



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.005.04.2021

Jerzy Chmielewski
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Giżycku
ul. Wojska Polskiego 8
11-500 Giżycko

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 Giżycku, ul. Wojska Polskiego 8, 11-500 Giżycko (dalej: PINB). |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Jerzy Chmielewski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: Inspektor), od 1 listopada 2017 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 | Od 1 stycznia 2018 r. do 30 września 2021 r. 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 |
| Kontroler | Hubert Sikorski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/133/2021 z 19 listopada 2021 r. (akta kontroli str. 1-2) |

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018 – 2021 (III kwartały) PINB w ograniczonym zakresie podejmował działania w celu wykrywania samowoli budowlanych na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa i oznaczonych jako jeziora. Z własnej inicjatywy nie przeprowadzał bowiem kontroli w ww. zakresie, a czynności kontrolne podejmował w przypadku otrzymania skargi lub wniosku, w których wskazywano na możliwość wybudowania obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ (dalej: Prawo budowlane). Na potrzebę zintensyfikowania działań w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne wskazują przeprowadzone przez NIK oględziny fragmentów linii brzegowej jezior Jagodnego oraz Ryńskiego. Wykazały one 32 obiekty budowlane, w przypadku których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zostały wzniesione z naruszeniem wymogów ww. ustawy.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości dotyczyły m.in. przypadków naruszenia przez PINB postanowień ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ (dalej: Kpa), które polegały na:

- opieszałym prowadzeniu postępowania administracyjnego w sprawie wybudowania obiektu budowlanego na nieruchomościach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne niezgodnie z wymogami Prawa budowlanego,
- nienależytym wywiązaniu się z obowiązku powiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia jego wniosku.

¹ Z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed i 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 Dz. U. z 2021 r. poz. 735, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1. PINB w Giżycku nie posiadał określonych na piśmie zasad (kryteriów) sporządzania rocznych planów kontroli dotyczących m.in. liczby planowanych do przeprowadzenia w danym roku kontroli oraz ich rodzaju (rodzaj obiektu lub typu kontroli). Zgodnie z obowiązującym⁶ regulaminem organizacyjnym opracowywanie projektów planów inspekcji i kontroli przypisane było do zadań stanowiska ds. inspekcyjno-kontrolnych, a ich zatwierdzanie i kontrola realizacji do wyłącznej kompetencji Inspektora Powiatowego.

Inspektor wyjaśnił że: „Plany przyjmowane były na poziomie lat ubiegłych i zatwierdzane były przez kierownika jednostki. Ich wykonanie sprawdzano jedynie przy podsumowaniu rocznym i sprawozdawczości. PINB w Giżycku planował czynności kontrolne, w tym związane z wykryciem samowoli budowlanych i również na gruntach Skarbu Państwa – stanowiących jeziora i wody płynące i tereny do nich przyległe, jednakże bez szczególnego wskazania konkretnych terenów, miejsc i obiektów. Nie prowadzono konkretnych kontroli, zaplanowanych dokładnie na terenach Skarbu Państwa (brak ludzi i czasu), a jedynie przy okazji lub w związku z wnioskami o kontrole.”.

W latach 2018-2021 obowiązywały cztery roczne plany kontroli, w których uwzględniono m.in.:

- kompleksowe kontrole realizacji robót budowlanych w zakresie zgodności z wydanym pozwoleniem na budowę oraz zatwierdzonym projektem budowlanym (z podziałem na gminy powiatu oraz budynki mieszkalne, letniskowe i przemysłowe). Zaplanowano łącznie 120 takich kontroli (po 30 w każdym roku).
- Kontrole obiektów będących w użytkowaniu (z podziałem na gminy i obiekty wielkopowierzchniowe, obiekty użyteczności publicznej, obiekty służące do czynnego wypoczynku dzieci i młodzieży, place zabaw oraz inne miejsca przeznaczone do czynnego wypoczynku i zabawy dzieci, budynki socjalne). Zaplanowano łącznie 188 kontroli (po 44 kontrole w latach 2018 - 2019 oraz po 50 kontroli w 2020 r. i 2021 r.).
- Zwalczanie samowoli budowlanych (w planach na 2018 r. i 2019 r. uwzględniono kontynuację sprawdzania legalności istnienia pomostów wskazanych w wystąpieniach NIK z 2010 r. i 2015 r.). Zaplanowano łącznie 100 kontroli (po 30 kontroli w latach 2018 - 2019 oraz po 20 kontroli w latach 2020 - 2021).
- Kontrole obowiązkowe, o których mowa w art. 59a Prawa budowlanego przeprowadzane na wezwanie inwestora, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. Zaplanowano łącznie 192 kontrole (po 46 kontroli w 2018 r. i 2019 r. oraz po 50 kontroli w latach 2020 - 2021).

