontrolnego 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 21 lutego 2014 r.

Kontroler
Marcin Kiersnowski
starszy inspektor kontroli państwowej

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

²² Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.