

LPO.410.019.05.2015

P/15/091

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/091 – Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontroler</i>	Mieczysław Zentel, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95917 z dnia 6 sierpnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Koninie, Aleje 1 Maja 9, 62-510 Konin (PINB)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Elżbieta Olszowska, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie (Powiatowy Inspektor) od 1999 r. (dowód: akta kontroli str. 4)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie, w sposób prawidłowy prowadził w latach 2011-2015 (I półrocze) postępowania dotyczące ujawnionych przez PINB samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami powierzchniowymi jezior.

Jednak, w ocenie NIK, działania w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa (oznaczonych jako jeziora) nie były wystarczające. W szczególności wskazują na to dokonane w toku kontroli NIK oględziny jezior. Wynika z nich bowiem, że na gruntach Skarbu Państwa, bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę, wzniesiono znaczną liczbę pomostów, a także inne obiekty budowlane stanowiące urządzenia wodne.

Opis stanu faktycznego

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Działalność organu nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora

W latach 2011-2015 w PINB nie sporządzano rocznych planów kontroli.

Według regulaminu organizacyjnego PINB, wprowadzonego zarządzeniem nr 10/2008 Powiatowego Inspektora z 20 października 2008 r., zakres działania pracowników na stanowiskach inspekcyjnych obejmował opracowanie projektów planów kontroli (§ 9 pkt 1.3.) oraz sporządzanie okresowych sprawozdań z ich realizacji (§ 9 pkt 1.4.). Zatwierdzanie planów kontroli należało do kompetencji Powiatowego Inspektora (§ 6 pkt 1.2.).

(dowód: akta kontroli str. 5-10 i 131-134)

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że brak było merytorycznego uzasadnienia dla tworzenia rocznych planów kontroli w sytuacji ograniczonych możliwości wykonawczych z powodu zbyt niskiego, w stosunku do zakresu wykonywanej

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

działalności, poziomu zatrudnienia. Zwróciła również uwagę na znaczny wzrost zadań podejmowanych i realizowanych w trybie doraźnym. Były to zwłaszcza kontrole obowiązkowe, prowadzone w ramach postępowań o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu oraz kontrole interwencyjne, wszczęte na podstawie otrzymanych zgłoszeń o naruszeniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², a także kontrole zlecone przez organy wyższych instancji. W latach 2011-2015 (I półrocze) kontrolami tymi objęto: mosty, wiadukty, stacje paliw gazowych, obiekty wielkopowierzchniowe, szkoły, place zabaw, pomieszczenia z automatami do gier losowych i fermy zwierząt futerkowych. W ww. okresie PINB przeprowadził również kontrole z własnej inicjatywy, które zostały podjęte w związku ze stwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie wykonania i funkcjonowania obiektu budowlanego, a także w celu sprawdzenia, czy nastąpiło rozpoczęcie robót w sytuacji, gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej wniósł sprzeciw wobec zgłoszenia budowy, lub gdy pozwolenie na budowę wygasło z powodu upływu czasu, a inwestor nie dokonał zgłoszenia budowy.

(dowód: akta kontroli str. 131-134)

W latach 2011-2015 (I półrocze) w PINB pracowało 8 osób zatrudnionych na 7,2 etatu, w tym Powiatowy Inspektor, jeden starszy inspektor i trzech inspektorów nadzoru budowlanego, referent prawno-administracyjny, starszy referent oraz główna księgowa (0,2 etatu). Powiatowy Inspektor oraz starszy inspektor i inspektorzy nadzoru budowlanego posiadali uprawnienia budowlane do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Ponadto Powiatowy Inspektor posiadała uprawnienia do wykonywania samodzielnej funkcji projektanta w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, a jeden z inspektorów nadzoru budowlanego uprawnienia do wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności architektonicznej.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Według sprawozdań Rb-28S wydatki na działalność PINB w okresie objętym kontrolą wyniosły ogółem 2.531,6 tys. zł, z czego: w 2011 r. 517,0 tys. zł, w 2012 r. 547,5 tys. zł., w 2013 r. 535,8 tys. zł, w 2014 r. 666,8 tys. zł i w I półroczu 2015 r. 264,5 tys. zł. Wydatki te zostały sfinansowane z budżetu państwa w kwocie 2.440,5 tys. zł (96,4%), a także od 2012 r. z budżetu Powiatu Konińskiego w kwocie 91,1 tys. zł (3,6%). Wzrost wydatków w 2014 r. wynikał z zakupu samochodu osobowego za kwotę 80,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 17-45)

Podstawowe wyposażenie PINB obejmowało: 14 komputerów i zestawów komputerowych, pięć laptopów, sześć drukarek, trzy skanery, kserokopiarkę, dwa aparaty fotograficzne, dalmierz oraz dwa samochody osobowe marki Opel Corsa i Toyota Avensis.

