



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.005.05.2021

Wioletta Lewandowska
Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego w Elblągu
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Elblągu, ul. Wojska Polskiego 1, 82-300 Elbląg

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 Elblągu, ul. Wojska Polskiego 1, 82-300 Elbląg (dalej: PINB lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wioletta Lewandowska, Powiatowy Inspektor Budowlany w Elblągu, od 21 grudnia 2020 r. (dalej: Inspektor). W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Teresa Picheta, p.o. Powiatowego Inspektora Budowlanego w Elblągu, od 2 listopada 2020 r. do 20 grudnia 2020 r., Lech Gaworek, Powiatowy Inspektor Budowlany w Elblągu, od 1 lipca 1999 r. do 24 października 2020 r. (akta kontroli str. 2)
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 kwartały) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Sebastian Helbrecht, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/144/2021 z 29 listopada 2021 r. (akta kontroli str. 1)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	W latach 2018 – 2021 (III kwartały) Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Elblągu nie przestrzegania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ³ (dalej: Prawo budowlane) w zakresie obiektów budowlanych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne, w celu ewentualnego ujawnienia samowoli budowlanej. 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 ujmowano kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne. Potrzebę prowadzenia przez PINB kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne potwierdzają wyniki oględzin fragmentów linii brzegowej działek stanowiących własność Skarbu Państwa przeprowadzone przez NIK, które wykazały, że na gruntach tych wybudowano 13 obiektów budowlanych (pomosty pływające i stałe) dla których nie złożono stosownego zgłoszenia oraz nie udzielono prawa do dysponowania nieruchomością.
---------------------	---

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz.U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

1.1. Roczne plany kontroli Inspektoratu, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym⁴, opracowywane były przez pracownika zatrudnionego na stanowisku do spraw organizacyjno - administracyjnych oraz finansowo-księgowych, a następnie zatwierdzane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. PINB terminowo i rzetelnie sporządzał sprawozdania z zakresu swojej działalności i przedkładał je Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (dalej: WINB), w postaci zestawień półrocznych GUNB-1 i GUNB-2. Dodatkowo PINB przekazywał do jednostki nadrzędnej (WINB) sprawozdania w zakresie działalności organu nadzoru budowlanego, opłat legalizacyjnych, wniosków do samorządu zawodowego i zawiadomień do prokuratury oraz liczby wydanych mandatów. W planach kontroli sporządzanych na lata 2018-2021 nie uwzględniono kontroli dotyczących wykrycia samowoli budowlanych, w tym znajdujących się na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne oraz na gruntach przyległych do tych wód.

Jak wyjaśniła Inspektor, plany kontroli sporządzano na podstawie planu pracy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Liczbę kontroli ustalano szacunkowo na podstawie planów kontroli z lat poprzednich. W planach nie uwzględniono kontroli dotyczących samowoli budowlanych, gdyż trudno zakładać czy takowe będą i ile. Zbyt niska obsada etatowa pracowników merytorycznych Inspektoratu nie pozwalała na wykonywanie zadań prewencyjnych dotyczących samowoli budowlanych. Działanie Inspektoratu opierało się głównie rozpatrywaniu spraw „na wniosek” i działań prewencyjnych dotyczących bezpieczeństwa jak np. działania wspólne z Państwową Strażą Pożarną dotyczące przeciwdziałaniu zaccadzeniom i pożarom sadzy w przewodach kominowych.

(akta kontroli str. 3-32, 45-54)

1.2. W okresie objętym kontrolą zaplanowano przeprowadzenie 853 kontroli terenowych z czego wykonano 177 kontrole (21%), i tak w:

- 2018 r. na 212 kontroli, zrealizowano 60 (28%),
- 2019 r. na 212 zrealizowano 52 (25%),
- 2020 r. na 212 zrealizowano 36 (17%),
- 2021 r. (III kw.) na 217 zrealizowano 29 (13%).