(akta kontroli str. 3-5, 51-76)

2. Poziom realizacji planowanych kontroli obowiązkowych w poszczególnych latach wynosił odpowiednio: 80,4%, 93,5%, 78% i 42% (do 30 września 2021 r.). Jednocześnie znacznie przekroczono wykonanie planów w zakresie kontroli obiektów będących w użytkowaniu (od 115 do 152 kontroli) oraz innych kontroli budów⁷ (od 790 do 867 kontroli w latach 2018 - 2020 i 540 do 30 września 2021 r.).

⁶ Wprowadzony Zarządzeniem Inspektora z 28 września 2021 r.

⁷ Kontrole realizacji robót budowlanych w zakresie zgodności z wydanym pozwoleniem na budowę oraz zatwierdzonym projektem budowlanym, zgłoszenia zakończenia budowy.

W okresie objętym kontrolą PINB przeprowadził łącznie 33 kontrole dotyczące samowoli budowlanych ze 100 zaplanowanych, w tym 4 kontrole samowoli na gruntach Skarbu Państwa stanowiących jeziora będące wodami publicznymi (po 2 w 2018 r. i 2019 r.), które wdrożono w wyniku otrzymanych wniosków.

W badanym okresie w PINB były zatrudnione cztery osoby w łącznym wymiarze 3,5 etatu (od 28 lipca 2020 r. 3,25 etatu), w tym: dwa etaty pracowników merytorycznych, etat pracownika administracyjno-gospodarczego i 0,5 etatu pracownika księgowości (od 28 lipca 2020 r. - 0,25 etatu).

W latach 2018-2021 PINB dysponował następującym specjalistycznym sprzętem pomiarowym: dalmierz laserowy, anemometr, czujnik stężenia tlenu węgla w powietrzu, czujnik gazu CG, taśma miernicza. Ponadto PINB dysponował: służbowym samochodem osobowym, trzema komputerami stacjonarnymi, dwoma laptopami, trzema stacjonarnymi drukarkami (czarno-białe), dwoma stacjonarnymi drukarko-kopiarkami (czarno-białe).

Inspektor wyjaśnił, że: „Brak realizacji planów kontroli w terenie wynika głównie z faktu małej obsady inspektoratu (tylko dwa etaty merytoryczne). W tym czasie Inspektorat funkcjonował w warunkach bardzo szczególnych. Dotyczy to stałej obsady Inspektoratu, która w 2019 roku składała się z Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego - jeden etat i Głównej Księgowej – 0,5 etatu oraz osób zastępujących osoby zatrudnione w PINB; młodszy inspektor - jeden etat przez cały 2019 rok - osoba zastępująca Panią Inspektor będącą na urlopie macierzyńskim oraz na stanowisku pracownika do spraw administracyjno-gospodarczych (sekretariat) - jeden etat przez sześć miesięcy - osoba zastępująca sekretarkę, nie posiadająca doświadczenia w pracy na stanowisku urzędniczym (poza wcześniejszym stażem w PINB w Giżycku ze skierowania z Powiatowego Urzędu Pracy). Ponadto cały czas stan zatrudnienia w PINB w Giżycku jest niewystarczający. Również sprzęt, którym dysponujemy należy uznać za niewystarczający, gdyż przy jego pomocy trudno inspektorom określić granicę działek i stwierdzić położenie obiektu stanowiącego przedmiot kontroli względem granic działek itp.”.

(akta kontroli str. 3-5, 24-50, 77-81)

Inspektor w 2017 r. i 2018 r. składał do GUNB⁸ (za pośrednictwem WINB⁹) zapotrzebowanie i wnioski o zwiększenie budżetu o jeden etat inspektorski, jeden administracyjny oraz o 0,5 etatu dla prawnika, a także o środki na dodatkowe wyposażenie i sprzęt specjalistyczny. W dniu 15 października 2021 r., wystąpił do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z wnioskiem o zwiększenia dotacji na rok 2022 i lata następne. Pismem z 24 listopada 2021 r. Wojewoda poinformował o braku środków w budżecie na zwiększenie zatrudnienia w PINB w Giżycku.

(akta kontroli str. 6-23)

3. W okresie objętym kontrolą w PINB nie podejmowano z własnej inicjatywy kontroli związanych z ograniczaniem przez właścicieli nieruchomości dostępu do śródlądowych wód publicznych oraz prawa do powszechnego korzystania z wód. Po otrzymaniu sześciu wniosków, przeprowadzono w obecności stron lub ich pełnomocników cztery kontrole¹⁰, z których sporządzono protokoły. Kontrole były przeprowadzone samodzielnie przez pracowników PINB i nie wymagały udziału ani informowania o ich wynikach innych organów.

(akta kontroli str. 82-140)

⁸ Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

⁹ Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie.

