



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.011.04.2015
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
<i>Kontroler</i>	Andrzej Sibierski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94971 z dnia 1 czerwca 2015 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Giżycku, ul. Wojska Polskiego 8, 11-500 Giżycko (dalej: PINB).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Krzysztof Korczyk, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Giżycku (dalej: Inspektor)

(dowód: akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie NIK działania PINB w zakresie wykrywania w okresie styczeń 2011 r. - czerwiec 2015 r. samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora były niewystarczające¹. Z własnej inicjatywy PINB przeprowadził tylko jedną kontrolę, w wyniku której wszczął postępowanie w sprawie samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne. Pozostałe działania w tym zakresie PINB prowadził w ramach realizacji wniosku pokontrolnego NIK z 3 marca 2011 r. (dalej: wniosek pokontrolny) i rozpatrując zgłoszone skargi. Niewystarczający zakres działań dotyczących wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne potwierdziły oględziny fragmentów linii brzegowej działek stanowiących własność Skarbu Państwa, oznaczonych jako jeziora Niegocin oraz Wydmińskie, podczas których stwierdzono 41 obiektów wykonanych na nich z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² (dalej: prawo budowlane).

W latach 2013-2014 Inspektor wydał trzy postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych w odniesieniu do ośmiu obiektów znajdujących się na działce stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jez. Niegocin, mimo niespełnienia wymogów określonych w ww. ustawie, warunkujących wydanie takich postanowień. Inwestor w wyznaczonym terminie nie dostarczył bowiem wymaganych dokumentów, tj. oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (jeden przypadek) i zaświadczenia Wójta Gminy Giżycko o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (trzy przypadki). Niedostarczenie ww. dokumentów stosownie do postanowień art. 48 ust. 4 oraz art. 49b ust. 3 winno skutkować wydaniem decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego. Ponadto, Inspektor nie podjął

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.

działań w sprawie trzech spośród 19 skarg zgłoszonych do PINB i dotyczących samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora, a jedną rozpatrzył tylko w części. W przypadku trzech kolejnych skarg powiadomił skarżącego o podjętych działaniach z opóźnieniami sięgającymi do 472 dni oraz przekazał jedną skargę organowi właściwemu do jej rozpatrzenia, tj. Staroście Giżyckiemu, z opóźnieniem wynoszącym 242 dni. Było to niezgodne z zasadami rozpatrywania skarg określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej: kpa).

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 § 8 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu organizacyjnego PINB⁴, opracowanie projektów rocznych planów inspekcji w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych należało, w szczególności, do zakresu działania stanowiska ds. inspekcji, a zatwierdzanie planów kontroli do wyłącznej kompetencji Inspektora. Plany te uwzględniały m.in. przeprowadzenie kontroli dotyczących wykrycia samowoli budowlanych. Począwszy od 2013 r. wyodrębniono w nich od 20 do 30 kontroli na gruntach Skarbu Państwa, w tym na nieruchomościach stanowiących jeziora, wskazanych we wniosku pokontrolnym. Łącznie, w latach 2011-2015 zaplanowano 125 kontroli dotyczących stwierdzenia samowoli budowlanych, co stanowiło 15,2 % wszystkich kontroli planowych (821).

PINB nie posiadał w latach 2010-2015 procedury sporządzania i zatwierdzania rocznych planów kontroli. Nie prowadził też odrębnego monitorowania stanu realizacji planów kontroli. Postępy prac w tym zakresie Inspektor nadzorował m.in. sporządzając i przysyłając Warmińsko-Mazurskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB) kwartalne (od 2014 r.) i roczne sprawozdania z realizacji nadzoru budowlanego. Zawierały one dane dotyczące liczby przeprowadzonych kontroli placów budowy, obiektów budowlanych w użytkowaniu oraz kontroli przeprowadzonych przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

Poziom realizacji planowanych kontroli w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 82,4%, 131,8%, 86,3% i 80,2%. W okresie tym PINB przeprowadził łącznie 76 kontroli dotyczących samowoli budowlanych (13,5%), w tym 24 kontrole (4,3%) samowoli na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi (po 12 w 2013 r. i 2014 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4-33, 35)

1.2. zatrudnienie w PINB wynosiło w badanym okresie 3,5 etatu (czterech pracowników), w tym: dwa etaty pracowników merytorycznych (m.in. Inspektor), etat pracownika administracyjno-gospodarczego i 0,5 etatu pracownika księgowości. W tym czasie PINB dysponował specjalistycznym sprzętem w postaci anemometru⁵ i ręcznego dalmierza laserowego do pomiaru obiektów.

