

LPO.410.019.06.2015  
P/15/091

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## **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 Poznaniu

Kontroler

Marcin Adamczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95919 z dnia 6 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka  
kontrolowana

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gnieźnie (dalej „PINB”)

Kierownik jednostki  
kontrolowanej

Adam Piechowicz, Powiatowy Inspektor nadzoru Budowlanego (dalej „Powiatowy Inspektor”). W okresie od 1 stycznia 1999 r. do 28 lutego 2014 r. Powiatowym Inspektorem był Leszek Dombek.

(dowód: akta kontroli str. 3)

## **II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>1</sup>**

Ocena ogólna

W toku kontroli NIK, poza jednostkowym naruszeniem zakazu grodzenia nieruchomości przyległych do wód powierzchniowych jezior, nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości związanych z działalnością w zakresie zapewnienia dostępu do jezior stanowiących wody publiczne.

Niemniej jednak nadzór i kontrola PINB w zakresie dot. samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami powierzchniowymi jezior, w latach 2011-2015 były niewystarczające. Wskazują na to wyniki przeprowadzonych przez NIK oględzin jezior znajdujących się na terenie Powiatu Gnieźnieńskiego. Wynika z nich bowiem, że bez pozwoleń wodnoprawnych oraz bez zgłoszenia budowy obiektu budowlanego, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>2</sup> wykonano urządzenia wodne, a także inne obiekty budowlane. Należy podkreślić, że kontrola przestrzegania przepisów prawa budowlanego należy do podstawowych zadań organów nadzoru budowlanego (art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego). Kontrole te, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PINB należało ujmować w Planach kontroli, czego nie uczyniono.

## **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

### **Działalność organu nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych na gruntach skarbu Państwa stanowiących jeziora**

Opis stanu  
faktycznego

Szczegółową organizację oraz tryb pracy PINB określał Regulamin Organizacyjny. Zgodnie z przyjętymi zasadami organizacji pracy, do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora należało m.in. zatwierdzanie planów kontroli.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> j. t. Dz. U. z 2013 r., poz. 1409. (dalej „Prawo budowlane”).

Opracowywanie projektów planów inspekcji należało do kierującego Wydziałem Inspekcji i Kontroli PINB.

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

W latach 2011-2015 (do 30 czerwca)<sup>3</sup> w PINB nie sporządzano rocznych planów kontroli.

Według udzielonych wyjaśnień „przyczyną nie sporządzenia planu kontroli są braki kadrowe, finansowe, sprzętowe jak również rosnąca ilość kontroli robót budowlanych i kontroli obowiązkowych”, co uniemożliwia wykonywanie kontroli dodatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 23, 27)

W okresie objętym kontrolą, w PINB zatrudnionych było 9 pracowników. Spośród nich cztery osoby zajmowały się sprawami prowadzenia kontroli robót i obiektów budowlanych, a cztery sprawami orzecznictwa nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 24)

Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił że „Stan zatrudnienia w inspektoracie nie zapewnia prawidłowej realizacji zadań i obowiązków PINB w związku ze zbyt małą ilością pracowników zajmujących się kontrolami robót budowlanych (przeprowadzane są wyłącznie kontrole związane z wnioskami oraz interwencjami petentów). Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gnieźnie od lat jest inspektoratem niedofinansowanym. W każdym roku budżetowym borykamy się z problemem braku środków na bieżące koszty utrzymania. Powodem takiej sytuacji są stale rosnące koszty utrzymania siedziby. Kolejnym powodem braków środków finansowych jest duża ilość kontroli, których efektem jest znaczny wzrost opłat pocztowych, zakupu podstawowych materiałów biurowych oraz np. wykupienie aktualizacji programów specjalistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 24-25)

W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) PINB przeprowadził łącznie 1268 kontroli, z których 256 dotyczyło samowoli budowlanych (nie przeprowadzono kontroli, które wynikałyby z planów kontroli). Spośród tych kontroli jedna dotyczyła obiektu budowlanego zlokalizowanego na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami jeziora, tj. „legalności inwestycji polegającej na budowie pomostu na jeziorze Niedzięgieł”. Kontrola ta została przeprowadzona na wniosek z dnia 22 sierpnia 2012 r. złożony przez osobę fizyczną. W toku prowadzonego w tej sprawie postępowania ustalono, że dokonano zgłoszenia na wykonanie pomostu, do którego dołączono szkic sytuacyjny obrazujący lokalizację tego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 27)

