



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.08.2023

Pan Witold Gutowski
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Szczytnie
ul. Jana Lipperta 10
12-100 Szczytno

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 Szczytnie (dalej: Inspektorat lub PINB), ul. Jana Lipperta 10, 12-100 Szczytno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Witold Gutowski Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczytnie – od 24 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2022 r. pełniący obowiązki inspektora, a od 1 marca 2022 r. inspektor (dalej: Inspektor). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Andrzej Górka – do 23 grudnia 2021 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	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 Kontrolerzy	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie 1. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/66/2023 z 12 maja 2023 r. 2. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/67/2023 z 15 maja 2023 r.

(akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Inspektor prawidłowo realizował zadania związane z legalizacją i egzekwowaniem likwidacji samowoli budowlanych na terenach nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody płynące (dalej: jezior). Wywiązywał się m.in. z obowiązku bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej oraz właściwym jednostkom samorządu terytorialnego kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³. Współpracował także z innymi organami, pozyskując informacje niezbędne w działalności nadzorczej Inspektoratu oraz udostępniał informacje o wynikach działań prowadzonych przez Inspektorat. Prawidłowo wydawał postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych i decyzje nakazujące rozbiórkę lub legalizację samowoli budowlanych posadowionych na terenie nieruchomości przyległych do jezior. Niezwłocznie reagował na otrzymywane informacje, wskazujące na możliwość naruszenia przepisów Prawa budowlanego, w związku budową obiektów na nieruchomościach przyległych do jezior.

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.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezawiadomieniu autorów czterech pism informujących o możliwości naruszenia Prawa budowlanego na nieruchomościach przyległych do jezior o terminie załatwienia wniosku, a jednego z nich także o sposobie jej załatwienia. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na realizację zadań przez Inspektora.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Działania w zakresie legalizacji samowoli budowlanych.

1.1. W latach 2020-2022 Inspektor planował kontrole inwestycji oraz obiektów budowlanych z wyszczególnieniem ich rodzajów, w tym m.in.: kontrole obowiązkowe zgodnie z art. 59 Prawa budowlanego, kontrole obiektów w budowie i obiektów w użytkowaniu, kontrole w terenie dotyczące legalności budów i inne kontrole (na wnioski, interwencyjne itp.). W badanym okresie zaplanowano łącznie 1 365 kontroli, w tym w 2020 r. – 365, w 2021 r. – 250 i w 2022 r. – 750. W planach tych nie wyodrębniano, jako oddzielnych kontroli inwestycji i obiektów budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior. Osobą odpowiedzialną za sporządzanie, monitorowanie i rozliczanie planów kontroli obowiązujących w PINB był Inspektor.

Inspektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących wykrywania i likwidowania samowoli budowlanych, co w dużej mierze było związane ze stanem zagrożenia i epidemią COVID 19 oraz wynikającymi z tego ograniczeniami kontaktów. Podał również, że planując kontrole brano pod uwagę liczbę obiektów danego rodzaju, które są kontrolowane w sposób cykliczny, liczbę uzyskiwanych informacji o złym stanie technicznym obiektów, możliwości naruszenia prawa budowlanego (w tym popełnienia samowoli budowlanej), działania kontrolne związane z uzyskiwanymi zgłoszeniami o zakończeniu robót budowlanych oraz własne akcje kontrolne, możliwe do zrealizowania przy posiadanych zasobach ludzkich i czasowych. Wskazał także, że plany kontroli przekazywane były Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, a i ich uzgodnienie miało charakter „milczącej zgody” i nie odnosiły się „w sposób szczególny do obiektów położonych na terenie nieruchomości przylegających do jezior”.

Sporządzone w badanym okresie sprawozdania⁵ z działalności nadzoru budowlanego odnosiły się m.in. do liczby łącznie 1 683 wykonanych kontroli (z tego 88 w 2020 r., 756 w 2021 r. i 839 w 2022 r.), w tym: kontroli obowiązkowych (odpowiednio: 57, tj. 25 w 2020 r. i po 16 w 2021 r. i 2022 r.), kontroli budów (1 339 – 29, 628 i 682) i kontroli obiektów budowlanych w utrzymaniu (287 – 34, 112 i 141). Wyżej wymienione sprawozdania obejmowały również informacje dotyczące m.in. liczby: wydanych decyzji i postanowień, wniesionych i rozpatrzonych skarg, wniosków, odwołań i zażaleń.

