



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD. 410.011.02.2015

P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
<i>Kontroler</i>	Iwona Miklikowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95478 z dnia 16.06.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego ul. 11 Listopada 3 83-300 Kartuszy (dalej „PINB”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Kartuzach jest Krzysztof Nowak (dalej: „Powiatowy Inspektor”). (dowód: akta kontroli str.3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania PINB w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne polegające na wykrywaniu w latach 2011 – 2015 (I półrocze) samowoli budowlanych na gruntach będących własnością Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora były niewystarczające. W rocznych planach kontroli PINB nie ujmował kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora, a działania jakie podjęto w tym zakresie dotyczyły jedynie sześciu postępowań podjętych na wnioski osób trzecich. Potrzebę prowadzenia kontroli w tym zakresie potwierdzają wyniki oględzin fragmentów linii brzegowych dwóch jezior, które wykazały że na gruntach Skarbu Państwa wybudowano 16 urządzeń wodnych oraz 8 obiektów budowlanych – w tym budynek z przeznaczeniem na hangar i bar, na które Starosta Kartuski nie otrzymał zgłoszeń i nie wydał pozwolenia na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działania w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2011-2015 w PINB zaplanowano przeprowadzenie 83 kontroli (odpowiednio w latach okresu objętego kontrolą: 17; 25; 10; 19; 12) w zakresie prowadzenia robót budowlanych zgodnie z projektem budowlanym, załącznikiem do decyzji pozwolenia na budowę oraz utrzymania obiektów budowlanych w należyłym stanie technicznym.

Regulamin Organizacyjny nie zawierał zapisów w zakresie procedur sporządzania i zatwierdzania rocznych planów kontroli, w PINB nie opracowano również żadnych procedur w tym zakresie.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w PINB nie wprowadzono procedur sporządzania rocznych planów kontroli, ich ustalanie odbywało się na podstawie losowo wybranych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych. Liczba planowanych kontroli, zgodnie z przyjętymi założeniami, miała być realna do zrealizowania w stosunku do ilości prowadzonych spraw i zatrudnionych osób.

W latach 2010 – 2015 (30.06.) roczne plany kontroli sporządzane były przez st. inspektora nadzoru budowlanego, a zatwierdzane przez Powiatowego Inspektora.

(Dowód: akta kontroli str. 4; 34-35; 53-57)

Powiatowy Inspektor sporządzał roczne rozliczenia planów kontroli. W latach 2011 - 2014 zrealizowano 26 kontroli (36,6% zaplanowanych).

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że plany kontroli nie zostały zrealizowane z powodu małej obsady etatowej Inspektoratu (sześciu pracowników merytorycznych) przy bardzo dużej ilości prowadzonych spraw m.in. z zakresu samowoli budowlanej (1.274), kontroli doraźnych (621), pozwoleń na użytkowanie (836), przyjęciu 6.987 zawiadomień o rozpoczęciu i 4.468 zawiadomień o zakończeniu robót budowlanych.

(Dowód: akta kontroli str. 36-51; 78; 80)

W okresie objętym kontrolą nie planowano przeprowadzania kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, powodem nie ujęcia ww. kontroli w planach kontroli było bardzo duża ilość kontroli doraźnych, co przekładało się na bardzo dużą ilość prowadzonych postępowań administracyjnych przy małej obsadzie etatowej w PINB oraz niewystarczających środkach finansowych.

