



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.005.03.2021

Tomasz Patorski
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Iławie
ul. Kościuszki 33 A
14-200 Iława

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/21/002 – Zapewnienie dostępu do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych na terenie województwa warmińsko-mazurskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ławie, ul. Kościuszki 33 A, 14-200 Ława (dalej: PINB lub Inspektorat).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Patorski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 1 lipca 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie kontroli oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne oraz na nieruchomościach bezpośrednio do nich przyległych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018 – 2021 (III kwartał) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Emilia Wasilewska, Inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/135/2021 z 22 listopada 2021 r. 2. Justyna Lis, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/148/2021 z 13 grudnia 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-2,4)</p>

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2021 (III kwartały) PINB w ograniczonym zakresie kontrolował przestrzegania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ (dalej: Prawo budowlane) w zakresie obiektów budowlanych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne, w celu ewentualnego ujawnienia samowoli budowlanej. PINB przeprowadził tylko jedną kontrolę, która podjęta została w wyniku otrzymanej informacji. Tymczasem zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ww. ustawy należy do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. W rocznych planach kontroli PINB nie uwzględniano kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne. Na potrzebę prowadzenia przez PINB kontroli w ww. zakresie wskazują wyniki oględzin fragmentów linii brzegowej działek stanowiących własność Skarbu Państwa przeprowadzone przez NIK, które wykazały, że na gruntach tych wybudowano ponad 40 obiektów budowlanych (pomosty, wiaty), w przypadku których nie dokonano zgłoszenia lub nie wydano pozwolenia na budowę.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały m.in. na:

- naruszeniu wymogów określonych w art. 36 § 1 oraz art. 245 kodeksu postępowania administracyjnego⁵ (dalej: kpa),

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 735).

- niezawiadomieniu Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie samowolnego wybudowania obiektu na gruncie Skarbu Państwa na działce nr 336 stanowiącej jezioro Jaśkowskie, na wysokości działki nr 94/2,
- nierzetelnym prowadzeniu w 2021 r. rejestru skarg i wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2018-2021 (III kwartały), zgodnie z § 10 ust. 2 obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego⁶, plany kontroli zatwierdzał Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Iławie (dalej: Powiatowy Inspektor lub Inspektor). W okresie tym zatwierdził cztery roczne plany kontroli, które były sporządzone przez jednego z inspektorów nadzoru budowlanego.

W Inspektoracie nie wprowadzono procedury opracowania i zatwierdzania rocznych planów kontroli. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż z uwagi na braki kadrowe Inspektorat „nie posiada odrębnego stanowiska ds. planowania, a planowanie kontroli na dany rok stanowiło zadanie losowo przypisywane poszczególnym inspektorom w ramach innych zadań zleconych przez bezpośredniego przełożonego”. Ponadto wyjaśnił, iż rodzaj i liczbę planowanych kontroli na dany rok ustalano na podstawie analizy efektów pracy w zakresie zadań nałożonych przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: WINB) oraz podsumowania bieżących działań Inspektoratu. Wskazał, że na tematykę zawartą w planie kontroli składały się: „zagadnienia cykliczne”, np. zimowe przeglądy obiektów wielkopowierzchniowych, kontrole w okresie letnim miejsc wypoczynku dzieci i młodzieży oraz kontrole budów. Liczba planowanych kontroli na dany rok określana była na podstawie analizy liczby rozpoczętych i oddanych do użytku budynków w roku poprzednim, a na liczbę tę składały się łącznie planowane kontrole terenowe jak również kontrole dokumentów.

PINB sporządzał sprawozdania i przekazywał je do WINB⁷ oraz przeprowadzał roczną analizę wykonania planu kontroli, udokumentowaną notatkami wewnętrznymi, zatwierdzanymi przez Powiatowego Inspektora⁸.

(akta kontroli str. 5-25, 30-38, 46-61, 66)

W planach kontroli na lata 2018-2021 przewidziano kontrole m.in. obiektów małej architektury (place zabaw), obiektów budowlanych przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, obiektów służących do czynnego wypoczynku dzieci i młodzieży oraz obiektów wielkopowierzchniowych w okresie zimowym. W 2021 r. dodatkowo zaplanowano przeprowadzenie pięciu kontroli w zakresie „zwalczania samowoli budowlanej w ramach uproszczonej procedury legalizacyjnej”.

W planach kontroli nie uwzględniono kontroli w zakresie ujawnienia samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa (dalej: SP) stanowiących wody publiczne oraz na gruntach przyległych do tych wód.

⁶ Ustalony: Zarządzeniem nr 3/2010 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 15 września 2010 r. w sprawie: zmiany Regulaminu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Iławie oraz Zarządzeniem nr 1/2019 Kierownika jednostki Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Iławie z 1 stycznia 2019 r. w sprawie: zmiany Regulaminu Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Iławie.

⁷ M.in. w odniesieniu do liczby przeprowadzonych kontroli budów, obiektów budowlanych w użytkowaniu, obiektów przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie oraz liczby przyjętych zawiadomień o zakończeniu budowy lub robót.

⁸ Analiza wewnętrzna obejmowała stan wykonania planu kontroli za dany rok, nieobjętych sprawozdaniem do WINB, tj. „kontrole cykliczne”, np. place zabaw, imprezy masowe, obiekty służące do czynnego wypoczynku dzieci i młodzieży oraz obiekty wielkopowierzchniowe narażone na zaleganie śniegu na dachach.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż tematyka ta nie została uwzględniona „ponieważ nie odnotowano w Inspektoracie skarg i wniosków dotyczących udaremniania (przez właścicieli nieruchomości z dostępem do linii brzegowej wód powierzchniowych) dostępu, przejścia lub przemieszczania się osób wzdłuż linii brzegowej wód publicznych”.

Z ustaleń NIK wynika, iż w okresie objętym kontrolą, do PINB wpłynęło łącznie 97 zawiadomień w sprawie obiektów, w przypadku których zachodziło podejrzenie, że wybudowane zostały bez wymaganego zgłoszenia lub pozwolenia na budowę⁹, z czego pięć dotyczyło podejrzeń samowoli na gruntach SP stanowiących wody publiczne lub na gruntach do nich przyległych (dalej: „samowole budowlane”).

(akta kontroli str. 39-42, 67-85, 118-146, 149)

2. W wyniku analizy stanu realizacji planów kontroli przez PINB w poszczególnych latach ustalono, iż w:

- 2018 r. wykonano łącznie siedem (100%) zaplanowanych kontroli z zakresu tematyki „cyklicznej” oraz 622 zaplanowanych kontroli budów, tj. o 262 więcej niż zaplanowano¹⁰. Spośród kontroli budów 350 zrealizowano na podstawie zawiadomień o zakończeniu budowy, a 275 odbyło się w terenie.
- 2019 r. wykonano 14 „kontroli cyklicznych” (wszystkie) oraz 432 kontrole budów wobec 300 zaplanowanych.
- 2020 r. przeprowadzono 594 kontrole budów (z czego 34 kontrole terenowe i 560 kontroli dokumentacji), a zaplanowano ich 350. Spośród 13 planowanych „kontroli cyklicznych” wykonano ich dziewięć.
- 2021 r. (do końca września) przeprowadzono 379 kontrole (z czego cztery terenowe i 375 kontroli dokumentacji) wobec zaplanowanych 100. Spośród zaplanowanych 22 „kontroli cyklicznych” przeprowadzono siedem.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie zrealizowano wszystkich zaplanowanych na 2020 r. i 2021 r. „kontroli cyklicznych” z uwagi m.in. na wprowadzone obostrzenia związane z przeciwdziałaniem rozprzestrzeniania się wirusa SARS-CoV-2. Ponadto wskazał, że „nie dysponował wystarczającą ilością pracowników, którzy mogli prowadzić postępowania administracyjne i postępowania kontrolne w terenie, z uwagi na dużą ilość spraw”.

(akta kontroli str. 26-28, 39-42, 46-65, 70-89)

W 2018 r. w PINB zatrudnionych było pięciu pracowników na 4,5 etatach. Od 1 stycznia 2019 r. zwiększono liczbę etatów o dodatkowe 0,5 etatu (dot. etatu pracownika na stanowisku księgowo-administracyjnym).

Powiatowy Inspektor pismami z 2018 r., kierowanymi do WINB, Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (dalej: Wojewoda) oraz do Starosty ławskiego zgłaszał zapotrzebowanie na zwiększenie zatrudnienia w Inspektoracie oraz na zwiększenie środków na wydatki związane m.in. z wynagrodzeniami pracowników. Ostatnie pismo (z 9 grudnia 2021 r.) w tej sprawie skierował do WINB, wskazując m.in., że stan zatrudnienia (5 etatów) nie zapewnia prawidłowej realizacji zadań Inspektoratu.