W latach 2020-2022 w PINB zatrudnionych było łącznie siedmiu pracowników. Według stanu na dzień 18 maja 2023 r. było to pięć osób, a zadania dotyczące bezpośrednio nadzoru budowlanego wykonywały dwie osoby z uprawnieniami budowlanymi, w tym Inspektor⁶. Posiadały one wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa (jedna osoba) oraz budownictwa i inżynierii środowiska (jedna osoba).

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.

⁶ Ponadto, w PINB zatrudnionych było dwóch pracowników na stanowiskach pomocniczych i księgową (zatrudniona na części etatu).

Prowadzenie rejestrów, dotyczących m.in.: decyzji, zgłoszeń, postanowień wynikających z prawa budowlanego, rozpoczęcia budowy oraz oddania do użytkowania obiektów budowlanych, przypisano w Regulaminie organizacyjnym oraz w zakresach czynności wieloosobowemu stanowisku do spraw inspekcji, orzecznictwa i obsługi prawnej oraz spraw organizacyjno-administracyjnych.

Inspektor wyjaśnił, że stan zatrudnienia w PINB, w połączeniu z dużą liczbą zgłoszeń rozpoczęcia lub zakończenia budowy, pism zawierających zgłoszenia działań naruszających przepisy Prawa budowlanego i obowiązkiem przeprowadzania kontroli okresowych, powodował duże obciążenie pracowników wypełnianiem związanych z tym obowiązków. Podał, że w związku z tym, działania własne, polegające na prowadzeniu ukierunkowanych akcji wyszukiwania samowoli budowlanych były ograniczone. Zwrócił także uwagę na niewystarczające warunki lokalowe. Wyjaśnił również, że PINB dysponuje sprzętem w postaci taśm stalowych, dalmierza laserowego, nawigacji samochodowej, detektora gazu i dziesięcioletnim samochodem (nieprzystosowanym do jazdy terenowej, co utrudniało lub uniemożliwiało dotarcie do miejsca kontroli)⁷.

W kontrolowanym okresie PINB otrzymał na realizację zadań bieżących dotacje w łącznej wysokości 1 323 tys. zł (444 tys. zł w 2020 r., 401 tys. zł w 2021 r. i 478 tys. zł w 2022 r.). Z kwoty tej wydatkowano łącznie 1 250 tys. zł (odpowiednio: 371 tys. zł, 401 tys. zł i 478 tys. zł)⁸. W ocenie Inspektora, były to środki niewystarczające do realizacji zadań PINB, w tym związanych z wykrywaniem samowoli budowlanych i prowadzeniem postępowań w takich sprawach.

Na podstawie informacji ze Starostwa Powiatowego w Szczytnie (dalej: Starostwo) i Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, dotyczących wytypowanych przez NIK 26 pomostów zlokalizowanych przy 15 działkach przyległych do trzech jezior⁹, ustalono, że odnośnie do trzech pomostów dokonano w Starostwie skutecznego zgłoszenia ich budowy, a w przypadku pozostałych 23 w Starostwie nie zarejestrowano zgłoszeń robót budowlanych lub wniosków o wydanie pozwolenia na ich budowę (w przypadku czterech spośród ww. 23 pomostów inwestorzy dokonali skutecznego zgłoszenia wodnoprawnego¹⁰).

Badanie działań kontrolnych podjętych przez PINB w zakresie ww. 23 pomostów, stanowiących potencjalne samowole budowlane wykazało, że do dnia 22 czerwca 2023 r. nie prowadzono postępowań w sprawie ich legalizacji lub rozbiórki.

Inspektor wyjaśnił, że nie posiadał wiedzy, czy w przypadku ww. pomostów dokonano ich skutecznego zgłoszenia lub wydano pozwolenia na ich budowę. Podał także, że postępowania w sprawie samowoli budowlanych dotyczące pomostów, w przypadkach gdy nie można ustalić ich właścicieli, nie mogą zostać zakończone wydaniem decyzji o rozbiórce, ponieważ zgodnie z art. 216 ust. 5 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹¹, urządzenia wodne lub ich części oraz budowle lub ich części znajdujące się na gruntach wodnych stanowią odrębny dla tych gruntów przedmiot własności, a tym samym przepis ten znosi zasadę, zgodnie z którą wszystko, co znajduje się na gruncie dzieli los prawny gruntu. Zwrócił też uwagę na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim (II SA/Go 54/20 z 11 marca 2020 r.) stwierdzający, że Państwowe Gospodarstwo

⁷ W 2020 r. Inspektor wnioskował o zakupienie nowego samochodu, nie określając kwoty zakupu, jednak nie otrzymał środków na ten cel.

