



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 410.012.03.2015

P/15/091

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/091 - Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94707 z dnia 19 czerwca 2015 (dowód: akta kontroli str. 5-6) 2. Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94708 z dnia 22 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim <sup>1</sup> , ul. Elizy Orzeszkowej 8.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Kędziora, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sępólnie Krajeńskim <sup>2</sup> . Do 31 marca 2015 r. funkcję tę pełniła Danuta Szypryt. (dowód: akta kontroli str. 7-8)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania PINB w zakresie wykrywania w latach 2011-2015 (I połowa) samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, oznaczonych jako jeziora były niewystarczające<sup>3</sup>. Przeprowadzone w toku kontroli oględziny fragmentów linii brzegowych dwóch jezior wykazały istnienie 11 urządzeń wodnych wybudowanych z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>, dla których Starosta Sępoleński nie wydawał pozwoleń wodno-prawnych. Tymczasem w rocznych planach kontroli<sup>5</sup>, PINB nie ujmował kontroli wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Działania jakie podjęto w tym zakresie wynikały z inicjatywy Kujawsko-Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy<sup>6</sup> lub z kontroli doraźnych przeprowadzonych na skutek złożonych skarg i wniosków. Kontrolami takimi objęto jednak zaledwie pięć obiektów na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

<sup>1</sup> Dalej „Inspektorat” lub „PINB”.

<sup>2</sup> Dalej „Inspektor”

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm., dalej: „Prawo budowlane”.

<sup>5</sup> Dotyczy lat 2011-2014, w planie kontroli na 2015 r. ujęto jedną kontrolę.

<sup>6</sup> Dalej „WINB”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Ocena działań organów nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora

Opis stanu faktycznego

1.1. Inspektorat nie posiadał pisemnie określonych procedur sporządzania i zatwierdzania rocznych planów kontroli. Plany kontroli zawarto w sporządzanych przez Inspektora rocznych planach pracy na lata 2011-2015.

Kryterium doboru do kontroli obiektów w budowie, była kolejność w ewidencji obiektów rozpoczynanych i oddawanych do użytku, natomiast obiektów w utrzymaniu – stan techniczny oraz „zebrane sygnały o nieprowadzeniu książki obiektu czy kontroli (w szczególności na podstawie art. 10, 59a, 62, 65, 66, 87, 97 Prawa budowlanego).

Załączniki zawierające szczegółowe wskazanie obiektów do kontroli na dany rok sporządzali inspektor nadzoru budowlanego (Plan rzeczowy kontroli utrzymania obiektów budowlanych) i starszy specjalista PINB (Plan rzeczowy kontroli obiektów będących w budowie, realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę). Załączniki zatwierdzała Inspektor. Całość do wiadomości otrzymywał Wydział Architektury, Budownictwa i Rozwoju Starostwa Powiatowego w Sępólnie Krajeńskim oraz pracownicy Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 19-75)

W sprawie przesłanek ustalania liczby jednostek oraz planowanych rodzajów kontroli. Inspektor dodał, że zadania i kompetencje organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego określa art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego, z kolei rodzaj tych zadań opisują art. 84 i art. 84a ustawy. Opracowywane roczne plany pracy Inspektoratu zawierające m.in. informację co ma podlegać kontroli, tworzone były w oparciu o te przepisy, a ilość kontroli wynikała z organizacyjnych możliwości jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 229-231)

1.2. Plan kontroli na lata 2011-2014 nie zawierał kontroli dotyczących wykrycia samowoli budowlanych, w tym znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora, będących wodami publicznymi.

Po otrzymaniu we wrześniu i grudniu 2014 r. dwóch pism od WINB, wskazujących na celowość objęcia planem kontroli przypadków samowoli budowlanych na terenach objętych ochroną przyrody<sup>7</sup>, w planie kontroli Inspektoratu na 2015 r. ujęto zadania polegające na „ujawnianiu i likwidacji samowoli budowlanych na obszarze objętym ochroną przyrody wokół jeziora Głębołek Duży w gm. Więcbork<sup>8</sup>”.

(dowód: akta kontroli str. 76-83; 121-122)

1.3. Monitorowanie stanu realizacji planów kontroli odbywało się poprzez wyznaczanie miesięcznych planów kontroli, ewidencję zrealizowanych kontroli oraz sporządzanie kwartalnych, półrocznych i rocznych sprawozdań. Inspektorat sporządzał sprawozdania kwartalne, półroczne i roczne z postępowań administracyjnych i inspekcji; z działalności nadzoru budowlanego; dotyczące przestrzegania prawa budowlanego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wysokości orzeczonych/wymierzonych opłat legalizacyjnych, kar administracyjnych, grzywien i mandatów, które przesyłano WINB oraz półroczne sprawozdania

<sup>7</sup> Pisma były wynikiem kontroli NIK nt. Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim.

<sup>8</sup> W tej kategorii zaplanowano przeprowadzenie jednej kontroli wokół jeziora Głębołek Duży w gminie Więcbork.

o obiektach budowlanych przekazywanych do użytkowania (GUNB-1) i o nakazach rozbiórki obiektów budowlanych (GUNB-2) przesyłane Głównemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego. Sprawozdania te odzwierciedlały realizację planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 19-75; 91-103; 131-179)

1.4. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 190 inspekcji<sup>9</sup> w 2011 r. (w tym 115 planowanych); 236 w 2012 r. (122 planowanych); 281 w 2013 r. (120 planowanych); 354 w 2014 r. (154 planowane) i 176 w 2015 r. (do 30 czerwca; w tym 98 planowanych). W wyniku skarg i wniosków wykonano odpowiednio 45, 49, 62, 41 i 23 kontrole doraźne. Kontrolami doraźnymi objętych było pięć obiektów na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

Ujęte w planach na lata 2011-2014 kontrole w całości zrealizowano.

(dowód: akta kontroli str. 19-75; 131-179; 228)

1.5. W Inspektoracie, oprócz Inspektora, zatrudnione były: inspektor nadzoru budowlanego, starszy specjalista ds. inspekcji i orzecznictwa i osoba na stanowisku ds. organizacyjno-administracyjno-kadrowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) koszty działalności Inspektoratu wynosiły odpowiednio 316,0 tys. zł; 319,9 tys. zł; 326,8 tys. zł; 331,2 tys. zł i 214,4 tys. zł.

W tych kwotach wynagrodzenia z pochodnymi stanowiły odpowiednio 81,7%; 82,7%; 83,2%; 83,2% i 91,8%.

(dowód: akta kontroli str. 117)

Na podstawie umowy z Powiatowym Urzędem Pracy w Sępólnie Krajeńskim w 2015 r. przyjęto dodatkowo na okres od 13 kwietnia do 12 sierpnia 2015 r. stażystę na stanowisko pracownika biurowego.

(dowód: akta kontroli str. 186-192)

Oprócz wyposażenia biurowego o wartości 40 267,60 zł, Inspektorat posiadał środki trwałe o wartości 44 906,71 zł (samochód osobowy i sprzęt komputerowy), a także sprzęt specjalistyczny – dalmierz z tarczą celowniczą<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 84-89)

Inspektor podał, że w jego przekonaniu związek między aktywnością kontrolną Inspektoratu, a poziomem przestrzegania Prawa budowlanego przez uczestników procesu budowlanego jest niewielki. W świadomości inwestorów jest zakorzeniona informacja o istnieniu organów kontrolnych, o czym chociażby świadczy ilość donosów wpływających do Inspektoratu. Jako najistotniejsze wskazał przekonanie o nieuchronności konsekwencji za jego łamanie, dlatego też ilość kontroli przeprowadzana przez tutejszy Inspektorat jest w zupełności wystarczająca. Stan zatrudnienia oraz wielkość środków finansowych przeznaczonych na działalność uznał za wystarczające, aby prawidłowo realizować planowe i ponadplanowe zadania Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 229-231)

1.6. W regulaminie organizacyjnym PINB zastrzeżono, że odpowiedzi na skargi i wnioski podpisuje Inspektor.

Rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie naruszania przepisów Prawa budowlanego włączono do obowiązków specjalisty ds. inspekcji i orzecznictwa,

<sup>9</sup> Inspekcje i kontrole.

<sup>10</sup> Leica DISTO A5.

a prowadzenie postępowań egzekucyjnych należało do kompetencji osoby na stanowisku ds. organizacyjno-administracyjno-kadrowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli str. 9-18)

Skargi i wnioski rejestrowano w systemie informacyjnym RESAK BUD. Rejestr zawierał po 35 skarg z 2011 i 2012 r., 23 skargi z 2013 r., 29 skarg z 2014 r. i 19 skarg z I półrocza 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 104-116; 180-185)

W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 10 skarg i wniosków dotyczących samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa, z tego cztery - jezior stanowiących wody publiczne<sup>11</sup>.

Powyższe skargi i wnioski były rozpatrywane zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>12</sup>, z tym, że dla czterech samowoli budowlanych stwierdzonych na terenie jezior stanowiących wody publiczne, w związku z działaniami podjętymi przez wykonawców tych obiektów nie wydano decyzji o nakazie rozbiórki.