Zdaniem Inspektora, stan zatrudnienia w PINB był zdecydowanie zbyt mały. Dwuosobowa obsada merytoryczna nie zapewniała możliwości sprawnego przeprowadzania kontroli i jednoczesnego prowadzenia przez Inspektora bieżących spraw nadzoru budowlanego, a przeznaczane na działalność PINB środki finansowe

³ Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

⁴ Wprowadzony zarządzeniem Inspektora Nr 5/2004 z dnia 4 kwietnia 2004 r.

⁵ Przyrząd służący do mierzenia prędkości ruchu gazów i cieczy.

były niewystarczające dla zagwarantowania możliwości pełnego przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom i działaniom niezgodnym z prawem. Zwrócił on również uwagę na brak możliwości zatrudnienia prawnika i przygotowania nowych pracowników merytorycznych. W jego ocenie, efektywność pracy PINB była także ograniczana przez niemożność wyposażenia go w szerszy zestaw sprzętu specjalistycznego (np. lokalizator GPS, dron, łódź motorowa).

(dowód: akta kontroli str. 34, 46-51, 59)

1.3. Podczas kontroli przeprowadzanych w ramach realizacji wniosku pokontrolnego, PINB ustalił na działkach stanowiących jez. Niegocin i Jagodne sześć obiektów nie wyszczególnionych w tym wniosku, stanowiących samowole budowlane. W związku z tym wszczął cztery postępowania administracyjne. Dwa z nich zakończył naliczeniem oraz wyegzekwowaniem opłat legalizacyjnych dla dwóch pomostów, dwóch wiat i instalacji elektrycznej (łącznie wysokości 25 tys. zł), a dwa umorzył (właściciele rozebrali obiekty). Ponadto, w kwietniu 2015 r. Inspektor wszczął z własnej inicjatywy postępowanie administracyjne ws. pomostu wzniesionego na działce jez. Ubik Wielki, będącej własnością Skarbu Państwa. Do czasu kontroli NIK postępowanie to nie zostało zakończone.

W latach 2011-2015 (I półrocze) pozostałe działania PINB, dotyczące samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora, związane były z realizacją wniosku pokontrolnego lub skargami wnoszonymi przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Warszawie Zarząd Zlewni w Giżycku (dalej: RZGW ZZ).

We wszystkich ww. przypadkach, ustalenia opłaty legalizacyjnej obiektów wzniesionych nielegalnie dokonywano po wcześniejszym przeprowadzeniu ich oględzin, wezwaniu ich właściciela do przedstawienia dokumentacji wymaganej przepisami prawa budowlanego, wydaniu postanowienia o naliczeniu opłaty legalizacyjnej i uzyskaniu potwierdzenia jej wpłacenia. W okresie poddanym kontroli NIK, Inspektor nie wydał decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako jeziora.

Zdaniem Inspektora, liczba przeprowadzonych kontroli była niewystarczająca dla zapewniania przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, przede wszystkim w odniesieniu do działek stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora. Jego zdaniem, nie można jednoznacznie stwierdzić, że brak możliwości kadrowych i finansowych był jedyną przyczyną takiego stanu rzeczy. Zwrócił uwagę na fakt, że odpowiedzialność za stan zarządzanego mienia należy do zarządców tych działek, tj. RZGW w Warszawie i Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W ocenie Inspektora, organ nadzoru budowlanego stanowi ostatnie ogniwo przy zwalczaniu samowoli budowlanych na takich działkach, tymczasem pojawiła się tendencja do przekazywania przez ww. organy takich spraw bezpośrednio do PINB, z pominięciem działań możliwych do podjęcia we własnym zakresie. Zauważył on także, że w celu legalizacji obiektu zbudowanego na takiej działce, inwestor musi wykazać się prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz otrzymać, w przypadku obiektów budowlanych, które są również urządzeniami wodnymi, od właściwego starosty powiatowego pozwolenie wodnoprawne, których brak może być powodem do nakazania przez tegoż starostę rozbiórki wzniesionego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 35-38, 46-51)

1.4. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PINB, przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków należało do zakresu zadań stanowiska ds. administracyjno-gospodarczych, a podpisywanie odpowiedzi na nie stanowiło uprawnienie Inspektora. PINB prowadził od 2010 roku rejestr skarg i wniosków, w którym zapisano ogółem 128 skarg złożonych w latach 2011-2015⁶, w tym 19 (wszystkie złożone przez RZGW ZZ) dotyczyło samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora (dwie w 2011 r., trzy w 2012 r., 10 w 2013 r. i cztery w 2014 r.).