(dowód: akta kontroli str. 46-48)

W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podała, że zarówno stan zatrudnienia, jak i środki finansowe jakimi dysponował PINB nie zapewniały pełnej realizacji zadań wynikających z Prawa budowlanego. Według informacji przekazanej 5 lutego 2015 r. Wielkopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, prawidłowe wykonywanie ww. zadań wymagałoby zwiększenia stanu

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej „Prawo budowlane”)

zatrudnienia w PINB co najmniej o sześć etatów oraz poziomu finansowania do ok. 2.200 tys. zł rocznie. Według Powiatowego Inspektora posiadane wyposażenie jest wystarczające dla aktualnego zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 13-16 i 128-130)

W okresie objętym kontrolą PINB przeprowadził ogółem 1.782 kontrole, w tym 654 (36,7%) to kontrole obowiązkowe, 151 (8,5%) kontrole zlecone, 813 (45,6%) kontrole interwencyjne oraz 164 (9,2%) kontrole z własnej inicjatywy. Z ogólnej liczby przeprowadzonych kontroli 627 (35,2%) kontroli dotyczyło samowoli budowlanych, z czego 15 kontroli podjętych z własnej inicjatywy dotyczyło samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 49-51)

W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podała, że liczba kontroli przeprowadzonych przez PINB jest stanowczo niewystarczająca, zwłaszcza w odniesieniu do wykrywania samowoli budowlanych. Liczba obiektów budowlanych, które należałoby skontrolować w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego jest nieproporcjonalnie wysoka w stosunku do posiadanych możliwości kadrowych i finansowych. Dotyczy to w szczególności kontroli nielegalnie wybudowanych domków letniskowych, pomostów na jeziorach i tablic reklamowych przy drogach, kontroli w postępowaniach egzekucyjnych oraz kontroli starych budynków ze względu na ich stan techniczny, mogący zagrażać bezpieczeństwu ludzi i mienia.

(dowód: akta kontroli str. 131-134)

Według prowadzonego rejestru skarg w okresie objętym kontrolą złożono 15 skarg na działalność Powiatowego Inspektora jako organu I instancji, w tym: sześć na przewlekłe załatwianie spraw oraz dziewięć na nienależyte wykonywanie zadań zarówno przez organ (8 skarg), jak i pracownika PINB (jedna skarga). W latach 2011 i 2013 r. złożono po pięć skarg, w latach 2014 i 2015 (do 30 czerwca) po dwie skargi, a w 2012 r. jedną skargę. Żadna z tych skarg nie dotyczyła samowoli budowlanej na gruntach Skarbu Państwa

Wielkopolski WINB, jako organ właściwy do rozpatrzenia ww. skarg, uznał za zasadne dwie skargi, tj.: nr PINB/7355/93/ 2008 z 16 marca 2011 r. na przewlekłe załatwianie sprawy oraz nr PINB/7359/77/2012 z 21 lutego 2013 r. na nienależyte wykonywanie zadań przez organ I instancji.

(dowód: akta kontroli str. 55-62)

W wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podała, że każda skarga, niezależnie od formy zgłoszenia, podlega zarejestrowaniu przez pracownika prowadzącego kancelarię w dzienniku korespondencji oraz w rejestrze skarg i wniosków. Skargi dotyczące sposobu załatwiania spraw i wykonywania czynności przez pracownika PINB są rozpatrywane i załatwiane przez Powiatowego Inspektora. Skargi na działalność Powiatowego Inspektora przekazywane są według właściwości do rozpatrzenia i załatwienia przez Wojewódzkiego WINB wraz z wyjaśnieniami i aktami sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 135-137)

W wyniku przeprowadzonych przez PINB w latach 2011-2015 (I półrocze) 15 kontroli samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami

jezior (wody publiczne), wszczęto 14 postępowań administracyjnych, w trakcie których Powiatowy Inspektor wydał:

- jedną decyzję nr PINB/7355/99/2008 z 27 lipca 2012 r., utrzymaną w mocy decyzją nr WOA.7721.307.2012 Wielkopolskiego WINB z 21 grudnia 2012 r., nakazującą inwestorowi, na podstawie art. 48 ust. 1 i ust. 4 Prawa budowlanego, rozbiórkę obiektu budowlanego (tzw. „Rybakówki”) zlokalizowanego na gruncie stanowiącym jezioro Lubstowskie; (do czasu zakończenia kontroli, tj. 15 września 2015 r., nie wyegzekwowano wykonania ww. decyzji z uwagi na brak możliwości ustalenia aktualnej siedziby inwestora, w związku z czym przekazano sprawę Marszałkowi Województwa Wielkopolskiego, który wykonuje prawa właścicielskie wobec tego gruntu),
- jedną decyzję nr PINB/5170/127/2014 z 18 sierpnia 2015 r. nakazującą inwestorom, na podstawie art. 48 ust. 1 i ust. 4 Prawa budowlanego, rozbiórkę pomostu zlokalizowanego na gruncie pokrytym wodami jeziora Ślesińskiego, w związku z niezłożeniem dokumentów wymaganych do legalizacji obiektu budowlanego (11 września 2015 r. zostało złożone odwołanie od tej decyzji do organu II instancji),
- w siedmiu sprawach zostały ustalone, na podstawie art. 49b ust. 4 i ust. 5 pkt 2 Prawa budowlanego, opłaty legalizacyjne w wysokości po 5.000 zł, z czego cztery opłaty w łącznej kwocie 20 tys. zł, wynikające z postanowień, które stały się prawomocne wpłacono na rachunek dochodów budżetu państwa; w pozostałych sprawach złożono dwa wnioski o umorzenie lub rozłożenie opłat na raty oraz zażalenie na postanowienie o naliczeniu opłaty,
- pięć postępowań administracyjnych dotyczących samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jezioro Wąsowsko-Mikorzyńskie będące wodami publicznymi było w toku.

W jednym przypadku kontrola PINB stwierdziła, że pomost pływający na pontonach nie jest obiektem budowlanym w rozumieniu art. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, w związku z czym nie wszczęto postępowania administracyjnego w zakresie objętym właściwością organu nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 52-54)

Legalizacja obiektów budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jezioro składała się z następujących etapów:

- ujawnienie obiektu w wyniku kontroli,
- wezwanie inwestora do przedłożenia dokumentów związanych z budową oraz złożenia wyjaśnień,
- zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego w przypadku nieudokumentowania skutecznego zgłoszenia budowy,
- kontrola z udziałem inwestora,
- postanowienie w trybie art. 48 lub 49b Kpa zobowiązujące do przedłożenia w wyznaczonym terminie odpowiednich dokumentów w celu zalegalizowania obiektu,
- zawiadomienie w trybie art. 10 Kpa o możliwości zapoznania się z zebrany materiał dowodowy,
- wydanie nakazu rozbiórki w razie nieuiszczenia opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 63)

W toku kontroli NIK przeprowadzono oględziny gruntów pokrytych wodami stanowiącymi jezioro Wąsowsko-Mikorzyńskie (działki nr 233/1 i 233/2 w obrębie Mikorzyn, gmina Ślesin) oraz jezioro Licheńskie (działka nr 53/1, w obrębie Licheń Stary, gmina Ślesin). Z oględzin wynika m. in., że:

- lustro wody na wysokości 11 nieruchomości przyległych do jeziora Wąsowsko-Mikorzyńskiego, tj. działek o nr od 5/5 do 6/9 (w obrębie Wąsowskie Holendry, gmina Ślesin) było oddalone od granicy ewidencyjnej działki nr 233/1 (jezioro Mikorzyńskie) o odległość wynoszącą od 8,7 m (na wysokości działki nr 5/25) do 16,5 m (na wysokości działki nr 6/8), w związku z czym na działce stanowiącej to jezioro, znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) o powierzchni łącznej 1.972 m²,
- na gruntach Skarbu Państwa stanowiących część działki nr 233/1 (jezioro Mikorzyńskie) posadowiono osiem pomostów (o powierzchni od 12 m² do 77 m²), slip betonowy o powierzchni ok. 30 m² (na wysokości działki nr 5/25), chodnik z kostki brukowej o powierzchni ok. 60 m² (na wysokości działki nr 6/7) oraz cztery urządzenia służące do poboru wody (na wysokości działek nr 5/18, nr 6/3, nr 6/4 i nr 6/5)³,
- na gruntach Skarbu Państwa stanowiących część działki 233/2 (jezioro Wąsowskie), na wysokości nieruchomości gruntowej oznaczonej jako działka nr 5214/2 (w obrębie Wąsosze, gmina Ślesin) znajdowało się 12 pomostów⁴ o powierzchni od 9 m² do 94 m² (jeden pomost nie został zmierzony z uwagi na brak dostępu),
- część działki nr 233/2 stanowiącej jezioro Wąsowskie, przylegająca do działek nr 5214/2 i nr 153 została zagospodarowana poprzez utworzenie nasypu o powierzchni 1.253 m² wraz z nabrzeżami betonowymi o łącznej powierzchni 110 m², wykorzystywanymi jako przyczółki trzech pomostów oraz do cumowania łodzi⁵,
- część działki nr 153 (sąsiadującą z działkami nr 233/2 i nr 5214/2) stanowił grunt pokryty wodami jeziora, tworzącymi zatokę o powierzchni ok. 1.700 m² wykorzystywaną do cumowania łodzi⁶,
- na części działki nr 53/1 (jez. Licheńskie), na wysokości działek nr 48/84, 48/85, 48/86, 48/27, 48/31, 48/17, 48/15, 48/76, 48/23 i 48/3) posadowionych było 11 pomostów oraz chodnik betonowy (na wys. dz. nr 48/84), które wykonano bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych oraz zgłoszeń budowy,