¹⁰ W dwóch przypadkach uznano wnioski za nieuzasadnione.

4. Analiza dokumentacji dotyczącej ww. sześciu wniosków wykazała, że w czterech przypadkach przeprowadzono kontrole w celu ustalenia stanu faktycznego, w tym odnośnie wniosku z dnia:

- 22 listopada 2017 r., w którym PGW Wody Polskie poinformowały o posadowieniu na części działki jez. Niegocin (na wysokości dz. 540/1 obręb Bogaczewo) budynku letniskowego na palach oraz wolnostojących kolektorów słonecznych. W toku czynności kontrolnych (w dniu 8 lutego 2018 r.)¹¹ nie stwierdzono budynku letniskowego na palach oraz pouczone właściciela kolektorów, który zadeklarował niezwłoczny ich demontaż. Powtórne oględziny z 27 marca 2018 r. przeprowadzone przez pracowników PINB potwierdziły zdemontowanie kolektorów i uporządkowanie terenu.
- 19 lipca 2018 r., w którym osoba fizyczna zawiadomiła o możliwej samowoli budowlanej dotyczącej wybudowania pomostu w m. Jagodne Wielkie. W toku czynności kontrolnych (w dniu 6 sierpnia 2018 r.) ustalono, na podstawie informacji przekazanej przez rodzinę, że sprawcą samowoli budowlanej była osoba, która obecnie już nie żyje. Inspektorom PINB okazano także pozwolenie wodnoprawne na przedmiotowy pomost.
- 14 maja 2019 r., w którym PGW Wody Polskie poinformowały o posadowieniu na części działki jez. Kisajno na wysokości działki nr 346 w Giżycku kamiennych grillów, trzech wiat, drewnianego podestu z zadaszeniem, kontenera magazynowego, ławek i stolików. Podczas kontroli w dniu 6 czerwca 2019 r. inspektorzy PINB nie stwierdzili we wskazanej lokalizacji ww. obiektów. Wnioskodawca został terminowo (po upływie 28 dni) poinformowany o wynikach tej kontroli.
- 2 października 2019 r. w którym PGW Wody Polskie poinformowały o posadowieniu na części działki jez. Kisajno budynku usługowego. Podczas kontroli w dniu 24 października 2019 r. potwierdzono istnienie ww. obiektu we wskazanej lokalizacji. Na tej podstawie wszczęto (4 listopada 2019 r.) postępowanie administracyjne w sprawie samowolnej budowy budynku usługowego konstrukcji drewnianej na działce jez. Kisajno, o czym powiadomiono strony po 32 dniach od wpływu skargi. Podczas powtórnych oględzin przeprowadzonych 20 listopada 2019 r., stwierdzono usunięcie przedmiotowego obiektu. W związku z powyższym wydano decyzję umarzającą postępowanie (18 dni od jego wszczęcia), o czym poinformowano wnioskodawcę (PGW Wody Polskie).

W przypadku pozostałych dwóch wniosków PINB nie podjął czynności kontrolnych we wskazanych lokalizacjach. Dotyczyło to wniosków z dnia:

- 25 lipca 2018 r.¹² – o wszczęcie postępowania mającego na celu usunięcie ogrodzeń działek ograniczających dostęp do jeziora w miejscowości Jagodne Wielkie. Inspektor w terminie 7 dni poinformował Wójta Gminy Miłki, że właściwe gospodarowanie zasobami wodnymi, w tym zapewnienie dostępu do jeziora należy do kompetencji PGW Wody Polskie. Odpowiedź tą przekazano także do RZGW Zarząd Zlewni w Giżycku.
- 17 grudnia z 2020 r. dotyczącego budowy płotu o wysokości poniżej 2,20 m na działce prywatnej, który ograniczał dostęp do jeziora. Na podstawie treści pism i załączników zdjęciowych oraz analizy map geodezyjnych stwierdzono m.in., że

¹¹ Do 9 stycznia 2018 r. trwało ustalanie dzierżawcy terenu przyległego do jeziora we wskazanej lokalizacji. W tym samym dniu wezwano strony do udziału w czynnościach kontrolnych. W dniu 19 stycznia 2018 r. sporządzono adnotację urzędową z ustnych wyjaśnień aktualnego dzierżawcy terenu, w których wskazał on poprzedniego dzierżawcę, jako właściciela przedmiotowych obiektów.

¹² Wniosek był jednocześnie przekazany przez Wójta Gminy Miłki do PGW Wody Polskie RZGW ZZ w Giżycku.

przedmiotowa działka nie graniczy z gruntem stanowiącym jezioro oraz uznano wniosek za nieuzasadniony. Terminowo (po upływie 13 dni) przesłano odpowiedź wnioskodawcom (Burmistrzowi Rynu i osobie fizycznej składającej za jego pośrednictwem wnioski).