Oprócz kontroli w terenie, realizowano kontrole polegające na sprawdzeniu dokumentacji formalno-prawnej rozpoczętych budów. W 2018 r. przeprowadzono 327 takich kontroli, w 2019 r. przeprowadzono ich 360, w 2020 r. 397 i w 2021 r. (III kw.) 318. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono również kontrole obiektów podwyższonego ryzyka (wielkopowierzchniowe), polegające na sprawdzeniu protokołów z kontroli okresowych tych obiektów. Zrealizowano 198 takich kontroli, 44 w 2018 r., 46 w 2019 r., 53 w 2020 r. i 55 w 2021 r. (III kw.).

Inspektor wyjaśniła, że brak wykonania w pełni planów kontroli wynikał m.in. z niepełnej obsady kadrowej (odejście jednego pracownika na stanowisku inspektora i redukcja etatu). Ograniczona została również liczba kontroli obowiązkowych, gdyż ustawa COVID⁵ zdjęła z PINB obowiązek wydawania pozwoleń na użytkowanie, w tym przeprowadzania kontroli obowiązkowych, ograniczając je jedynie do obiektów oddawanych do użytkowania przed

⁴ Zarządzenie nr 6/2011 z dnia 19 września 2011 r. zmienione przez Zarządzenie nr 5/2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Elblągu w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Elblągu (dalej: Regulamin Organizacyjny).

⁵ Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).

zakończeniem wszystkich robót. Stan pandemii wpłynął również na zmniejszenie liczby kontroli terenowych, których przeprowadzanie ograniczono jedynie do sprawdzania dokumentów.

W latach 2018-2020 w Inspektoracie zatrudnionych było sześciu pracowników na cztery i pół etatu, w tym czterech inspektorów na trzy i pół etatu oraz dwóch pracowników administracji na jednym etacie. W 2021 r., zatrudnienie zmniejszyło się do pięciu pracowników zatrudnionych na trzy i pół etatu (odejście pracownika zatrudnionego na etacie inspektora ds. nadzoru budowlanego).

Inspektor wyjaśniła, że środki finansowe przeznaczone na działanie Inspektoratu, przede wszystkim te dotyczące wynagrodzeń są niewystarczające i nie pozwalają na zatrudnienie odpowiedniej liczby osób z odpowiednimi kwalifikacjami zawodowymi. W roku 2021 trzykrotnie ogłaszano nabory na stanowisko inspektora budowlanego, dwa nabory nie zostały rozstrzygnięte ze względu na nieprzyjęcie przez kandydatów warunków finansowych. W styczniu 2022 r., połączono PINB dla powiatu elbląskiego i dla Miasta Elbląg, w wyniku czego liczba pracowników merytorycznych wzrosła do ośmiu osób (zatrudnionych na 7,5 etatu).

Środki finansowe przeznaczone na funkcjonowanie PINB w latach 2018-2021 (III kw.) wyniosły ogółem 1 459,2 tys. zł, w tym: wydatki osobowe 1 266,7 tys. zł (87% ogółu środków), wydatki rzeczowe 192,5 tys. zł (13%).

PINB do pracy w terenie dysponował osobowym samochodem służbowym, aparatem cyfrowym, dalmierzem oraz dwoma laptopami i dwiema drukarkami przenośnymi.

(akta kontroli str. 29-33, 44)

1.3. W okresie objętym kontrolą, w Inspektoracie nie podejmowano kontroli z własnej inicjatywy, w tym kontroli doraźnych związanych z ograniczaniem dostępu do śródlądowych wód publicznych oraz prawa do powszechnego korzystania z wód. Nie realizowano także kontroli w zakresie samowoli budowlanych na gruntach SP stanowiących wody publiczne oraz na gruntach bezpośrednio do nich przyległych.

Inspektor wyjaśniła, że niska obsada etatowa pracowników merytorycznych inspektoratu nie pozwala na wykonywanie zadań prewencyjnych dotyczących samowoli budowlanych.

(akta kontroli str. 27-32)

1.4. W badanym okresie pracownicy Inspektoratu ujawniono cztery samowole budowlane⁶, z których żadna nie dotyczyła obiektów na gruntach stanowiących własność Skarbu Państwa pokrytych śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz na nieruchomościach do nich przyległych.