Rozpatrując ww. 19 skarg PINB w dwóch przypadkach wszczął postępowania administracyjne, zakończone wydaniem decyzji o umorzeniu postępowań. W siedmiu przypadkach Inspektor przekazał skargi organom właściwym do ich rozpatrywania, w trzech – stwierdził brak podstaw do wszczęcia postępowań oraz w trzech podjął działania zmierzające do ustalenia stanu prawnego obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 9-12, 39-45)

Ustalone
nieprawidłowości

Do dnia kontroli NIK, Inspektor nie podjął działań w stosunku do trzech skarg (jedna wpłynęła do PINB w 2013, a dwie w 2014 r.) dotyczących obiektów wzniesionych na działkach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora Niegocin i Jagodne, a w przypadku jednej skargi (otrzymanej w 2012 r.), nie rozpatrzył jej w odniesieniu do trzech spośród czterech wskazanych w niej obiektów. W ww. przypadkach Inspektor nie powiadomił skarżącego o przyczynach zwłoki i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. Ponadto, analiza dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia 19 skarg wykazała, że w przypadku:

- dwóch skarg (z 2013 r. i 2014 r.), Inspektor powiadomił skarżącego o podjętych działaniach po upływie odpowiednio 472 i 18 dni od terminu określonego w kpa, a w przypadku ww. skargi z 2012 r. – po 145 dniach (dotyczyło to jednego z czterech wskazanych obiektów);
- jednej skargi (z 2012 r.) Inspektor przekazał ją organowi właściwemu do jej załatwienia, tj. Staroście Giżyckiemu, z opóźnieniem wynoszącym 242 dni.

Kpa w art. 237 § 1, 3 i 4 stanowi, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić ją bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, a o sposobie załatwienia skargi powiadomić skarżącego. W przypadkach niezakończonych skargi w ww. terminie stosuje się przepisy art. 36-38 ww. kodeksu, stanowiące m.in., że w każdym przypadku niezakończonych sprawy we wskazanym terminie, organ administracji publicznej zobowiązany jest zawiadomić strony podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy.

Zgodnie z art. 231 kpa, w sytuacji kiedy organ, który otrzymał skargę, nie jest właściwy do jej rozpatrzenia, obowiązany jest on niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać ją właściwemu organowi.

Inspektor wyjaśnił, że wskazane opóźnienia są wynikiem niezamierzonego przeoczenia spraw, których dotyczą i są związane z niewystarczającą do zapewnienia perfekcyjnego działania PINB obsadą kadrową tej jednostki oraz ograniczonymi warunkami lokalowymi, które nie zapewniają całkowicie przejrzystego gromadzenia akt. Według niego, w takich warunkach może dojść do nieumyślnego zakrycia dokumentów przez nowe, stale napływające do PINB sprawy. Stwierdził także, że sprawy pozostające do tej pory bez właściwego rozpatrzenia zostaną niezwłocznie załatwione.

(dowód: akta kontroli str. 39-43, 46-51)

⁶ Z tego: 25 w 2011 r., 26 w 2012 r., 27 w 2013 r., 30 w 2014 r. i 20 w 2015 r.

1.5. Przeprowadzone podczas kontroli NIK oględziny linii brzegowej jezior stanowiących własność Skarbu Państwa, tj.:

- jeziora Niegocin - działka nr 865/6, pozostająca w trwałym zarządzie RZGW w Warszawie, na wysokości 18 działek w miejscowości Rydzewo (obręb Rydzewo),
- jeziora Wydzińskiego - działka nr 370, zarząd Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego, na wysokości 19 działek w miejscowości Sucholaski (obręb Sucholaski)

wykazały, że w obrębie tych nieruchomości wzniesiono 41 obiektów (wiaty, pomosty, slipy, umocnienia brzegu, odpływy odwodnień). Z informacji uzyskanych przez NIK ze Starostwa Powiatowego w Giżycku wynika, że wybudowano je lub umieszczono na ww. działkach bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia budowy, bądź wybudowano lub umieszczono je niezgodnie z takimi pozwoleniami i zgłoszeniami.

Na jez. Niegocin stwierdzono 29 takich obiektów:

- 14 drewnianych pomostów długości od 5 m do 52 m, umieszczonych na wysokości następujących ośmiu przyległych działek:
 - nr 143 – w kształcie litery „T” dł. 19 m,
 - nr 144 – litery „L” dł. 21,1 m,
 - nr 145/2 – litery „L” dł. 34, litery „I” dł. 20,5 m, litery „I” dł. 13 m, litery „I” dł. 5,4 m,
 - nr 147/3 – litery „I” dł. 52 m i litery „I” dł. 13 m,
 - nr 147/4 – litery „T” dł. 51,6 m,
 - nr 148/1 – litery „L” dł. 20 m,
 - nr 148/2 – litery „I” dł. 15 m,
 - nr 149 – litery „T” dł. 38 m, litery „I” dł. 11 m i litery „I” dł. 5 m,
- dziewięć umocnień brzegu o dł. od 3,3 m do 62 m, na wysokości ośmiu działek:
 - nr 136 – dł. 27,9 m (kamienne) i 3,3 m (drewniane),
 - nr 137/4 – dł. 12 m (drewniane),
 - nr 139 – dł. 62 m (kamienie, bloki betonu, płyty betonowe i metalowe słupki),
 - nr 141/1 – dł. 5 m (drewniane),
 - nr 144 – dł. 18,9 m (betonowe) i dł. 22,4 m (drewniane, łącznie z częścią znajdującą się na wys. działki nr 143),
 - nr 148/2 – dł. 12 m (drewniane i kamienne),
 - nr 150/1 – dł. 9,7 m (kamienne i betonowe),
- trzy betonowe slipy o powierzchni od 10,3 m² do 29 m², na wysokości trzech działek:
 - nr 136 – wymiary 9,1x3,2 m,
 - nr 139 – 4,1x2,5 m,
 - nr 144 – 5,5x2,9 m,
- wylot instalacji odwodnienia odprowadzającej wodę bezpośrednio do jeziora, na wysokości działki nr 137/4,
- dwie drewniane wiaty o pow. 21,5 m² i 20,9 m², na wysokości działki nr 149.

Na jez. Wydzińskim stwierdzono 12 takich obiektów:

- dziewięć drewnianych pomostów dł. od 4,2 m do 20,9 m, na wysokości dziewięciu działek:
 - nr 210/3 – litery „T” dł. 20,9 m,
 - nr 210/5 – litery „L” dł. 19,2 m,

- nr 210/6 – litery „T” dł. 14,8 m,
- nr 207/1 – litery „T” dł. 15,2 m,
- nr 207/2 – litery „I” dł. 13,5 m,
- nr 203/2 – litery „I” dł. 18,2 m,
- nr 203/1 – litery „I” dł. 4,2 m,
- nr 201 – litery „T” dł. 8,2 m,
- nr 51/12 – litery „L” dł. 14 m,
- wylot odwodnienia, odprowadzający wodę bezpośrednio do jeziora, na wysokości działki nr 210/7,
- budynek gospodarczy z dwiema wiatami (o łącznej powierzchni 32 m²) i wiatę (12 m²), na wysokości działki nr 201.

Ponadto, podczas oględzin stwierdzono 11 przypadków umieszczenia na ww. działkach grodzień uniemożliwiających przejście lub dostęp do brzegów jezior. Na działce jez. Niegocin znajdowało się pięć takich grodzień, umieszczonych przy siedmiu przylegających do niej działkach, stanowiących własność prywatną, a na działce jez. Wydmińskiego kolejnych sześć grodzień, na wysokości dziewięciu przyległych działek. Było to niezgodne z art. 27 ust. 1 prawa wodnego, stanowiącym, że zabrania się grodzień nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

(dowód: akta kontroli str. 52-58, 60-163)

Ocena cząstkowa

NIK ocenia jako niewystarczające działania PINB w zakresie wykrywania w latach 2011-2015 samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora. PINB przeprowadził z własnej inicjatywy tylko jedną kontrolę, wszczynając w jej wyniku postępowanie w sprawie samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne. Pozostałe działania w tym zakresie prowadził wyłącznie w ramach realizacji wniosku pokontrolnego i rozpatrując zgłoszone skargi. Niewystarczający zakres tych działań potwierdziły oględziny fragmentów linii brzegowej działek stanowiących własność Skarbu Państwa, oznaczonych jako jeziora Niegocin oraz Wydmińskie.

Inspektor nie rozpatrzył także trzech spośród 19 skarg zgłoszonych do PINB i dotyczących samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora, a jedną rozpatrzył tylko w części. W przypadku trzech kolejnych skarg powiadomił skarżącego o ich załatwieniu z opóźnieniami sięgającymi 472 dni oraz przekazał jedną skargę organowi właściwemu do jej rozpatrzenia, tj. Staroście Giżyckiemu, z opóźnieniem wynoszącym 242 dni. Było to niezgodne z zasadami rozpatrywania skarg określonymi w kpa.

2. Realizacja wniosków pokontrolnych.

2.1. W wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 3 marca 2011 r., skierowanym do PINB, wskazano 40 obiektów, wobec których zachodziło uzasadnione podejrzenie, że zostały one wybudowane nielegalnie. NIK sformułowała wniosek o zbadanie przez PINB legalności wybudowania tych obiektów oraz ewentualne podjęcie działań zmierzających do rozbiórki lub legalizacji tych obiektów. W planach kontroli na lata 2013-2015 Inspektor uwzględnił m.in. kontrole pomostów wymienionych w wystąpieniu pokontrolnym.

W okresie objętym kontrolą Inspektor podjął działania wobec 39 z ww. obiektów (14 znajdujących się na działce nr 865/6, jez. Niegocin i 25 na działce nr 262, jez. Jagodne). Spośród tych obiektów, w:

Opis stanu
faktycznego

- dziesięciu przypadkach stwierdzono brak podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego (brak obiektu lub posiadanie wymaganych zezwoleń),
- sześciu przypadkach nie zakończono wszczętych postępowań do dnia kontroli NIK, w tym w trzech zawieszono je na wniosek właścicieli obiektów,
- pięciu – postępowania zostały umorzone z uwagi na rozebranie obiektów,
- trzech – sprawy przekazano do WINB, który umorzył postępowania administracyjne,
- jednym przypadku wystąpiono do Starosty Giżyckiego o wszczęcie postępowania legalizacyjnego lub zmierzającego do likwidacji obiektu oraz o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia rozpoczęcia budowy (Inspektor otrzymał informację, że Starosta nie był w stanie ustalić właściciela obiektu),
- pięciu – wszczęte postępowania administracyjne zakończono wydaniem postanowień o naliczeniu opłat legalizacyjnych, łącznej wysokości 45 tys. zł, a PINB we wszystkich tych przypadkach poinformował jednostki wykonujące prawa właścicieli o toczących się postępowaniach i ich wynikach,
- dziewięciu – otrzymano informacje od Starosty Giżyckiego o rozebraniu obiektu, podjęciu przez właścicieli postępowania legalizacyjnego lub legalności obiektu.

W jednym przypadku Inspektor nie przekazał, do zakończenia kontroli NIK, informacji o wybudowanym obiekcie (umocnienie brzegu jeziora na długości ok. 30 m) organowi właściwemu do rozpatrzenia sprawy, tj. WINB.

Analiza dokumentacji dotyczącej prowadzonych przez PINB postępowań w sprawie legalizacji obiektów wskazanych we wniosku pokontrolnym wykazała, że w jednym przypadku (pomost drewniany na jeziorze Jagodne) wydanie postanowienia o naliczeniu opłaty legalizacyjnej zostało dokonane zgodnie z wymogami prawa budowlanego. Postępowania legalizacyjne dotyczące czterech pomostów i trzech wiat wzniesionych na działce nr 865/6 zostały zakończone. Wydano postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych, a inwestor wpłacił naliczoną kwotę 40 tys. zł⁷. W przypadku domu letniskowego znajdującego się na ww. działce inwestor wpłacił opłatę legalizacyjną w kwocie 25 tys. zł, określoną w postanowieniu nr 32.2014 z dnia 5 listopada 2014 r. Postępowanie w sprawie legalizacji tego obiektu nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli str.164-247)

Ustalone
nieprawidłowości

W latach 2013-2014 Inspektor wydał trzy postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych, dotyczące ośmiu obiektów znajdujących się na działce nr 865/6 (stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jez. Niegocin), na wysokości działki nr 144/2 obręb Bogaczewo, Gmina Giżycko, mimo niespełnienia wymogów określonych w prawie budowlanym, warunkujących ich wydanie. I tak:

- 22 lutego 2013 r. wydał postanowienie o naliczeniu opłat legalizacyjnych w kwocie 20 tys. zł, dotyczące czterech pomostów⁸, mimo, że nie otrzymał żądanych dokumentów, tj. oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem oraz zaświadczenia Wójta Gminy Giżycko o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Było to niezgodne z art. 49b ust. 3 i 4 prawa budowlanego. Inwestor uzyskał prawo

⁷ W tym za przyłącze energetyczne.

⁸ Dwa z tych pomostów zostały wskazane we wniosku pokontrolnym.

dysponowania częścią gruntu działki nr 865/6 na cele budowlane dopiero 31 października 2014 r., zawierając w tym celu umowę z RZGW w Warszawie, dotyczącą użytkowania części gruntu działki nr 865/6.

- 5 listopada 2014 r. Inspektor wydał dwa postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych na łączną kwotę 45 tys. zł, dotyczące budynku letniskowego oraz trzech wiat i przyłącza elektrycznego mimo, że nie uzyskał zaświadczenia Wójta Gminy Giżycko o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Takie postępowanie naruszało odpowiednio art. 48 ust 4 oraz art. 49b ust. 3 i 4 prawa budowlanego.

Z informacji uzyskanej w trakcie kontroli NIK od Wójta Gminy Giżycko wynikało, że działka nr 865/6 nie była objęta planem zagospodarowania przestrzennego i nie wydano na nią decyzji o warunkach zabudowy⁹.

Inspektor wyjaśnił, że organy uczestniczące w postępowaniu dotyczącym legalizacji ww. obiektów, tj. RZGW ZZ, Gmina Giżycko i Starosta Giżycki, nie wniosły żadnych zastrzeżeń dotyczących wydanych przez niego postanowień. W związku z tym, nie miał podstaw aby sądzić, że przedstawione przez inwestora oświadczenia są, jak stwierdził, fałszywe lub uprawnione podmioty nie wydały zgody na dysponowanie gruntem na cele budowlane. Stwierdził także, że przypadku wiat i budynku letniskowego, inwestor poinformował go, że na terenie wsi Bogaczevo nie ma innych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego poza tym, który przekazał mu w złożonym oświadczeniu. Zauważył, że dopiero kontrola NIK ustaliła, iż przedstawiony przez inwestora plan zagospodarowania przestrzennego dotyczył innych działek. Inspektor wyjaśnił także, że postępowanie legalizacyjne w sprawie budynku letniskowego nie zostało jeszcze zakończone ze względu na niezłożenie przez inwestora wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 164-230, 249-252)

Opis stanu
faktycznego

2.2. Przeprowadzone w trakcie kontroli NIK oględziny wybranych obiektów wskazanych we wniosku pokontrolnym wykazały m.in., że:

Na działce nr 865/6, stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jez. Niegocin, stwierdzono m.in. na wysokości działek:

- nr 144/3 – drewniany pomost i grodzień na granicy z działką nr 144/4, które nie ograniczało możliwości przejście brzegiem jeziora,
- nr 144/2 – cztery drewniane pomosty, drewniany podest, pozostałości slipu, drewniany budynek umieszczony na palach wbitych w dno jeziora oraz trzy drewniane wiaty (w tym jedna z kamienną ścianą),
- nr 143 – drewniany pomost,
- nr 142 – miejsce po rozebranych pomoście oraz umocnienie brzegu jeziora (pale betonowe i kamienie),
- nr 140/8 – drewniany pomost,
- 140/13 – cztery pale wbite w dno jeziora,
- 139/4 – drewnianą wiatę.