⁸ Kwotę 73 tys. zł otrzymaną w ramach dotacji w 2020 r. zwrócono z powodu niewykorzystania zaplanowanej odpłaty emerytalnej.

⁹ Jeziora: Leleskie, Sasek Wielki i Wałpusz.

¹⁰ Informacja uzyskana z PGW Wody Polskie.

¹¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 2625, ze zm.

Wodne Wody Polskie nie mogą być adresatem decyzji nakazującej rozbiórkę samowolnie wykonanego pomostu, ponieważ nie są ani jego właścicielem, ani inwestorem. Wyjaśnił również, że w związku ze znacznym prawdopodobieństwem nieskutecznego działania w przypadkach samowoli budowlanych dotyczących pomostów i duże obciążenie PINB innymi zdaniami, wykrywanie takich samowoli budowlanych nie stanowi priorytetu działań Inspektoratu.

Inspektor wyjaśnił również, że w latach 2020-2022 nie prowadzono szczególnych akcji kontrolnych w celu wykrycia samowoli budowlanych na terenach przyległych do jezior, co w znacznej części związane było z ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID 19, ale także z niewystarczającą liczbą pracowników i zaangażowaniem ich w terminowe prowadzenie bieżących postępowań.

(akta kontroli str. 5-24, 137-148, 168-171, 183-197)

1.2. W kontrolowanym okresie do PINB wpłynęły łącznie 194 pisma z informacjami o potencjalnych naruszeniach przepisów Prawa budowlanego (71 w 2020 r., 51 w 2021 r. i 72 w 2022 r.), z tego: 29 dotyczyło obiektów budowlanych znajdujących się na terenie nieruchomości przylegających do jezior (odpowiednio: pięć, dziewięć i 15).

W związku z ww. pismami Inspektor podjął działania, w wyniku których w 14 przypadkach, po uprzednim przeprowadzeniu kontroli, nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania w sprawie samowoli budowlanej. Natomiast, w pozostałych 15 przypadkach wszczął postępowania administracyjne.

Spośród ww. 29 przypadków, w dwóch sprawach nie przeprowadzono kontroli obiektu wskazanego w informacji¹², a w pozostałych¹³ kontrole takie przeprowadzono w terminie do 169 dni od dnia otrzymania informacji o potencjalnym naruszeniu Prawa budowlanego (w tym dwie kontrole po upływie 100 dni, tj. 169 i 141 dni¹⁴).

Zawiadomienia o wszczęciu postępowań administracyjnych w sprawie samowoli budowlanej wysłano stronom w terminie do 169 dni od dnia pozyskania informacji o możliwości naruszenia Prawa budowlanego. W pięciu przypadkach wysłano je w dniu pozyskania informacji, w ośmiu – w terminie do 100 dni od jej pozyskania, a w dwóch – w terminie ponad 100 dni¹⁵.

Według stanu na 31 maja 2023 r., w rezultacie ww. 15 postępowań wydano siedem decyzji o legalizacji obiektu budowlanego oraz jedną decyzję o rozbiórkę, natomiast pozostałe były w trakcie realizacji.

Analiza dokumentacji wybranych 10 spośród 29 informacji o możliwości naruszenia Prawa budowlanego wykazała, że w pięciu przypadkach udzielono odpowiedzi w terminie przewidzianym w art. 244 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (dalej: Kpa), w trzech – z przekroczeniem tego terminu (w skrajnym przypadku wynosiło to 98 dni od dnia otrzymania pisma), w jednym do 23 czerwca 2023 r. nie udzielono odpowiedzi, a jeden przypadek dotyczył informacji anonimowej.

¹² Opisano w punkcie 1.6 wystąpienia.

¹³ Nie uwzględniono postępowania, którego dokumentacja znajdowała się w sądzie, w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym.

¹⁴ Przyczynami były odpowiednio: niespełnianie przez anonimowy wniosek wymogów formalnych, w związku z czym oględzin nieruchomości dokonano przy okazji wykonywania innych czynności kontrolnych prowadzonych w okolicy; na wniosek właściciela ustalono termin przeprowadzenia kontroli, który umożliwił mu uczestniczenie w czynnościach kontrolnych.