(akta kontroli str. 84-140)

Przeprowadzone w latach 2018-2021 przez PINB cztery kontrole, po otrzymaniu sześciu wniosków dotyczących podejrzenia wzniesienia obiektów budowlanych na gruntach SP z naruszeniem przepisów Prawa budowlanego, potwierdziły w trzech przypadkach samowole budowlane. Dotyczyło to budowy:

- kolektorów słonecznych – w sprawie tej Inspektor wydał 30 lipca 2018 r. postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, ze względu na ich usunięcie w trakcie czynności sprawdzających,
- budynku usługowego – postępowanie administracyjne wszczęte 4 listopada 2019 r. zostało umorzone 22 listopada 2019 r. ze względu na usunięcie obiektu,
- pomostu – nie wszczęto postępowania, gdyż jak ustalono podczas kontroli, sprawcą samowoli była osoba, która już nie żyje.

(akta kontroli str. 84-140)

5. W okresie objętym kontrolą PINB nie wydał żadnej decyzji o nakazie rozbiórki, ani decyzji legalizacyjnych dotyczących obiektów budowlanych lub urządzeń wodnych (wiat, pomostów, slipów itp.) usytuowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących (wg. ewidencji gruntów i budynków) wody płynące. Nie były także prowadzone w tym zakresie żadne inne niż wymienione punkcie 4. wystąpienia, postępowania administracyjne.

(akta kontroli str. 141)

6. W okresie objętym kontrolą PINB nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych, w tym na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne.

Inspektor wyjaśnił, że: „Brak podjęcia tych działań spowodowany był zbyt małą obsadą inspektoratu (2 etaty inspektorskie) i ilością bieżących spraw administracyjnych. Tego typu działania wymagałyby przeprowadzania na terenie powiatu systematycznych, wielogodzinnych kontroli o poziomie szczegółowości i przy zaangażowaniu sił i środków co najmniej takim, z jaką przeprowadza je NIK na wybranych akwenach. Na takie działania PINB w Giżycku nie dysponuje czasem, środkami ani zasobami ludzkimi.”

PINB w Giżycku nie zawierał umów współpracy z innymi organami, jednostkami administracji publicznej lub organizacjami społecznymi w zakresie zapobiegania i wykrywania samowoli budowlanych.

Inspektor wyjaśnił, że: „W tym zakresie reagujemy na wpływające skargi i wnioski, sprawdzając ich zasadność. Ze Starostwa Powiatowego w Giżycku otrzymujemy kopie wydanych decyzji pozwolenia na budowę wraz z projektem oraz kopie pierwszych stron zgłoszeń robót budowlanych niewymagających pozwolenia, ale na tym etapie, zgodnie z art. 48 Prawa budowlanego, brak jest podstaw do kontroli pod względem samowoli budowlanej.”

(akta kontroli str. 3-5)

7. Przeprowadzone 21 grudnia 2021 r. przez NIK, przy udziale biegłego geodety oględziny fragmentów linii brzegowej jezior stanowiących własność Skarbu Państwa i pozostających w trwałym zarządzie RZGW w Białymstoku, tj.: Jeziora Ryńskiego - działka nr 1, na wysokości 12 graniczących z nią działek w miejscowości Rybical oraz Jeziora Jagodne - działka nr 262, na wysokości 17 graniczących z nią działek w miejscowości Kozin wykazały, że na gruntach Skarbu Państwa wzniesiono łącznie

55 obiektów, z czego 35 podlegających wymogom Prawa budowlanego, w tym m.in. 11 budynków i wiat, 16 pomostów i 5 umocnień brzegu.

Z informacji uzyskanych przez NIK ze Starostwa Powiatowego w Giżycku wynika, że w przypadku 3 pomostów zgłoszono zamiar rozpoczęcia budowy, a w odniesieniu do 32 obiektów zachodzi podejrzenie, że zostały one wzniesione z naruszeniem wymogów Prawa budowlanego¹³:

- na jez. Ryńskim, w miejscowości Rybical stwierdzono 12 takich obiektów (dziewięć pomostów i trzy umocnienia brzegu),
- na jez. Jagodnym, w miejscowości Kozin, stwierdzono 20 takich obiektów (siedem pomostów, jedenaście budynków i wiat oraz dwa umocnienia brzegu).

Stwierdzono także przypadki zajęcia gruntu Skarbu Państwa niepokrytego wodą i stanowiącego ww. jeziora na łącznej powierzchni 13,9 tys. m², na których składowano części pomostów pływających, sprzęt pływający (łódzie, jachty), przyczepy kempingowe, sauny, toalety przenośne typu toi-toi, a także materiały i maszyny budowlane oraz sprzęt rolniczy.

Ponadto na jez. Jagodnym w miejscowości Kozin, stwierdzono pięć przypadków grodzień na gruncie Skarbu Państwa, w tym dwa uniemożliwiające swobodne przejście brzegiem jeziora, co stanowiło naruszenie art. 232 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne¹⁴, stanowiącego, że zabrania się grodzienia nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

(akta kontroli str. 144-217, 454-455)

Inspektor wyjaśnił, że „posiadał wiedzę o przypadkach samowolnego wzniesienia obiektów budowlanych na gruntach SP stanowiących jezioro Jagodne w m. Kozin, jednakże ze względu na niewystarczającą obsadę kadrową oraz natłok innych spraw nie był w stanie przeprowadzić kontroli w tym miejscu. W przypadku jeziora Ryńskiego w m. Rybical, Inspektor nie miał wiedzy o przypadkach samowolnego wzniesienia obiektów budowlanych na gruntach SP.”.

(akta kontroli str. 212-217)

8. W okresie od stycznia 2018 r. do 28 września 2021 r. w PINB do wyłącznej kompetencji Inspektora należało m.in. rozpatrywanie skarg i wniosków, a prowadzenie rejestrów i ewidencji określonych w instrukcji kancelaryjnej do zakresu działania stanowiska ds. administracji (na podstawie regulaminu organizacyjnego - Zarządzenie nr 5/2004 z dnia 4 kwietnia 2004 r.). Od 28 września 2021 r. obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem nr 3/2021, zgodnie z którym przyjmowanie skarg wniosków wraz z rejestracją we właściwych rejestrach należało do obowiązków pracownika do spraw administracyjno-gospodarczych, natomiast koordynowanie rozpatrywanie skarg i wniosków pozostawało w gestii Inspektora.

W okresie objętym kontrolą prowadzony w PINB rejestr skarg i wniosków uwzględniał datę wpływu, a od października 2021 r.¹⁵ także sposób rozpatrzenia.

W latach 2018 - 2021 (III kwartał) do PINB wpłynęły łącznie 122 skargi lub wnioski, w tym 72 dotyczyły samowoli budowlanych (z czego sześć na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne – opisane w punkcie 4 niniejszego wystąpienia).

¹³ Nie odnaleziono takich dokumentów w spisach spraw dot. zgłoszeń zamiaru rozpoczęcia budowy lub w rejestrach decyzji pozwoleń na budowę Starostwa Powiatowego w Giżycku w latach 1989-2021.

¹⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2233, ze zm.

¹⁵ W wyniku realizacji zaleceń po kontroli problemowej WINB w zakresie przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przeprowadzonej od 16 czerwca do 16 lipca 2021 r.

Analiza dokumentacji dotyczącej rozpatrzenia przez PINB ww. sześciu wniosków, w których wskazano na potencjalne samowole budowlane na gruntach SP stanowiących wody płynące wykazała, że w jednym przypadku Inspektor przez okres ponad ośmiu miesięcy od otrzymania wniosku nie poinformował wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia jego wniosku. Z uwagi, iż przedmiotowy wniosek nie został rozpatrzony w terminie określonym w art. 244 § 1 Kpa w zw. z art. 237 § 1 Kpa, tj. w ciągu miesiąca, Inspektor zgodnie z art. art. 245 Kpa, był zobowiązany do powiadomienia wnioskodawcy (PGW Wody Polskie) o przewidywanym terminie załatwienia wniosku.

(akta kontroli str. 39-49, 83-140, 218-231)

W toku kontroli NIK ustalono, że PINB od 2014 r. prowadził postępowanie w sprawie nielegalnie posadowionego obiektu budowlanego na gruntach Skarbu Państwa (działka 262 stanowiąca Jezero Jagodne) w miejscowości Kozin, dotyczące budynku gospodarczego posadowionego na wysokości działki nr 91, którego inwestorem była osoba fizyczna. Pismem z 28 marca 2017 r. zawiadomiono Inwestora i PGW Wody Polskie o zakończeniu postępowania administracyjnego i możliwości zapoznania z zebranymi dokumentami. Do dnia 20 stycznia 2022 r. PINB nie wydał decyzji w tej sprawie.

(akta kontroli str. 360-400)

Ustalono także, że PINB rozpatrywał wnioski RZGW ZZ w Giżycku z 24 kwietnia 2013 r. i 12 stycznia 2017 r. w sprawie posadowienia obiektów budowlanych na gruntach Skarbu Państwa (działka 262 stanowiąca Jezero Jagodne) w miejscowości Kozin, dotyczące zagospodarowania brzegu przez Yacht Klub Polski Bielsko na wysokości działki nr 100 w m. Kozin. W wyniku podjętych działań mających na celu zebranie dokumentacji dot. przedmiotowych obiektów, pozyskano decyzję Wojewody Suwalskiego z 19 października 1983 r., udzielającej pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie pomostów i ubezpieczenie brzegu jez. Jagodne. Nie było możliwe natomiast pozyskanie z Archiwów Państwowych¹⁶ kopii pozwolenia na budowę zatwierdzonych projektów, gdyż dokumenty te, wg. jednolitego rzeczowego wykazu akt obowiązującego w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, posiadały kategorię B5 i nie trafiały do Archiwum Państwowego. Wobec powyższego 8 lipca 2014 r. PINB powiadomił RZGW ZZ w Giżycku o braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego w tej sprawie.

W dniu 16 stycznia 2017 r. RZGW ZZ w Giżycku złożył wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie rozbiórki budynku z blachy i dwóch wiat drewnianych zlokalizowanych na działce jeziora Jagodne na wysokości działki nr 100 w m. Kozin. Pismem z 10 marca 2017 r. wezwano strony do dostarczenia dowodów na okoliczność ustalenia daty budowy przedmiotowych obiektów budowlanych. Odpowiedzi stron wpłynęły do PINB 4 kwietnia 2017 r. Yacht Klub Polski Bielsko przesłał wyjaśnienie, z którego wynikało, że przedmiotowy teren został zagospodarowany w latach 1980-1984, tj. w czasie kiedy jego właścicielem była Gmina Ryn. Do wyjaśnienia dołączono wypis z rejestru gruntów i mapę z 1985 r. RZGW ZZ w Giżycku przekazało kopię zdjęcia lotniczego z 19 sierpnia 1996 r., na którym znajdowały się wiaty i blaszany budynek.

Na podstawie dostarczonych dowodów nie było możliwe jednoznaczne ustalenie czasu powstania i sprawcy ewentualnej samowoli. Do dnia 20 stycznia 2022 r. PINB nie poinformował wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku.

(akta kontroli str. 320-359)

¹⁶ W Olsztynie, Białymstoku, Łomży i Suwałkach.

9. PINB, realizując wnioski pokontrolne sformułowane przez NIK w wyniku kontroli P/15/091 „Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne”, pismem z 16 lutego 2018 r. poinformował NIK o rozebraniu siedmiu pomostów na etapie postępowania wyjaśniającego oraz o wydaniu decyzji nakazujących rozbiórkę trzech innych. W piśmie tym PINB nie wskazał lokalizacji przedmiotowych obiektów.

Przeprowadzone w toku niniejszej kontroli oględziny miejsc objętych poprzednimi oględzinami z 23 czerwca 2015 r. wykazały że:

- na gruncie działki nr 370, stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jezioro Wydmieńskie, w dniu 24 listopada 2021 r. stwierdzono m.in. na wysokości 18 działek w miejscowości Sucholaski, że:
 - usunięto: dwa pomosty, murowany grill, elektryczną skrzynkę przyłączeniową i wiatę na drewno, kamienne umocnienie brzegu;
 - nadal istniało: dziesięć pomostów, drewniany budynek gospodarczy z dwoma przyległymi wiatami, wylot odwodnienia, umocnienie nawierzchni ceramicznymi płytkami;
 - powstały nowe obiekty: dwa pomosty i umocnienia skarpy.

Ponadto stwierdzono istnienie siedmiu grodzeń terenu Skarbu Państwa, wzdłuż granic przyległych działek, które uniemożliwiały swobodne przejście wzdłuż brzegu jeziora.

Według informacji uzyskanej z Zarządu Zlewni w Augustowie, właściciele siedmiu pomostów spośród ww. obiektów, posiadają podpisane z RZGW w Białymstoku umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa.

- Na gruncie działki nr 865/6, stanowiącej własność Skarbu Państwa i oznaczonej jako jezioro Niegocin, w dniu 13 stycznia 2022 r. stwierdzono m.in. że na wysokości 18 działek w miejscowości Rydzewo:
 - usunięto: pięć pomostów, murowany punkt poboru wody, umocnienia brzegu w czterech lokalizacjach, dwie drewniane wiaty oraz plac zabaw;
 - nadal istniały: dwanaście pomostów, dwa drewniane chodniki, cztery ślipy, kamienne umocnienie brzegu, wylot odwodnienia, drewniany podest, słup elektryczny, płot z siatki (wzdłuż brzegu), lampa elektryczna;
 - powstały nowe obiekty: siedem pomostów, dwie zabudowane platformy (pomostów) pływające, poszerzenia drewnianego chodnika w formie podestu wypoczynkowego, tablica reklamowa, podest drewniany w ok. 1/3 szerokości na gruncie Skarbu Państwa stanowiącym jezioro, dwa nabrzeżne podesty na kamiennych umocnieniach brzegu.