³ Trzy pomosty (na wys. dz. nr 5/18, nr 6/4 i nr 6/5) slip betonowy oraz urządzenia do poboru wody zostały wykonane bez pozwolenia wodnoprawnego, a ponadto bez pozwolenia na budowę (6 pomostów) lub zgłoszenia budowy (2 pomosty, slip betonowy i chodnik z kostki brukowej).

⁴ W odniesieniu do dziewięciu pomostów Starosta Koniński wydał decyzję nr WS.6341.53.2015 z 28 sierpnia 2015 r. o ich legalizacji, w przypadku trzech pomostów złożono wniosek o legalizację urządzeń wodnych, a ponadto zostały wszczęte postępowania nr PINB/5170/47/2015 i nr PINB/5170/70/2015 w sprawie legalizacji wszystkich 12 pomostów na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane.

⁵ W toku kontroli nie uzyskano dokumentacji dotyczącej wydania pozwolenia wodnoprawnego dla ww. obiektów i urządzeń wykonanych bez pozwolenia na budowę

- na granicy nieruchomości pokrytych wodami powierzchniowymi ww. jezior, w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegowej, nie posadowiono żadnych ogrodzeń uniemożliwiających swobodny dostęp do wody.

(dowód: akta kontroli str. 64-90 i 92-125)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK działania Powiatowego Inspektora w zakresie wykrywania w latach 2011-2015 (I półrocze) samowoli budowlanych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora nie były wystarczające. NIK dostrzega fakt, na który powoływała się Powiatowy Inspektor, że stan zatrudnienia w PINB może nie być adekwatny do zakresu wykonywanych zadań, a mimo tego w ww. okresie przeprowadzonych zostało z dobrym skutkiem 15 kontroli na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami jezior. Jednak większość pomostów oraz innych obiektów budowlanych stanowiących urządzenia wodne, ujawnionych podczas oględzin linii brzegowych jezior Wąsowsko-Mikorzyńskiego i Licheńskiego, została wykonana bez wymaganego zgłoszenia budowy lub pozwolenia na budowę. Świadczy to o nagminnym naruszaniu przepisów Prawa budowlanego i konieczności wykorzystywania w tym zakresie uprawnień kontrolnych PINB. Możliwe jest także podjęcie przez PINB działań wynikających z Prawa budowlanego w odniesieniu do samowoli budowlanych ujawnionych podczas dokonanych przez NIK oględzin gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi jezior.

Ustalone nieprawidłowości

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

W PINB nie sporządzano planów kontroli. Było to niezgodne z postanowieniami § 6 i 9 Regulaminu organizacyjnego, przewidującymi opracowywanie i zatwierdzanie planów kontroli.

Powiatowy Inspektor wyjaśniła, że roczne plany kontroli nie były sporządzane z uwagi na ograniczone możliwości wykonawcze związane z niskim poziomem zatrudnienia

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

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 Kontroli⁶, wnosi o sporządzanie planów kontroli i ujmowanie w nich - w miarę możliwości - kontroli w zakresie przestrzegania prawa budowlanego na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami jezior.

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 Poznaniu.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

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. 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.

Poznań, dnia 30 września 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler

Mieczysław Zentel
główny specjalista
kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor

z up. Wicedyrektor
Tomasz Nowiński

.....
podpis