¹⁵ 169 i 101. Przyczynami były odpowiednio: przesunięcie terminu kontroli w związku z zagrożeniami i ograniczeniami wynikającymi z pandemii COVID 19; wniosek dotyczył budynku, który był przedmiotem innego postępowania i jego rozpatrzenie było możliwe dopiero po jego zakończeniu.

¹⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

W Inspektoracie nie prowadzono odrębnych rejestrów spraw dotyczących inwestycji realizowanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior. Sprawy z nimi związane rejestrowano m.in. w rejestrze skarg¹⁷ oraz ewidencjach, których wymóg prowadzenia wynikał przepisów Prawa budowlanego (ewidencje wydanych decyzji, wydanych postanowień, przyjętych zgłoszeń oraz rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych). Ponadto, w Inspektoracie prowadzono teczki poszczególnych gmin, w których gromadzono, w układzie rocznym, informacje dotyczące samowoli budowlanych¹⁸.

(akta kontroli str. 25-32, 142-144, 149-167, 172-176, 199)

1.3. W latach 2020-2022 w PINB zarejestrowano ogółem 2 400 zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych, w tym: 745 w 2020 r., 933 w 2021 r. i 722 w 2022 r. Spośród ww. zawiadomień 66 dotyczyło rozpoczęcia robót budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do jezior (odpowiednio: 17, 19 i 30)¹⁹. Analiza dokumentacji 10 losowo wybranych zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych na przedmiotowych nieruchomościach²⁰ wykazała, że do dnia 2 czerwca 2023 r. PINB nie przeprowadził tam kontroli.

Inspektor wyjaśnił, że niewielkie obiekty budowlane, realizowane pod nadzorem osób posiadających uprawnienia budowlane „w ostatniej kolejności wymagają dodatkowej kontroli przez organu Nadzoru Budowlanego”. Wskazał na zmiany w Prawie budowlanym zwalniające część takich obiektów z obowiązku uzyskiwania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę oraz nadzoru nad ich realizacją przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane.

(akta kontroli str. 34-35, 145-148)

1.4. W związku z wykrytymi w latach 2020-2022 samowolami budowlanymi, Inspektor wydał łącznie 19 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych, w tym pięć dotyczących obiektów znajdujących się na terenie nieruchomości przylegających do jezior: jedno w 2020 r. (dotyczyło budynku letniskowego, którego budowę rozpoczęto w 2020 r. bez uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania skutecznego zgłoszenia), trzy w 2022 r. (dotyczyły: budowy stacji wodnej realizowanej z naruszeniem warunków pozwolenia na budowę, czterech kopuł sklasyfikowanych jako budynki rekreacji indywidualnej, których budowę rozpoczęto w czerwcu 2022 r. bez dokonania skutecznego zgłoszenia oraz dwóch budynków letniskowych z budynkiem gospodarczym) i jedno w 2023 r. (dotyczyło zbiornika bezodpływowego na nieczystości). W przypadku trzech spośród ww. postanowień inwestorzy złożyli zażalenia, w wyniku których jedno postanowienie (wydane w 2020 r.) zostało utrzymane w mocy, a jedno – wydane w 2022 r. i dotyczące czterech budynków rekreacji indywidualnej (kopuły) – zostało uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia (dokumentację sprawy zwrócono PINB w dniu 1 czerwca 2023 r.). Dokumentacja trzeciego postępowania (z 2022 r.), dotycząca dwóch budynków letniskowych i budynku gospodarczego²¹, znajdowała się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie, w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym.

¹⁷ Znajdowały się w nim dane dotyczące treści skargi, nadawcy pisma, dat rozpoznania skargi i odpowiedzi na skargę oraz znaku wszczętego postępowania.

¹⁸ Wskazywano w nich obiekty, których dotyczyły prowadzone sprawy, źródło informacji o samowoli budowlanej oraz uwagi o sposobie załatwienia sprawy.

¹⁹ Z tego 26 dotyczyło budynków mieszkalnych, 25 – budynków letniskowych, trzy – pomostów i 12 – innych obiektów budowlanych.

²⁰ Cztery z nich dotyczyły budynków letniskowych a po trzy – budynków mieszkalnych i pomostów,

²¹ Postanowienie PINB o wstrzymaniu robót budowlanych z 17 maja 2022 r. zostało utrzymane w mocy przez organ odwoławczy. Inspektor wydał 6 października 2022 r. decyzję o rozbiórce obiektu, od której złożono odwołanie.

Analiza dokumentacji czterech spośród pięciu ww. postępowań²² wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku postępowanie prowadzono zgodnie z przepisami Kpa, m.in. informując strony o jego wszczęciu i możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym, wszczęcie postępowanie poprzedziły kontrole na miejscu budowy przeprowadzone przez pracowników PINB, a wydane postanowienia zawierały wszystkie elementy wymagane zapisami Prawa budowlanego i Kpa,
- przyczyną podjęcia przez Inspektora działań był informacje uzyskane od: Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego (w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym dotyczącym decyzji Starosty Szczycieńskiego o zgłoszeniu sprzeciwu do zamiaru prowadzenia robót budowlanych), Burmistrza Pasymia (niezgodność realizowanej inwestycji z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazującego teren inwestycji polegającej na budowie bezodpływowego zbiornika na ścieki jako teren ogródków działkowych z zakazem wznoszenia budynków), osoby fizycznej (prowadzenie prac budowlanych bez wymaganego ich zgłoszenia) oraz inwestora zainteresowanego dostosowaniem budowy do wymogów Prawa budowlanego,
- kontrole inwestycji przeprowadzono w terminie do 40 dni od daty otrzymania ww. informacji, a postanowienia wydano w terminie od 30 do 41 dni od przeprowadzenia kontroli w terenie,
- w jednym przypadku, w trakcie prowadzonego postępowania dodatkowo wystąpiono o informacje do dwóch jednostek samorządu terytorialnego.

Według stanu na 30 maja 2023 r. w przypadku:

- budowy zbiornika bezodpływowego – trwało postępowanie legalizacyjne,
- budowy budynku letniskowego – Inspektor umorzył w całości prowadzone postępowanie z powodu uchylenia przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego decyzji Starosty Szczycieńskiego o wniesieniu sprzeciwu w sprawie wykonania robót budowlanych,
- budowy stacji wodnej – na inwestora nałożono obowiązek dostarczenia do 31 grudnia 2023 r. zamiennego projektu architektoniczno-budowlanego,
- budowy czterech kopuł sklasyfikowanych jako budynki rekreacji indywidualnej – postanowienie Inspektora o wstrzymaniu prac budowlanych zostało uchylone przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: WINB), zostało przekazane Inspektorowi do ponownego rozpatrzenia²³.

Inspektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 nie wystąpiły przypadki, w których stwierdzono wykonywanie prac budowlanych pomimo wydanego postanowienia o ich wstrzymaniu.

(akta kontroli str. 30-32, 36-59, 149-167)

1.5. W okresie objętym kontrolą Inspektor prowadził, na podstawie art. 49 i 49f Prawa budowlanego, łącznie 22 postępowania dotyczące legalizacji obiektów budowlanych, w tym 19 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o ich legalizacji (jedno w 2020 r., sześć w 2021 r. i 12 w 2022 r.)²⁴. Spośród ww. 19 postępowań, 16 przeprowadzono w trybie uproszczonym, na podstawie art. 49f Prawa budowlanego (sześć w 2021 r. i 10 w 2022 r.), z tego sześć postępowań dotyczyło

²² Stan na 30 maja 2023 r. Dokumentacja postępowania dotyczącego postępowania w sprawie wstrzymania robót budowlanych przy budowie dwóch budynków letniskowych z budynkiem gospodarczym znajdowała się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie w związku z prowadzonym postępowaniem odwoławczym.

²³ Po zwrocie 1 czerwca 2023 r. przez WINB dokumentacji postępowania, Inspektor powiadomił inwestora, pismem z 20 czerwca 2023 r., o zamiarze kontroli przedmiotowych obiektów budowlanych, przewidywanej na 19 lipca 2023 r.

²⁴ Sześć z nich dotyczyło obiektów znajdujących się na terenie nieruchomości przylegających do jezior.

legalizacji obiektów budowlanych znajdujących się na terenie nieruchomości przyległych do jezior (po trzy w 2021 r. i 2022 r.)²⁵. Ponadto, w styczniu 2023 r. Inspektor wszczął postępowanie legalizacyjne dotyczące zbiornika bezodpływowego na nieczystości zbudowanego w 2020 r.

Analiza dokumentacji sześciu postępowań zakończonych wydaniem decyzji legalizacyjnej wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- legalizacji dokonano na wniosek strony,
- nałożono na wnioskodawców obowiązek przedłożenia we wskazanym terminie²⁶ oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej budynku i ekspertyzy technicznej,
- wydane przez Inspektora decyzje legalizacyjne zawierały wszystkie elementy wymagane przepisami Kpa i ich kopie zostały przekazane Staroście Szczygieńskiemu oraz wójtom gmin właściwych dla lokalizacji zalegalizowanego obiektu budowlanego.

W pięciu przypadkach przeprowadzono kontrole obiektów wskazanych we wnioskach o legalizację, w tym w czterech – po wpływie do PINB wniosku o legalizację, a w jednym – kontrolę taką przeprowadzono po otrzymaniu od Nadleśnictwa Korpele zawiadomienia o bezprawnym wyprowadzeniu rur kanalizacyjnych na teren znajdujący się w zarządzie tego Nadleśnictwa²⁷. W każdym z tych przypadków właściciele kontrolowanych obiektów budowlanych byli informowani o zamiarze i terminie przeprowadzenia kontroli. Decyzje o legalizacji obiektów wydano w terminie od 13 do 126 dni od dnia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie samowoli budowlanej²⁸.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą Inspektor przeprowadził postępowanie dotyczące legalizacji pomostu zbudowanego przed 1975 r. na jeziorze Warchały. Do złożonego w listopadzie 2021 r. wniosku o legalizację tego pomostu wnioskodawca załączył postanowienie PGW Wody Polskie z lipca 2021 r. o uznaniu ww. pomostu za legalny oraz umowę użytkowania gruntu na potrzeby ww. pomostu, zawartą z PGW Wody Polskie w październiku 2021 r. wraz z protokołem zdawczo-odbiorczym tego gruntu²⁹. We wrześniu 2022 r., na wniosek właściciela, Inspektor wydał decyzję o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie pomostu. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdził m.in., że pomost powstał bez wymaganego pozwolenia przed 1 stycznia 1975 r., a decyzję wydano na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane³⁰ w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³¹. Decyzję tę wydano 112 dni od dnia wszczęcia przedmiotowego postępowania.

Inspektor wyjaśnił, że w przypadku dwóch spośród ww. siedmiu postępowań nie przeprowadzono kontroli legalizowanego obiektu, ponieważ w jednym przypadku dostarczona przez właściciela dokumentacja fotograficzna „odwzorowywała stan techniczny budynku adekwatny do zadeklarowanego terminu budowy”, a w drugim – ówczesny Inspektor Nadzoru Budowlanego posiadał wiedzę z własnych obserwacji, że pomost wybudowany przed 1975 r. znajdował się „w tym miejscu od ponad 20 lat”.

²⁵ Trzy z tych postępowań dotyczyły legalizacji budynków mieszkalnych, dwa – budynków letniskowych i jedno – pomostu.

²⁶ Wynosił on od 60 do 150 dni.

²⁷ W trakcie kontroli pracownicy PINB stwierdzili posadowienie na wskazanej działce budynku letniskowego zbudowanego około 1980 r. bez wymaganego pozwolenia.

²⁸ 13, 20, 48, 82, 121 i 126 dni.

²⁹ Do wniosku załączono także decyzję Wójta Gminy Jedwabno z kwietnia 2021 r. o warunkach zabudowy wraz z geodezyjną inwentaryzacją pomostu, opinię techniczną i oświadczenie wnioskodawcy o zabudowaniu pomostu przed 1975 r.

³⁰ Dz. U. Nr 38, poz. 229, ze zm.

³¹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1333 z dnia 3 sierpnia 2020 r.

Podał również, że w okresie objętym kontrolą weryfikacji danych dotyczących daty powstania obiektów budowlanych dokonywano m.in. poprzez oświadczenia osób postronnych, dostarczane przez właścicieli fotografie z okresu po zakończeniu budowy, oględziny obiektów budowlanych, archiwalne fotografie lotnicze i analizę fotografii lotniczych aplikacji Google Earth.