(Dowód: akta kontroli str. 4; 34-35)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zarówno stan zatrudnienia jak i środki finansowe przeznaczone w latach 2011-2015 na bieżącą działalność nie pozwalały na zapewnienie prawidłowej realizacji zadań przez PINB. W tych latach Powiatowy Inspektor rokrocznie występował zarówno do Wojewody Pomorskiego jak i Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku o przyznanie dodatkowych środków na działalność bieżącą. PINB do wykonywania zadań posiadał sprzęt w postaci: dwóch samochodów osobowych, dwóch aparatów fotograficznych, jednego miernika laserowego oraz sprzętu komputerowego na stanowiskach pracy. Zdaniem Powiatowego Inspektora do bardziej efektywnej pracy w terenie przyczyniłaby się zmiana starego, często psującego się służbowego samochodu oraz zamiana zajmowanych pomieszczeń biurowych na nowe o większym metrażu. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor łączna liczba prowadzonych w tym okresie kontroli, chociaż niewątpliwie znaczna (3.435 kontroli), na terenie tak prężnie rozwijającego się powiatu, jakim jest Powiat Kartuski, nie była wystarczająca. Przy obecnym stanie zatrudnienia (osiem osób, w tym sześciu pracowników merytorycznych, sekretarka i główna księgowa na ¼ etatu) i otrzymywanych środkach finansowych zwiększenie liczby kontroli nie jest możliwe.

(Dowód: akta kontroli str. 4-25; 80; 175)

W latach 2011-2015 (do 30.06.) PINB łącznie przeprowadził 3.435 kontroli, z tego 1.371 dotyczyło samowoli budowlanych (odpowiednio: 362; 350; 275; 277; 107). Z łącznej ilości kontroli samowoli budowlanych: osiem (0,6%) stanowiły kontrole planowe, 1.363 (odpowiednio: 361; 348; 270; 277; 107) kontrole doraźne, wynikające z informacji przekazywanych przez obywateli. Skontrolowano sześć samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi, jedną w 2012 r i pięć w 2015 r.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor nie podejmowano z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrycie wyżej wymienionych samowoli, wszystkie prowadzone postępowania zainicjowane zostały wnioskami osób trzecich. Brak inicjatywy PINB w tym zakresie wynikał z ogromnej ilości spraw prowadzonych w Inspektoracie, przy niewielkiej obsadzie kadrowej.

(Dowód: akta kontroli str. 4-6; 26-33)

W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) do PINB wpłynęły dwie skargi, żadna z nich nie dotyczyła obiektów zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(Dowód: akta kontroli str. 52)

W ww. okresie PINB prowadził sześć postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi. Ustalono, że:

- w jednym¹ przypadku, po wszczęciu w 2012 r., na skutek zawiadomienia od osoby fizycznej, postępowania administracyjnego Powiatowy Inspektor 01.03.2013 r. wydał decyzję nakazującą właścicielowi samowolnie wybudowanego nad jeziorem Tuchomskim pomostu jego rozbiórkę. Po uprawomocnieniu się ww. decyzji (właściciele pomostu wnieśli odwołanie), w celu wyegzekwowania obowiązku likwidacji pomostu Powiatowy Inspektor wystawił upomnienie wzywające do wykonania nałożonego obowiązku i tytuł wykonawczy w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. W wyniku podjętych przez Powiatowego Inspektora działań przedmiotowy pomost został rozebrany (26.06.2015 r. po przeprowadzonych oględzinach, stwierdzono rozebranie pomostu),

- w pięciu sprawach Powiatowy Inspektor wszczął 23.03.2015 r. postępowanie administracyjne na wniosek Wójta Gminy Chmielno, który wystąpił 10 lutego 2015 r. o legalizację pięciu pomostów stalowo-drewnianych służących do celów rekreacyjnych zlokalizowanych w: Chmielnie i Zaworach (jeziro Kłodno), w Reskowie (jeziro Reskowskie), w Przewozie (jeziro Raduńskie Dolne) oraz Miechucinie (jeziro Wielkie). Pozwolenia wodnoprawne na przedmiotowe pomosty wydane zostały przez Starostę Kartuskiego 19.06.2015 r. (w jednym przypadku² Starosta, ze względu na zły stan techniczny pomostu odmówił wydania pozwolenia). Powiatowy Inspektor 22.07.2015 r. zalegalizował pomosty w czterech przypadkach, oraz wydał postanowienie o zawieszeniu postępowania do czasu wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie pozwolenia wodnoprawnego na pomost zbudowany w Miechucinie. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że za legalizację ww. pomostów nie została naliczona opłata legalizacyjna w związku z faktem, iż przedmiotowe pomosty wybudowane zostały na przełomie lat 80/90 XX wieku i postępowanie administracyjne w sprawie ich legalizacji prowadzone było w oparciu o przepisy ustawy Prawo budowlane z 1974 r. Obowiązek uiszczenia opłaty

¹ Dot. decyzji nr 70035/165/2012

² Dot. pomostu w Miechucinie nad jeziorem Wielkim

legalizacyjnej dotyczy tylko przypadków legalizacji samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych po dniu 31.12.1994 r.

(Dowód: akta kontroli str. 82-144; 178)

2. W ramach przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów brzegu jezior **Ostrzyckiego i Raduńskiego Dolnego**, przy nieruchomościach przyległych do tych jezior (10 nieruchomości przy jeziorze Ostrzyckim w miejscowości Ostrzyce i 12 przy Raduńskim Dolnym w miejscowościach Borucino i Łączyno) stwierdzono:

- a) zagrodenie linii brzegowej ww. jezior w dziewięciu miejscach,
- b) wybudowanie na gruntach Skarbu Państwa stanowiących działkę jezioro 24 obiektów budowlanych, w tym 16 urządzeń wodnych.

I tak:

a) linia brzegowa jezior:

- **Raduńskiego Dolnego** (działka 408) zagrodzona była w czterech miejscach w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegów jeziora:

- od strony działki nr 81/65 z działką 81/66 poprzez ogrodzenie z żerdzi drewnianych owiniętych pastuchem elektrycznym, wchodzące do wody na głębokość ca 9 m, kolejne ogrodzenie na terenie działki 81/66 wchodzące do wody na głębokość ca 0,5 m również z żerdzi drewnianych owiniętych pastuchem elektrycznym (wygrodzono pastwisko dla koni) oraz na granicy z działką 81/2 wchodzący do jeziora na głębokość ca 4 m płot z żerdzi drewnianych owiniętych pastuchem elektrycznym,
- na granicy działki 117/8 z działką 116/2 płot metalowy postawiony do szczytu skarpy, a wzdłuż skarpy przejście zagrodzone drewnianymi palami do linii wody.

- **Ostrzyckiego** (działka 343) zagrodzona była w pięciu miejscach w sposób uniemożliwiający przejście wzdłuż brzegów jeziora:

- na wysokości działki nr 70; na granicy działek 68/1 i 70, płot do linii lustra wody, na granicy działek 70 i 66/1 zagrodzenie do linii wody konstrukcją metalową, dodatkowo teren zarośnięty odrostami wierzby, chaszczce,
- na wysokości działki 66/1; na granicy z działką 311/1 zagrodzone do linii wody, na wysokości ca powyżej 1,5 m od brzegu jeziora dziura w płocie, zastawiona płytą „eurofala”, którą można przesunąć,
- na wysokości działki 303/1; na granicy z działką 64/1, płot drewniany (pergola) obrosnięty roślinnością pnącą, doprowadzony do wysokości ca 1,5 m od linii wody, do rosnącego drzewa, które uniemożliwia przejście wzdłuż brzegu jeziora,
- na wysokości działki 64/1; na terenie działki, w odległości ca 9 m od granicy z działką 303/1 ogrodzenie z drewnianych listew dłużnych do linii wody, brak przejścia.

Powyższy stan jest niezgodny z przepisem art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne³ (dalej: „Prawo wodne”), który zabrania grodzenia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.

b) Grunt Skarbu Państwa stanowiący jezioro był zagospodarowany w następujący sposób:

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 469

Jezioro Raduńskie Dolne (działka nr 408) na wysokości działek przyległych numer:

- działki 81/6 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości ca 24 m,
- działki 116/2 – molo drewniane na konstrukcji metalowej w części bocznej przyjmuje szerokość 6 m i 63 m długości, w części głównej 4 m o łącznej długości 72 m, pomost do cumowania małych jednostek pływających ze ścianki szczelnej o wymiarach 64 m x 1,2 m, zakończony w kształcie litery T o wymiarach 8 m x 3 m.

Jezioro Ostrzyckie (działka nr 343) na wysokości działek przyległych numer:

- działki nr 70; wzdłuż brzegu znajdował się pomost drewniany w kształcie litery I o długości ca 5 m,
- działki nr 66/1: wzdłuż brzegu jeziora 2 pomosty drewniane, jeden w kształcie litery I, zlokalizowany dłuższą krawędzią wzdłuż brzegu o wymiarach ca 1 m / 4 m, drugi w kształcie litery L o długości ca 4,5 m, utwardzenie z kostki, palisada – umocnienie brzegu,
- działki 311/1; stary, nie nadający się do użytku pomost w kształcie litery I o długości ca 6 m,
- działki 64/1; pomost drewniany o kształcie litery I o długości ca 9 m na konstrukcji metalowej, pomost drewniany w kształcie litery T o długości ca 12 m, pomost drewniany w kształcie litery T o długości ca 10 m, umocnienie brzegu za pomocą muru oporowego z kamienia i trelinki,
- działki 63/1; pomost drewniany w kształcie litery T o długości ca 16 m,
- działki 62/1; pomost drewniany w kształcie litery I o długości ca 8,5 m,
- działki 61/1; szczątki dwóch drewnianych pomostów, kształcie litery L, ze względu na ich stan techniczny, brak możliwości bezpośredniego pomiaru,
- działki 60/1; pomost o konstrukcji drewnianej w kształcie litery I o długości ok. 3,5 m, pomost drewniany w kształcie litery I o długości ca 8 m.

c) Lustro wody jezior:

Raduńskiego Dolnego (działka 408) w obr. geodezyjnym Borucino na wysokości czterech działek przyległych było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro o odległość wynoszącą od 11 m (na wysokości działki 81/66) do 0 m (na wysokości działki 81/66). Powierzchnia gruntu nie pokrytego wodą stanowiącego działkę jezioro wynosiła 443 m². Lustro wody jeziora Raduńskiego Dolnego (działka 408) w obr. geodezyjnym Łączyńno na wysokości ośmiu działek przyległych było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro o odległość wynoszącą od 30 m (na wysokości działki 116/2) do 0 m (na wysokości działki 117/3). Powierzchnia gruntu nie pokrytego wodą stanowiącego działkę jezioro wynosiła 1.346 m².

Łącznie pomiędzy linią wody a granicą ewidencyjną działek oznaczonych jako jezioro Raduńskie Dolne znajdował się grunt nie pokryty wodą o powierzchni 1.789 m². Teren ww. działki, grunt nie pokryty wodą, był zagospodarowany na wysokości:

- działki 116/2 – slip stalowy do wciągania małych jednostek pływających, budynek w części parterowy w części piętrowy w którym mieścił się hangar, bar, w kształcie litery L o wymiarach 33,5 m x 18 m, plac utwardzony przed budynkiem o wymiarach 10 m x 48 m.

Ostrzyckiego (działka 343) w obr. geodezyjnym Ostrzyce na wysokości dziesięciu działek przyległych było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro o odległość wynoszącą od 14 m (na wysokości działki 311/1) do 0 m (na wysokości działki 62/1). Powierzchnia gruntu nie pokrytego wodą stanowiącego działkę jezioro wynosiła 981 m². Teren ww. działki, grunt nie pokryty wodą, był zagospodarowany na wysokości:

- działki nr 70; komora betonowa użytkowana na śmietnik,
- działki nr 303/1; 4 podesty (schody) z płyt chodnikowych schodzące do jeziora, za około 8 m kolejne schody z płyt chodnikowych również schodzące do jeziora,
- działki nr 64/1; wchodzące na działkę SP na odległość ca 0,5 m schody betonowe prowadzące na pomost,
- działki 63/1; slip na podkładach drewnianych do spuszczenia łodzi/roweru wodnego do lustra wody w około 2,5 m położony na działce SP,.
- działki 60/1; przy brzegu jeziora tablica o konstrukcji metalowej, informująca o kawiarni-restauracji „Piec chlebowy”, 2 ławki ogrodowe przenośne i jeden stolik kawiarniany – przenośny, przy linii wody atrapa łodzi funkcjonująca jako stolik – teren użytkowany gastronomicznie.

Na użytkowanie ww. obiektów i urządzeń wodnych nie zawarto z Dyrektorem RZGW w Gdańsku, jako zarządcą tych wód, umów użytkowania, co jest niezgodne z art. 20 Prawa wodnego.

Pomost zlokalizowany na wysokości działki 63/1 (jezioro Ostrzyckie) uzyskał w 2001 r. pozwolenie wodnoprawne na jego budowę. Pozostałe urządzenia wodne nie posiadają pozwoleń wodnoprawnych wymaganych z art. 122 ust. 1 pkt 3 Prawa wodnego.

Żaden z ww. obiektów budowlanych, w okresie od 2004 r. do 07.08.2015 r., nie został zgłoszony do Starostwa i na żaden nie uzyskano pozwolenia na budowę, co narusza postanowienia art. 30 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego.

(Dowód: akta kontroli str. 145-174)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że podjęcie odrębne postępowania dotyczące ww. zabudowy usytuowanej na kontrolowanym przez NIK terenie.

(Dowód: akta kontroli str. 176-177)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. W § 16 Regulaminu Organizacyjnego PINB zapisano, że organizacją przyjmowania skarg i wniosków zajmuje się wyznaczony przez Powiatowego Inspektora pracownik. Powiatowy Inspektor nie wyznaczył pracownika.

(Dowód: akta kontroli str. 53-57)

Stanowi to naruszenie § 3 ust. 1 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁴, zgodnie z którym przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że niewyznaczenie pracownika do koordynacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków wynikało z powodu bardzo dużego obłożenia pracą. Jednocześnie 15.07.2015 r. Powiatowy Inspektor wydał

⁴ Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46

zarządzenie w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego PINB, w którym do organizacji przyjmowania skarg i wniosków wyznaczył siebie.

(Dowód: akta kontroli str. 79-81)

2. Nie planowano i nie przeprowadzano kontroli w zakresie samowoli budowlanych dotyczących obiektów usytuowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Potrzebę prowadzenia kontroli w tym zakresie potwierdzają wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowych dwóch jezior, o których mowa w pkt. 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Wykazały one, że na gruntach Skarbu Państwa wybudowano 24 obiekty, co do których istnieje uzasadnione podejrzenie iż zostały wybudowane z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego. Obowiązki PINB dotyczące kontroli i nadzoru w tym zakresie wynikają z art. 81 Prawa budowlanego.

(Dowód: akta kontroli str. 151-174)

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 Kontroli⁵, wnosi o:

- 1) weryfikację legalności wybudowania obiektów stwierdzonych podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK na jeziorach Ostrzyckim i Raduńskim Dolnym oraz wszczęcie postępowań administracyjnych w uzasadnionych przypadkach;
- 2) uwzględnianie w planach działalności PINB kontroli w zakresie przestrzegania prawa budowlanego na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Gdańsku.

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 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

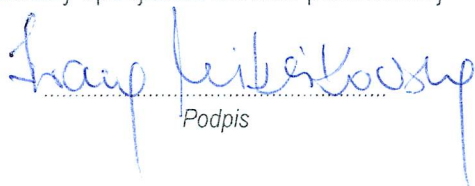
⁵ Dz.U. z 2015 r. poz. 1096

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.

Gdańsk, dnia 05 października 2015 r.

Kontroler

Iwona Miklikowska
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

z up.


Dariusz Jurczuk
p.o. WICEDYREKTORA

.....
Podpis