



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.02.2015
P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Bartosz Kościukiewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94987 z dnia 29 czerwca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Mrągowie, ul. Królewiecka 60A, 11-700 Mrągowo (dalej PINB).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Teresa Bonikowska, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej Powiatowy Inspektor). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK działania PINB w zakresie wykrywania w latach 2011-2015 samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora były niewystarczające¹. Również niewystarczające były podejmowane przez PINB działania związane z realizacją wniosków pokontrolnych w związku z otrzymanym wystąpieniem pokontrolnym w 2011 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

PINB z własnej inicjatywy nie przeprowadził żadnej kontroli dotyczącej samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Przeprowadzone one zostały jedynie w związku z otrzymanymi skargami (dotyczyło to kontroli trzech obiektów). Ponadto PINB, nie dotrzymując obowiązujących terminów załatwienia sprawy, nierzetelnie załatwił wniosek Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie (dalej RZGW) w sprawie wybudowanych 52 drewnianych pomostów oraz umocnień brzegu bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego na działce jeziora Dłużec. Pozostałe działania w tym zakresie, PINB prowadził wyłącznie w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK z marca 2011 r. Niewystarczający zakres działań dotyczących wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa i stanowiących wody publiczne potwierdziły przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny fragmentów linii brzegowej działek stanowiących własność Skarbu Państwa, oznaczonych jako jeziora Dłużec oraz Inulec, podczas których stwierdzono 45 obiektów i urządzeń wzniesionych lub umieszczonych na nich z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej Prawo budowlane).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

W zakresie wykonania wspomnianego wniosku pokontrolnego z 2011 r. PINB pomimo sukcesywnego otrzymywania informacji ze Starostwa Powiatowego w Magowie (dalej Starostwo) nie podjął dalszych działań w zakresie zbadania legalności wybudowania 33 urządzeń wodnych w świetle przepisów Prawa budowlanego. Natomiast w przypadku 12 obiektów niebędących urządzeniami wodnymi PINB podjął należyte działania w ramach realizacji wniosku pokontrolnego doprowadzając m.in. do wydania jednego pozwolenia na użytkowanie, wydania jednego nakazu rozbiórki, potwierdzenia legalności wybudowania dwóch obiektów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z § 5 ust. pkt 1 Regulaminu organizacyjnego PINB (dalej Regulamin) zatwierdzanie planów kontroli należało do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora. W latach 2011-2015 w PINB nie sporządzano rocznych planów kontroli.

Regulamin organizacyjny nie zawierał zapisów w zakresie procedur sporządzania i zatwierdzania rocznych planów kontroli, zaś PINB nie opracował odrębnych procedur w ww. zakresie.

Z przeprowadzonych w ww. latach kontroli nie sporządzono okresowych sprawozdań.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

Ustalone nieprawidłowości

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

1. W badanym okresie nie sporządzano rocznych planów kontroli, do czego zobowiązywał § 5 ust. pkt 1 Regulaminu, który stanowił, że zatwierdzanie tych planów należało do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora.

(dowód: akta kontroli str. 4, 12-16)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że plany te nie zostały sporządzone ponieważ nie byłyby realizowane z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe PINB, wynikające z zatrudnienia tylko jednego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

2. W PINB nie sporządzano również okresowych sprawozdań z działalności Inspektora Nadzoru Budowlanego. Obowiązek sporządzenia tych sprawozdań wynikał z § 10 ust 1 pkt 4 Regulaminu, który stanowił, że do zakresu działań Inspektora Nadzoru Budowlanego należy m.in. przygotowanie okresowych sprawozdań z działalności stanowiska wraz z wnioskami wynikającymi z przeprowadzonych inspekcji w terminach wyznaczonych przez Powiatowego Inspektora.

Za sporządzanie ww. sprawozdań odpowiadał, zgodnie z zakresem czynności, Inspektor Nadzoru Budowlanego, który wyjaśnił, że nie sporządził ww. sprawozdań ponieważ Powiatowy Inspektor nie wyznaczył terminu na ich sporządzenie.

(dowód: akta kontroli str. 11-20)

Natomiast Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że posiadał pełną wiedzę i nadzór nad pracą Inspektora Nadzoru Budowlanego. Podał również, że dotychczas nie było uzasadnionej potrzeby wyznaczania ww. pracownikowi terminu na przygotowanie okresowych sprawozdań z działalności.

(dowód: akta kontroli str. 21-22)

Opis stanu faktycznego

1.2. W okresie od stycznia 2011 r. do października 2012 r. w PINB zatrudnionych było pięciu pracowników na 5 etatach, zaś od listopada 2012 r. do dnia zakończenia kontroli zatrudnienie zmniejszono do 4,5 etatu (zmniejszono etat pracownika zatrudnionego na stanowisku orzeczniczo-prawnym).

(dowód: akta kontroli str. 23)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zmniejszenie zatrudnienia było podyktowane koniecznością wynikającą z przyznanych środków finansowych na funkcjonowanie PINB. Podała również, że realizacja zadań PINB została dostosowana do możliwości kadrowych i finansowych.

Zdaniem Powiatowego Inspektora przyznane środki finansowe były adekwatne do możliwości kadrowych.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zdaniem NIK zatrudnienie w PINB oraz przyznawane środki finansowe na jego funkcjonowanie były niewystarczające na pełną realizację zadań. Ustalono bowiem, że m.in. w udzielonych odpowiedziach w związku ze złożonymi do PINB wnioskami o podjęcie kontroli, sam Powiatowy Inspektor podał, że nie dysponuje wystarczającymi środkami finansowymi i zasobami kadrowymi. I tak np. w odpowiedzi PINB do:

- NIK w 2011 r. Powiatowy Inspektor podał, że z uwagi na ograniczone i corocznie zmniejszane środki finansowe na działanie PINB, realizacja wniosku pokontrolnego z 2011 r. będzie podejmowana sukcesywnie w ramach posiadanych środków finansowych i możliwości kadrowych (do 30 czerwca 2015r. PINB nie zrealizował w pełni wniosku pokontrolnego),
- RZGW w 2013 r. Powiatowy Inspektor wskazał, że PINB nie dysponuje środkami finansowymi oraz zasobami osobowymi pozwalającymi na prowadzenie wnioskowanych 52 postępowań.

(dowód: akta kontroli str. 52, 202)

Opis stanu faktycznego

PINB do pracy w terenie dysponował m.in. samochodem służbowym (osobowym) oraz aparatem fotograficznym. Zdaniem Powiatowego Inspektora sprzęt, jakim dysponował PINB, był wystarczający do realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

1.3. W latach 2011-2015 PINB prowadził wyłącznie kontrole o charakterze doraźnym, dotyczące naruszenia przepisów Prawo budowlanego.

W ww. okresie (do 30 czerwca) PINB przeprowadził łącznie 998 kontroli (w tym 4 dotyczyło samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora), i tak: w 2011 r. przeprowadzono 139 kontroli, w 2012 r. – 149, w 2013 r. – 223 (w tym 4 dotyczące samowoli budowlanych), w 2014 r. – 300 (29) i w 2015 r. – 187 kontroli (14).

W PINB nie była prowadzona ewidencja przeprowadzonych kontroli z podziałem na kontrole podjęte w wyniku otrzymanych skarg i wniosków oraz podjęte z własnej inicjatywy PINB.

(dowód: akta kontroli str. 26-31)

1.4. W okresie objętym kontrolą do PINB wpłynęło łącznie 164 skargi i wnioski, w tym trzy złożone były przez osobę fizyczną oraz RZGW i dotyczyły samowoli

budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi, i tak w przypadku:

- jez. Dłużec (dz. ew. nr 653 obręb Dłużec Gmina Piecki) w 2013 r. wpłynęły dwie skargi dotyczące wybudowania, na wysokości nieruchomości przyległej o nr 202/4, dwóch obiektów budowlanych (altany ogrodowej i budynku gospodarczego); w wyniku prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie ww. samowoli budowlanych wydano dwie decyzje nakazujące rozbiórkę ww. obiektów budowlanych;
- jez. Mikołajskiego (dz. ew. nr 190 obręb m. Mikołajki Gmina Mikołajki) w 2013 r. wpłynęła jedna skarga dotycząca zbadania legalności wybudowania pomostów pływających wraz z platformą pływającą; skargę uznano za bezzasadną ponieważ pomost pływający nie jest trwale połączony z gruntem, zatem nie stanowi obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 54)

Skargi i wnioski rejestrowane były w rejestrze skarg i wniosków i rozpatrywane przez Inspektora Powiatowego.

Analiza trzech postępowań wszczętych w wyniku skarg dotyczących samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa wykazała, że skargi te rozpatrzono rzetelnie, bez zbędnej zwłoki oraz zgodnie z przepisami ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej Kpa), bowiem:

- w dwóch przypadkach dokonano oględzin na wskazanych w skargach działkach,
- ustalono strony postępowania (właściciela działki oraz zarządzającego jeziorem),
- wszczęto postępowania w sprawie oraz zawiadomiono strony o wszczęciu tych postępowań (art. 61 Kpa),
- decyzje o nakazie rozbiórki wydano w terminie określonym w art. 35 § 1 i 3 Kpa,
- wydane decyzje zawierały wszystkie elementy wymagane określone w art. 107 § 1 Kpa, tj. m.in. podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o trybie odwołania.

(dowód: akta kontroli str. 54-68)

W dniu 15 kwietnia 2013 r. do PINB wpłynął wniosek RZGW o wszczęcie postępowania administracyjnego w związku z wybudowaniem bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego 52 drewnianych pomostów oraz umocnień brzegu na działce nr 653 obręb Dłużec Gmina Piecki, stanowiącej jezioro Dłużec.

(dowód: akta kontroli str. 46-50)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Powyższy wniosek, nie został zarejestrowany w rejestrze skarg i wniosków, co stanowiło naruszenie art. 254 Kpa, w którym określono, że wnioski składane do organów państwowych rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 34-43)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 34-45)

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Wniosek ten, ze względu na właściwość, przekazano Staroście Mragowskiemu (dalej Starosta) po upływie 162 dni od dnia jego wpływu do PINB, o czym 10 września 2013 r. poinformowano wnioskodawcę (przekazanie wniosku do Starosty nastąpiło w dniu 24 września 2013 r.) O sposobie załatwienia ww. wniosku powiadomiono RZGW po upływie 148 dni od dnia jego złożenia. Było to niezgodne z 237 § 1 Kpa, którym stanowi, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, zaś w przypadku niezacławienia skargi w terminie, należało, w myśl art. 237 § 4, zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36-38 Kpa).

(dowód: akta kontroli str. 46-53)

Skutkiem takiego działania były przewlekłość w załatwieniu wniosku.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie uznał pisma RZGW za wniosek, o którym mowa w przepisach Kpa oraz, że w związku z tym nie ma żadnych przepisów w Kpa o obowiązujących w tym przypadku terminach.

(dowód: akta kontroli str. 44-45)

Opis stanu
faktycznego

1.5. Jak podał Powiatowy Inspektor działania PINB mające na celu wykrycie samowoli budowlanych były inicjowane w wyniku zawiadomień pochodzących m.in. od organów ścigania, z urzędów oraz ze skarg i wniosków, a także z własnej inicjatywy. Działania te w szczególności polegały na ustaleniu podmiotu odpowiedzialnego za samowolę budowlaną, przeprowadzeniu kontroli, ustaleniu przedmiotu i zakresu naruszenia przepisów prawa oraz wdrożeniu procedury legalizacyjnej zgodnie z Prawem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

1.6. W badanym okresie PINB przeprowadził cztery procedury naprawcze (postępowania administracyjne), związane z samowolami budowlanymi na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora. Prowadzone one były na wniosek:

- osoby fizycznej – dwa postępowania dotyczące samowoli budowlanych polegających na wybudowaniu altany ogrodowej oraz budynku gospodarczego na działce nr 653 w obrębie Dłużec na wysokości działki nr 202/4; postępowania zakończyły się wydaniem dwóch decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów wybudowanych odpowiednio bez pozwolenia na budowę oraz bez dokonania zgłoszenia zamiaru ich wykonania, o którym mowa w art. 29 ust 1 pkt 2 Prawa budowlanego; w lutym 2014 r. wystawiono dwa upomnienia z wezwaniem zobowiązanego do rozebrania tych obiektów, po czym skierowano dwa tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym do przymusowego wykonania ich rozbiórki,
- Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej Zarząd Zlewni w Giżycku – te same ww. dwa postępowania,
- Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Olsztynie – dwa postępowania dotyczące zbadania legalności wybudowania na działce nr 396 obręb Probank, na wysokości działki nr 75/1, budynku gospodarczego oraz domu letniskowego, a także na wysokości działki nr 3 i 4, domu letniskowego, hangaru blaszanego oraz wiaty drewnianej; przeprowadzone postępowania zakończyły się wydaniem dwóch decyzji nakazujących rozbiórkę domu letniskowego na działce nr 396 obręb Probank wybudowanego bez pozwolenia na budowę na wysokości działki nr 75/1 oraz wiaty drewnianej na działce nr 396 obręb Probank na wysokości działki nr 4 bez dokonania zgłoszenia zamiaru ich wykonania; w obu przypadkach PINB został poinformowany przez zobowiązanych o wykonaniu decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 55-98).

1.7. Przeprowadzone oględziny fragmentów linii brzegowej jezior Dłużec (działka nr 653, będąca w trwałym zarządzie RZGW) i Inulec (działka nr 98, będąca w trwałym zarządzie Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego), na wysokości nieruchomości przyległych do tych jezior (11 nieruchomości przyległych do jeziora Dłużec w miejscowości Dłużec i 21 - do jeziora Inulec w miejscowości Żelwąg) wykazały, że na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora m.in.:

- wykonane zostały grodzienia w szczególności na przedłużeniu granic nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od naturalnej linii brzegu; przy jeziorze Dłużec wygrozdzenie powierzchni gruntu Skarbu Państwa przez grodzienia sąsiadujących nieruchomości wynosiła 1 574m², i tak np. przy działce nr 419/9 wynosiła ona 533,7 m²; przy jeziorze Inulec wygrozdzona powierzchnia gruntu Skarbu Państwa wynosiła 2 422m², i tak np. przy działce nr 104 wynosiła ona 487,5m²,
- zlokalizowane były obiekty budowlane takie jak stałe i pływające pomosty drewniane, drewniane wiaty, część budynku gospodarczego,
- wykonane były umocnienia brzegu za pomocą materiałów takich jak kamień polny, deski, blacha i siatka stalowa,
- umocnione były skarpy za pomocą desek, drewnianych kołków i kamieni polnych.

Łącznie na ww. jeziorach stwierdzono 40 obiektów budowlanych (urządzeń wodnych) wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa, w tym:

- 10 przy ośmiu nieruchomościach przyległych do jeziora Dłużec,
- 30 przy 16 nieruchomościach przyległych do jeziora Inulec.

Na dziewięć z nich wydano pozwolenia wodnoprawne, w tym:

- dwa urządzenia zlokalizowane na jeziorze Dłużec ujęto w pozwoleniach wodnoprawnych wydanych przez Naczelnika Gminy Piecki,
- siedem urządzeń zlokalizowanych na jeziorze Inulec ujęto w sześciu pozwoleniach wodnoprawnych wydanych przez Starostę.

W pozostałych 31 przypadkach obiekty budowlane wybudowano bez wymaganego pozwolenia wodnoprawnego, w tym osiem urządzeń przy siedmiu nieruchomościach przyległych do jeziora Dłużec oraz 23 urządzenia przy 13 nieruchomościach przyległych do jeziora Inulec.

Ustalone w toku oględzin obiekty budowlane i urządzenia wodne usytuowane były na gruntach Skarbu Państwa stanowiących działkę jeziora w następujących miejscach:

- Jezioro Dłużec, na wysokości działki ewidencyjnej nr:
 - 419/8 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 35,2m; budynek gospodarczy o wymiarach około 1,1x3,1m,
 - 656/1 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 14,1m,
 - 656/2 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 40,6 m z unoszoną częścią pomostu,
 - 357 – kąpielisko,
 - 356/1 – pomost drewniany pływający z drewnianą kładką stanowiącą dojście do tej jednostki o łącznej długości 7,9m oraz pomost drewniany pływający wraz z kładką łączącą ten pomost z umocnieniem brzegu wykonanym z drewnianych belek o łącznej długości 7,4 m; część pływająca ograniczona drewnianymi słupkami mocowanymi do dna jeziora; mury oporowe stanowiące umocnienie zejścia,

- 355/5 – pomost drewniany pływający oraz kładka łącząca ten pomost z brzegiem o łącznej długości 6,4m; część pływająca ograniczona drewnianymi słupkami mocowanymi do dna jeziora; drewniane i kamienne umocnienia skarpy,
- 355/4 – pomost drewniany pływający oraz kładka łącząca ten pomost z brzegiem o łącznej długości 5,3m; drewniane i kamienne umocnienia skarpy,
- Jezioro Inulec, na wysokości działki ewidencyjnej nr:
 - 117 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości 18,7m; wiata o konstrukcji drewnianej o powierzchni zabudowy 13,4m²,
 - 115/2 – umocnienie brzegu stalową blachą o długości 9,76m,
 - 115/3 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 29,4m,
 - 105 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 22,3m; wiata o konstrukcji drewnianej o powierzchni zabudowy 13,6m²,
 - 101 – częściowo rozebrany drewniany pomost w kształcie litery L,
 - 122/2 – pomost drewniany w kształcie prostokąta o długości 3,6m, umocnienie brzegu z kamienia polnego o długości 1,4 m oraz drewniane umocnienie brzegu o długości 17,6m, pomost drewniany w kształcie litery T o długości 11,93m; wiatę o konstrukcji drewnianej o powierzchni 16,0m²,
 - 123/2 – pomost metalowo drewniany w kształcie prostokąta o długości 3,4m, umocnienie brzegu kamieniem polnym oraz elementami drewnianymi o łącznej długości 8,6m,
 - 123/3 – pomost drewniany w kształcie prostokąta o długości 3,4m oraz umocnienie brzegu elementami drewnianymi i kamieniem polnym o długości 3,1m,
 - 124 – pomost drewniany w kształcie sześcioboku foremnego o długości około 4,7m, z wiatą o konstrukcji drewnianej krytej strzechą, z umocnionym dojściem z kamienia polnego o powierzchni około 0,5m², pomost drewniany w kształcie litery L o długości około 21,0m, z wiatą o konstrukcji drewnianej oraz umocnienie brzegu elementami drewnianymi oraz siatką stalową o długości 16,1m,
 - 125 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości 18,4m, pomost drewniany w kształcie prostokąta o długości 4,8m z wiatą o konstrukcji drewnianej krytej strzechą, z trzema ścianami częściowo przeszklonymi oraz umocnienie brzegu stalową siatką o długości 4,2m,
 - 127/1 – pomost drewniany w kształcie litery L o długości 11,6m,
 - 127/2 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 15,1m,
 - 128/1 – pomost drewniany w kształcie litery T o długości 12,9m, pomost drewniany w kształcie prostokąta o długości 8,5m,
 - 131 – odwodnienie liniowe otwarte z kształtek betonowych, o długości 4,3m, prostopadłe do linii brzegowej jeziora oraz kąpielisko usypane z piasku.

Również Starosta Mrągowski (organ administracji architektoniczno-budowlanej) w odniesieniu do tych obiektów nie wydawał pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, jak również nie otrzymał zgłoszeń o zamiarze ich wybudowania (art. 30 ust. 1 tej ustawy).

(dowód: akta kontroli str. 99-201, 246-248)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność PINB w przypadku stwierdzenia samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

2. Realizacja wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu pokontrolnym z marca 2011 r. Najwyższa Izba Kontroli wniosła o zbadanie legalności wybudowania 49 obiektów budowlanych, znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora i podjęcie działań zmierzających do rozbiórki lub legalizacji tych obiektów.

W piśmie PINB z 7 stycznia 2013 r. (dotyczącym realizacji wniosku i wykorzystania uwag) poinformowano NIK o dokonaniu analizy ww. obiektów, ustaleniu właścicieli działek, przy których wykonano te obiekty, a także o przekazaniu Staroście do zbadania legalności wybudowania 37 obiektów będących urządzeniami wodnymi, które w ocenie PINB wymagały uzyskania pozwolenia wodnoprawnego. Odnośnie pozostałych obiektów budowlanych PINB poinformował, że w 2013 r. zostanie wdrożone postępowanie legalizacyjne.

(dowód: akta kontroli str. 202-207)

Analiza dokumentacji wykazała, że w okresie od marca 2013 r. do marca 2014 r. PINB otrzymał informacje ze Starostwa dotyczące legalności wybudowania ww. obiektów. I tak, spośród 37 obiektów będących także urządzeniami wodnymi (pomosty, slipy i umocnienia brzegu) w przypadku:

- 15 wydano pozwolenie wodnoprawne, z czego odnośnie trzech obiektów została także wydana decyzja nakazująca likwidację części urządzenia wybudowanego bez pozwolenia wodnoprawnego (wymiary tych obiektów były większe niż wskazano to w pozwoleniu wodnoprawnym na ich wykonanie),
- 10 – w związku z wybudowaniem ich przed 1974 r., nie było wymogu uzyskania pozwolenia wodnoprawnego,
- trzech – na wniosek właściciela działki sąsiadującej z działką jeziora wydano pozwolenie wodnoprawne na rozbiórkę urządzeń,
- trzech – wydano decyzję nakazującą likwidację urządzenia wybudowanego bez pozwolenia wodnoprawnego,
- dwóch – nie ustalono właściciela obiektu, w związku z czym nie można było wszcząć postępowania administracyjnego dotyczącego ich likwidacji,
- dwóch – stwierdzono, że nie stanowiły one urządzeń wodnych,
- jednego – przeprowadzone przez Starostwo oględziny nie wykazały istnienia obiektu,
- jednego – PINB nie posiadał informacji od Starosty dotyczącej bieżącego stanu sprawy.

Powiatowy Inspektor nie podjął działań w zakresie zbadania legalności wybudowania ww. urządzeń wodnych w świetle przepisów Prawa budowlanego.

Ponadto w wyniku analizy dokumentów odnośnie realizacji wniosków pokontrolnych NIK dotyczących 12 obiektów budowlanych ustalono, że w przypadku:

- trzech budynków gospodarczych na działce nr 43 obręb Tałty brak jest informacji dotyczącej ich inwestora,
- wiaty drewnianej na działce nr 42/5 obręb Tałty podczas wizji lokalnej nie stwierdzono istnienia obiektu,
- dwóch garaży blaszanych i altany drewnianej na działce nr 159 obręb Tałty, w wyniku podjęcia działań przez PINB oraz z uwagi na brak jednoznacznych i wystarczających dowodów na potwierdzenie samowoli budowlanej, odstąpiono od dalszego prowadzenia postępowania,
- domu letniskowego na działce nr 3 obręb Probark po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego zostało wydane pozwolenie na użytkowanie, natomiast w przypadku hangaru blaszanego na tej samej działce PINB uznał,

że został on wybudowany na podstawie wydanego w 1988 r. pozwolenia na budowę,

- budynku gospodarczego na działce 75/1 obręb Probark podczas kontroli obiektu PINB otrzymał od właściciela ww. działki dokumenty potwierdzające legalność wybudowania dwóch z trzech brył obiektu, natomiast w sprawie trzeciej bryły PINB odebrał oświadczenie właściciela o wybudowaniu jej na początku lat 80-tych,
- dwóch obiektów zostały wydane decyzje nakazujące ich rozbiórkę.

(dowód: akta kontroli str. 208-241)

Na podstawie informacji uzyskanych ze Starostwa w trybie podstawie art.29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, dotyczących działań podjętych przez Starostwo w odniesieniu do jednego urządzenia wodnego, wobec którego PINB nie otrzymał informacji ze Starostwa, ustalono, że urządzenie wodne (pomost) na jeziorze Tałty na wysokości działki nr 44 obręb Tałty został wykonany przed 1974 r., w związku z czym nie wymaga ono pozwolenia wodnoprawnego.

(dowód: akta kontroli str. 242-243)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono, że w przypadku jednego obiektu będącego urządzeniem wodnym, tj. pomostu drewnianego o długości 10,7 m zlokalizowanego na działce nr 1000 obręb Tałty, stanowiącej jezioro Tałty, na wysokości działki nr 44 obręb Tałty, Powiatowy Inspektor nie podejmował wystarczających działań mających na celu pozyskanie informacji w sprawie przekazanej do Starostwa, dotyczącej zbadania legalności wybudowania tego urządzenia w oparciu o prawo wodne. Ustalono bowiem, że PINB 31 grudnia 2012 r. zwrócił się do Starostwa o zbadanie legalności wybudowania tego obiektu w oparciu o przepisy prawa wodnego. Do 9 lipca 2015 r. PINB nie podjął dalszych działań w celu uzyskania ze Starostwa informacji w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 240-243)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie podjął działań mających na celu uzyskanie ze Starostwa ww. informacji, ponieważ w piśmie z 31 grudnia 2013 r. nie został określony termin na udzielenie tej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

2. Niepodjęcie działań związanych ze zbadaniem legalności wybudowania 33 obiektów budowlanych będących urządzeniami wodnymi (pomosty, slipy i umocnienia brzegu), znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora Tałty i Probark. W wyniku analizy dokumentacji stwierdzono bowiem, że w przypadku 37 obiektów stanowiących urządzenia wodne istniejące na działce nr 1000 obręb Tałty oraz na działce nr 396 obręb Probark, PINB w 2012 r. przekazał te sprawę do Starostwa celem zbadania legalności wybudowania tych obiektów na ww. działkach w świetle przepisów prawa wodnego. PINB w okresie od marca 2013 r. do marca 2014 r. otrzymał informacje ze Starostwa o legalności wybudowania 33⁴ z tych obiektów, po czym nie podejmował żadnych działań związanych ze zbadaniem legalności ich wybudowania w świetle przepisów prawa budowlanego. W informacji z 7 stycznia 2013 r. udzielonej NIK, dotyczącej sposobu realizacji wniosku

⁴ z dokumentacji PINB wynika, że przeprowadzone przez Starostwo oględziny wykazały, że jeden z obiektów nie istnieje oraz że w odniesieniu do trzech z tych obiektów, na wniosek osoby fizycznej, zostało wydane pozwolenie wodnoprawne na ich rozbiórkę.

pokontrolnego z 2011 r., Powiatowy Inspektor podał, że rozstrzygnięcie wydane przez Starostwo określi dalsze postępowanie PINB w oparciu o przepisy prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 240-243)

Skutkiem powyższego działania jest nie w pełni nieustalony stan prawny dotyczący legalności wybudowania 33 obiektów na działkach Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że na podstawie uzyskanych ze Starostwa informacji o ustalonym stanie prawnym ww. obiektów, w PINB dokonywano analizy stanu prawnego tych obiektów, oraz że ostateczną ocenę ich stanu prawnego, dotyczącą procedury legalizacyjnej w oparciu o przepisy Prawa budowlanego, planuje się przeprowadzić do końca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 244-245)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia jako niewystarczające podejmowane przez PINB działania związane z realizacją wniosków pokontrolnych w związku z otrzymanym wystąpieniem pokontrolnym w 2011 r. Ustalono bowiem, że PINB wprawdzie przekazał sprawę dotyczącą zbadania legalności wybudowania 37 urządzeń wodnych w świetle przepisów Prawa wodnego do Starostwa, które sukcesywnie informowało PINB o poczynionych ustaleniach stanu prawnego tych urządzeń. W związku z otrzymaniem tych informacji, PINB nie podjął żadnych dalszych udokumentowanych działań w odniesieniu do tych urządzeń w zakresie zbadania legalności ich wybudowania w świetle przepisów Prawa budowlanego. W przypadku 12 obiektów niebędących urządzeniami wodnymi, wskazanymi w wystąpieniu pokontrolnym z 2011 r., PINB podjął należyte działania dotyczące zbadania legalności wybudowania co skutkowało m.in. w dwóch przypadkach potwierdzeniem legalności wybudowania, wydaniu jednego pozwolenia na użytkowanie, w trzech przypadkach odstąpieniem od dalszego prowadzenia postępowania z uwagi na brak znamion samowoli budowlanej, nakazem rozbiórki dwóch obiektów. Ponadto w przypadku trzech obiektów nie ustalono właściciela oraz w wyniku przeprowadzonych przez PINB oględzin stwierdzono, że jeden z obiektów nie istnieje.

IV. Uwagi i 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. Sporządzanie rocznych planów kontroli.
2. Sporządzanie sprawozdań z działalności Inspektora PINB.
3. Terminowe załatwianie skarg i wniosków oraz właściwe informowanie stron w przypadku niezakończonych ich w wymaganym terminie.
4. Zintensyfikowanie działań zmierzających do realizacji wniosku zawartego w wystąpieniu pokontrolnym NIK z 2011 r.
5. Zbadanie legalności wybudowania obiektów budowlanych stwierdzonych podczas oględzin przeprowadzonych przez NIK w toku ww. kontroli na jeziorach Dłużec i Inulec.

⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

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.

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, dnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Bartosz Kościukiewicz
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Andrzej Zyśk

.....
podpis

.....
podpis