Ponadto PINB otrzymał w 2014 r. jeden wniosek<sup>13</sup> o sprawdzenie legalności wybudowania pomostu wędkarskiego na jeziorze Ostrowo, który nie był odnotowany w rejestrze skarg i wniosków. Inspektor wyjaśnił, że sprawę uznano za nie wymagającą przeprowadzenia postępowania skargowego, a jedynie postępowania kontrolnego z kategorii spraw „Kontrolowanie realizacji obiektu budowlanego” i w tym trybie przeprowadzono całe rozpoznanie. Sprawa zakończyła się rozbiórką obiektu, bez konieczności wszczęcia postępowania w trybie art. 50-51 Prawa budowlanego. Inspektorat poinformował wnioskodawcę o wyniku postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 104-116; 216-227; 229-231)

1.7. Jedynym działaniem mającym na celu wykrycie samowoli budowlanych (podjętym z inicjatywy WINB), było ujęcie w planie kontroli w 2015 r. zadania „ujawnianie i likwidacja samowoli budowlanych na obszarze objętym ochroną przyrody wokół jeziora Głębołek Duży w gm. Więcbork”. Do dnia 14 czerwca 2015 r. planowanej kontroli nie przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 64-75)

W sprawie podejmowania działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych Inspektor podał, że kontrole zaplanowane i ponadplanowe, wynikające m.in. z donosów czy działań zleconych, prowadzone były w sposób zapewniający pełną ich efektywność. W trakcie np. kontroli skargowych sprawdzeniu podlegał nie tylko zakres objęty skargą, lecz również inne elementy wymagane prawem. Ponadto, inspektorzy udający się na kontrolę, podejmowali czynności w miejscu nie objętym kontrolą planową.

(dowód: akta kontroli str. 229-231)

1.8. W przypadku stwierdzenia samowoli budowlanych (w wyniku złożonych skarg) podejmowano działania kontrolne wydając decyzje o rozbiórcie. W okresie objętym kontrolą wydano sześć decyzji nakazujących rozbiórkę, w tym trzy w 2012 r. jedną w 2013 r. i dwie w 2014 r. Żadna z tych decyzji nie dotyczyła obiektów wzniesionych na gruntach SP stanowiących jeziora. Osoby zobowiązane dokonały

<sup>11</sup> Skarga 12/2011 z 08.04.2011 r. dotycząca budowy pomostu wędkarskiego – zobowiązano do rozbiórki – sprawdzono 17.06.2011 r.; skarga 8/2012 z 05.04.2012 r. dotycząca budowy zatok parkingowych – zobowiązano do likwidacji – potwierdzono dokumentacją fotograficzną z 19.04.2012 r.; skarga 22/2012 z 10.09.2012 r. dotycząca budowy mostu i zasuw – skarga nieuzasadniona – przekazano wg. właściwości WINB i przeprowadzono postępowanie wyjaśniające; skarga 3/2014 r. dotycząca podpiętrzania wód – skarga nieuzasadniona.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm., dalej „KPA”.

<sup>13</sup> Skarga Komendy Powiatowej Policji w Sępólnie Krajeńskim z 10.06.2014 r.

rozbiórek bez stosowania środków egzekucyjnych. Rozbiórek zatok parkingowych przy jeziorze Więcborskim i nielegalnie zbudowanego pomostu wędkarskiego na jeziorze Sępoleńskim dokonano bez wydawania decyzji administracyjnych.

W badanym okresie nie stwierdzono przypadków legalizacji obiektów budowlanych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako „jezioro”.

W wyniku przeprowadzonych kontroli nałożono w 2011 r. 24 mandaty w kwocie łącznie 3 250 zł, w 2012 r. 55 mandatów w kwocie łącznie 7 000 zł, w 2013 r. 51 mandatów w kwocie łącznie 6 650 zł, w 2014 r. 26 mandatów w kwocie łącznie 3 300 zł i w 2015 r. (do 30 czerwca) sześć mandatów w kwocie łącznie 800 zł.

(dowód: akta kontroli str. 131-179, 217-218)

1.9. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny fragmentów linii brzegowej jezior Sępoleńskiego (w miejscowości Sępólno Krajeńskie) oraz Więcborskiego (w miejscowości Więcbork), stanowiących działki Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie Marszałka województwa kujawsko-pomorskiego, na wysokości nieruchomości przyległych do tych jezior (11 nieruchomości przyległych do jeziora Sępoleńskiego i 17 do jeziora Więcborskiego), stwierdzono łącznie 13 urządzeń wodnych (10 na jeziorze Sępoleńskim i trzy na jeziorze Więcborskim) wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa. Dla dwóch z nich (jedno na jeziorze Sępoleńskim i jedno na jeziorze Więcborskim<sup>14</sup>), wydano pozwolenia wodno-prawne oraz zgłoszono te obiekty do PINB. Dla pozostałych 11 Starosta Sępoleński nie wydał takich decyzji, jak i nie wydał pozwoleń na budowę, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, bądź nie otrzymał zgłoszeń o zamiarze ich wybudowania (art. 30 ust. 1)<sup>15</sup>.