Podczas oględzin wybranego odcinka linii brzegowej nie stwierdzono grodzeń uniemożliwiających przejście (poprzednie rozebrano częściowo lub w całości).

Według informacji uzyskanej z Zarządu Zlewni w Giżycku, właściciele dziewięciu z ww. nieruchomości graniczących z gruntem stanowiącym działkę ewidencyjną jeziora Niegocin, posiadają podpisane z RZGW w Białymstoku umowy na użytkowanie gruntów Skarbu Państwa. Trzy wnioski o podpisanie takich umów były w trakcie rozpatrywania.

(akta kontroli str. 193-194, 401-453)

W wyniku wszczętych postępowań dotyczących realizacji wniosku pokontrolnego PINB wydał w 2017 r. dwie decyzje nakazujące rozbiórkę samowolnie wybudowanych dwóch pomostów. Oględziny przeprowadzone w toku niniejszej kontroli wykazały, że przedmiotowe obiekty nie zostały usunięte. W przypadku jednego z tych pomostów w okresie od 1 lutego 2018 r. do 20 stycznia 2022 r. nie

podjęto działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji wydanej przez PINB w dniu 2 lutego 2017 r. decyzji nr 13.2017, nakładającej obowiązek rozbiórki tego obiektu budowlanego, zlokalizowanego na działce nr 370 (stanowiącej jezioro) przy granicy działki nr 210/3 w m. Sucholaski.

(akta kontroli str. 238-319, 432-450)

W przypadku drugiego wniosku pokontrolnego sformułowanego w wyniku kontroli P/15/091 „Zapewnienie przez organy administracji publicznej dostępu do jezior stanowiących wody publiczne”, dotyczącego rozpatrzenia czterech skarg wniesionych przez RZGW ZZ w Giżycku w latach 2013-2014, Inspektor poinformował NIK w piśmie dnia 16 lutego 2018 r. „że w miarę możliwości kadrowych, sprawy zostaną zakończone w miarę krótkim czasie”, jednakże do dnia 13 stycznia 2022 r. w przedmiotowych sprawach nie podjęto żadnych czynności.

Inspektor wyjaśnił, że: „PINB cały czas boryka się z problemami kadrowymi oraz ogromną ilością spraw bieżących, często bardzo złożonych a przez to czasochłonnych. Zostałem powołany na stanowisko w 2017 r., tj. dwa lata po kontroli NIK, i w pierwszej kolejności zajmowałem się sprawami bieżącymi. Na chwilę obecną nie mam wiedzy na temat stanu obiektów będących przedmiotem ww. skarg. W najbliższym czasie przeprowadzimy kontrole w celu ustalenia ich faktycznego stanu i podejmiemy adekwatne działania.”

(akta kontroli str. 3-5, 232)

WINB w postanowieniu (P.7721.39.2017 07KK) z 12 kwietnia 2017 r. wezwał PINB do uzupełnienia materiału dowodowego poprzez: ustalenie m.in. czy budowa pomostu była objęta pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem do Starosty Giżyckiego, zweryfikowanie oświadczenia inwestora odnośnie daty powstania obiektu budowlanego, jak również pełnej treści umowy użytkowania gruntu, a także wcześniejszych umów użyczenia zawartych pomiędzy zarządcą działki nr 370 (jezioro) oraz inwestorem budowy pomostu. Do dnia 20 stycznia 2022 r. PINB nie zrealizował ww. postanowienia.

(akta kontroli str. 238-282)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nie wywiązano się prawidłowo z obowiązku powiadomienia wnioskodawcy, który 22 listopada 2017 r. złożył wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie rozbiórki budynku letniskowego na palach oraz wolnostojących kolektorów słonecznych wybudowanych na części działki jez. Niegocin, o sposobie załatwienia wniosku.

Dopiero bowiem po upływie ponad ośmiu miesięcy od złożenia wniosku wnioskodawca został zawiadomiony o sposobie załatwienia wniosku.

Stanowiło to naruszenie art. 244 § 1 Kpa w zw. z art. 237 § 1, które zobowiązują do załatwienia wniosku w ciągu miesiąca oraz art. 245 Kpa obligującym organ, w razie niemożliwości załatwienia wniosku w ww. terminie, do poinformowania wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia.

Inspektor wyjaśnił, że: uchybienia te wynikały z przeoczenia wynikającego z niewystarczającej do obsługi obsady PINB w Giżycku oraz natłoku spraw bieżących.

(akta kontroli str. 84-100 ,142-143, 456)

2. W sposób opieszale prowadzono postępowanie administracyjne wszczęte w styczniu 2014 r. w sprawie wybudowania niezgodnie z wymogami Prawa budowlanego obiektu budowlanego na nieruchomości Skarbu Państwa stanowiącej

wody publiczne. Do 20 stycznia 2022 r. nie wydano bowiem decyzji administracyjnej w sprawie budynku gospodarczego wybudowanego w miejscowości Kozin na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami (działka 262 stanowiąca Jezioro Jagodne) mimo, że już w marcu 2017 r. zawiadomiono stronę o zakończeniu postępowania administracyjnego i możliwości zapoznania z zebranymi dokumentami.