(akta kontroli str. 37-40)

1.5. W latach 2018-2021 (III kwartał) PINB wydał:

- jedną decyzję nakazującą rozbiórkę obiektów budowlanych (2018 r.), nie dotyczyła ona obiektów na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami,
- dwie decyzje legalizujące obiekty budowlane (2021 r.), z których żadna nie dotyczyła obiektów na gruntach Skarbu Państwa pokrytych wodami. W przypadku jednej samowoli do końca III kwartału 2021 r. nie zakończono postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 37-40)

1.6. W badanym okresie nie prowadzono kontroli zmierzających do ewentualnego ujawnienia obiektów budowlanych wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa z naruszeniem wymogów ustawy Prawo budowlane. Nie współpracowano z innymi

⁶ Jedna samowola budowlana wykryta w 2020 r., trzy samowole w 2021 r. (III kw.).

organami, jednostkami administracji publicznej lub organizacjami społecznymi w ww. zakresie. Inspektorat współpracował m.in. z KM PSP⁷ i Sanepidem⁸ w zakresie przekazywania informacji dotyczących m.in. wykrytych samowolach budowlanych, istotnych odstępstwach od projektu czy zmianie sposobu użytkowania. Zgodnie z obowiązującym Regulaminem Organizacyjnym, inspektorzy ds. nadzoru zobowiązani byli ściśle współpracować z innymi organami. Współpraca ta polegała m.in. na pozyskiwaniu informacji o wydanych pozwoleniach na budowę/zgłoszeniach, ustalaniu kręgu stron w postępowaniach administracyjnych.

Inspektor wyjaśniła, że w obecnym stanie zatrudnienia Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie jest w stanie wykrywać samowoli budowlanych inaczej niż na wniosek osób trzecich, instytucji i innych organów. Działanie Inspektora opierały się głównie na rozpatrywaniu spraw „na wniosek” i działań prewencyjnych dotyczących takich jak działania wspólne z Państwową Strażą Pożarną dotyczące przeciwdziałaniu zagrożeń i pożarom sadzy w przewodach kominowych.

(akta kontroli str. 3-26, 29-32, 36)

1.7. Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny (przy udziale powołanego przez NIK biegłego) fragmentów linii brzegowej rzeki Bauda (działka nr 140 w miejscowości Kraskowo i nr 27/4 w Młynarach, stanowiące własność Skarbu Państwa) i jeziora Zimnochy (działka nr 22 w kolonii Zimnochy, stanowiącej własność Skarbu Państwa), na wysokości 16 nieruchomości do nich przyległych (pięć nieruchomości w miejscowości Kraskowo i sześć w miejscowości Młynary przyległych do rzeki Bauda oraz pięć nieruchomości przyległych do jeziora Zimnochy w kolonii Zimnochy) wykazały, że na gruntach Skarbu Państwa oznaczonych jako wody płynące m.in.:

- zlokalizowane były obiekty budowlane takie jak stałe i pływające pomosty drewniane, betonowy kanał dla samochodów, kładka dla pieszych,
- znajdowały się wyloty odwodnienia z nieznanego źródła odprowadzające ciecze do rzeki, gruz budowlany, złom oraz odpady komunalne,
- brak grodzień uniemożliwiających przejście wzdłuż linii brzegowych działki SP stanowiącej wody płynące.

Łącznie na ww. nieruchomościach stwierdzono 15 obiektów budowlanych wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa, w tym:

- dwa obiekty przy dwóch nieruchomościach przyległych do rzeki Bauda:
 - a) na wysokości działek nr 16 i 3075/8: kładka dla pieszych nad rzeką Baudą,
 - b) na wysokości działki 18/1: betonowy kanał dla samochodów,
- 13 (pomosty stałe i pływające) przy pięciu nieruchomościach przyległych do jeziora Zimnochy:
 - a) na wysokości działki 24/5.,
 - dwa drewniane pływające pomosty,
 - zniszczony i częściowo podtopiony drewniany pomost,
 - b) na wysokości działki 24/4: zniszczony i częściowo podtopiony drewniany pomost,
 - c) na wysokości działki 24/7: drewniany pomost w kształcie litery T,
 - d) na wysokości działki 24/6: drewniany pomost na metalowych wspornikach w kształcie litery L,
 - e) na wysokości działki 24/3:
 - zniszczony drewniany pomost,
 - drewniany pomost w kształcie kwadratu,
 - pływający drewniany pomost częściowo wyciągnięty na brzeg,

⁷ Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu.