W okresie objętym kontrolą PINB na potrzeby realizacji swoich zadań dysponował samochodem osobowym, dalekomierzem oraz aparatem fotograficznym. Ponadto jak podał Inspektor, korzystano również z dostępu do „Geoportalu chronionego,

⁹ Tj. 20 zgłoszeń w 2018 r. 33 - w 2019 r., 23 - w 2020 r. oraz 21 zgłoszeń w 2021 r.

¹⁰ W 2018 r. w sumie dla tematów: kontrola obiektów budowlanych przed użytkowaniem, kontrola budów oraz kontrola obiektów przed użytkowaniem zaplanowano wykonanie 360 kontroli.

który podczas postępowań administracyjnych pozwala ustalić właścicieli działek, ich adresów, jak również lokalizację kontrolowanych obiektów”.

(akta kontroli str. 29, 70-85, 548-554)

3. W latach 2018-2021 (III kwartały) pracownicy PINB nie prowadzili z własnej inicjatywy kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne oraz na gruntach do nich przyległych. Kontrole w ww. zakresie zrealizowano wyłącznie w wyniku otrzymanych zawiadomień (jedną w 2019 r. i pięć w 2021 r.).

(akta kontroli str. 109-112, 118-120)

4. W okresie objętym kontrolą wpłynęło do Inspektoratu pięć pism informujących o podejrzeniu samowoli budowlanych na nieruchomościach stanowiących własność SP stanowiących jeziora oraz na gruntach do nich przyległych, tj. w dniu:

- 30 maja 2019 r. – pismo osoby fizycznej z 27 maja 2019 r. (przekazane wg właściwości przez Starostwo Powiatowe w Iławie), dotyczące „samowoli budowlanej” na terenie Wyspy Bukowiec na jeziorze Jeziorak,
- 14 czerwca 2021 r. – z Zespołu Parków Krajobrazowych Pojezierza Iławskiego i Wzgórz Dylewskich z 7 czerwca 2021 r., informujące o prowadzeniu prac budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie linii brzegowej Jeziora Płaskiego,
- 1 lipca 2021 r. – wniosek osoby fizycznej z 30 czerwca 2021 r. (przekazany wg właściwości z Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie) o przeprowadzenie kontroli zgodności zabudowy na terenie miejscowości Matyty w gminie Zalewo z przepisami prawa,
- 3 września 2021 r. – pismo z 31 sierpnia 2021 r. przekazane przez PINB w Ostródzie (wg właściwości), wraz z załączonym protokołem oględzin dotyczącym samowoli budowlanej na działce nr 336 stanowiącej jezioro Jańskowskie w obrębie Wielowieś, gm. Zalewo pow. Iławski wzniesionego na wysokości działki nr 94/2 w obrębie Skarpa, gm. Miłomłyn pow. Ostródzki,
- 12 listopada 2021 r. – pismo z 9 listopada 2021 r. z PINB w Ostródzie (przekazane wg właściwości) wraz z załączonym protokołem oględzin dotyczącym samowoli budowlanej na działce nr 336, stanowiącej jezioro Jańskowskie w obrębie Wielowieś, gm. Zalewo pow. Iławski znajdującej się na wysokości działki nr 136 w obrębie Skarpa, gm. Miłomłyn pow. Ostródzki.

W czterech z pięciu ww. spraw PINB przeprowadził łącznie sześć kontroli terenowych celem ustalenia występowania potencjalnych samowoli budowlanych. W jednej natomiast (sprawa z 12 listopada 2021 r.), sporządzono 22 listopada 2021 r. notatkę z rozmowy telefonicznej z właścicielem obiektu, który potwierdził ustalenia zawarte w protokole oględzin przeprowadzonych przez PINB w Ostródzie i zadeklarował chęć legalizacji obiektu budowlanego.

(akta kontroli str. 118-120, 151-152, 533, 538-539)

W wyniku przeprowadzonych kontroli przez PINB ustalono, m.in. że:

- na gruntach SP (działka 336 stanowiąca jezioro Jańskowskie, gmina Zalewo) usytuowany był budynek o powierzchni zabudowy wynoszącej 17,8 m² i wszczęto 25 listopada 2021 r. postępowanie w sprawie samowoli budowlanej (opisano w punkcie 5. niniejszego wystąpienia).
- Na gruncie przyległym bezpośrednio do działek stanowiących własność SP (wody płynące), tj. na wyspie Bukowiec, potwierdzono (27 czerwca 2019 r.) istnienie wielu obiektów budowlanych stanowiących potencjalną samowolę, sporządzając dokumentację fotograficzną domków letniskowych, przyczep campingowych, domków holenderskich, przyczep samochodowych

zabudowanych wiatami. Pismem z 5 września 2019 r. PINB wystąpił do właściciela gruntu o przekazanie wykazu osób fizycznych dzierżawiących i wykonujących na działce stanowiącej jego własność jakiegokolwiek roboty budowlane, oraz informacji czy właściciel wydał zgodę na prowadzenie robót budowlanych. PINB pismem z 6 lipca 2020 r. wystąpił także o dostarczenia przez właściciela gruntu geodezyjnej inwentaryzacji zabudowy. Inwentaryzacja ta wpłynęła do PINB 19 października 2020 r. i na jej podstawie ustalono, że na przedmiotowym gruncie znajdowały się łącznie 163 obiekty budowlane. Powiatowy Inspektor pismem z 22 października 2020 r. wezwał właściciela o przekazanie danych adresowych poszczególnych właścicieli obiektów. Dane te wpłynęły do PINB 30 czerwca 2021 r. W odniesieniu do 15 spośród 163 obiektów znajdujących się na wyspie Bukowiec PINB otrzymał wnioski z 30 czerwca 2021 r. i z 11 sierpnia 2021 r. o legalizację uproszczoną¹¹ (opisano w punkcie 5. wystąpienia). Do dnia 27 grudnia 2021 r. PINB nie wszczął postępowań administracyjnych mających na celu legalizację lub rozbiórkę pozostałych 148 obiektów budowlanych.

- Na gruncie przyległym bezpośrednio do działek stanowiących własność SP (wody płynące), w miejscowości Matyty (gmina Zalewo) stwierdzono (protokoły z 27 lipca 2021 r., 23 sierpnia 2021 r. oraz 20 września 2021 r.) istnienie 46 obiektów budowlanych, wobec których zachodziło podejrzenie, że mogły stanowić samowolę budowlaną. W odniesieniu do 35 obiektów PINB uzyskał oświadczenie właściciela o braku dokumentów oraz pozwoleń.
- W sprawie, która wpłynęła do PINB 14 czerwca 2021 r. nie stwierdzono naruszenia przepisów ustawy Prawo budowlanego.

(akta kontroli str. 151-152, 199-464, 542-554)

5. Powiatowy Inspektor w badanym okresie nie wydał decyzji o nakazie rozbiórki obiektów wzniesionych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne oraz na nieruchomościach bezpośrednio do nich przyległych. W 2021 r. wydał natomiast cztery decyzje legalizacyjne na podstawie art. 49i ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, tj. w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym. Dotyczyły one obiektów budowlanych będących własnością prywatną, położonych na działce nr 1 obręb Wieprz gmina Zalewo (wyspa Bukowiec)¹².

Analiza dokumentacji czterech postępowań administracyjnych prowadzonych przez PINB w sprawie ww. legalizacji obiektów budowlanych wykazała, że we wszystkich przypadkach:

- wszczęto postępowania na wniosek właściciela nieruchomości z 30 czerwca 2021 r. o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego. We wniosku wskazano 13 obiektów (w tym m.in. budynek: gospodarczy, magazynowy i recepcyjny oraz domki letniskowe) wraz z oznaczeniem ich na mapie powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej¹³.
- Wysłano do wnioskodawcy (właściciela działki) zawiadomienia o wszczęciu postępowania na podstawie art. 61 § 1.
- Decyzje legalizacyjne zostały wydane po upływie od 13 do 61 dni od dnia wszczęcia postępowania i zawierały elementy określone w art. 107 § 1 kpa.

¹¹ Wnioski podmiotu prywatnego i osoby fizycznej, w odniesieniu odpowiednio do 13 i 2 obiektów budowlanych.

¹² Decyzja nr PINB.gm.Z.5140.04.2021.RJ z dnia 29 lipca 2021 r. (obiekt MZ-01), decyzja nr PINB.gm.Z.5140.04.2021.RJ z dnia 29 września 2021 r. (obiekt MZ-02), decyzja nr PINB.gm.Z.5140.04.2021.RJ z dnia 29 listopada 2021 r. (obiekt MZ-03), decyzja nr PINB.gm.Z.5140.04.2021.RJ z dnia 20 grudnia 2021 r. (obiekt MZ-04).

¹³ Budynki objęte wnioskiem zostały wykonane w latach 1972-1999.