Było to niezgodne z art. 104 § 1 Kpa, który zobowiązuje organ administracji publicznej do załatwienia sprawy przez wydanie decyzji.

Inspektor wyjaśnił, że: „PINB w Giżycku z powodu stałych braków kadrowych oraz okresowych trudności związanych z absencją chorobową pracowników, a także ciągle rosnącym zakresem obowiązków wynikających z ograniczeń uprawnień organów, a rozszerzaniem uprawnień i możliwości stron, przy jednoczesnym braku dostosowania „obszaru informatyczno - cyfryzacyjnego” inspektoratu powoduje brak możliwości terminowego prowadzenia spraw. Taki stan rzeczy, wymusza na pracownikach podejmowania trudnych wyborów, którą sprawę rozstrzygać pierwszą, a którą odłożyć i nie dopełnić terminów wynikających z Kpa.”

(akta kontroli str. 142-142, 360-400)

3. Do dnia 20 stycznia 2022 r. PINB nie wywiązał się z obowiązku powiadomienia wnioskodawcy (RZGW ZZ w Giżycku) o sposobie załatwienia jego wniosku, złożonego w dniu 16 stycznia 2017 r.

Stanowiło to naruszenie art. 244 § 1 Kpa w zw. z art. 237 § 1, które zobowiązują do załatwienia wniosku w ciągu miesiąca oraz art. 245 Kpa obligującym organ, w razie niemożliwości załatwienia wniosku w ww. terminie, do poinformowania wnioskodawcy o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie jego załatwienia. Inspektor wyjaśnił, że: „nie powiadomiono wnioskodawcy przez przeoczenie w natłoku bieżących spraw.”

(akta kontroli str. 320-337,456)

4. W okresie od 24 lutego 2018 r. do 20 stycznia 2022 r. nie podjęto działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji wydanej przez PINB w dniu 2 lutego 2017 r. decyzji nr 13.2017, nakładającej obowiązek rozbiórki obiektu budowlanego (pomostu) zlokalizowanego na działce nr 370 (stanowiącej jezioro) przy granicy działki nr 210/3 w m. Sucholaski, wybudowanego z naruszeniem Prawa budowlanego. Inspektor wyjaśnił, że: „nie podjęto działań związanych ze wszczęciem postępowania egzekucyjnego przez przeoczenie w natłoku bieżących spraw.”

(akta kontroli str. 142-143, 283-319)

5. W okresie od 12 maja 2017 r. do 20 stycznia 2022 r. nie wykonano postanowienia WINB (znak sprawy P.7721.39.201707KK) z 12 kwietnia 2017 r., w którym zobowiązano PINB do wykonania czynności polegających na zebraniu dowodów w celu m.in. ustalenia czy obiekt budowlany (pomost) był objęty pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, a także daty jego wybudowania.

Inspektor wyjaśnił, że: „wymienione w postanowieniu WINB ustalenia, takie jak pobranie zeznań właścicieli sąsiednich działek, czy pozyskanie innych dowodów od instytucji wymagałyby ogromnego zaangażowania wszystkich pracowników merytorycznych PINB, a tym samym odłożenia w czasie spraw bieżących, na co nie mogliśmy sobie pozwolić.”

(akta kontroli str. 142-143, 238-282)

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 jezior Ryńskiego i Jagodnego, znajdujących się na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa, Najwyższa Izba Kontroli formułuje uwagę o prowadzenie przez PINB, także z własnej inicjatywy, kontroli mających na celu wykrywanie samowoli budowlanych na ww. gruntach. Ww. oględziny wykazały bowiem istnienie na tych gruntach 32 obiektów budowlanych, które według informacji uzyskanej ze Starostwa Powiatowego w Giżycku nie były objęte pozwoleniami na budowę lub zgłoszeniami. PINB powinien zatem zbadać, czy ww. obiekty zostały wybudowane zgodnie z wymogami Prawa budowlanego.
- Wnioski
1. Wywiązywanie się z obowiązku zawiadomienia wnioskodawcy o sposobie załatwienia wniosku.
 2. Podjęcie działań zmierzających do:
 - zapewnienia terminowego załatwienia spraw administracyjnych,
 - zrealizowania czynności zleconych przez WINB w postanowieniu z 12 kwietnia 2017 r.,
 - wyegzekwowania realizacji obowiązku nałożonego w decyzji PINB wydanej 2 lutego 2017 r.

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 dni 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, 22 lutego 2022 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis