



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.04.2023

Edward Jacek Siarkiewicz
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Olsztynie
ul. Mickiewicza 2
10-549 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – Działania organów administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, wykrywania samowoli budowlanych oraz legalizacji lub rozbiórki obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, ul. Mickiewicza 2, 10-549 Olsztyn (dalej: „PINB” lub „Inspektorat”). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Edward Jacek Siarkiewicz, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie od 1 kwietnia 2019 r. (dalej: „Powiatowy Inspektor”). |
| Zakres przedmiotowy kontroli | <ol style="list-style-type: none">1. Działania w zakresie legalizacji samowoli budowlanych.2. Egzekwowanie likwidacji samowoli budowlanych.3. Współdziałanie z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego. |
| Okres objęty kontrolą | Lata 2020-2022 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie |
| Kontrolerzy | <ol style="list-style-type: none">1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/33/2023 z 9 lutego 2023 r.2. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/32/2023 z 9 lutego 2023 r. <p>(akta kontroli str.1-4)</p> |

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Inspektorat prawidłowo wywiązywał się z obowiązku bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. Współpracował także z innymi organami m.in. pozyskując informacje niezbędne w działalności nadzorczej Inspektoratu, a także udostępniał informacje o wynikach własnych kontroli. Prawidłowo wydawano także postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, decyzje nakazujące rozbiórkę lub legalizację samowoli budowlanych posadowionych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiący wody płynące. Na ogół bez zbędnej zwłoki reagowano również na otrzymywane przez Inspektorat informacje (pisma, wnioski) wskazujące na możliwość naruszenia wymogów Prawa budowlanego, w związku budową obiektów na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące. W przypadku obiektów zlokalizowanych na dwóch nieruchomościach działania takie prowadzono jednak opieszale. W okresie od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r. nie podjęto bowiem działań w celu wyjaśnienia legalności posadowienia ww. obiektów. Dopiero w lipcu 2022 r., po otrzymaniu kolejnego zawiadomienia o podejrzeniu samowoli budowlanej podjęto dalsze działania.

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm. - dalej: Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania w zakresie legalizacji samowoli budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2020 – 2022 Inspektorat planował kontrole inwestycji oraz obiektów budowlanych z wyszczególnieniem ich rodzajów, w tym m.in.: obiektów użyteczności publicznej, wielkopowierzchniowych, do czynnego wypoczynku dzieci i młodzieży, placów zabaw i boisk szkolnych, obiektów wymagających kontroli obowiązkowej zgodnie z art. 59 Prawa budowlanego i innych obiektów budowlanych. W badanym okresie Inspektorat zaplanował łącznie 1 692 kontrole, w tym: po 616 kontroli w 2020 r. i w 2021 r. oraz 46 w 2022 r. W planach tych nie wyodrębniano, jako oddzielnych kontroli inwestycji i obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące.

Jak wyjaśnił p.o. zastępcy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: zastępca Powiatowego Inspektora) głównym kryterium określania liczby i rodzaju obiektów umieszczanych w planach kontroli jest ich dostępność publiczna. Obiekty zlokalizowane na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących w większości, stanowią własność prywatną. Podał też, że PINB planując liczbę i rodzaj kontroli, po pierwsze uwzględniał liczbę i rodzaj kontroli z lat poprzednich, sprawdzał informacje dotyczące ilości i rodzaju skarg/pism wpływających do organu.

(akta kontroli str. 6-8, 365-368)

Sporządzone w badanym okresie sprawozdania⁵ z działalności nadzoru budowlanego odnosiły się do liczby wykonanych: kontroli obowiązkowych (wykonano łącznie 142 kontrole, w tym: 104 w 2020 r., 25 w 2021 r. i 13 w 2022 r.), innych kontroli budów (łącznie 3 766 kontroli – odpowiednio 971, 1407, 1388) oraz kontroli obiektów budowlanych w utrzymaniu (łącznie 79 kontroli – 30, 26, 23). Sprawozdania obejmowały również informacje dotyczące m.in. liczby: wydanych decyzji i postanowień, wniesionych i rozpatrzonych skarg, wniosków, odwołań i zażaleń.

Zastępca Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie monitoruje planowanych kontroli. Podał też, że działalność kontrolna PINB nie polega na wykonywaniu planowanych kontroli, natomiast polega na wykonywaniu kontroli zgłaszanych czy to w formie wniosków, zawiadomień czy skarg. Podsumowaniem tego jest sprawozdanie roczne. Działalność kontrolna w terenie musi zostać pogodzona z działalnością kontrolną w Inspektoracie przy sprawdzaniu setek zawiadomień o zakończeniu budowy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że plany kontroli wykorzystuje się w miarę możliwości kadrowych. Po zrealizowaniu zadań terminowych (sprawy związane z przyjmowaniem obiektów do użytkowania i sprawy skargowe) tutejszy organ stara się realizować kontrole wskazane w planie kontroli. Podał też, że wykazane w sprawozdaniach z działalności Inspektoratu w kolumnie „Inne kontrole budów”, to m.in.: kontrole związane z oddaniem obiektów do użytkowania określone w art. 54 Prawa budowlanego oraz inne kontrole zlecane przez WINB Olsztyn. W większości przypadków jest to analiza dokumentacji. W okresie 2020-2022 zwiększyła się ilość odbiorów z art. 54 ustawy, ponieważ zostały wprowadzone

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Na formularzu określonym przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego.

przepisy ograniczające kontrole obowiązkowe ze względu na trwający stan epidemii SARS-COV 2.

(akta kontroli str. 6-11, 365-368, 390-393)

W latach 2020 – 2022 w PINB zatrudnionych było od 9 do 10 pracowników. W toku kontroli NIK⁶, zadania dotyczące nadzoru budowlanego wykonywało sześć osób, w tym Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, Zastępca Powiatowego Inspektora, dwie osoby do spraw prawnych i dwóch inspektorów nadzoru budowlanego. Prowadzenie rejestrów, dotyczących m.in.: decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o rozbiórce obiektów, decyzji i postanowień Inspektoratu, a także kontroli przeprowadzonych przez osoby uprawnione, przypisano w Regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności do dwóch stanowisk organizacyjno-administracyjnych.

Zastępca Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że stan zatrudnienia nie w pełni zapewnia realizację zadań PINB nałożonych przepisami prawa, w tym także w zakresie wykrywania i legalizacji samowoli budowlanych, egzekwowania likwidacji samowoli budowlanych, współdziałania z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego. Podał również, że Powiat Olsztyński jest jednym z największych powiatów w Polsce, w którym obecnie realizowane jest bardzo dużo nowych inwestycji prywatnych i publicznych. Wskazał też, że obecny stan osobowy zapewnia sprawne przyjmowanie zgłoszeń o zakończeniu budowy, odpowiadanie na pisma i skargi, ale nie zapewnia dodatkowego prowadzenia kontroli zaplanowanych i zleconych.