W trakcie ww. postępowań wyjaśniających PINB zwrócił się do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii w Warszawie o udostępnienie fotogrametrycznych zdjęć lotniczych, z których wynikało, że przedmiotowe obiekty były wybudowane „ponad 20 lat temu”. PINB wystąpił także w dniach 13 października 2020 r. oraz 10 czerwca 2021 r. do Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii o przekazanie zdjęć lotniczych wyspy Bukowiec z okresu 1999-2020. Dane te wpłynęły do PINB odpowiednio 10 grudnia 2020 r. oraz 22 czerwca 2021 r.

(akta kontroli str. 465-334, 542-554)

Ponadto, Powiatowy Inspektor 25 listopada 2021 r. wszczął z urzędu jedno postępowanie administracyjne w sprawie wybudowania bez pozwolenia na budowę oraz bez dokonanego zgłoszenia, budynku gospodarczego na działce nr 336 SP stanowiącej jezioro Jaśkowskie, na wysokości działki nr 94/2 (sprawa z 31 sierpnia 2021 r. opisana w punkcie 4. wystąpienia). Postępowanie to wszczęto sześć dni po przeprowadzeniu kontroli terenowej na ww. nieruchomości. Poinformowano właścicieli budynku, tj. właścicieli działki nr 94/2 (osoby fizyczne) o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z aktami sprawy. O wszczęciu ww. postępowania Powiatowy Inspektor nie zawiadomił Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (dalej: PGW Wody Polskie) wykonującego prawa właścicielskie SP, w stosunku do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi, co było niezgodnie z art. 61 § 4 kpa. Powiatowy Inspektor wydał 15 grudnia 2021 r. (na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 2 i art. 48 ust. 5 ustawy Prawo budowlane) postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, informując jednocześnie właścicieli budynku o możliwości złożenia wniosku o jego legalizację oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej (art. 48 ust. 3 ww. ustawy) w celu uzyskania decyzji o legalizacji obiektu budowlanego na zasadach określonych w art. 59f ww. ustawy Prawo budowlane. W postanowieniu zawarto również informację o możliwości złożenia zażalenia na wydane postanowienie. Do 27 grudnia 2021 r. PINB nie otrzymał wniosku o legalizację ww. obiektu budowlanego, ani nie upłynął termin na wydanie nakazu jego rozbiórki.

Postanowienie z 15 grudnia 2021 r. przekazano do wiadomości do Starostwa Powiatowego w Ławie oraz do PGW Wody Polskie Nadzór Wodny w Ostródzie.

(akta kontroli str. 152, 441-464, 556-558)

6. W okresie objętym kontrolą, działania PINB mające na celu wykrycie samowoli budowlanych na gruntach SP podejmowane były wyłącznie w wyniku otrzymanych pism informujących o możliwości wybudowania obiektu budowlanego niezgodnie z wymogami Prawa budowlanego. W zakresie potencjalnych samowoli na gruntach SP stanowiących wody publiczne oraz gruntach do nich przyległych otrzymano zawiadomienia w pięciu sprawach (opisanych w punkcie 4. niniejszego wystąpienia).

W latach 2018-2021 (III kwartał) PINB nie współpracował z innymi organami, jednostkami administracji publicznej ani organizacjami społecznymi w celu wykrywania i zapobiegania powstawaniu samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 109-112, 118-120, 152, 533-538)

7. Przeprowadzone 8 grudnia 2021 r. przez NIK, przy udziale biegłego geodety, oględziny wybranych fragmentów linii brzegowej jeziora Jeziorak wykazały, że na gruntach SP oznaczonych jako jeziora:

A) w miejscowości Szałkowo (na działce nr 117, obręb 0021 Łanioch, gmina Ława, na wysokości działek przyległych obręb 0037 Szałkowo o numerach: 11/7, 15/1, 12, 13, 145 (droga), 22/9, 22/1, 24/1, 24/2, 24/3, 24/6, 24/7 znajdowały się m.in.: trzy urządzenia wodne - slipy, 13 pomostów (stałych i pływających), cztery obiekty budowlane (m.in. wiaty) oraz umocnienia brzegu za pomocą materiałów

takich jak: kamień polny, deski, blacha i siatka stalowa. Ponadto stwierdzono grodzienia m.in. na przedłużeniu granic pięciu nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych, z tego w jednym przypadku posadowione w odległości mniejszej niż 1,5 m linii brzegu w sposób uniemożliwiający przejście linią brzegową.

- B) W miejscowości Matyty (na działce nr 1 obręb 0013 Matyty, gmina Zalewo, jez. Jeziorak na wysokości działek przyległych o numerach nr 87, 70/2, 70/1, 68, 67/2 (droga), 67/1, 66, 63, 61/1, 61/2, 59/2, 59/1 oraz 54/1) znajdowały się m.in.: dwa urządzenia wodne - slipy, 16 pomostów, trzy obiekty budowlane - budynki (w tym hangar) oraz umocnienia brzegu za pomocą materiałów takich jak drewniane pale i deski (na wysokości dwóch działek). Ponadto stwierdzono na wysokości dziesięciu działek (przedłużenie granic nieruchomości przyległych) posadowienie grodzień na gruntach SP, z tego w ośmiu przypadkach grodzienia znajdowały się w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu i uniemożliwiały przejście.

(akta kontroli str. 3, 162-198)

Łącznie na gruntach SP objętych oględzinami stwierdzono ponad 40 obiektów budowlanych, w tym 29 pomostów. Z informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Łławie w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, iż Starostwo nie otrzymało zgłoszeń o zamiarze wybudowania ww. obiektów. Ponadto obiekty te nie były objęte pozwoleniami na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Z informacji uzyskanej z Zarządu Zlewni w Toruniu w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, w odniesieniu do 29 pomostów wynika, że nie otrzymano żadnego zgłoszenia wodnoprawnego, o którym mowa w art. 421 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁴. Wydano natomiast decyzje w zakresie pozwolenia wodnoprawnego w odniesieniu do obiektów znajdujących się na gruntach SP na wysokości pięciu działek¹⁵.

Na podstawie informacji pozyskanej z Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gdańsku ustalono, że spośród 25 działek przyległych do linii brzegowych objętych oględzinami, właściciele czterech działek posiadali (wg stanu na 3 stycznia 2022 r.) aktualną umowę na użytkowanie gruntów SP stanowiących wody płynące¹⁶.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż „nie posiadał wiedzy o przypadkach ograniczenia dostępu do jezior oraz samowolnego wzniesienia obiektów budowlanych na gruntach SP stanowiących jezioro Jeziorak” do dnia przeprowadzonych przez NIK ww. oględzin.

(akta kontroli str. 555-585)

8. Rejestr skarg i wniosków (dalej: Rejestr) prowadzony przez Powiatowego Inspektora obejmował lata 2018-2021. W Rejestrze zawarte były następujące dane: liczba porządkowa sprawy, nazwa i adres skarżącego, data wpływu, liczba z dziennika korespondencji, inspektor prowadzący oraz jego podpis.

Jak podał Powiatowy Inspektor, wpływające do PINB sprawy (skargi) przydzielane były do rozpatrzenia każdemu z inspektorów. Jeden spośród trzech pracowników takie zadanie określone miał w zakresie czynności. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż pozostali dwaj pracownicy rozpatrywali skargi i wnioski w ramach innych zadań zleconych przez bezpośredniego przełożonego. W badanym okresie do PINB

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

¹⁵ Tj. działek w Szalkowie numer: 22/9, 22/1, 24/3, 24/6 oraz w Matytach- nr 66.

¹⁶ Dotyczy działek w Matytach numer: 59/1 i 59/2 oraz działek w Szalkowie numer: 22/1 i 24/3.

wpłynęło w sumie 441 spraw zarejestrowanych jako skarga lub wniosek, z tego 137 w 2018 r., 125 w 2019 r., 88 w 2020 r. i 91 w 2021 r. (stan na 10 grudnia 2021 r.).

W 2021 r. w Rejestrze w jednym przypadku zaewidencjonowano wniosek o legalizację uproszczoną. Nie zarejestrowano natomiast wniosku z 30 czerwca 2021 r. o przeprowadzenie kontroli zabudowy na terenie miejscowości Matyty w gminie Zalewo¹⁷ pod kątem zgodności z przepisami prawa.

Wg oświadczenia Powiatowego Inspektora w latach 2018-2021 nie przyjęto żadnej skargi w formie ustnej.

(akta kontroli str. 91-117, 533)

Analiza dokumentacji dotyczącej pięciu pism/zawiadomień o potencjalnych samowolach budowlanych na gruntach SP stanowiących wody płynące lub na gruntach bezpośrednio do nich przyległych (opisanych w punkcie 4.), wykazała m.in., że w jednym przypadku w odpowiedzi na wniosek o kontrolę z 30 czerwca 2021 r. udzielono 136 dni od wpływu pisma (przekazano m.in. informację o przeprowadzonych kontrolach). Wniosek ten nie został rozpatrzony w terminie określonym w art. 244 § 1 kpa w zw. z art. 237 § 1 kpa, tj. w ciągu miesiąca, a PINB nie powiadomił wnioskodawcy (osoby fizycznej) o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

(akta kontroli str. 297-305, 540-541, 544, 548-554)

9. W okresie 2018-2021 (III kwartały) PINB nie wydawał decyzji o legalizacji obiektów budowlanych, będących jednocześnie urządzeniami wodnymi na gruntach SP stanowiących wody publiczne.

(akta kontroli str. 160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Niewywiązanie się z określonego w art. 36 § 1 kpa obowiązku zawiadomienia strony postępowania o nowym terminie załatwienia sprawy. Dotyczyło to 12 obiektów objętych wnioskiem o legalizację, który wpłynął do PINB 30 czerwca 2021 r. Powiatowy Inspektor zawiadomił wnioskodawcę o niemożności przeprowadzenia postępowań administracyjnych w ww. sprawach w terminie określonym w art. 35 kpa, wysyłając do niego 16 lipca 2021 r. pisma w tej sprawie. Jednak wystosowane pisma nie zawierały elementów, o których mowa w art. 36 § 1 kpa. Wnioskodawca nie został poinformowany o nowym terminie załatwienia sprawy. Nie pouczono go również o możliwości wniesienia ponaglenia.

W przypadku dwóch obiektów objętych wnioskiem z 11 sierpnia 2021 r. o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, do 27 grudnia 2021 r. nie załatwiono sprawy w terminie określonym w art. 35§ 3 kpa oraz nie powiadomiono pisemnie wnioskodawcy o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie załatwienia sprawy w myśl art. 36 § 1 kpa.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż z powodu małej liczby pracowników w PINB nie było możliwości wskazania nowych terminów załatwienia spraw. Jednocześnie podał, iż na przedłużające się terminy załatwienia spraw wpływ miała pandemia COVID-19 i zgodnie z 15 zzs ust. 1 pkt 6 oraz ust. 8 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 2 marca o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, „przepisów o bezczynności organów oraz o obowiązku organu i podmiotu prowadzących odpowiednio postępowanie lub

¹⁷ Sprawa opisana w pkt 4 wystąpienia.

kontrolę do powiadamiania strony lub uczestnika postępowania o niezłaławieniu sprawy w terminie nie stosuje się i bieg terminów procesowych w postępowaniach administracyjnych oraz innych postępowaniach prowadzonych na podstawie ustaw nie rozpoczyna się, a rozpoczęte ulegają zawieszeniu na ten okres”.

W sprawie z 11 sierpnia 2021 r. Inspektor wyjaśnił, iż wniosek wpłynął w okresie urlopowym i w wyniku przeoczenia nie przesłano pisma.

NIK nie zgadza się z argumentacją podaną w powyższych wyjaśnieniach, bowiem przepisy art. 15 zzs ww. ustawy nie miały zastosowania dla spraw z 2021 r., gdyż zostały uchylone 16 maja 2020 r.¹⁸.

(akta kontroli str. 465-532, 540-544, 548-554)

2. Niezawiadomienie PGW Wody Polskie wykonującego prawa właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do gruntów pokrytych śródlądowymi wodami płynącymi o wszczęciu 25 listopada 2021 r. postępowania administracyjnego w sprawie wybudowania z naruszeniem wymogów ustawy Prawo budowlane budynku gospodarczego na działce nr 336 SP stanowiącej jezioro Jaśkowskie, na wysokości działki nr 94/2¹⁹. Zgodnie z art. 61 § 4 kpa o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż nie zawiadomiono PGW Wody Polskie w wyniku przeoczenia.

(akta kontroli str. 456-462, 556-558)

3. Rejestr skarg i wniosków w PINB w 2021 r. prowadzony był nierzetelnie, bowiem:
 - 1 grudnia 2021 r. pod poz. 232 zaewidencjonowano w nim wniosek dotyczący wszczęcia uproszczonego postępowania legalizacyjnego, który wpłynął do PINB 30 czerwca 2021 r.,
 - nie zarejestrowano w nim wniosku o przeprowadzenie kontroli zgodności z przepisami prawa zabudowy na terenie miejscowości Matyty w gminie Zalewo, złożonego do Wojewody i przekazanego wg kompetencji do PINB (data wpływu do PINB - 1 lipca 2021 r.).

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż sprawa pod poz. 232 została wpisana przez nieuwagę do Rejestru skarg i wniosków dnia 1 grudnia 2021 r. i była to jedna z 13 spraw zgłoszonych do uproszczonej legalizacji dnia 30 czerwca 2021 r.