Właścicielka działki nr 139/4 oświadczyła, że od kilku lat stara się o legalizację tej wiaty i posiada umowę na dzierżawienie gruntu Skarbu Państwa zawartą z RZGW w Warszawie, w związku z którą corocznie wnosi opłaty za tę dzierżawę w wysokości 1300 zł, a legalizację wiaty

⁹ Wszystkie ww. opłaty legalizacyjne zostały wniesione przez inwestora w terminach wskazanych w postanowieniach wydanych przez Inspektora.

uniemożliwia stanowisko Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, który nie chce wyrazić zgody na ulokowanie wiaty w tym miejscu, motywując to szkodliwym oddziaływaniem na środowisko. RZGW ZZ poinformował Urząd Gminy w Giżycku, pismami z dnia 3 kwietnia 2014 r., 15 października 2014 r. i 4 marca 2015 r., że wiaty zostały zbudowane bez jego wiedzy i zgody, mimo, że taką zgodę zapisano w ww. umowie, zawartej 13 września 2013 r. (nr 57/MS/13). Z informacji uzyskanych od Wójta Gminy Giżycko wynika, że Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska w Olsztynie w maju 2014 r. wydał postanowienie o nieuzgodnieniu warunków zabudowy dla ww. inwestycji, polegającej na legalizacji wiaty, ponieważ zgodnie z uchwałą Nr XXII/430/12 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 27 listopada 2012 r. w sprawie wyznaczenia Obszaru Chronionego Krajobrazu Krainy Wielkich Jezior Mazurskich¹⁰ obowiązuje zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 metrów od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej (§ 5 ust. 1 pkt 8). Postanowienie to zostało utrzymane przez Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska.

Na działce nr 262, stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jez. Jagodne, stwierdzono m.in. na wysokości działek:

- nr 98/5 – drewniany pomost, dwa pomosty pływające, skrzynkę przyłączeniową instalacji elektrycznej, grodzienie na granicy z działką nr 98/1 (uniemożliwiające przejście brzegiem jeziora),
- nr 98/1 – slip z płyt betonowych, umocnienie terenu betonowymi płytami,
- nr 100 – drewniany pomost, blaszany budynek, dwie drewniane wiaty, instalację elektryczną,
- nr 93/2 – miejsce po rozebranych pomoście, grodzienia na granicach z działkami nr 95/2 i 93/1 uniemożliwiające przejście brzegiem jeziora,
- nr 95/1 – miejsca po rozebranych slipie, umocnieniu brzegu i wiacie, drewniany pomost pływający, grodzienie na granicy z działką nr 95/2 umożliwiające przejście brzegiem jeziora.

Wyniki oględzin potwierdziły rzetelność danych przekazanych NIK przez Inspektora w ramach realizacji przez niego wniosku pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str.164-247, 253-276)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, nie wszystkie działania podjęte przez Inspektora w ramach realizacji wniosku pokontrolnego były zgodne z prawem budowlanym. Dotyczyło to obiektów znajdujących się na działce nr 865/6 stanowiącej własność Skarbu Państwa, na wysokości działki nr 144/2 obręb Bogaczevo, gm. Giżycko, tj. czterech pomostów, budynku letniskowego i trzech wiat. W odniesieniu do ww. obiektów Inspektor wydał trzy postanowienia o naliczeniu opłat legalizacyjnych naruszając art. 49b ust. 3 i 4 oraz art. 48 ust. 4 prawa budowlanego, tj. dokonał tego mimo niedostarczenia przez inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (jeden przypadek) i zaświadczenia Wójta Gminy Giżycko o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (trzy przypadki).

¹⁰ Dz. Urz. Woj. Warm.-Maz. z 9 stycznia 2013 r., poz. 139.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Zbadanie legalności wybudowania obiektów, o których mowa w pkt. 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego oraz ewentualne podjęcie działań zmierzających do legalizacji lub rozbiórki tych obiektów.
2. Rozpatrzenie czterech skarg wniesionych przez RZGW ZZ w latach 2012-2014 oraz zapewnienie przestrzegania określonych w kpa wymogów w zakresie terminów załatwiania skarg.
3. Ustalanie opłaty legalizacyjnej w odniesieniu do obiektów budowlanych, w tym ich legalizowanie, wyłącznie w przypadku spełnienia wymogów określonych prawem budowlanym.

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

Kontroler
Andrzej Sibierski
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis

¹¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096