Ponadto w trakcie oględzin stwierdzono, że grunty Skarbu Państwa stanowiące jezioro Sępoleńskie, a nie pokryte wodą, były użytkowane na łącznej powierzchni 726 m<sup>2</sup> na wysokości 11 przylegających nieruchomości, na których pobudowano dwie altany drewniane (na wysokości dz. nr 195), o powierzchni zabudowy 12 i 5,5 m<sup>2</sup> oraz wybrukowano kostką betonową powierzchnię 10,4 m<sup>2</sup> (na wysokości dz. nr 193). Część gruntów jeziora Więcborskiego o łącznej powierzchni 34 m<sup>2</sup> znajdowała się w użytkowaniu właścicieli działek sąsiadujących. I tak 30 m<sup>2</sup> było w użytkowaniu właścicieli działek 214-217 oraz 4 m<sup>2</sup> użytkowane przez właściciela działki nr 212.

W 10 miejscach linia brzegowa jeziora Sępoleńskiego była zagrodzona w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegu jeziora<sup>16</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 232-265)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli działania PINB w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa były nieskuteczne bowiem oględziny fragmentów linii brzegowych dwóch jezior wykazały istnienie 11 urządzeń wodnych wybudowanych bez pozwoleń wodno-prawnych, bez pozwoleń na budowę, o których mowa w art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane bądź bez stosownego zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt.1 Prawa budowlanego.

<sup>14</sup> Decyzje nr OR 6341.41.2011 i RO.6341.22.2011.

<sup>15</sup> Obiekty te usytuowane były:

(1) w przypadku Jeziora Sępoleńskiego – na wysokości 11 nieruchomości przyległych do jeziora, tj. działek o nr 190-198, 199/2, 206/3. I tak: dz. nr 206/3 – pomost drewniany o długości 16,9 m w kształcie litery L, dz. nr 199/2 – pomost drewniany o długości 24,4 m oraz pomost drewniany o długości 8 m, oba w kształcie litery L, dz. nr 196 – pomost drewniany o długości 15,8 m z wybudowanym na nim budynkiem drewnianym o powierzchni zabudowy 22,5 m<sup>2</sup>, dz. nr 195 – pomost drewniany o długości 15,7 m, nr 194 – pomost drewniany o dł. 2,2 m, dz. nr 193 – pomost drewniany o dł. 4,1 m, dz. nr 192 – pomost drewniany o dł. 4 m, nr 191 – pomost drewniany o dł. 3,1 m;

(2) w przypadku Jeziora Więcborskiego – na wysokości 16 nieruchomości przyległych do jeziora, tj. działek o nr 203/2, 205-217 oraz części działki nr 224 na wysokości działki nr 222. I tak: dz. nr 203/2 – pomost drewniany o długości 15 m w kształcie litery T, dz. nr 213 – pomost drewniany o długości 2,4 m

<sup>16</sup> Pomiędzy działkami nr:190 i 189; 192 i 191, 194 i 193; 195 i 194; 196 i 195; 197 i 196; 198 i 197; 199/2 i 198; 260/3 i 199/2 i na działce nr 206/3.

Inspektor wyjaśnił m.in, że roczne plany kontroli były opracowywane przez Inspektorat wg klucza, który kategoryzował inspekcje pod kątem utrzymania obiektów budowlanych, ich budowy, zastosowanych materiałów budowlanych, pełnienia samodzielnych funkcji technicznych przez uczestników procesu budowlanego oraz stosowania i użytkowania wyrobów z azbestu. Ilość kontroli z tym związanych i kontrole, które przeprowadzane były ze wskazania przez organ wyższego rzędu oraz kontrole skargowe wypełniały niemal w całości możliwości organizacyjne PINB. Nie dochodziły też żadne niepokojące sygnały o łamaniu przepisów prawa budowlanego w obrębie jezior.

(dowód: akta kontroli str. 266-268)

#### **IV. Uwagi i wnioski**

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK<sup>17</sup>, wnosi o:

- 1) podjęcie działań na rzecz zwiększenia skuteczności w wykrywaniu samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora,
- 2) wszczęcie postępowań administracyjnych w odniesieniu do samowoli budowlanych ujawnionych podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK na jeziorach Sępoleńskim i Więcborskim.

#### **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 Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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.

Bydgoszcz, dnia 2 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Kontroler:  
Artur Gackowski  
główny specjalista  
kontroli państwowej

Dyrektor  
Barbara Antkiewicz

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096), dalej „ustawa o NIK”.