(akta kontroli str. 60-94, 142-144, 203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trzech spośród 10 analizowanych przypadków otrzymania przez Inspektora, w latach 2020-2022, informacji o potencjalnych naruszeniach przepisów Prawa budowlanego, Inspektor nie udzielił autorom tych informacji odpowiedzi dotyczącej sposobu załatwienia wniosku w terminie przewidzianym w art. 244 §1 Kpa, tj. nie później niż w ciągu miesiąca. Odpowiedzi takich udzielono w terminach 41, 44 i 98 dni od daty otrzymania wniosku (wplynęły do PINB odpowiednio: 16 lipca 2021 r., 30 maja 2022 r. i 3 października 2022 r.). Nie zawiadomił ich także, wbrew postanowieniom art. 245 Kpa, o przewidywanym terminie załatwienia wniosku. Ponadto, w kolejnym z 10 ww. przypadków, do 23 czerwca 2023 r. Inspektor nie udzielił odpowiedzi na wniosek Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego, który wpłynął do PINB 15 kwietnia 2022 r. Nie zawiadomił też tego Urzędu, mimo wymogu określonego w art. 245 Kpa, o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia.

Inspektor wyjaśnił, że ww. wnioski zaliczył, zgodnie z wytycznymi Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, do kategorii pism informujących o łamaniu przepisów Prawa budowlanego złożonych przez osobę lub organ administracji, który nie jest stroną postępowania w sprawie, której dotyczy zawiadomienie i w związku z tym, nie mają tu zastosowania przepisy art. 237 i 238 Kpa. Podał także, że aby uniknąć sytuacji nieudzielenia odpowiedzi m.in. na takie pisma, w listopadzie 2022 r. w PINB założono osobny rejestr pism, które mogą być uznane za skargi w rozumieniu Kpa i udzielanych na nie odpowiedzi, niezależnie od kategorii pisma.

(akta kontroli str. 172, 199-202)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Inspektor prawidłowo wydawał postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych i decyzje nakazujące rozbiórkę lub legalizację samowoli budowlanych posadowionych na terenie nieruchomości przyległych do jezior. Niezwłocznie reagował na otrzymywane informacje, wskazujące na możliwość naruszenia przepisów Prawa budowlanego w związku budową obiektów na nieruchomościach przyległych do jezior. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niepoinformowaniu czterech autorów takich informacji o terminie załatwienia wniosku, a jednego z nich także o podjętych na jego wniosek działaniach.

OBSZAR

2. Egzekwowanie likwidacji samowoli budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2020-2022 Inspektor wydał łącznie 25 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części (13 w 2020 r., trzy w 2021 r. i dziewięć w 2022 r.), z tego trzy decyzje dotyczyły obiektów położonych na terenie nieruchomości przylegających do jezior (dwie w 2020 r., wydane z powodu złego stanu technicznego budynków i jedna w 2022 r., dotycząca obiektów uznanych za samowolę budowlaną³²).

³² Dotyczyła opisanych w punkcie 1.4 wystąpienia sprawy dwóch budynków letniskowych i budynku gospodarczego.

Analiza znajdującej się w PINB dokumentacji dotyczącej ww. sprawy samowoli budowlanej³³ wykazała, że w maju 2022 r. Inspektor wydał postanowienie o wstrzymaniu robót, a w październiku 2022 r. decyzję o rozbiórce dwóch budynków letniskowych, budynku gospodarczego i bezodpływowego zbiornika na ścieki, znajdujących na terenie nieruchomości położonej w gminie Dźwierzuty. Uzasadził to niezłożeniem przez inwestorów dokumentów umożliwiających legalizację ww. obiektów budowlanych i utrzymaniem w mocy, przez WINB, ww. postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych. Od decyzji nakazującej rozbiórkę inwestorzy złożyli odwołanie do WINB³⁴, a ten w listopadzie 2022 r. uchylił decyzję Inspektora „tylko i wyłącznie” z powodu konieczności doprecyzowania jej sentencji w kontekście przedmiotu rozbiórki „tak, by jasnym dla zobowiązanych był zakres nałożonego obowiązku” i nakazał wydaną przez siebie decyzją 30 listopada 2022 r. rozbiórkę ww. obiektów budowlanych. Na decyzję WINB inwestor złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (dalej: WSA). Została ona oddalona przez WSA w kwietniu 2023 r.³⁵

Po wydaniu ww. decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego Inspektor dwukrotnie przeprowadził kontrole jej wykonania – 17 maja 2023 r. i 7 czerwca 2023 r. (stwierdzono, że do tego czasu usunięto jeden budynek letniskowy). Nie przeprowadzał, natomiast w ww. okresie wykonań zastępczych rozbiórki obiektu budowlanego.

Jak wyjaśnił Inspektor, w okresie objętym kontrolą nie stosował wykonań zastępczych rozbiórki obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 37-42, 95-136, 145-167)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dotyczące egzekwowania likwidacji samowoli budowlanych, podejmowane przez Inspektora w latach 2020-2022.

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

Opis stanu
faktycznego

Analiza dokumentacji 13 spraw zakończonych wydaniem przez Inspektora, w latach 2020-2022, decyzji o legalizacji obiektu budowlanego, decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych i nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, wymienionych w punktach 1. i 2. niniejszego wystąpienia, wykazała m.in., że prowadząc takie postępowania Inspektor współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego, organem administracji architektoniczno-budowlanej, Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Prokuraturą, sądami i Policją. Współpraca ta polegała, przede wszystkim, na wymianie informacji dotyczących postępowań prowadzonych przez Inspektora i ww. organy. W trzech spośród ww. 13 przypadków Inspektor zwracał się m.in. do Starosty i dwóch urzędów gmin o informacje dotyczące udzielenia pozwolenia na budowę lub przyjęcia zgłoszenia o zamiarze wykonania robót budowlanych, a w dwóch przypadkach udzielił odpowiedzi na pisma związane z postępowaniami prowadzonymi przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki

³³ Pełna dokumentacja sprawy znajdowała się w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Olsztynie.

³⁴ Po złożeniu odwołania, 21 października 2021 r. Inspektor dokonał oględzin terenu budowy. Potwierdziły one rozmieszczenie na terenie działki obiektów wymienionych w decyzji nakazującej ich rozbiórkę.

³⁵ W sprawie obiektów budowlanych, których dotyczyła decyzja nakazująca rozbiórkę wydana przez Inspektora, postępowanie prowadziła także Policja. Dotyczyło ono naruszenia przepisów dotyczących Obszaru Krajobrazu Chronionego Pojezierza Olsztyńskiego. Inspektor przekazywał Komendzie Powiatowej Policji w Szczytnie wymagane przez nią dokumenty dotyczące przedmiotowej inwestycji.

(zapytanie o prowadzenie prac budowlanych na terenie wskazanej nieruchomości³⁶) i Komendę Powiatową Policji w Szczytnie (zapytanie o złożenie wniosku o legalizację obiektu budowlanego). Ponadto, Inspektor przekazywał Staroście Szczycieńskiemu oraz właściwym jednostkom samorządu terytorialnego kopie decyzji i postanowień wydanych w związku z prowadzonymi przez niego postępowaniami dotyczącymi obiektów budowlanych na terenach nieruchomości przylegających do jezior.³⁷

W kontrolowanym okresie Inspektor uczestniczył w kontroli przeprowadzanej wspólnie z Państwową Strażą Pożarną, jednak kontrola ta nie dotyczyła obiektu znajdującego się na nieruchomości przylegającej do jeziora.

Inspektor wyjaśnił, że „współpraca z innymi instytucjami była prawidłowa, ograniczała się do wymiany posiadanych informacji” i nie dotyczyła w szczególności sposobu kontroli inwestycji na terenach przylegających do jezior.

(akta kontroli str. 37-42, 63-70, 149-167, 177-182)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania dotyczące współpracy z innymi organami, podejmowane przez Inspektora w latach 2020-2022, przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem Prawa budowlanego.

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:

Wnioski

Terminowe rozpatrywanie wniosków w sprawie usunięcia naruszeń Prawa budowlanego, a w przypadku braku możliwości ich rozpatrzenia w terminie, o którym mowa w art. 244 Kpa, informowanie o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia oraz przewidywanym terminie ich załatwienia.

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 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.

³⁶ Przeprowadzono oględziny terenu.

³⁷ W latach 2020-2022 Inspektor współpracował także z Wojewódzkim Konserwatorem Ochrony Przyrody, Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska i Wojewódzkim Konserwatorem Ochrony Zabytków. Sprawy, w ramach których wymieniano informacje z ww. organami nie dotyczyły obiektów na nieruchomościach przyległych do jezior.

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, 29 czerwca 2023 r.

Kontroler
Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
p.o. Dyrektor
Piotr Górny

.....
podpis