(akta kontroli str. 12-28, 365-368, 376-384, 376-384)

Na realizację zadań dotyczących nadzoru budowlanego Inspektorat otrzymał w badanym okresie dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące⁷ odpowiednio w wysokości: 768,2 tys. zł (w 2020 r.), 806,2 tys. zł (w 2021 r.) oraz 942,0 tys. zł (w 2022 r.). Wydatki bieżące w tym okresie wynosiły odpowiednio: 767,9 tys. zł, 806,2 tys. zł i 941,5 tys. zł.

W latach 2020 – 2022 Inspektorat nie występował i nie otrzymał środków dotacji na wydatki majątkowe oraz nie występował i nie korzystał z finansowania projektów z udziałem środków Unii Europejskiej. Nie występował i nie otrzymał również dotacji z przeznaczeniem na postępowanie egzekucyjne zastępczego wykonania rozbiórki.

Zastępca Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że środki finansowe przyznane w latach 2020 – 2022 na działalność Inspektoratu nie zapewniały w pełni realizacji zadań PINB nałożonych przepisami Prawa budowlanego.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że występowało z wnioskami o środki finansowe na utworzenie kolejnych etatów, co nie spotykało się z akceptacją instytucji nadrzędnych. Podał też, że Inspektorat nie posiadając swojej własnej siedziby jest zobligowany do tego, aby ponosić koszty utrzymania siedziby (tj. czynsz, opłaty dodatkowe), co uniemożliwia uruchomienie kolejnych etatów ze środków, którymi dysponuje. Biorąc pod uwagę aspekty finansowe i brak chętnych do pracy w służbie cywilnej, w Inspektoracie brakuje czterech etatów. Wskazał również, że PINB nie zwracał się o środki z Unii Europejskiej, ponieważ nie było takich programów.

(akta kontroli str. 29-40, 365-368, 390-393)

W badanym okresie PINB realizując zadania w terenie dysponował dalmierzem, taśmą mierniczą i samochodem osobowym.

⁶ Wg stanu na dzień 21 lutego 2023 r.

⁷ Ewidencjonowane według: dział 710 – usługi, rozdział 71015 nadzór budowlany, paragraf 2110 dotacje celowe z budżetu państwa na zadania bieżące.

Jak podał Zastępca Powiatowego Inspektora samochód służbowy nie posiada napędu 4x4, więc utrudniona jest kontrola w cięższym terenie. Wskazał również, że ułatwieniem pracy wykonywanej przez Inspektorów byłby sprzęt do mierzenia w 3D z góry, niestety PINB takiego sprzętu nie posiada.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie wynajmowano drona lub innych specjalistycznych urządzeń do pomiarów inwestycji, a związane to było z niewystarczającymi środkami na takie cele. Wskazał też, że brak środków finansowych na szkolenia specjalistyczne uniemożliwia podnoszenie kwalifikacji osób zatrudnionych w Inspektoracie, a pracownicy Inspektoratu sami podnoszą kwalifikacje z własnych środków. Podał również, że zwracanie się o dodatkowe środki na ww. cele nie przyniosłoby skutku, w szczególności biorąc pod uwagę wcześniejsze próby uzyskania środków na zwiększenie etatów.

(akta kontroli str. 41, 365-368, 390-393)

W badanym okresie w PINB nie opracowano wewnętrznych procedur, instrukcji, regulaminów dotyczących nadzoru inwestycji i obiektów budowlanych, w tym dotyczących m.in.: planowania liczby i rodzaju kontroli inwestycji i obiektów budowlanych oraz wykrywania i likwidowania zjawisk samowoli budowlanych, w tym zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące.

Zastępca Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że w Inspektoracie nie ma określonych pisemnych procedur dotyczących planowania kontroli inwestycji i obiektów budowlanych oraz wykrywania i likwidowania zjawisk samowoli budowlanych z uwagi na brak wymogów formalno-prawnych do ich sporządzania. Takie działania określone są wprost w przepisach Prawa budowlanego. Podał również, że większość przypadków wykrywania samowoli budowlanych odbywała się poprzez informacje pisemne obywateli lub instytucji wpływające do tutejszego organu oraz zgłoszenia nieoficjalne (informacje telefoniczne, emaile), a także przy okazji kontroli innych zadań (zagadnień).

(akta kontroli str. 42, 365-368)

Na podstawie informacji uzyskanych, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, ze Starostwa Powiatowego w Olsztynie (dalej Starostwo) dotyczących wytypowanych przez NIK, 23 pomostów zlokalizowanych przy 27 działkach przyległych do trzech jezior stanowiących wody płynące⁸, ustalono, że odnośnie 21 pomostów, w Starostwie nie zarejestrowano zgłoszeń budowy lub wniosków o wydanie pozwolenia na ich budowę. W przypadku pozostałych dwóch pomostów (oba na Jeziorze Wulpińskim) Starostwo wskazało, że jedno zgłoszenie budowy pomostu otrzymano w 2011 r., a w drugim przypadku - budowa mola – uwzględniono obiekt w dokumentacji projektowej budowy budynku mieszkalnego wielorodzinnego (pozwolenie na budowę z 2013 r.).

Badanie działań kontrolnych podjętych przez PINB w zakresie 23 ww. pomostów wykazało m.in., że:

- w jednym przypadku w toku obowiązkowej kontroli określonej art. 59 Prawa budowlanego przeprowadzonej w 2020 r. uzyskano informację, że pomost przyległy do realizowanej inwestycji (pozwolenie na budowę z 2013 r.) jest pomostem pływającym, dla którego nie jest wymagane zgłoszenie robót budowlanych lub uzyskanie pozwolenia na budowę, a w drugim przypadku (pomost objęty zgłoszeniem z 2011 r.) PINB nie prowadził działań w ramach nadzoru budowlanego,

⁸ jeziora: Dadaj, Wulpińskie, Pluszne.

- w przypadku pozostałych 21 pomostów stanowiących potencjalne samowole budowlane od 2012 r. nie prowadzono postępowań w sprawie legalizacji lub ich rozbiórki i nie posiadano wiedzy, czy takie postępowania były prowadzone przed 2012 r. Do dnia 23 marca 2023 r. nie posiadano też wiedzy, czy w przypadku tych pomostów, zostały one skutecznie zgłoszone lub wydano pozwolenia na ich budowę.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat nie prowadził działań kontrolnych (nadzorczych) w zakresie sprawdzenia potencjalnych samowoli budowlanej dotyczących ww. pomostów w celu ewentualnego wszczęcia postępowań o ich legalizację, ponieważ nie zaistniały przesłanki do podjęcia takich działań. Podał też, że ze względu na ograniczone możliwości osobowe oraz finansowe nie jest możliwe przeprowadzanie kontroli prewencyjnych, w szczególności mając na uwadze to, iż działalność kontrolną, prewencyjną w terenie należy pogodzić z bieżącą działalnością, tj. kontrolą setek zawiadomień o zakończeniu budowy oraz skarg obywateli.

(akta kontroli str. 43-54, 369-373)

1.2. W latach 2020 – 2022 w Inspektoracie zarejestrowano ogółem 430 pism, wniosków i informacji wskazujących na możliwość naruszenia przepisów Prawa budowlanego (125 w 2020 r., 180 w 2021 r. i 125 w 2022 r.), w tym dotyczących m.in. inwestycji i obiektów budowlanych zlokalizowanych na dziewięciu nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące.

(akta kontroli str. 55)

Badanie dokumentacji dotyczącej działań Inspektoratu odnośnie czterech spraw, w których wpłynęły do PINB pisma dotyczące prawdopodobnego naruszenia przepisów Prawa budowlanego na dziewięciu nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące, wykazało m.in., że:

- 1) w dniu 25 lipca 2022 r. wpłynęło do PINB pismo dotyczące działki przyległej do jeziora Limajno w obrębie Cerkiewnik, gmina Dobre Miasto. W piśmie tym wskazano, że na przedmiotowej działce istnieją zabudowania, dla których w zasobie Starostwa brak było dokumentów zgłoszenia robót lub zezwalających na budowę. Wskazano w nim też, że działka w całości mieści się w pasie ochronnym 100 m od linii brzegowej jeziora objętego uchwałą Nr XXVI/606/17 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z 25 kwietnia 2017 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Środkowej Łyny. Inspektorat 26 lipca 2022 r. przeprowadził kontrolę w miejscu ustalając obiekty znajdujące się na nieruchomości oraz pobrał wyjaśnienia do inwestora. Pobrał też dodatkowe informacje ze Starostwa oraz Urzędu Miejskiego w Dobrym Mieście. W wyniku tych działań postanowieniem nr 38 z 24 listopada 2022 r. wstrzymał roboty budowlane polegające na budowie drewnianej altany, posadowienia domku holenderskiego obudowanego wiatą, ustępu i zbiornika bezodpływowego. Następnie decyzją nr 5/2023 z 23 stycznia 2023 r. nakazał rozbiórkę ww. obiektów w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania decyzji. Według stanu na dzień 10 marca 2023 r. PINB nie otrzymał odwołania od decyzji (odwołanie mogło zostać złożone w terminie 14 dni od dnia otrzymania decyzji);

(akta kontroli str. 56-76)

- 2) w dniu 20 września 2021 r. wpłynęło do PINB pierwsze⁹ z pism dotyczących budowy budynku rekreacyjnego na działce przyległej do jeziora Sarąg w miejscowości Makruty, gmina Olsztynek. W pismach tych wskazano m.in. że

⁹ Do 11 października 2021 r. wpłynęło do PINB łącznie pięć pism oraz informacji w ww. sprawie złożonych przez osoby fizyczne, Burmistrza Olsztyńka, WIOŚ oraz Starostwo.

inwestycja ta stanowi zagrożenie dla środowiska, ingeruje w ukształtowanie terenu, narusza przepisy uchwały¹⁰ Sejmiku Województwa Warmińsko - Mazurskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Rzeki Pasłęki oraz że prowadzone były prace (budowa rowu odwadniającego) nieobjęte pozwoleniem na budowę.

W toku wyjaśniania sprawy PINB pobrał dokumenty i wyjaśnienia od kierownika budowy i inwestora¹¹ oraz przeprowadził 11 października 2021 r. kontrolę w miejscu. W wyniku tych działań ustalono m.in., że roboty budowlane rozpoczęto przed zawiadomieniem PINB o terminie ich rozpoczęcia, za pomocą drenażu skierowanego w kierunku jeziora odprowadzono wody opadowe z terenu budowy, zniszczono i uszkodzono rośliny na skutek wycinki drzew w dziesięciometrowym pasie rezerwatu, zniekształcono rzeźbę terenu poprzez sztuczne wytworzenie lub usunięcie na czas budowy istniejących skarp. Pismem z dnia 19 października 2021 r. zawiadomiono inne organy¹² o wynikach kontroli, załączając kopię protokołu kontroli oraz dokumentację fotograficzną. Ponadto PINB pobrał dodatkowe informacje i wyjaśnienia od innych organów oraz kierownika budowy, w zakresie ukształtowania terenu, zachowania naturalnych spadków w procesie inwestycyjnym na przedmiotowej działce. Pismem z 11 sierpnia 2022 r. poinformowano m.in. Burmistrza Olsztyńka, że Inspektorat nie stwierdził naruszenia ustawy Prawo budowlane i w związku z tym nie wszczął postępowania administracyjnego w zakresie prowadzonych robót budowlanych dotyczących budowy przedmiotowego budynku.

W dniu 11 stycznia 2023 r. wpłynęła do PINB decyzja Starosty Olsztyńskiego w sprawie niewyrażenia zgody na wykonanie prac budowlanych polegających na budowie ogrodzenia na ww. działce. Burmistrz Olsztyńka pismem z 20 stycznia 2023 r. powiadomił Inspektorat o prawdopodobnym naruszeniu przepisów Prawa budowlanego w związku z budową ww. ogrodzenia. W związku z tym, w dniu 6 lutego 2023 r. PINB przeprowadził kontrolę w miejscu i postanowieniem z 13 lutego 2023 r. wstrzymał roboty budowlane przedmiotowej inwestycji. W związku ze złożonym przez inwestora 23 lutego 2023 r. zażaleniem na wstrzymanie robót budowlanych, część dokumentacji z postępowania dotyczącej ogrodzenia przekazano 27 lutego 2023 r. do organu II instancji.

(akta kontroli str. 77-164, 385)

- 3) w dniu 20 maja 2021 r. wpłynęło do PINB zawiadomienie dotyczące m.in. dwóch działek nad jeziorem Dadaj w obrębie Nowe Marcinkowo, gmina Biskupiec, na których ustawiono obiekty budowlane niezgodnie z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego¹³ (dalej: MPZP) dla tego rejonu. Inspektorat wystąpił 26 maja 2021 r. do Starostwa o informację dotyczącą zgłoszeń budowy lub wydanych pozwoleń na budowę dla ww. nieruchomości. Z informacji Starostwa wynika, że na ww. działkach nie zgłoszono zamiaru budowy obiektów budowlanych lub wnioskowano o udzielenie pozwolenia na budowę. Przedmiotowe działki, zlokalizowane były na obszarze oznaczonym w ww. MPZP - symbolem 21 ZP - teren zieleni urządzonej w granicach działki budowlanej, na których zabrania się wznoszenia budynków, stawiania przyczep i barakozów, lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych. Inspektorat 25 czerwca 2021 r. przeprowadził kontrole w miejscu, a 29 czerwca 2021 r. pobrał także wyjaśnienia od właścicieli tych nieruchomości, w wyniku

¹⁰ Nr XXVII/605/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r.

¹¹ Pisma w sprawie wyjaśnień z dnia: 22 września 2021 r., 11 października 2021 r., 22 października 2021 r.

¹² RDOŚ, PGW Wody Polskie oraz Urząd Miejski w Olsztyńku.

¹³ Uchwałą Nr XXXVIII/283/06 Rady Miejskiej w Biskupcu z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie uchwalenia mpzp terenów rekreacyjnych w obrębie Nowe Marcinkowo – wieś Nasy, w gminie Biskupiec.

których ustalono, że na ww. nieruchomościach ustawione były m.in.: domek letniskowy, domki holenderskie, przyczepy kempingowe. Uzyskano też informację, że właściciele tych nieruchomości wystąpili do Urzędu Miejskiego w Biskupcu o zmianę MPZP. W dniu 9 czerwca 2022 r. wpłynęło do PINB drugie pismo wskazujące na naruszenie na ww. działkach warunków określonych w MPZP. Inspektorat w dniu 10 czerwca 2022 r. (tj. po 346 dniach od dnia przeprowadzenia poprzednich czynności) po raz kolejny wezwał strony o udzielenie informacji o ustawionych na nich obiektach budowlanych, a po uzyskaniu informacji, pismami z dnia 22 czerwca 2022 r. i 6 października 2022 r., wystąpił do Urzędu Miejskiego w Biskupcu o informację dotyczącą zmiany MPZP dla nieruchomości znajdujących się nad jeziorem Dadaj w obrębie Nowe Marcinkowo. PINB, w grudniu 2022 r. uzyskał z Gminy Biskupiec informację, że 13 grudnia 2022 r. podjęto uchwałę w sprawie przystąpienia do zmiany MPZP, obejmującej przedmiotowe działki. W informacji tej nie wskazano terminu zakończenia prac nad zmianą MPZP.

W listopadzie 2022 r. Powiatowy Inspektor wszczął postępowania administracyjne w sprawie posadowienia na jednej z ww. działek, obiektów budowlanych niezgodnie z zapisami obowiązującego MPZP i o fakcie tym poinformował strony. Inspektorat postanowieniem z 7 listopada 2022 r. wstrzymał na tej działce roboty budowlane dotyczące ustawionych na jej terenie: garażu blaszanego, przyczepy typu „domek holenderski” z podestem tarasowym, przyczepy kempingowej obudowanej wiatą oraz przyczepy kempingowej całkowicie obudowanej konstrukcją drewnianą, a 3 marca 2023 r. przeprowadził kontrolę w miejscu potwierdzającą wcześniejsze ustalenia.

W przypadku drugiej działki, Inspektorat 7 listopada 2022 r. po raz trzeci wezwał inwestora do udzielenia informacji o obiektach ustawionych na nieruchomości, a w lutym 2023 r. wszczął postępowanie dotyczące samowolnego posadowienia przyczepy typu „domek holenderski”. W marcu 2023 r. Inspektorat przeprowadził kontrolę w miejscu i stwierdził, że na nieruchomości znajduje się domek holenderski obudowany tarasem. Do dnia 10 marca 2023 r. nie wstrzymano robót budowlanych na ww. działce.

(akta kontroli str. 55, 165-212, 386-389, 394)

- 4) w dniu 14 czerwca 2021 r. wpłynęło do PINB pismo, w którym wnoszono o kontrolę budowy domu wycieczkowego na działkach przyległych do Jeziora Wulpińskiego obręb Majdy, gmina Stawiguda, w związku z wątpliwościami dotyczącymi rzędnych terenu określonymi w dokumentach zezwalających na budowę. Inspektorat otrzymał również pisma od innych organów¹⁴, do których kierowano pisma w sprawie nieprzestrzegania przepisów prawa budowlanego w toku realizacji inwestycji, w tym m.in. dotyczących prowadzonych robót budowlanych zagrażających zanieczyszczeniu jeziora. Inspektorat w toku prowadzonych kontroli w miejscu¹⁵ oraz wyjaśnień inwestora stwierdził, że teren inwestycji jest ogrodzony i nie prowadzono tam robót budowlanych oraz nie odprowadzono do jeziora zgromadzonej wody w wykopie pod fundamenty. W marcu 2022 r. wezwano inwestora do złożenia wyjaśnień, który pismem z 14 kwietnia 2022 r. wskazał m.in., że roboty budowlane realizowano zgodnie z dokumentacją projektową oraz że wykonano wał ziemny mający na celu zabezpieczenie przed ewentualnym przelewaniem się wód opadowych. PINB postanowieniem z 13 czerwca 2022 r. wstrzymał roboty budowlane i nałożył na inwestora m.in. obowiązek przedstawienia inwentaryzacji

¹⁴ Starostwo Powiatowe, Gmina Stawiguda, WINB.

¹⁵ 3 sierpnia 2021 r., 31 stycznia 2022 r.

wykonanych robót wraz z ocenami technicznymi, ekspertyzy dotyczącej wpływu przedostawania się wód z placu budowy do jeziora, ekspertyzy środowiskowo-technicznej w zakresie zabezpieczenia wykopu oraz placu budowy przed niekontrolowanym przedostawaniem się wód do jeziora. Decyzją nr 37/22 z 3 sierpnia 2022 r. nałożono na inwestora określone w ww. postanowieniu obowiązki „z terminem wykonania na dzień 16 września 2022 r.” Wymagane ww. decyzją dokumenty sporządzone w wyznaczonym terminie, wpłynęły do PINB 7 listopada 2022 r. Inspektorat decyzją nr 18/2023 z 9 marca 2023 r. stwierdził wykonanie wszystkich obowiązków nałożonych na inwestora wskazując, że po wykonaniu zaleceń wskazanych w ekspertyzie należy odnotować je w dzienniku budowy oraz sporządzić dokumentację fotograficzną potwierdzającą każdy etap tych robót.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat przyjął wyjaśnienia Kierownika przedmiotowej budowy, ponieważ odpowiada on swoimi uprawnieniami za złożone wyjaśnienia i to na ich podstawie Organ określa, czy coś zostało wykonane, czy też nie. Podał też, że Inspektorat w dalszych krokach ma zamiar przeprowadzić kontrolę podczas robót budowlanych wykonywanych na terenie inwestycji. Podał też, że w dniu 20 marca 2023 r. inwestor złożył wyjaśnienia, iż „roboty budowlane nie toczą się, teren inwestycji jest ogrodzony także od strony jeziora, nie dochodzi do wypływu zgromadzonej wody do jeziora”, a także przedstawił dokumentację fotograficzną oraz przekazał film na potwierdzenie swoich słów.

(akta kontroli str. 213-280, 369-373)

W okresie objętym kontrolą PINB przeprowadził łącznie 67 kontroli dotyczących prawdopodobnych samowoli budowlanych (29 w 2020 r., 27 w 2021 r. i 11 w 2022 r.), w tym trzech inwestycji zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior (dwie w 2021 r. i jedną w 2022 r.). W wyniku ww. 67 kontroli, w 19 przypadkach wszczęto postępowanie administracyjne w sprawie samowoli budowlanej (11 w 2020 r. oraz po cztery w 2021 r. i 2022 r.), w tym jeden przypadek dotyczył inwestycji zlokalizowanej na nieruchomości przyległej do wód płynących¹⁶, odnośnie której w listopadzie 2022 r. PINB wydał decyzję¹⁷ nakładającą na inwestora obowiązek natychmiastowej rozbiórki samowolnie wybudowanego budynku rekreacyjnego. W związku z odwołaniem inwestora od ww. decyzji akta tej sprawy przekazano do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, który utrzymał decyzję w mocy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że do PINB w latach 2020 - 2022 wpłynęło 430 pism dotyczących różnych naruszeń przepisów uregulowanych w ustawie – Prawo budowlane, a przepisy te nie dotyczą tylko prawdopodobieństwa samowoli budowlanej, ale także np. stanu technicznego budynków czy nieprawidłowości na terenie inwestycji. Organ oraz Inspektorat nie jest w stanie, ze względu na techniczne, osobowe oraz finansowe ograniczenia, przeprowadzać kontroli prewencyjnych w terenie.

(akta kontroli str. 281, 369-373, 395-408)

1.3. W latach 2020 – 2022 w PINB zarejestrowano ogółem 5 358 zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych, w tym: 1 684 w 2020 r., 2 062 w 2021 r. i 1 612 w 2022 r. Spośród ww. zawiadomień 26 dotyczyło rozpoczęcia robót budowlanych¹⁸ zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące. Analiza dokumentacji ww. 26 zawiadomień o rozpoczęciu robót

¹⁶ Opis w dalszej części wystąpienia (pkt 2.1).

¹⁷ PINB.7355.11.2021.Bwo SK z 29 listopada 2021 r.

¹⁸ M.in. w zakresie budowy: budynków letniskowych, rekreacyjnych, mieszkalnych jednorodzinnych, gospodarczych, budowy obiektów usług turystycznych i pomostów.

budowlanych wykazała m.in., że: PINB w 25 przypadkach do dnia 21 marca 2023 r. nie przeprowadził kontroli inwestycji w zakresie przestrzegania przepisów Prawa budowlanego.

W jednym przypadku dotyczącym budowy urządzeń do obsługi sportów wodnych – stancji wodnej¹⁹ PINB, po otrzymaniu w dniu 14 maja 2022 r. pisma wskazującego na naruszenie przepisów Prawa budowlanego, przeprowadził trzy kontrole w miejscu inwestycji²⁰. Wzywał także inwestora do stawienia się podczas kontroli inwestycji oraz w siedzibie organu i przedłożenia dokumentów dotyczących rozpoczęcia i zgłoszenia robót budowlanych, a także dokumentacji fotograficznej wskazującej na stan zaawansowania robót. W wyniku ww. działań nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji tej inwestycji.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat nie podejmował działań nadzorczych (kontrolnych) w odniesieniu do ww. 25 inwestycji, których zawiadomienia o terminie rozpoczęcia zostały zarejestrowane w Inspektoracie, ponieważ nie było przesłanek do podjęcia takich czynności. Podał też, że w planach kontroli nie zostały wyszczególnione zawiadomienia o trwających inwestycjach polegających na robotach budowlanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące, ponieważ głównym kryterium określania liczby i rodzaju obiektów umieszczanych w planach kontroli jest ich dostępność publiczna. Obiekty zlokalizowane na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących, w większości, stanowią własność prywatną.

(akta kontroli str. 282-311, 369-373)

1.4. W latach 2020-2022 PINB wydał łącznie 21 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych (5 w 2020 r., 6 w 2021 r. i 10 w 2022 r.), w tym 6 w wyniku postępowań wszczętych w latach wcześniejszych. Cztery postanowienia dotyczyły wstrzymania inwestycji realizowanych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody płynące (jedno w 2021 r. i trzy w 2022 r.).

Analiza dokumentacji ww. czterech postępowań²¹ wykazała m.in., że:

- w dwóch przypadkach podstawą podjęcia postępowań były pisma osób fizycznych zgłaszających możliwość popełnienia samowoli budowlanej, w jednym – pismo dyrektora Wydziału Budownictwa i Infrastruktury w Starostwie Powiatowym w Olsztynie i w jednym – zawiadomienie z Urzędu Miasta Olsztyna;
- we wszystkich przypadkach, jako podstawę prawną wydania postanowienia wskazano art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, co nie wymagało informowania strony o możliwości dokonania legalizacji obiektu budowlanego;
- we wszystkich przypadkach przed wydaniem postanowień przeprowadzono kontrole w miejscu realizowania inwestycji i sporządzono protokoły kontroli;
- we wszystkich analizowanych przypadkach, przed wydaniem postanowień przeprowadzono kontrole na miejscu budowy (w jednym przypadku były to trzy kontrole, w jednym – dwie i w dwóch jedna) i pozyskiwano informacje od inwestorów lub kierowników budowy;
- w trzech przypadkach przed wydaniem postanowienia podjęto współpracę z innymi organami (Starosta Olsztyński, Urzędy Miejskie w Biskupcu i Dobrym Mieście, Komenda Miejska Policji w Olsztynie), uzyskano także informacje od Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, Wojewódzkiego

¹⁹ Dotyczy budowy urządzeń do obsługi sportów wodnych – stancji wodnej nad jeziorem Pluszne obręb Pluski, gmina Stawiguda.

²⁰ Kontrole przeprowadzono w dniach 1 sierpnia 2022 r., 22 listopada 2022 r., 14 grudnia 2022 r.

²¹ Dotyczyły one inwestycji realizowanych na działkach geodezyjnych w obrębach Nowe Marcinkowo (gmina Biskupiec), Łupstych (gmina Gietrzwałd), Cerkiewnik (gmina Dobrze Miasto) i Majdy (gmina Stawiguda).

Inspektora Ochrony Środowiska w Olsztynie i Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Olsztynie;

- w jednym przypadku w wyniku dalszego postępowania wydano decyzję o rozbiórce nielegalnie postawionych obiektów budowlanych;
- w jednym przypadku wydano decyzję o umorzeniu postępowania po usunięciu przez inwestora stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości i zezwalającą na wznowienie robót;
- w jednym przypadku²² nałożono na inwestora obowiązek wykonania w określonym terminie czynności i robót budowlanych, a po jego spełnieniu wydano decyzję stwierdzającą wykonanie nałożonego obowiązku;
- w jednym przypadku²³ inwestor złożył zażalenie na wydane postanowienie do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, który uchylił je w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia. W uzasadnieniu podano, że wydanie postanowienia nastąpiło z naruszeniem przepisów postępowania w zakresie zebrania i oceny materiału dowodowego, skutkującym wadliwym zastosowaniem przepisu materialnego, tj. art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, wskazując jako właściwą do zastosowania w tej sytuacji podstawę prawną art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego.

Należy zaznaczyć, że obowiązujące zapisy MPZP nie dopuszczały na terenie objętym inwestycją jakiegokolwiek zabudowy lub posadowienia innych obiektów budowlanych.

Ponadto, w lutym 2023 r. PINB wydał postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych na działce położonej w obrębie Makruty, gmina Olsztynek, położonej nad jeziorem Sarag²⁴. Jako podstawę prawną wydania postanowienia wskazano art. 48 ust. 1 pkt 2 i art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego oraz poinformowano o możliwości złożenia wniosku o legalizację samowoli budowlanej w terminie 30 dni. Inwestor złożył w lutym 2023 r. zażalenie na to postanowienie, zarzucając PINB naruszenie art. 7, 77 i 80 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁵. poprzez dokonanie dowolnej oceny materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie i błędne uznanie części stanowiącej wyгородzenie terenu budowy za ogrodzenie docelowe oraz błędne zastosowanie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego. PINB przekazał zażalenie Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego ze stanowiskiem oraz informacją uzupełniającą, że po ponownej analizie projektu budowlanego, decyzji o warunkach zabudowy oraz dokumentacji fotograficznej wykonanej podczas kontroli budowy przeprowadzonej 6 lutego 2023 r. stwierdzono niezgodność kolorystyki dachu z projektem budowlanym i decyzją o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str.77-164, 312-315, 369-373)

1.5. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono 15 postępowań o legalizację obiektów budowlanych, w tym jedno przeprowadzone w 2020 r. dotyczyło pomostu wzniesionego na jeziorze Serwent na wysokości jednej z działek położonej w obrębie Groszkowo, gmina Purda.

Analiza dokumentacji dotyczącej legalizacji ww. pomostu²⁶ wykazała m.in., że:

- legalizacji dokonano na wniosek strony,

²² Dotyczy działki 80/8, 124/3 obręb Majdy, gmina Stawiguda – opis w punkcie 1.2 ppkt 4 wystąpienia pokontrolnego.

²³ Dotyczy działki nr 278 obręb Nowe Marcinkowo, gmina Biskupiec (opis w punkcie 1.2 ppkt 3).

²⁴ Działania dotyczące budowy realizowanej na tej działce PINB podejmował także w poprzednich latach – opis sprawy w pkt 1.2 ppkt 2 wystąpienia pokontrolnego.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.; dalej: K.p.a.

²⁶ Sprawa nr: PINB 7355.4.2020.Pur KS.

- do wniosku dołączono: pismo PGW Wody Polskie stwierdzające, że pomost wybudowany 1973 r. nie wymagał pozwolenia wodnoprawnego na mocy art. 133 ustawy Prawo wodne z dnia 24 października 1974 r., a wszystkie urządzenia wodne istniejące w dniu 1 stycznia 1975 r. zostały zalegalizowane; umowę użyczenia gruntów pokrytych wodami z lipca 2019 r.; opinię dotyczącą stanu technicznego pomostu z maja 2020 r.,
- postanowieniem z 15 września 2020 r. Inspektorat nałożył na wnioskodawcę obowiązek uzupełnienia dokumentacji o: dokument potwierdzający zgodność usytuowania pomostu z obowiązującym MPZP w gminie Purda, dokument z PGW Wody Polskie stwierdzający, że postępowanie prowadzone przez ten organ dotyczy przedmiotowego pomostu, dokument potwierdzający zgodę właściciela działki nr 3284/1²⁷ obręb Groszkowo bezpośrednio przylegającej do jeziora, na legalizację pomostu,
- dokumentację uzupełniającą PINB otrzymał 3 grudnia 2020 r.,
- decyzją z 14 grudnia 2020 r. Inspektorat udzielił pozwolenia na użytkowanie pomostu. W uzasadnieniu tej decyzji PINB stwierdził m.in., że pomost powstał przed 1 stycznia 1995 r., postępowanie to przeprowadzono w trybie art. 5 i art. 42 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane²⁸ w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane²⁹.

Powiatowy Inspektor w sprawie nienaliczenia opłaty legalizacyjnej wyjaśnił, że do postępowań administracyjnych dotyczących legalizacji obiektów budowlanych stosuje się przepisy obowiązujące w dniu ich budowy (wykonania).

(akta kontroli str. 316-350, 369-373)

1.6. W badanym okresie PINB prowadził 12 postępowań dotyczących uproszczonej legalizacji obiektów budowlanych, w tym: cztery w 2021 r. i osiem w 2022 r. (nie prowadzono takich postępowań w 2020 r.). Postępowania te nie dotyczyły obiektów zlokalizowanych na nieruchomościach usytuowanych lub przyległych do jezior stanowiących wody płynące.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w latach 2020 – 2022 nie wszczęto postępowań legalizacyjnych w trybie uproszczonym dotyczących obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach usytuowanych lub przyległych do jezior stanowiących wody płynące, ponieważ nie było takich wniosków. Podał też, że weryfikowano istnienie przesłanek do wszczęcia postępowania legalizacyjnego w trybie uproszczonym na podstawie oświadczeń i wniosków Inwestorów. Wskazał również, że nie analizowano istnienia przesłanek do wszczęcia postępowania legalizacyjnego w trybie uproszczonym poprzez analizę starych map i zdjęć naniesionych w Geoportalu, ponieważ ustawa nie obliguje do tego, a w przypadku postępowań, które toczyły się w Inspektoracie nie zostały ujawnione wątpliwości, co do zakresu oświadczeń i ekspertyz w zakresie stanu technicznego obiektu budowlanego czy też w zakresie czasookresu istnienia danych obiektów.

(akta kontroli str. 351, 369-373, 390-393)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opieszale wyjaśniano sprawę posadowienia odpowiednio garażu blaszanego, przyczepy typu „domek holenderski” z podestem tarasowym, przyczepy kempingowej obudowanej wiatą oraz przyczepy kempingowej całkowicie obudowanej konstrukcją drewnianą, jak również przyczepy typu „domek

²⁷ Działka własności Skarbu Państwa będąca w zarządzie Nadleśnictwa Olsztyn

²⁸ Dz. U. Nr 38, poz. 229, ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z dnia 3 sierpnia 2020 r.

holenderski”, na dwóch nieruchomościach położonych w miejscowości Nasy (obręb Nowe Marcinkowo, gmina Biskupiec), w przypadku których miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego przewidywał m.in. zakaz wznoszenia budynków, stawiania przyczep i barakowozów, lokalizowania tymczasowych obiektów budowlanych. Od uzyskania przez PINB informacji (m.in. ze Starostwa Powiatowego w Olsztynie w czerwcu 2021 r.) wskazujących na podejrzenie naruszenia Prawa budowlanego, w okresie od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r. nie podjęto bowiem działań w celu ich wyjaśnienia. Dopiero w listopadzie 2022 r. wszczęto postępowanie (znak PINB.7355.3.2021.BEC WA) w sprawie m.in. garażu blaszanego, przyczepy typu „domek holenderski” z podestem tarasowym, przyczepy kempingowej obudowanej wiatą oraz przyczepy kempingowej całkowicie obudowanej konstrukcją drewnianą, zaś w lutym 2023 r. postępowanie (znak PINB.7355.4.2021.BEC WA) dotyczące samowolnego posadowienia na jednej z ww. nieruchomości przyczepy typu „domek holenderski”.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że pierwsza z ww. spraw cały czas jest w toku. Przerwa w czynnościach spowodowana była sytuacją pandemiczną w Polsce, a po ponownej skardze, Inspektorat zintensyfikował swoje działania.

W przypadku drugiej sprawy Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że znajdujący się w czerwcu 2021 r. na nieruchomości domek holenderski ustawiony na kołach, nie jest obiektem budowlanym i nie stanowi samowoli budowlanej.

NIK nie podziela jednak tego stanowiska, bowiem zgodnie z orzecznictwem sądowo-administracyjnym (m.in. wyrok NSA z dnia 9 października 2019 r. sygn. akt II OSK 2779/17, wyrok WSA w Poznaniu dnia 25 lipca 2008 r., sygn. akt II SA/Po 121/08, wyrok WSA w Szczecinie z dnia 18 kwietnia 2018 r. sygn. akt II SA/Sz 190/18) domek holenderski ustawiony na kołach jest tymczasowym obiektem budowlanym, o którym mowa w art. 3 pkt 5 Prawa budowlanego. Przepis ten stanowi, że przez tymczasowe obiekty budowlane należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe.

(akta kontroli str. 165-193, 369-373, 386-389)

Ocena
cząstkowa

W latach 2020-2022 w Inspektoracie prowadzono jedno postępowanie w sprawie legalizacji obiektu budowlanego zlokalizowanego na nieruchomości - działce stanowiącej jezioro. Postępowanie to zrealizowano zgodnie z wymogami Prawa budowlanego i zakończyło się ono wydaniem w 2020 r. decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie pomostu. Prawidłowo wydawano także postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiący wody płynące. Na ogół bez zbędnej zwłoki reagowano również na otrzymywane przez Inspektorat informacje (pisma, wnioski) wskazujące na możliwość naruszenia wymogów Prawa budowlanego, w związku z posadowieniem lub budową obiektów na takich nieruchomościach. W przypadku obiektów zlokalizowanych na dwóch nieruchomościach działania takie prowadzono natomiast opieszale.

OBSZAR

2. Egzekwowanie likwidacji samowoli budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2022 PINB stwierdził dwa przypadki samowoli budowlanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior stanowiących wody płynące. Pierwszy z nich dotyczył budowy budynku rekreacyjnego na działce przylegającej do Jeziora Kierzlińskiego, obręb Jedzbark w gminie Barczewo. W tej sprawie PINB

przeprowadził dwie kontrole w miejscu³⁰, w których stwierdził, że prowadzono roboty budowlane polegające na budowie budynku rekreacyjnego o powierzchni zabudowy 45 m². Pismem z dnia 20 września 2021 r. PINB uzyskał informację, że Starosta Olsztyński wniósł sprzeciw co do budowy ww. budynku. W związku z oświadczeniem inwestora o chęci legalizacji budowy budynku, Inspektorat postanowieniem z dnia 6 grudnia 2021 r. nałożył na niego obowiązek dostarczenia dokumentów wymaganych w postępowaniu legalizacyjnym w terminie trzech miesięcy od otrzymania postanowienia. Na wniosek strony termin ten został przesunięty o kolejne sześć miesięcy. Po otrzymaniu w dniu 27 września 2022 r. wniosku strony o ponowne przedłużenie terminu, PINB nie znalazł ku temu przesłanek i decyzją z dnia 29 listopada 2022 r. (znak sprawy: PINB.7355.11.2021 BWO SK) nałożył na inwestora obowiązek natychmiastowej rozbiórki ww. budynku i pisemnego powiadomienia PINB o jej wykonaniu. Inwestor odwołał się od ww. decyzji, a organ drugiej instancji³¹ w maju 2023 r. utrzymał przedmiotową decyzję w mocy.

Drugi przypadek dotyczył samowoli polegającej na budowie drewnianej altany, domku holenderskiego obudowanego wiatą drewnianą, ustępu i zbiornika bezodpływowego na nieczystości ciekłe na działce przylegającej do wód płynących w obrębie Cerkiewnik, gmina Dobre Miasto. W wyniku działań podjętych przez PINB³², 24 listopada 2022 r., na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego, wydane zostało postanowienie wstrzymujące prace budowlane na ww. działce, a 23 stycznia 2023 r. decyzją nr 5/2023 nałożono obowiązek rozbiórki znajdujących się na niej obiektów budowlanych w terminie sześciu miesięcy od dnia otrzymania decyzji.

W okresie objętym kontrolą PINB nie stosował trybu wykonania zastępczego w odniesieniu do nakazu rozbiórki obiektów znajdujących się na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące. Inspektorat w ww. okresie nie występował też i nie otrzymał dotacji z przeznaczeniem na postępowanie egzekucyjne zastępczego wykonania rozbiórki obiektu budowlanego.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie stosowano trybu wykonania zastępczego z uwagi na brak takiej potrzeby. Podał, że w latach 2020 – 2022 nie było przypadków niewykonania decyzji nakazujących rozbiórkę samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 56-76, 352-354, 374-375, 395-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

OBSZAR

3. Współdziałanie z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020 – 2022 PINB nie uzgadniał opracowanych planów kontroli z innymi organami kontrolnymi oraz nie uzgadniał z nimi wspólnych działań kontrolnych. W ww. okresie z żadnym z uprawnionych organów kontrolnych nie prowadzono wspólnych działań kontrolnych.

³⁰ Kontrola w dniu 10 września 2021 r. i 19 listopada 2021 r.

³¹ Decyzja Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (znak P.7721.3.2023 15KK).

³² M.in. kontrola na miejscu z dnia 26 lipca 2022 r.

Zastępca Powiatowego Inspektora podał, że Powiatowy Inspektor nie uzgadniał planów kontroli, ani ze Starostą ani z innymi organami kontroli z uwagi na brak wymogów formalno-prawnych do ich uzgadniania.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 nie przeprowadzano działań kontrolnych inwestycji i obiektów budowlanych z innymi organami uprawnionymi do takich kontroli, ponieważ nie ma takiego obowiązku.

Inspektorat w ww. okresie nie skorzystał zatem z zapisów art. 85 ustawy Prawo budowlane, umożliwiających organom nadzoru budowlanego uzgadnianie z innymi organami planów kontroli oraz prowadzenia wspólnych działań kontrolnych.

(akta kontroli str. 6-8, 355-359, 365-373)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat przekazywał do Starostwa postanowienia i decyzje wydane w związku z przeprowadzonymi przez PINB postępowaniami, w tym dotyczące obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące. W każdym postanowieniu i decyzji wydanej przez Inspektorat zamieszczana była informacja do kogo pisma te są kierowane, w tym m.in. do: jednostek samorządów terytorialnych, organów ochrony środowiska, organu architektoniczno-budowlanego, PGW Wody Polskie i Lasów Państwowych.

W okresie objętym kontrolą Inspektorat w 17 przypadkach występował do innych organów o informację o podjętych działaniach według ich właściwości w zakresie przestrzegania przepisów, a także odpowiadał na wnioski tych organów. PINB w przypadku siedmiu spraw dotyczących inwestycji i obiektów zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące występował do innych organów o udzielenie informacji.

Dotyczyły one:

- pozyskania informacji m.in. w zakresie:
 - zgłoszeń robót budowlanych lub wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę,
 - zgłoszeń wodnoprawnych,
 - obowiązujących lub zmian w MPZP,
- przeprowadzenia kontroli m.in. w związku z ingerencją inwestycji w obszar chronionego krajobrazu i obszar rezerwatu przyrody.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat na bieżąco współpracuje w różnych sprawach z Wydziałem Budownictwa i Infrastruktury Starostwa Powiatowego w Olsztynie czy organami Policji, w tym w zakresie działań dotyczących inwestycji i obiektów zlokalizowanych na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące. Podał też, że Inspektorat występował do innych organów o informację o podjętych działaniach w zakresie przestrzegania przepisów bądź posiadanych informacji o inwestycji, inwestorze bądź innych według właściwości w sytuacjach, w których ustawa – Prawo budowlane nie przewidywała kompetencji tutaj. Organu do odpowiedniego działania w ramach danej sprawy. Jeżeli inny organ zwrócił się z prośbą o przekazanie informacji o podjętych działaniach przez Inspektorat, informacje te były przekazywane.

(akta kontroli str. 355-359, 369-373)

Z informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska (dalej RDOŚ), dotyczącej inwestycji realizowanych na wybranych przez NIK 12 działkach przyległych do jezior stanowiących wody płynące, wynika, że w okresie objętym kontrolą RDOŚ prowadził postępowania odnośnie pięciu działek, w tym:

- dwóch inwestycji - jedna zlokalizowana na działce nad jeziorem Sarag, a druga na dwóch działkach nad Jeziorem Wulpińskim - do RDOŚ wpływały pisemne zawiadomienia o możliwych nieprawidłowościach dotyczących prowadzonych robót budowlanych w obrębie tych nieruchomości oraz o możliwym zanieczyszczeniu wód. RDOŚ nie posiadając uprawnień kontrolnych umożliwiających podjęcie interwencji w zakresie weryfikacji prawidłowości prowadzonych prac budowlanych oraz kontroli w zakresie naruszenia przepisów o ochronie środowiska przekazywał te zawiadomienia właściwym organom, m.in. do: Starosty Powiatu Olsztyńskiego, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska, Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Wojewody Warmińsko-Mazurskiego. Odnośnie inwestycji nad jeziorem Sarag pismem z dnia 27 września 2021 r. RDOŚ złożył dodatkowo do Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia wykroczenia w związku z możliwością łamania zakazów obowiązujących na terenie rezerwatu przyrody „Ostoja bobrów na rzece Pasłęce”. Do dnia 14 marca 2023 r. RDOŚ nie otrzymał rozstrzygnięcia ww. sprawy prowadzonej przez policję;
- dwóch inwestycji dotyczących budowy pomostów na Jeziorze Wulpińskim na wysokości dwóch działek (obręb Tomaszkowo, gmina Stawiguda) - w latach 2021 – 2022 toczyły się w RDOŚ trzy postępowania dotyczące uzgodnienia warunków zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie pomostu. W jednym z ww. przypadków RDOŚ postanowieniem z 29 marca 2022 r. odmówił uzgodnienia ww. inwestycji, na które inwestor złożył zażalenie. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska postanowieniem z dnia 14 maja 2022 r. stwierdził uchybienie terminu do wniesienia zażalenia. W drugim przypadku także początkowo odmówił uzgodnienia ww. inwestycji, jednakże po otrzymaniu drugiego zażalenia, RDOŚ po ponownej analizie sprawy i przeprowadzeniu dodatkowych czynności wyjaśniających uzgodnił tę inwestycję.

W przypadku pozostałych siedmiu inwestycji RDOŚ podał, że działki na których je realizowano zlokalizowane były na terenach, dla których obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone przez Radę Gminy Stawiguda. Tym samym to w tych dokumentach określono m.in. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zasady kształtowania krajobrazu. Zatem do RDOŚ nie wpływały już sprawy związane z uzgadnianiem zabudowy i zagospodarowania tych terenów.

Spośród inwestycji realizowanych na ww. 12 nieruchomościach PINB prowadził w badanym okresie działania nadzorcze odnośnie dwóch (co opisano w punkcie 1.2 ppkt 2 i 4 niniejszego wystąpienia). Inwestycje te do dnia 15 maja 2023 r. nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 360-364, 390-393, 395-408)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Zintensyfikowanie działań zmierzających do merytorycznego zakończenia spraw dotyczących obiektów zlokalizowanych na dwóch nieruchomościach położonych w obrębie Nowe Marcinkowo, gmina Biskupiec.

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 Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Olsztyn, 17 maja 2023 r.

Kontroler
Cezary Kasznicki
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Dyrektor Delegatury w Olsztynie
z up. Piotr Wanic
wicedyrektor

.....
podpis