W objętym kontrolą okresie do PINB nie wpłynęła żadna skarga dotycząca postępowań związanych z samowolami budowlanymi na gruntach Skarbu Państwa. PINB prowadził rejestr skarg. Rejestr ten zawierał: krótką informację o treści skargi, oznaczenie i datę skargi, nr teczki, datę wszczęcia sprawy i jej ostatecznego załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 11-22)

W PINB nie została wydzielona odrębna komórka organizacyjna zajmująca się przyjmowaniem, rejestrowaniem oraz rozpatrywaniem skarg i wniosków.

---

<sup>3</sup> Jest to okres objęty kontrolą NIK.

Wpływające do PINB skargi były rejestrowane przez pracowników administracyjnych w kancelarii i dalej dekretowane przez Dyrektora placówki do rozpatrzenia przez pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli (w zależności od poruszanego problemu wydawane jest postanowienie lub decyzja).

(dowód: akta kontroli str. 26)

W latach 2011-2015 (do 30 czerwca) Powiatowy Inspektor nie podejmował działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa.

Według sprawozdań z działalności PINB, na podstawie przeprowadzonych kontroli: wydano w poszczególnych latach:

- w 2011 r. 150 decyzji oraz 117 postanowień, w tym trzy decyzje na rozbiórkę obiektów budowlanych;
- w 2012 r. 284 decyzje i postanowienia dot. stanu technicznego obiektu budowlanych, o wstrzymaniu robót oraz 8 decyzji na rozbiórkę obiektów budowlanych;
- w 2013 r. 160 decyzji i 75 postanowień dot. stanu technicznego obiektu budowlanych, o wstrzymaniu robót i wstrzymaniu użytkowania, w tym 10 decyzji na rozbiórkę obiektów budowlanych;
- w 2014 r. 121 decyzji i 55 postanowień dot. stanu technicznego obiektu budowlanych, o wstrzymaniu robót i wstrzymaniu użytkowania, w tym sześć decyzji na rozbiórkę obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 28)

W kontrolowanym okresie nie wydawano decyzji nakazujących rozbiórkę, bądź decyzji legalizacyjnych, które dotyczyłyby urządzeń wodnych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami powierzchniowymi jezior.

(dowód: akta kontroli str. 28-35)

W toku przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowej i gruntów pokrytych wodami jeziora Popielewskie (dz. nr 530/1), w miejscowości Zieleń<sup>4</sup> (gmina Trzemeszno) ustalono, że:

- na wysokości działek nr 1/12, 1/13, 1/15, 1/16, 4/2, i 5/30 znajdowało się sześć pomostów konstrukcji drewnianej lub stalowo-drewnianej (na stałe związanych z gruntem) o powierzchni wynoszącej od 10 do 26 m<sup>2</sup>;
- na wysokości działki nr 5/37 znajdował się pomost pływający na pływakach wykonanych z PCV o pow. 12 m<sup>2</sup> oraz plaża na działce 530/1 z wykonanym kamiennym murkiem oporowym tarasu prowadzącego z działki nr 5/37 (na jej granicy wykonano przesuwane ogrodzenie - bramę);
- do brzegu jeziora, na przedłużeniu granicy działek nr 5/36 i 5/37 dochodziło ogrodzenie drewniane na podmurówce z kamieni, które uniemożliwiało przejście wzdłuż brzegu jeziora. W granicy działek 5/36 i 4/4 wykonano ogrodzenie ażurowe dochodzące do działki pokrytej wodami jeziora (530/1). Na przedłużeniu tego ogrodzenia wykonano ogrodzenie z listew drewnianych oraz siatki drucianej dochodzące do linii wody i uniemożliwiające przejście wzdłuż brzegu jeziora;
- znajdowały się cztery ujęcia wód powierzchniowych jeziora Popielewskiego (na wysokości działek nr 1/13, 1/15 i 1/16).

<sup>4</sup> w części przyległej do kompleksu działek nr 1/12, 1/13, 1/14, 1/15, 1/16, 1/17, 3, 2/1, 4/2, 5/36, 5/37.

Ponadto, lustro wody jeziora Popielewskie (dz. nr 530/1), na wysokości 11 nieruchomości sąsiednich, było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro o odległość wynoszącą od 4,2 m (na wysokości działki nr 1/11) do 9,2 m (na wysokości działki nr 5/37). W związku z tym na działce jeziora znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) o powierzchni łącznej wynoszącej 1462 m<sup>2</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 76-88)

W wyniku oględzin fragmentów linii brzegu i gruntów pokrytych wodami stanowiącymi jezioro Lednica (dz. nr 18), w miejscowości Imiołki<sup>5</sup> (gmina Kiszkowo) stwierdzono, że:

- na wysokości działek nr 17/4, 17/3, 17/2, 30, 31/10, 31/11 i 31/5 znajdowało się osiem pomostów konstrukcji drewnianej lub stalowo-drewnianej, o powierzchni wynoszącej od 5 do 34 m<sup>2</sup>;
- na wysokości działek nr 30 i 31/1 i 31/9 znajdowały się cztery pomosty konstrukcji stalowo-drewnianej (o pow. od 8 do 12 m<sup>2</sup>) wraz z przyległymi do nich plażami (piaszczysto – trawiastymi);
- wykonano dwa ujęcia wód powierzchniowych z jeziora Lednickiego (na wysokości działek nr 31/1 i 31/11);
- wzdłuż brzegu jeziora możliwe było przejście (nie występowały grodzienia uniemożliwiające swobodny dostęp), a ogrodzenia nieruchomości przyległych przebiegały wzdłuż ich granic ewidencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 89-102)

Ponadto, lustro wody jeziora Lednica (dz. nr 18), na wysokości 12 nieruchomości sąsiednich, było oddalone od granicy ewidencyjnej działki jezioro o odległość wynoszącą od 6,6 m (na wysokości działki nr 31/6) do 13,9 m (na wysokości działki nr 30). W związku z tym na działce jeziora znajdował się grunt „stały” (nie pokryty wodą) o powierzchni łącznej wynoszącej 3557 m<sup>2</sup>.

Zlokalizowane na terenie ww. jezior pomosty<sup>6</sup> (z wyjątkiem pomostu znajdującego się na wysokości działki nr 5/37) wymagały zgłoszenia ich budowy.

(dowód: akta kontroli str. 36)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

W PINB nie sporządzano planów kontroli. Naruszone zostały w ten sposób zasady wynikające z postanowień § 6 ust. 1 pkt 2 i § 9 ust. 3 pkt. 1 Regulaminu organizacyjnego, przewidujących opracowane i zatwierdzone plany kontroli/inspekcji. Zadania w tym zakresie należą do Wydziału Inspekcji i Kontroli.

Brak planów kontroli i w konsekwencji ich niepodejmowanie przyczynia się do niekontrolowanej zabudowy brzegów jezior, w sposób naruszający przepisy Prawa budowlanego oraz ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne<sup>7</sup>. Przeprowadzone w ramach kontroli NIK oględziny fragmentów linii brzegowej dwóch jezior wykazały bowiem, że na gruntach Skarbu Państwa nielegalnie posadowiono 17 pomostów, a także inne obiekty stanowiące urządzenia wodne, których budowa, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, wymagała zgłoszenia robót budowlanych.

<sup>5</sup> w części przyległej do kompleksu działek nr 17/3, 17/2, 30, 30/1, 31/10, 31/11, 31/8, 31/9, 31/5, 31/6

<sup>6</sup> długość całkowita żadnego z pomostów nie przekraczała 25 m.

<sup>7</sup> j. t. Dz.U. z 2012 r., poz. 145 ze zm.

Z wyjaśnień Inspektora Nadzoru Budowlanego wynika, że zasadniczymi przyczynami takiego stanu rzeczy są niski stan zatrudnienia oraz niewystarczające środki finansowe przeznaczone na działalność PINB.

#### **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 Kontroli<sup>8</sup>, wnosi o sporządzanie planów kontroli i ujmowanie w nich kontroli w zakresie przestrzegania prawa budowlanego na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami jezior oraz podjęcie odpowiednich działań w odniesieniu do samowoli budowlanych ujawnionych podczas oględzin gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi 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.

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.

Poznań, dnia 29 września 2015 r.

Kontroler  
Marcin Adamczyk  
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Dyrektor

z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

<sup>8</sup> j. t. Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.