⁸ Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny dla Miasta i Powiatu Elbląg.

- zniszczony i częściowo podtopiony drewniany pomost,
- drewniany pomost na metalowych wspornikach,
- pływający drewniany pomost,
- zniszczony drewniany pomost.

Ustalono, że Starosta Elbląski (organ administracji architektoniczno-budowlanej) w odniesieniu do obiektów zlokalizowanych na jeziorze Zimnochy (13 pomostów stałych i pływających) – nie wydawał pozwolenia na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 Prawa budowlanego, jak również nie otrzymał zgłoszeń o zamiarze ich wybudowania (art. 29 ust. 1 pkt 8 tej ustawy). Z informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK z Zarządu Zlewni w Elblągu wynika, że w przypadku ww. 13 obiektów nie złożono stosownych zgłoszeń, nie wydano pozwoleń wodnoprawnych oraz nie udzielono prawa do dysponowania nieruchomością.

(akta kontroli str. 42-43, 55-123)

1.8. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym przyjmowanie, ewidencjonowanie oraz rozpatrywanie skarg przypisano samodzielnemu stanowisku ds. nadzoru budowlanego, a do wyłącznej aprobaty Inspektora należały odpowiedzi na skargi. Rejestr wniosków i skarg, prowadzony w PINB zawierał m.in. takie informacje jak datę wpływu, dane składającego, przedmiot skargi, dane osoby zajmującej się skargą (inicjały), sposób załatwienia sprawy (data i rodzaje pism w sprawie).

W okresie objętym kontrolą, do PINB wpłynęło 15 skarg i wniosków, żadna z nich nie dotyczyła samowoli budowlanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne lub na przyległych do nich gruntach.

(akta kontroli str. 3-26, 35)

1.9. W latach 2018-2021 (III kwartał) PINB nie prowadził procedur legalizacyjnych dotyczących obiektów budowlanych na nieruchomościach należących do Skarbu Państwa stanowiących jeziora.

(akta kontroli str. 37-41)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

PINB w latach 2018 – 2021 (III kwartały) nie kontrolował przestrzegania przepisów Prawa budowlanego odnośnie obiektów budowlanych zlokalizowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne, w celu ewentualnego ujawnienia samowoli budowlanej. Na potrzebę prowadzenia takich kontroli wskazują wyniki oględzin przeprowadzonych przez NIK, a także postanowienia art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, zgodnie z którym do podstawowych obowiązków Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego należy kontrola przestrzegania przepisów prawa budowlanego.

Inspektor wyjaśniła, że w obecnym stanie zatrudnienia Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie jest w stanie wykrywać samowoli budowlanych inaczej niż na wniosek osób trzecich, instytucji i innych organów. Jednakże nawet w pełnej obsadzie Inspektorat nie jest w stanie wykonywać działań prewencyjnych (wykrywanie i zapobieganie samowolom budowlanym).

(akta kontroli str. 27-32, 42-43, 55-123)

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku kontroli nie sformułowała uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek Podjęcie działań w celu objęcia kontrolą w zakresie przestrzeganie Prawa budowlanego także obiektów budowlanych wybudowanych na gruntach Skarbu Państwa stanowiących wody publiczne, w tym także zbadanie legalności wybudowania obiektów budowlanych, o których mowa w pkt 1.7.niniejszego wystąpienia pokontrolnego w celu ich legalizacji lub rozbiórki.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, styczeń 2022 r.

Kontroler
Sebastian Helbrecht
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis