



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD– 4101-020-03/2013

P/13/143

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/143 – „Przeciwdziałanie eutrofizacji antropogenicznej jezior na terenie województwa pomorskiego”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Monika Stępka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88848 z dnia 20.12.2013 r. 2. Rafał Petelski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88886 z dnia 24.01.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, ul. 11 Listopada 3, 83-300 Kartuzy (dalej: „PINB”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Nowak, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kartuzach. (dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność PINB w latach 2011 – 2013 w zakresie realizacji obowiązków dotyczących kontroli obiektów i robót budowlanych oraz postępowań administracyjnych w sprawie nielegalnej zabudowy na terenie zlewni bezpośredniej jeziora Węgorzyno, zwanej dalej „zlewnia jeziora”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia przede wszystkim podejmowanie wymaganych przepisami działań, we wszystkich zgłoszonych przypadkach (poza dwoma, niżej wymienionymi) dotyczących nielegalnej zabudowy na terenie zlewni bezpośredniej jeziora.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niepodjęcia podczas przeprowadzanych kontroli, pomimo nie zakończenia prac budowlanych, próby ustalenia sposobu gromadzenia i pozbywania się nieczystości ciekłych z terenu jednej posesji, podczas gdy otrzymano pisemną informację o przeciekającym szambie;
- wydania decyzji o braku podstaw do wydania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego, pomimo nieustalenia istotnej w tej sprawie okoliczności, że obiekt ten nie powoduje niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego obowiązków w zakresie kontroli obiektów i robót budowlanych oraz postępowań administracyjnych, dotyczących nielegalnej zabudowy na terenach zlewni bezpośredniej jeziora Węgorzyno

Opis stanu
faktycznego

1.1. Jezioro Węgorzyno położone jest w powiecie kartuskim na terenie gminy Sulęcyno. Za teren zlewni jeziora przyjęto obszar położony w odległości około 1000 m od jego brzegu. Jest on objęty zasięgiem terytorialnym Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kartuzach, dalej „Powiatowy Inspektor”.

W latach 2011 – 2013 Powiatowy Inspektor nie podejmował działań z własnej inicjatywy mających na celu wykrycie samowoli budowlanych² na tym terenie. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wszystkie prowadzone postępowania inicjowane były wnioskami osób trzecich. Wynikało to z dużej ilości prowadzonych spraw przy niewielkiej obsadzie inspektoratu (pięciu pracowników merytorycznych). Na poparcie podał dane z przebiegu pracy w latach 2011 – 2013: wszczęto 1832 postępowania administracyjne, przeprowadzono 2654 oględzin w terenie, wydano 2576 rozstrzygnięć (decyzji i postanowień), przyjęto 5091 zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych oraz przyjęto 3322 zawiadomień o zakończeniu budowy.

(dowód: akta kontroli str. 7, 15, 125-127)

W planach kontroli na poszczególne lata nie przewidziano żadnej kontroli obejmującej obszar zlewni jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 13)

W latach 2011 – 2013 PINB prowadził czynności dotyczące samowoli budowlanej na terenach zlewni jeziora na podstawie wpływających wniosków od właścicieli obiektów budowlanych, osób trzecich oraz innych instytucji (Starostwa Powiatowego oraz Komendy Powiatowej Policji w Kartuzach) na podstawie jednego zawiadomienia z 2008 r., czterech zawiadomień z 2010 r., siedmiu z 2011 r. oraz trzech z 2012 r. Zawiadomienia te dotyczyły:

- w ośmiu przypadkach budynków mieszkalnych jednorodzinnych, w tym z funkcją usługową, domków letniskowych oraz budynku gospodarczego pełniącego tymczasowo funkcję letniskową, w których nie uzyskano pozwolenia na budowę bądź wybudowano lub rozbudowano je z istotnymi odstępstwami od decyzji właściwych organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- budynku garażowego;
- budynków gospodarczych i przeciekającego zbiornika na ścieki;
- zbiornika na obornik;
- w dwóch przypadkach ogrodzenia;
- zmiany rzeźby terenu na obszarze chronionego krajobrazu;
- zaginięcia dziennika budowy szkoły.

² Samowola budowlana to budowa, na którą właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wydał pozwolenia lub nie przyjął skutecznie zgłoszenia budowy (art. 30 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.)

W każdym z ww. przypadków PINB przeprowadzał kontrolę obiektu w terenie. W dziesięciu sprawach stwierdzono wykonanie obiektu bez pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia budowy albo z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego i wszczęto postępowanie administracyjne. W pozostałych pięciu nie stwierdzono nieprawidłowości, wycofano zgłoszenie lub usunięto niezgodności (dokonano rozbiórki ogrodzenia).

Do 30.01.2014 r. tj. do dnia zakończenia kontroli NIK, z 10 prowadzonych postępowań administracyjnych PINB zakończył sześć postępowań, w czterech wydał decyzje o braku podstaw do wydania nakazu rozbiórki³, w dwóch decyzje o zatwierdzeniu projektów budowlanych zamiennych. W czterech pozostałych sprawach nadal prowadził postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 11, 12, 16-33;-36-45, 50-124, 150-156)

W latach 2011 – 2013 PINB przyjął dwadzieścia zawiadomień o zakończeniu budowy⁴ oraz trzy wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie⁵ na terenie zlewni jeziora.

W trzynastu zawiadomieniach i wnioskach o wydanie decyzji, spośród ww. wymienionych, dotyczących obiektów podłączonych do sieci kanalizacji sanitarnej w dokumentach sprawy znajdowały się protokoły odbioru przyłącza kanalizacyjnego albo wpis w dzienniku budowy wskazujący na zawarcie umowy w sprawie odprowadzenia ścieków. W pozostałych dziesięciu zawiadomieniach o zakończeniu budowy obiektów, w których odprowadzenie ścieków następowało do zbiornika bezodpływowego, inwestorzy przedstawiali oświadczenia kierownika budowy o wykonaniu obiektu zgodnie z projektem, a w trzech przypadkach załączono dodatkowo protokoły dot. szczelności instalacji.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 46-49)

1.2. W latach 2011 – 2013 PINB nie wydawał decyzji dotyczących rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę w obszarze zlewni jeziora.

(dowód: akta kontroli str. 125-127)

1.3. PINB w latach 2011 – 2013 współpracował ze Starostwem Powiatowym w Kartuzach, Komendą Powiatową Policji w Kartuzach oraz Urzędem Gminy Sulęcyno. Współpraca ta polegała głównie na udostępnianiu przez ww. organy materiałów niezbędnych do prowadzonych przez PINB postępowań. W zakresie zwalczania samowoli budowlanej w obszarze zlewni jeziora PINB otrzymał trzy zawiadomienia (dwa ze Starostwa Powiatowego w Kartuzach, jedno z Komendy Powiatowej Policji w Kartuzach). W ich wyniku przeprowadzono trzy kontrole obiektów i wszczęto dwa postępowania administracyjne. Przypadki te opisano w pkt 1.1.

(dowód: akta kontroli str. 125-127)

Ustalone
nieprawidłowości

1. PINB 29 września 2011 r. otrzymał od mieszkańca gminy Sulęcyno informację dotyczącą samowoli budowlanej (garaże i płot) oraz przeciekającego szamba. PINB przeprowadził w 2011 i 2012 r. kontrole dotyczące prowadzenia robót budowlanych obiektu gospodarczego, natomiast nie skontrolował sposobu gromadzenia i odprowadzania nieczystości ciekłych. W wyniku przeprowadzonych kontroli

³ Obiekty, zgodnie z załączonymi do akt spraw oświadczeniami powstały przed 01.01.1995 r., czyli dniem wejścia w życie ustawy Prawo budowlane z 1994 r.

⁴ Na podstawie art. 83 w związku z art. 54 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz.1409) – dalej: „Prawo budowlane”

⁵ Na podstawie art. 83 w związku z art. 55 Prawa budowlanego z 1994 r.

13 stycznia 2014 r. PINB wydał postanowienie wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych obiektu gospodarczego. Kwestia nieszczelnego szamba nie została w żaden sposób rozstrzygnięta.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że podczas oględzin przeprowadzonych w 2012 r. ustalono, że na terenie działki budowany jest budynek mieszkalny na podstawie decyzji pozwolenie na budowę z 1993 r. Decyzja obejmowała również budowę zbiornika na ścieki. Z uwagi na fakt, iż roboty budowlane nie zostały zakończone, nie sprawdzano szczelności zbiornika. Protokół szczelności winien być przedłożony przez inwestora łącznie z zawiadomieniem o zakończeniu budowy.

Zdaniem NIK złożone wyjaśnienia nie stanowią wystarczającego usprawiedliwienia braku działań ze strony PINB, bowiem nie podjęto próby ustalenia, czy pomimo nie zakończenia prac budowlanych przedmiotowy budynek jest użytkowany, na co wskazywałaby uzyskana ww. informacja o przeciekającym szambie.

(dowód: akta kontroli str. 36-45, 125-131)

2. W decyzji PINB⁶ z 21 czerwca 2011 r. Powiatowy Inspektor stwierdził na podstawie art. 37 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane⁷ brak podstaw do wydania nakazu rozbiórki samowolnie wybudowanego w 1994 r. budynku gospodarczego usytuowanego w miejscowości Żakowo. W uzasadnieniu decyzji PINB powołał się m.in. na fakt, iż posadowienie obiektu nie stanowi niedopuszczalnego pogorszenia warunków użytkowych dla otoczenia czy niebezpieczeństwa dla ludzi⁸, a także, że nie występują inne ważne przyczyny określone w art. 37 ust. 2 Prawa budowlanego z 1974 r. Decyzja została wydana w oparciu o dokumentację załączoną przez inwestora, z której wynikało między innymi, że budynek zawierał wydzielony zespół sanitarny (przy czym na mapie do celów projektowych nie został uwidoczniony zbiornik na ścieki oraz przyłącze kanalizacyjne) oraz w oparciu o protokół z przeprowadzonych przez PINB oględzin obiektu przeprowadzonych w 2011 r., niezawierający informacji świadczących o sprawdzeniu istnienia ww. zespołu sanitarnego oraz doprowadzenia instalacji sanitarnej do budynku.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w praktyce PINB w przypadku stwierdzenia w trakcie oględzin nieprawidłowości są one szczegółowo opisane w protokole i analizowane w toku postępowania. W tym przypadku informacje nie zostały odnotowane, ponieważ nieprawidłowości nie stwierdzono.

W trakcie przeprowadzonych podczas kontroli NIK oględzin ustalono, że budynek wyposażony był w wydzielone zaplecze sanitarne, a za budynkiem znajdował się zbiornik na ścieki. Na skutek odprowadzania ścieków do zbiornika nieujawnionego podczas procesu legalizacji ww. obiektu budowlanego mogło zatem dochodzić do niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia.

Nieustalenie powyższych, istotnych dla sprawy okoliczności ujawnionych w wyniku oględzin może stanowić przesłankę wznowienia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 §1 pkt 5 kpa w zw. z art. 147 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 16-33, 132-135, 143-149, 153)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PINB w powyższym zakresie.

⁶ 7141-252/10/2011/ZSz

⁷ Dz. U. Nr 38 poz. 229 ze zm. – uchylona z dniem 01.01.1995 r. przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

⁸ Art. 37 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego z 1974 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań zmierzających do wznowienia z urzędu postępowania w sprawie decyzji PINB.7141-252/10/2011/ZSz z 21 czerwca 2011 r., w związku z ujawnieniem istotnych dla tej sprawy okoliczności;
- 2) wzmocnienie nadzoru w celu wyjaśnienia wszelkich okoliczności niezbędnych do dokładnego ustalenia stanu faktycznego w sprawach dotyczących samowoli budowlanych.

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 Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
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 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.

Gdańsk, dnia 25 marca 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontroler

Dyrektor

Monika Stępka
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis