



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-10-04/2013

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 87237 z dnia 28 sierpnia 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Hajnówce, dalej zwany „Inspektoratem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Eugeniusz Kalinowski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Hajnówce <sup>1</sup> . [Dowód: akta kontroli str. 3-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>2</sup> działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Hajnówce (dalej „PINB”) w zakresie ujawniania obiektów realizowanych bez pozwoleń na budowę lub zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie. Natomiast negatywnie ocenia prowadzenie postępowań dotyczących legalizacji takich obiektów i brak działań egzekucyjnych dotyczących likwidacji samowoli i zagrożeń budowlanych na obszarach objętych ochroną przyrody<sup>3</sup>.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena negatywna wynika z:

- zawieszenia, wbrew przepisom art. 97 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego<sup>4</sup>, 52 postępowań w sprawie legalizacji samowoli budowlanej stwierdzonej w 2008 roku,
- niewydania decyzji administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych w pięciu postępowaniach wszczętych w 2008 roku, co do których nie zostały wydane postanowienia o ich zawieszeniu,
- nieprowadzenia postępowania egzekucyjnego w dwóch z czterech spraw zakończonych decyzją nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego

### 1. Postępowanie w sprawach samowoli budowlanej

Opis stanu faktycznego

1.1. PINB monitorował aktualność pozwoleń na budowę wydawanych przez Starostę Hajnowskiego<sup>5</sup> i kilkakrotnie w roku przekazywał do Starostwa wykazy pozwoleń, w przypadku których nie rozpoczęto budowy przed upływem 3 lat od daty, kiedy stały się one ostateczne. W okresie objętym kontrolą przekazano informacje o łącznie 47 takich pozwoleniach na budowę. [Dowód: akta kontroli str. 34-39]

<sup>1</sup> Od 14 grudnia 1998 r. pełniący obowiązki, a z dniem 7 maja 1999 r. powołany na to stanowisko.

<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 końca września).

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267. Ustawa dalej zwana „Kpa”.

<sup>5</sup> W analizowanych losowo sprawach – po 100 pozwoleń i zgłoszeń zamiaru przystąpienia do budowy, wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę, które wpłynęły do PINB w 2010 roku i w 2013 roku – kopie pozwoleń na budowę PINB otrzymywał po upływie od 12 do 41 dni od daty ich wydania (najpóźniej do 11 dni od daty, kiedy decyzja stała się ostateczna), zaś zgłoszeń – od 1 do 22 dni od wpływu otrzymania zgłoszenia do Starostwa Powiatowego w Hajnówce [Dowód: akta kontroli str. 34].

W latach 2010-2013 (do końca sierpnia) pracownicy Inspektoratu przeprowadzili ogółem 510 kontroli realizowanych obiektów budowlanych na terenie powiatu hajnowskiego (w poszczególnych latach: 132, 144, 139 i 95), w tym na terenie – objętych równolegle prowadzoną kontrolą NIK – gmin Białowieża i Narewka, odpowiednio 40 i 60 kontroli. Przeprowadzono także 61 kontroli związanych z samowolami budowlanymi, w tym: pięć w gminie Białowieża i sześć w gminie Narewka, polegających na oględzinach obiektów budowlanych, co do których powzięto – z zewnątrz bądź w ramach innych kontroli prowadzonych przez Inspektorat – informacje o ich realizacji bez wymaganych zezwoleń lub zgłoszeń. [Dowód: akta kontroli str. 15-33, 41, 43]

PINB opracowywał plany kontroli, a odnośnie sposobu typowania budów i obiektów budowlanych do kontroli, PINB E. Kalinowski wyjaśnił, iż „*wykonując zadania dotyczące kontroli budów założono, że każdy obiekt budowlany, realizowany na podstawie pozwolenia na budowę, zostanie skontrolowany przynajmniej raz w trakcie prowadzenia robót budowlanych. Kontrole budów wykonywane są systematycznie na terenie każdej gminy i miasta Hajnówka w okresie sezonu budowlanego (marzec –październik) i doraźnie, ... w pozostałym okresie. Typowanie budów do kontroli w danym dniu polega na wybraniu 3-5 budów w sąsiednich miejscowościach, co umożliwi racjonalne wykorzystanie czasu pracy i zminimalizowanie kosztów. Ustalenie w trakcie kontroli, że roboty budowlane prowadzone są w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę powoduje ich wstrzymanie i nałożenie obowiązku przedstawienia projektu budowlanego zamiennego. ... Kontrole w sprawach samowoli budowlanych ...przeprowadzane są w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów. Ustalenia tych kontroli stanowią podstawę do wszczęcia i przeprowadzenia postępowania administracyjnego. ... Czynności sprawdzające w celu wykrycia samowoli budowlanej prowadzone są w trakcie wykonywania na terenie powiatu systematycznych, planowanych czynności z zakresu nadzoru budowlanego. Podczas zaplanowanych kontroli budów zwracana jest uwaga na roboty budowlane wykonywane na sąsiednich działkach. ... Starostwo Powiatowe i urzędy gmin nie przesyłały informacji o stwierdzonych przypadkach samowoli budowlanej. Osoby zgłaszające samowolę budowlaną kierowane były bezpośrednio do tut. Inspektoratu. Sporadycznie wystąpiły przypadki przekazania wg właściwości pisma lub podania dotyczącego samowoli budowlanej”.*

Przy planowaniu kontroli nie korzystano z map satelitarnych i zdjęć lotniczych (np. z Geoportalu). [Dowód: akta kontroli str. 222-225, 290-291]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przy prowadzeniu kontroli mających na celu wykrycie samowoli budowlanych należy wykorzystywać analizy map z portalu Geoportal oraz innych map satelitarnych (najlepiej obrazujących stan zabudowy w różnym czasie).

**1.2.** Na obszarach objętych ochroną przyrody ujawniono 6 samowoli budowlanych (z ogółem 22 samowoli na terenie powiatu hajnowskiego)<sup>6</sup>, tj.:

- trzy samowole w Białowieży (ujawnione w ramach działań własnych PINB), polegające na rozbudowie i przebudowie – przez tego samego inwestora – domu mieszkalnego oraz dwóch budynków gospodarczych. W zakresie domu mieszkalnego zastosowano procedury legalizacyjne określone w art. 48 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>7</sup>. W zakresie budynków gospodarczych (po stwierdzeniu, że rozebrano wykonaną rozbudowę) wydano – w trybie art. 50 ust. 1 pkt 1 cytowanej ustawy – postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych oraz decyzje nakazujące zaniechanie dalszych robót budowlanych (na podstawie art. 51 ust. pkt 1).

W stosunku do jednej z tych trzech samowoli (domu mieszkalnego) prawidłowo zastosowano procedury legalizacyjne określone w art. 48 ust. 2 i 3 prawa budowlanego<sup>8</sup>. Dotyczyło to stwierdzonej przez PINB 13 lipca 2012 r. rozbudowy

<sup>6</sup> Były to 22 samowole, w przypadku których prowadzono postępowania administracyjne. Ponadto w okresie objętym kontrolą stwierdzono 39 samowoli, w których nieprawidłowości usunięto przed wyznaczoną kontrolą lub bezpośrednio po kontroli PINB (nie prowadzono postępowania administracyjnego).

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

<sup>8</sup> Wydaniem pozwolenia na użytkowanie zakończono trzy inne postępowania dotyczące samowoli budowlanych poza obszarami objętymi ochroną przyrody.

i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinne w Białowieży<sup>9</sup>. W dniu 30 kwietnia 2013 r. PINB ustalił – w trybie art. 49 ust. 1 prawa budowlanego – opłatę legalizacyjną w wysokości 50 tys. zł, którą zobowiązany uiszczył na rachunek Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego. PINB 13 maja 2013 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na wznowienie robót budowlanych; [Dowód: akta kontroli str. 40, 81-112]

- 3 samowole na terenie gminy Narewka, polegające na: budowie stawu rybnego bezodpływowego w Ochrymach (w tej sprawie do PINB wpłynęła skarga właściciela sąsiedniej działki) oraz remoncie – wymianie pokrycia dachowego budynku gospodarczego i utwardzeniu terenu – ułożeniu kostki brukowej w Podlewkowie (o tej sprawie PINB został zawiadomiony przez Prokuraturę Rejonową w Białymstoku). W sprawie stawu rybnego 25 września 2013 r. wydana została decyzja nakazująca jego rozbiórkę<sup>10</sup>, a w pozostałych dwóch – po stwierdzeniu, że roboty zostały wykonane bez wymaganego zgłoszenia i nie naruszają przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisów wykonawczych do prawa budowlanego – decyzje odmawiające zobowiązania inwestora do wykonania określonych czynności lub robót budowlanych (na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust. 7 prawa budowlanego).

[Dowód: akta kontroli str. 46-49, 113-119]

Według stanu na dzień rozpoczęcia kontroli NIK (5 września 2013 r.) od 2008 roku pozostawało nierozstrzygniętych 57 postępowań administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych (obiektów lotniskowych i innych z nimi związanych) ujawnionych na Obszarze Chronionego Krajobrazu „Dolina Narwi”, dalej zwanym „OCK Dolina Narwi”.

[Dowód: akta kontroli str. 120-129]

PINB E. Kalinowski wyjaśnił, że istnienie tych obiektów budowlanych na terenach nieprzeznaczonych pod zabudowę stwierdzono podczas kontroli budów realizowanych w otoczeniu zbiornika Siemianówka, na terenach wyszczególnionych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zespołu rekreacyjnego „Tarnopol”. Ponadto informacje o samowoli budowlanej nad zbiornikiem Siemianówka pojawiły się w prasie lokalnej. Problem samowoli budowlanej na terenach atrakcyjnych turystycznie sygnalizowany był na naradach powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego organizowanych przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (dalej zwany „WINB”).

[Dowód: akta kontroli str. 222-225]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Od 2008 roku PINB nie rozstrzygnął 57 postępowań administracyjnych w sprawach samowoli budowlanych<sup>11</sup>, dotyczących zabudowy lotniskowej i obiektów jej towarzyszących<sup>12</sup>. Sprawy te dotyczyły obiektów budowlanych zrealizowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia (z wyjątkiem jednej, dotyczącej istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego, polegającego na dobudowaniu do domku lotniskowego drewnianego tarasu z dachem dwuspadowym) na terenie objętym – w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego – zakazem lokalizacji obiektów budowlanych albo wybudowanych z naruszeniem nieprzekraczalnej linii zabudowy ustalonej w tym planie). I tak:

- z naruszeniem art. 97 § 1 pkt 4 Kpa zawieszono 52 postępowania, dotyczące: 25 obiektów lotniskowych<sup>13</sup> (domków oraz zaadaptowanych baraków i przyczep), 17 obiektów gospodarczych (budynki gospodarcze, wiaty), ośmiu ustępów

<sup>9</sup> Wykonano rozbudowę w stanie surowym otwartym, polegającą na: przedłużeniu budynku w kierunku podwórka o 2,3 m na szerokości 7,8 m, przedłużeniu ganku o 1 m, wykonaniu podcienia przy wejściu do budynku o wymiarach 1,35 x 5,7 m. W ramach przebudowy wymieniono materiał ścian istniejącego ganku (z drewna na siporex), podwyższono ściany parteru, wykonano nowy strop i nową, wyższą więźbę dachową.

<sup>10</sup> Była to jedna z ogółem czterech takich decyzji wydanych w PINB w okresie objętym kontrolą (pozostałe trzy decyzje dotyczyły samowoli budowlanych poza terenami objętymi ochroną przyrody).

<sup>11</sup> Postępowania te zostały wszczęte odrębnie do każdego obiektu, a odnosiły się do 31 inwestorów.

<sup>12</sup> Stwierdzonych przez PINB – w okresie od lutego do sierpnia 2008 roku – w okolicy zbiornika wodnego Siemianówka (obręb ewidencyjny Tarnopol) na OCK Dolina Narwi

<sup>13</sup> W przypadku jednego z obiektów lotniskowych wszczęto dwa postępowania (IO7335-13/08 i IO7335-20/08), w stosunku do każdego ze współwłaścicieli.

nieskanalizowanych i dwóch zbiorników na nieczystości ciekłe. Postępowania administracyjne<sup>14</sup> w tych sprawach zostały zawieszono w 2008 roku, co uzasadniano koniecznością rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ. PINB otrzymał informację o podjęciu przez Radę Gminy Narewka uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zmierzającej do korekty granicy terenu, na którym obowiązywał zakaz lokalizacji obiektów budowlanych i zmiany nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenach przeznaczonych pod budownictwo lotniskowe.

[Dowód: akta kontroli str. 120-129, 130-176]

PINB E. Kalinowski odnośnie przyczyn zawieszenia postępowań w sprawie ww. samowoli budowlanych wyjaśnił, że postępowania te „dotyczą przede wszystkim, obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenach objętych zakazem lokalizacji obiektów budowlanych. Rada Gminy Narewka w dniu 25.06.2008 r. podjęła uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego, między innymi, tereny, na których znajdują się obiekty budowlane objęte postępowaniami. Planowana jest korekta terenów, na których obowiązuje zakaz lokalizacji obiektów budowlanych, co uzasadnia zawieszenie prowadzonych postępowań administracyjnych. Wprowadzone zmiany mogą umożliwić części inwestorów legalizację obiektów budowlanych wybudowanych w warunkach samowoli budowlanej w związku z czym zasadne jest, z uwagi na ważny interes stron, podjęcie zawieszonych postępowań dopiero po uchwaleniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego. Do chwili obecnej prace związane z uchwaleniem nowego planu ... terenów w otoczeniu zbiornika Siemianówka nie zostały zakończone. Zawieszono postępowania administracyjne zostaną podjęte niezwłocznie po uchwaleniu i ogłoszeniu w/w planu”.

[Dowód: akta kontroli str. 222-226]

W sprawach tych nie występowały przyczyny zawieszenia postępowań administracyjnych, gdyż ustalony stan faktyczny i prawny pozwalał na ich rozstrzygnięcie i nie uzasadniał ponad pięcioletniego zawieszenia postępowań. Zgodnie z wyrokami NSA: 1/ z 24 września 1987 r. IV SA 502/87 (ONSA 1988, nr 1, poz. 10; GAP 1988, nr 6) – możliwość zmiany przeznaczenia terenu w opracowywanym nowym planie zagospodarowania przestrzennego nie stanowi przesłanki zawieszenia na podstawie art. 97 § 1 pkt 4 Kpa postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na budowę i to niezależnie od tego, w jakim stadium opracowania znajduje się nowy plan, bowiem uchwalenie nowego planu nie rozstrzyga zagadnienia wstępnego, w rozumieniu tego przepisu. „Z uchwaleniem planu zagospodarowania przestrzennego wiąże się zmiana stanu prawnego w zakresie dotyczącym prawa miejscowego, zagadnieniem wstępnym zaś jest rozstrzygnięcie o charakterze prejudycjalnym, wydane w konkretnej sprawie przez inny organ administracji lub sąd”, 2/ z 11 kwietnia 2013 r. II OSK 2420/11<sup>15</sup> – „pomiędzy sprawą dotyczącą wybudowania obiektu pełniącego funkcję gospodarczą i wiaty w warunkach samowoli budowlanej, a kwestią uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania terenu i poprzedzającego go studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego, obejmującego przedmiotową działkę nie istnieje taki związek normatywny, o jakim mowa w art. 97 § 1 pkt 4 Kpa”. W uzasadnieniu wyroku stwierdzono m.in., że: „Procedura uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którą poprzedza sporządzenie studium jest elementem tworzenia prawa miejscowego i strona nie ma możliwości wpływu na fakt jej podjęcia, może jedynie wystąpić z inicjatywą do organu uchwałodawczego gminy o

<sup>14</sup> Jedno z tych postępowań dotyczyło trzykondygnacyjnego obiektu wykonywanego – bez pozwolenia na budowę – jako Ośrodek Rehabilitacji i Odnowy Biologicznej (z powierzchnią użytkową – 153,8 m<sup>2</sup> i powierzchnią zabudowy 94,5 m<sup>2</sup>). W 1993 roku, w postępowaniu odwoławczym Wojewoda Podlaski uchylił decyzję nakazującą rozbiórkę tego obiektu. Uznał bowiem, że zgodnie z obowiązującym wówczas planem ogólnym (z 1991 roku) inwestycja ta była zlokalizowana na terenach rekreacyjnych (przeznaczonych pod biwak, camping, carawaning), zaś w związku z brakiem szczegółowego opracowania planu, nakaz rozbiórki mógłby być wydany, gdy „grunty zostaną wykupione a przedmiotowy budynek nie będzie spełniał wymogów obiektu o charakterze ogólnodostępnym”. Budowę zakończono w 1994 roku i „w trakcie budowy zmieniono przeznaczenie budynku ... na budynek lotniskowy”. Po uchwaleniu w 2006 roku nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budynek ten znalazł się częściowo w strefie zabudowy lotniskowej i częściowo w pasie o szerokości 100 m od linii brzegowej zbiornika Siemianówka z zakazem lokalizowania obiektów budowlanych [Dowód: akta kontroli str. 130-159].

<sup>15</sup> <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

podjęcie prac zmierzających do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jednakże nie stanowi to zagadnienia wstępnego określonego w art. 97 § 1 pkt 4 Kpa gdyż brak jest związku przyczynowego pomiędzy prowadzonym postępowaniem administracyjnym, a ewentualnym, uchwalonym w przyszłości planem zagospodarowania przestrzennego. Identycznie ocenić należy inicjatywę o podjęcie prac w zakresie zmiany studium bądź planu. Podkreślenia wymaga, że na przedmiotowym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a sprawy są rozstrzygane w oparciu o obowiązujący stan prawny”;

- pięć postępowań wszczętych w 2008 roku nie zostało zakończonych decyzją ani zawieszonych (dotyczyły one jednego budynku gospodarczego i czterech ustępów nieskanalizowanych), co uchybiało przepisom art. 12 § 1 Kpa, w świetle którego organy administracji publicznej powinny działać sprawnie, wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Natomiast w myśl art. 104 § 1 i 2 k.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji (chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej), które rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji. PINB E. Kalinowski wyjaśnił, że „nie wydano odpowiedniego rozstrzygnięcia przez przeoczenie, które można tłumaczyć dużą ilością prowadzonych postępowań i podejmowanych czynności”. Według wyjaśnienia dwie z tych spraw zostaną zakończone decyzjami, w jednej sprawie prowadzone będą jednocześnie postępowania w sprawie budynku letniskowego (co do którego postępowanie zawieszono) i ustępu, zaś w kolejnych dwu sprawach po ponownej kontroli zadeklarowanej rozbiórki ustępów wydane zostaną stosowne rozstrzygnięcia. [Dowód: akta kontroli str. 120-129, 222-226]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie ujawniania samowoli i zagrożeń budowlanych na obszarach objętych ochroną przyrody. Natomiast negatywnie należy ocenić prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących legalizacji obiektów budowlanych w sprawach ujawnionych w 2008 roku.

## 2. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie i zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2013 (do końca sierpnia) w PINB wydanych zostało 114 pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, z których 39 dotyczyło obiektów zlokalizowanych na terenach objętych ochroną przyrody (w tym na terenie – objętych równolegle prowadzonymi kontrolami NIK – gmin Białowieża i Narewka, odpowiednio 12 i 23). W tym okresie, nie wydawano pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, co do których dokonano zmiany sposobu użytkowania. [Dowód: akta kontroli str. 177-178]

Badania kontrolne 20 (z 39) spraw, dotyczących obiektów budowlanych usytuowanych na terenach objętych ochroną przyrody wykazały, że pozwolenia na użytkowanie wydano prawidłowo i bez zbędnej zwłoki. I tak:

- w 17 (z 20) sprawach wymóg uzyskania pozwolenia na użytkowanie wynikał z nałożenia takiego obowiązku w pozwoleniu na budowę (ze względu na kategorię obiektu wyszczególnioną w art. 55 pkt 1 prawa budowlanego, a w pozostałych trzech – z decyzji PINB o zatwierdzeniu zamiennego projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. Decyzje PINB w tych trzech sprawach (dotyczących dwóch budynków mieszkalnych i budynku gospodarczego) zostały wydane, gdyż w trakcie kontroli budów stwierdzono, że były one prowadzone niezgodnie z pozwoleniem na budowę (stwierdzono zmiany charakterystycznych parametrów budynków lub zakresu objętego projektem zagospodarowania działki<sup>16</sup>);
- we wszystkich 20 sprawach – stosownie do wymogu z art. 59 ust. 1 prawa budowlanego – decyzje w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wydano po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59 a cytowanej ustawy. W rezultacie tych kontroli stwierdzano zgodność obiektu z projektem zagospodarowania

<sup>16</sup> Na przykład: w przypadku domu mieszkalnego w Słobódce (gm. Narewka) zmieniono charakterystyczne parametry budynku, tj. długość, szerokość, wysokość, liczbę kondygnacji, powierzchnię zabudowy i kubaturę, poprzez wykonanie podpiwniczenia z garażem, a także krytej werandy na parterze i pokoju na poddaszu.

działki oraz z zatwierdzonym projektem budowlanym bądź nieistotne odstępianie od projektu, przy czym

- w jednej sprawie (budynku handlowo-przemysłowego w Narewce) wydanie pozwolenia na użytkowanie poprzedziła odmowa wydania takiej decyzji. Inwestora zobowiązano do przedłożenia projektu zamiennego oraz nałożono karę pieniężną w wysokości 7.500 zł, z tytułu nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli, polegających na zmianie zakresu objętego projektem zagospodarowania działek<sup>17</sup>,
- w dwu innych sprawach (pensjonaty w Siemianówce<sup>18</sup> i Gruszkach) stwierdzono, że zatwierdzony projekt budowlany został sporządzony niezgodnie z warunkami technicznymi, z uwagi na brak zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu przez osoby niepełnosprawne. PINB poinformował o tym WINB, sygnalizując, że zachodzi obawa wydania decyzji o pozwoleniu na budowę z rażącym naruszeniem prawa;
- pozwolenia na użytkowanie wydano w okresie od 2 do 22 dni od złożenia wniosku inwestora wraz z dokumentami wymaganymi przepisem art. 57 prawa budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 179-221]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie przez PINB pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych na terenach objętych ochroną przyrody.

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą PINB nie prowadził postępowań egzekucyjnych w sprawach samowoli budowlanej na terenach objętych ochroną przyrody. Z tego okresu niewykonana była decyzja nakazująca rozbiórkę stawu w miejscowości Ochrymy (wydana 25 września 2013 r.). Sprzed 1 stycznia 2010 r. pozostawały niewykonane cztery takie decyzje, w tym trzy z 2008 roku nakazujące rozbiórkę ustępów nieskanalizowanych na działkach 117/32, 197/10 i 117/4. Dwie z tych trzech decyzji nie były egzekwowane w związku z zawieszeniem (do czasu uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) postępowań w sprawie obiektów lotniskowych znajdujących się na tych samych działkach. PINB E. Kalinowski wyjaśnił, że działań egzekucyjnych nie podjęto „z uwagi na możliwość wydania decyzji z naruszeniem prawa. Według stanowiska WINB, zawartego w decyzji z dnia 22.07.2008 r. znak WOP.PB.402-118/08 (dotyczącej również rozbiórki ustępu) konieczne jest w pierwszym rzędzie rozpatrzenie kwestii legalności istniejących na działce budynków lotniskowych. Wyjaśnienie tej kwestii pozwoli na ocenę czy w/w ustępy są urządzeniami budowlanymi czy obiektami budowlanymi, co pozwoli, ewentualnie, zweryfikować wydane decyzje w zakresie zastosowanej podstawy prawnej”<sup>19</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 44-45, 160-162, 222-227]

<sup>17</sup> Poprzez wykonanie drugiego zjazdu oraz podwyższenie terenu od 60 do 90 cm i powiększenie powierzchni utwardzonej, co spowodowało odprowadzenie wód opadowych na teren sąsiednich działek.

<sup>18</sup> Wg pozwolenia na budowę dotyczyło to „budynku pensjonatu wraz z garażem na samochód osobowy” (kategoria obiektu XIV), wybudowanego na terenie przeznaczonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę pensjonatowo-usługową. Budynek ten nie mieścił się w definicji pensjonatu ustalonej w art. 36 pkt 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 223 poz. 2268 ze zm.), był natomiast obiektem lotniskowym. Kwestia wydania pozwolenia na budowę w tej sprawie była przedmiotem badań równolegle prowadzonej kontroli NIK w Starostwie Powiatowym w Hajnówce.

<sup>19</sup> WINB w uzasadnieniu powołanej decyzji z 22 lipca 2008 r. m.in. stwierdził, że ponownie należy rozpatrzyć zasadność zastosowania w sprawie 1) art. 48 i następnych prawa budowlanego lub 2) art. 50 i następnych prawa budowlanego. „Odpowiedź, który wariant postępowania jest zasadny, zależeć będzie zatem od odpowiedzi na następujące pytanie: czy na przedmiotowej działce ... znajdują się legalnie wybudowane budynki. Jeżeli tak to w niniejszej sprawie zastosowanie znajdzie art. 50 ustawy – Prawo budowlane, z uwagi na okoliczność, iż zgodnie z art. 3 ust. 9 w/w ustawy ubikacja, w takim przypadku będzie spełniała „funkcję urządzenia budowlanego związanego z obiektem budowlanym, zapewniającym możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki”. Natomiast w przypadku braku jakichkolwiek legalnie wzniesionych budynków należy wszcząć postępowanie w oparciu o art. 48 ustawy – Prawo budowlane. W takim bowiem przypadku rozpatrywany ustęp drewniany nie będzie mógł być uznany za urządzenie budowlane”.



3.2. W okresie objętym kontrolą, PINB złożył – do Prokuratury Rejonowej w Hajnówce – zawiadomienie o uzasadnionym popełnieniu przestępstwa z art. 90 prawa budowlanego w przypadku jednej z 6 samowoli budowlanych stwierdzonych na terenach objętych ochroną przyrody. Dotyczyło to rozbudowy budynku mieszkalnego w Białowieży. Natomiast odstąpiono od zawiadomienia w sprawie przebudowy dwóch budynków gospodarczych przez tego samego inwestora (wydano decyzję o zaniechaniu robót, po stwierdzeniu dokonania rozbiórki wykonanej rozbudowy). W jednej sprawie postępowanie dotyczące samowoli było w toku, a kolejnych dwu sprawach nie sporządzono zawiadomienia, gdyż były one prowadzone w związku z informacją otrzymaną z Prokuratury.

Stosowne zawiadomienia, dotyczące łącznie 21 z 30 inwestorów, zostały przekazane także w związku z samowolami stwierdzonymi przez PINB w 2008 roku (opisanymi w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

We wszystkich tych sprawach PINB otrzymał informacje o odmowie wszczęcia postępowania karnego lub jego umorzeniu, ze względu na przedawnienie karalności bądź brak danych dostatecznie uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa.

[Dowód: akta kontroli str. 45, 83-84, 113, 117-119, 120-129]

Zawiadomień do organów ścigania nie złożono w stosunku do pozostałych dziewięciu właścicieli nieruchomości, gdyż jak wyjaśnił PINB E. Kalinowski: w sprawie IO7355-22/08 (budynek gospodarczy) – wcześniej postępowanie było prowadzone przez Urząd Rejonowy, na którym ciążył obowiązek zawiadomienia organów ścigania (PINB w 2008 roku wznowił postępowanie zakończone w 1993 roku), w sprawie IO7355-5/08 (domek letniskowy i ustęp nieskanalizowany) – aktualni właściciele nieruchomości zakupili działkę w stanie zabudowanym, w sprawach IO7355-12/08 i IO7355-28/08 (obiekty letniskowe, ustępy nieskanalizowane) – według ustaleń PINB obiekty zostały wybudowane przed 1 stycznia 1995 r., w sprawie IO7355-30/08 (wiata z przybudówką) – uznano, że obiekt jest przeznaczony do czasowego użytkowania w trakcie robót budowlanych (nie wymaga zatem pozwolenia na budowę albo zgłoszenia), w sprawach IO7355-38/08, IO7355-39/08 i IO7355-24/08 – gdyż dotyczyły tylko ustępów nieskanalizowanych. Ponadto PINB E. Kalinowski stwierdził, że okresowo „odstąpiono od skierowania takich zawiadomień, z uwagi na zapadające rozstrzygnięcia odmawiające wszczęcia albo umarzające postępowania. Kierowanie takich zawiadomień stało się „sztuką dla sztuki”. Aktualnie funkcjonuje praktyka kierowania zawiadomień w każdej sprawie”.

[Dowód: akta kontroli str. 121-129, 289-291]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

PINB nie podjął czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w dwóch sprawach dotyczących samowoli budowlanych ujawnionych w okolicy zbiornika wodnego Siemianówka (w obrębie Tarnopol) na OCK Dolina Narwi, tj.:

- budynku letniskowego (7,56 x 7,45 m) na działce nr 177/11, którego rozbiórkę nakazał Kierownik Urzędu Rejonowego w Hajnówce decyzją z 2 lipca 1993 r.<sup>20</sup>, a o której istnieniu PINB powziął wiadomość w 2008 roku,
- ustępu nieskanalizowanego na działce nr 177/14, którego rozbiórkę nakazał PINB decyzją z 11 czerwca 2008 r.

[Dowód: akta kontroli str. 121-129]

W myśl art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>21</sup>, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel (w tym przypadku PINB – stosownie do art. 5 § 1 pkt 1 powołanej ustawy) powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

Odnosząc się do przyczyn niepodjęcia działań egzekucyjnych, PINB E. Kalinowski wyjaśnił, że w przypadku budynku letniskowego „nowy właściciel budynku ... pismem z 13.06.2008 r. poprosił o wstrzymanie egzekwowania nakazu rozbiórki ze względu na przystąpienie do opracowania nowego planu zagospodarowania przestrzennego terenów nad zbiornikiem Siemianówka. Uznano, że nowy miejscowy plan ... może umożliwić legalizację w/w budynku

<sup>20</sup> Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją organu odwoławczego, zaś skarga na tę ostatnią została oddalona wyrokiem NSA z 6 września 1995 r.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 ze zm.

letniskowego (uchylenie lub zmiana decyzji) a więc egzekwowanie wydanego nakazu rozbiórki przed jego uchwaleniem mogłoby spowodować niepowetowaną szkodę dla właściciela, co jest niedopuszczalne ze względów społecznych”. Nakazu rozbiórki ustępu nieskanalizowanego nie egzekwowano „z uwagi na konieczność weryfikacji wydanej decyzji stosowanie do stanowiska WINB ... – w sprawie należało zastosować art. 48 a nie 51 prawa budowlanego. Ze względów organizacyjnych pozostawiono rozpatrzenie tej kwestii a następnie egzekwowanie rozbiórki do czasu podjęcia zawieszonych postępowań dotyczących innych obiektów budowlanych. W sprawach występuje duża ilość stron, te same strony uczestniczą w kilku postępowaniach, a więc jednoczesne prowadzenie wszystkich postępowań jest zasadne organizacyjnie i ze względów ekonomicznych”.

[Dowód: akta kontroli str. 160-162, 222-227]

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie niepodjęcie przez PINB działań mających na celu wyegzekwowanie wykonania decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych.

### 4. System kontroli zarządczej

Opis stanu faktycznego

**4.1.** PINB – realizując obowiązek wynikający z art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>22</sup> – zarządzeniem z 20 września 2010 r. ustalili Regulamin kontroli zarządczej, określający jej organizację, cele i zadania, elementy systemu kontroli zarządczej oraz rolę kontroli finansowej w systemie kontroli zarządczej. W świetle postanowień Regulaminu kontrola zarządcza w PINB stanowi zintegrowany zbiór elementów i czynności kontrolnych obejmujący: samokontrolę, kontrolę funkcjonalną, kontrolę instytucjonalną, kontrolę wewnętrzną i kontrolę finansową.

Kontrola funkcjonalna została przypisana do wykonywania kierownikowi jednostki oraz osobom na innych stanowiskach biorących udział w realizacji określonych zadań, operacji, procesów itp., których obowiązki określono w zakresach czynności służbowych.

[Dowód: akta kontroli str. 241-252]

Według corocznych oświadczeń PINB o stanie kontroli zarządczej, w Inspektoracie „w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza”. W latach 2010-2012 opracowywano procedury w postaci: regulaminów, instrukcji, zasad działania. W Inspektoracie obowiązywały – opracowane w tych i wcześniejszych latach – takie uregulowania wewnętrzne, jak m.in.: regulamin organizacyjny, regulamin pracy, kodeks etyki korpusu służby cywilnej, instrukcja gospodarowania mieniem i zasady odpowiedzialności za powierzone mienie, instrukcja obiegu dokumentów, instrukcja inwentaryzacyjna, zasady (polityka rachunkowości).

[Dowód: akta kontroli str. 261-278]

Zarządzeniem z 25 kwietnia 2013 r. w sprawie zasad organizacji i funkcjonowania kontroli zarządczej, Inspektor PINB „Politykę zarządzania ryzykiem”, w której w systemie zarządzania ryzykiem wyszczególniono cztery etapy: określenie celów i zadań, identyfikację ryzyka, analizę ryzyka, interpretację wyników i zarządzanie ryzykiem.

[Dowód: akta kontroli str. 253-259]

**4.2.** Działalność PINB w zakresie poprawności wydawania – od 1 stycznia 2010 r. do 1 stycznia 2012 r. – decyzji w sprawach dotyczących likwidacji skutków samowoli budowlanych była przedmiotem badań kontroli WINB, przeprowadzonej w marcu 2012 r.<sup>23</sup> Działalność PINB w tym zakresie została oceniona pozytywnie z uwagami. Stwierdzone niedociągnięcia i uchybienia m.in. dotyczyły: 1/ rejestrowania – jako dotyczących samowoli budowlanych – spraw, które w większości należało rozpatrywać w trybie skarg i wniosków, 2/ dokonania „kontroli z ulicy” w kwestii potwierdzenia wykonania nałożonych obowiązków (sprzeczne z art. 81 ust. 4 prawa budowlanego), 3/ braku ocen własnych w protokołach oględzin, 4/ udzielenia odpowiedzi w formie zwykłego pisma (bez podjęcia rozstrzygnięcia) w sytuacji zobowiązania się inwestora do rozbiórki szopy, 5/ zaniechania wszczęcia i prowadzenia postępowania z urzędu w związku brakiem przymiotu strony osoby

<sup>22</sup> Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

<sup>23</sup> Zakres tej kontroli obejmował także prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, prowadzenie ewidencji zawiadomień o kontrolach, rozpatrywanie skarg i wniosków.

zgłaszającej ewentualną samowolę. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne PINB poinformował WINB o opracowaniu w czerwcu 2012 roku planu naprawczego pracy Inspektoratu w zakresie samowoli budowlanej oraz o podjętych działaniach na rzecz eliminacji stwierdzonych nieprawidłowości (m.in. ewidencjonowaniu pism z prośbami o interwencję w rejestrze skarg i wniosków, wszczynaniu z urzędu postępowań w sprawie samowoli budowlanej). [Dowód: akta kontroli str. 228-238]

Z kolei kontrola Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w zakresie postępowania mandatowego (rozliczenia się z bloków mandatowych oraz nałożonych mandatów karnych, w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 9 marca 2012 r.) nie wykazała istotnych nieprawidłowości (nie wydano zaleceń pokontrolnych). [Dowód: akta kontroli str. 239-240]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Do dnia zakończenia kontroli NIK, nie dokonano identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań PINB (nie zrealizowano postanowień § 6 tej Polityki zarządzania ryzykiem, wprowadzonej 25 kwietnia 2013 r.). PINB E. Kalinowski wyjaśnił, że wynikało to „z powodu konieczności wykonywania bardzo szerokich zadań z zakresu nadzoru budowlanego. W pierwszej kolejności wykonywano terminowe zadania związane z bieżącym załatwianiem wpływających spraw i zadania kontrolne wynikające z prawa budowlanego. ... Identyfikacja i analiza ryzyka w odniesieniu do celów i zadań PINB zostanie opracowana ... najpóźniej do 1 półrocza 2014 roku”. [Dowód: akta kontroli str. 253-260, 280-281]

Ocena cząstkowa

Pozytywnie należy ocenić opracowanie procedur dotyczących prowadzenia w Inspektoracie kontroli zarządczej. W ocenie NIK funkcjonujący system kontroli zarządczej był jednak niewydolny i nie gwarantował w wystarczającym stopniu prawidłowej realizacji zadań w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych i egzekucyjnych w sprawach dotyczących samowoli budowlanej.

## IV. 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>24</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie zawieszonych w 2008 roku postępowań w sprawach legalizacji samowoli budowlanych, ujawnionych w okolicy zbiornika Siemianówka w obrębie Tarnopol.
2. Podjęcie stosownych rozstrzygnięć we wszczętych w 2008 roku postępowaniach administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych, w przypadku których do zakończenia kontroli NIK nie wydano decyzji administracyjnych ani postanowień o ich zawieszeniu.
3. Bezwzględne wszczynanie postępowań egzekucyjnych w przypadku niewykonania decyzji nakazujących rozbiórkę samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika 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.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 20 grudnia 2013 r.

Kontroler  
Stanisław Żukowski  
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*