W sprawie pisma przekazanego wg właściwości od Wojewody, Inspektor wyjaśnił, iż pismo „przekazujące korespondencję osoby prywatnej, było prośbą organu o rozpoznanie sprawy zgodności (miejscowość Matyty, gmina Zalewo) z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa oraz rozważenie kwestii podjęcia działań kontrolnych. (...) W chwili wpłynięcia pisma, tj. 1 lipca 2021 r. bez weryfikacji przedmiotowej korespondencji w terenie z uwagi na ogólne ujęcie całej miejscowości nie można było jej zakwalifikować jako skargę. Dlatego nie ujęto go w Rejestrze skarg i wniosków PINB tylko dekretem z 1 lipca 2021 r. skierowano do wstępnego rozpoznania”.

(akta kontroli str. 91-117, 548-554, 556-558)

4. Wniosek osoby fizycznej z 30 czerwca 2021 r. o przeprowadzenie kontroli w zakresie zgodności zabudowy na terenie miejscowości Matyty w gminie Zalewo z przepisami prawa, nie został załatwiony w terminie określonym

¹⁸ Art. 46 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 Dz. U. z 2020 r. poz. 875.

¹⁹ Dotyczy pisma z 31 sierpnia 2021 r. opisanego w pkt. 4. wystąpienia.

w art. 244 § 1 kpa, tj. w ciągu miesiąca, a wnioskodawcy nie zawiadomiono o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, do czego zobowiązywał art. 245 kpa.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż sprawa ta nie stanowiła skargi w rozumieniu przepisu art. 237 § 1 kpa, a „wniosek z prośbą o rozpoznanie sprawy oraz rozważenie kwestii podjęcia przewidzianych przepisami prawa działań kontrolnych. W sprawie tej na podstawie ustawy Prawo budowlane przeprowadzono kontrolę w miesiącach lipiec-sierpień 2021 r. (...) co było zgodne z art. 35 kpa (Terminy załatwiania spraw administracyjnych)”. Ponadto Inspektor wyjaśnił, iż terminowe załatwianie spraw nie było możliwe z uwagi na braki kadrowe i nadmiar obowiązków związanych z pozostałymi zadaniami pracowników PINB.

Zgodnie z art. 241 kpa przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Zdaniem NIK, pismo z 30 czerwca 2021 r. spełniało zatem wymogi wniosku, o którym mowa w ww. przepisie.

(akta kontroli str. 297-305, 544, 548-554)

5. W latach 2018-2021 PINB przeprowadził tylko jedną kontrolę dotyczącą ujawnienia obiektów budowlanych, wzniesionych na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa będących wodami płynącymi. Przy czym kontrola ta podjęta została w wyniku otrzymanej informacji. Na potrzebę prowadzenia kontroli w ww. zakresie wskazują wyniki oględziny fragmentów linii brzegowych jeziora Jeziorak przeprowadzone przez NIK. Wykazały, że na gruntach SP stanowiących wody posadowiono ponad 40 obiektów budowlanych, które nie były objęte pozwoleniami na budowę lub wymaganymi zgłoszeniami.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie przeprowadzono kontroli dotyczących ujawniania na gruntach SP stanowiących wody publiczne, obiektów wybudowanych z naruszeniem Prawa budowlanego, z uwagi na brak wystarczającej liczby inspektorów.

Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ww. ustawy należy do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 109-112, 149, 151-152, 162-198, 441-464, 538-538, 556-558)

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę oraz wnioski:

Uwagi

W związku z ustaleniami kontroli, wynikającymi m.in. z przeprowadzonych przez NIK oględzin fragmentów linii brzegowej jeziora Jeziorak, znajdujących się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagę dotyczącą prowadzenia przez PINB także z własnej inicjatywy kontroli mających na celu wykrywanie samowoli budowlanych na ww. gruntach. Przeprowadzone bowiem oględziny wykazały istnienie na tych gruntach ponad 40 obiektów budowlanych, które według informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego nie były objęte pozwoleniami na budowę lub wymaganymi zgłoszeniami. PINB powinien zatem zbadać, czy ww. obiekty zostały wybudowane zgodnie z wymogami Prawa budowlanego.

Wnioski

1. Wywiązywanie się z określonego w art. 61 § 4 kpa obowiązku zawiadomiania wszystkich podmiotów będących stroną postępowania administracyjnego o jego wszczęciu.
2. Rzetelne prowadzenie ewidencji skarg i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi 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, 31 stycznia 2022 r.

Kontroler
Emilia Wasilewska
Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up.
Barbara Zajdel
Wicedyrektor

.....
podpis