



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ .410.007.08.2015

P.15.099

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|--|---|
| <i>Numer i tytuł kontroli</i> | P.15.099 – Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych. |
| <i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i> | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie. |
| <i>Kontroler</i> | Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93670 z dnia 8 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) |
| <i>Jednostka kontrolowana</i> | Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego, ul. Władysława Andersa 34 / p. 57, 75-626 Koszalin ¹ . |
| <i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i> | Antoni Mońko, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koszalinie ² . (dowód: akta kontroli str. 3) |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³ pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Powiatowego Inspektora w latach 2013-2015 (do 31.03.) w zakresie wykonywania zadań nadzoru budowlanego dotyczących inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego Powiatu Koszalińskiego.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia realizacja rocznych planów kontroli i obowiązkowych kontroli, prawidłowe wydawanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych oraz reagowanie bez zbędnej zwłoki na składane skargi i stwierdzone samowole budowlane, a także określenie procedur w ramach kontroli zarządczej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nierzetelnego prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

¹ Dalej: Inspektorat lub PINB.

² Od 1 lipca 2003 r., dalej: Powiatowy Inspektor.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego dotyczących inwestycji realizowanych na obszarze pasa ochronnego.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013-2015 (I kwartał) na obszarze pasa ochronnego w Powiecie Koszalińskim realizowano w sumie 1.025 inwestycji budowlanych, z czego 388 w 2013 r., 503 w 2014 r. i 134 w 2015 r. (do 31.03.).

Liczbę inwestycji realizowanych w poszczególnych latach, w podziale na rodzaje, przedstawiono w poniższej tabeli:

| Rodzaj inwestycji | Liczba inwestycji w 2013 r. stan na 31 grudnia | Liczba inwestycji w 2014 r. stan na 31 grudnia | Liczba inwestycji w 2015 r. stan na 31 marca |
|---|--|--|--|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Zabudowa mieszkaniowa | 103 | 126 | 31 |
| Domki letniskowe | 33 | 35 | 9 |
| Obiekty produkcyjne | 0 | 0 | 0 |
| Obiekty usługowe i handlowe | 130 | 206 | 58 |
| Duże obiekty handlowe (powierzchnia od 400 m ²) | 0 | 1 | 0 |
| Stacje paliw | 0 | 0 | 0 |
| Stacje telefonii komórkowej | 1 | 3 | 0 |
| Inne obiekty* | 121 | 132 | 36 |

* budynki użyteczności publicznej, gospodarcze, wiaty, altany, garaże, utwardzony teren, pomosty rekreacyjne, sieci uzbrojenia terenu.

(dowód: akta kontroli str. 6, 11)

W badanym okresie Inspektorat prowadził ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów⁴, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1997 Prawo budowlane⁵, dla wszystkich⁶ rodzajów obiektów budowlanych jakie występowały w gminach Będzino i Mielno, na terenie pasa ochronnego. Ewidencję obiektów prowadzono na podstawie wzorów określonych dla poszczególnych rodzajów obiektów budowlanych w załącznikach nr 1, 2, 3 i 5 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁷.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

W myśl art. 1 pkt 64 w związku z art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw⁸ z dniem 11.07.2003 r. na organy nadzoru budowlanego nałożono obowiązek prowadzenia ewidencji zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

W dniu 5.07.2013 r. Powiatowy Inspektor zwrócił się do Starosty o wypełnianie obowiązku określonego w art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c) Prawa budowlanego, w myśl którego organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego m.in. kopie zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: *wystąpienie w dniu 5.07.2013 r. do Starosty (...) wynikało z faktu, że do tego czasu organ administracji architektoniczno-budowlanej przekazywał (...) kopie dokumentów wytworzonych przez organ to jest:*

⁴ Dalej: ewidencja obiektów.

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁶ Budynki, budowle, drogi oraz rurociągi, przewody, linie i sieci.

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1130, dalej: rozporządzenie MI z 23.06.2003 r.

⁸ Dz. U. Nr 80, poz. 718 ze zm.

zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia, decyzje w sprawie sprzeciwu do zgłoszenia, informacje o pozostawieniu zgłoszenia bez rozpatrzenia w związku z nieuzupełnieniem dokumentów. Wszystkie te dokumenty, które wpłynęły do Inspektoratu były ewidencjonowane (art. 84 ust. 2 pkt 2 Pb). Natomiast zgłoszenia przyjęte przez organ administracji architektoniczno-budowlanej na zasadzie milczącej zgody (art. 30 ust. 5 Pb) nie były przekazywane przez Starostę (...) tutejszego Inspektoratu, były natomiast udostępniane (...) w konkretnych wnioskowanych sprawach, w których prowadziliśmy czynności kontrolne lub administracyjne. Wychodząc naprzeciw wymogom ustawowym art. 82b ust. 1 pkt 2 oraz korzystając z informacji o kontrolach zamieszczonej na stronie internetowej NIK, wystąpiłem do Starosty (...) ze wspomnianym pismem. Od tego czasu wszystkie zgłoszenia zostały uzupełnione o te przyjęte z milczącą zgodą.

(dowód: akta kontroli str. 17-18)

W latach 2013–2015 (do 31.03.) Powiatowy Inspektor wydał 3 decyzje⁹ o zatwierdzeniu projektu budowlanego dla inwestycji w pasie ochronnym. We wszystkich 3 przypadkach sprawdzano czy spełnione zostały wymagania, określone w art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego, a także czy projektanci dysponowali aktualnymi zaświadczeniami o przynależności do odpowiednich izb zawodowych.

(dowód: akta kontroli str. 21-40)

W latach 2013–2015 (do 31.03.) PINB prowadził ewidencję zawiadomień, o których mowa w art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, według wzoru wprowadzonego zarządzeniem Powiatowego Inspektora z dnia 24.12.2012 r. Ewidencja zawierała następujące dane: nazwa i adres inwestycji, imię i nazwisko lub nazwa inwestora oraz strony w postępowaniu. Weryfikacja rzetelności danych w złożonych do PINB zawiadomieniach o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, polegała na sprawdzeniu kompletności składanych dokumentów i informacji oraz zgodności zamierzenia z ostateczną decyzją o pozwoleniu na budowę.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że: *na etapie przyjmowania zawiadomienia PINB nie kontrolował dotrzymania terminu rozpoczęcia robót. Przyjęcie zawiadomienia jest czynnością formalną niewymagającą czynności kontrolnych w terenie. Interwencja organu następuje w każdym przypadku stwierdzenia, że minęły trzy lata od wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, a rozpoczęcie robót nie zostało zgłoszone, zostaje uruchomiona kontrola doraźna, której efektem jest wystąpienie do organu administracji architektoniczno-budowlanej o przeprowadzenie wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę. Takich wystąpień w okresie analizowanym było trzy. Sprawa rozpoczęcia robót zgodnie z terminem określonym w zgłoszeniu jest poddawana kontroli na etapie postępowania w sprawie zakończenia budowy, bądź uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. Dziennik budowy oraz wpisy kierownika budowy stanowią podstawę do uznania, czy roboty rozpoczęto zgodnie z terminem. Przepis art. 41 ust. 4 ustanawiający minimalny 7 dniowy termin zawiadomienia o rozpoczęciu robót został uznany przez ustawodawcę za zbyt uciążliwy dla inwestorów i zostanie wyeliminowany z dniem 28.06.2015 r.*¹⁰

(dowód: akta kontroli str. 41-46)

⁹ Decyzje dla 3 inwestycji w Mielnie: nr 292/2014 z 12.11.2014 r. wydana na podstawie art. 49 ust. 1, 4 i 5 Prawa budowlanego oraz decyzje na podstawie art. 49 ust. 4 pkt 1 Prawa budowlanego: nr 297/2014 z 18.11.2014 r. i nr 64/2015 z 27.03.2015 r.

¹⁰ Art. 1 pkt 18 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 443).

1.2. W badanym okresie w PINB obowiązywały roczne *Programy działania*, zawierające plany kontroli budów i obiektów użytkowanych z określeniem okresu ich realizacji (półrocze, kwartał, miesiąc).

W 2013 r. zaplanowano 19 kontroli, z których nie zrealizowano 5 kontroli, z tego 2 obiektów zbiorowego wypoczynku oraz po 1 kontroli usuwania wyrobów zawierających azbest, budynków wielkopowierzchniowych i budynków ferm przemysłowego tuczu trzody chlewnej. W 2014 r. zaplanowano 20 kontroli, a nie zrealizowano 3 kontroli budynków ferm. Na 2015 r. zaplanowano 31 kontroli, których najwcześniejszy okres realizacji (I półrocze) nie upłynął do zakończenia kontroli NIK.
(dowód: akta kontroli str. 47-85)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że *nie prowadzono odrębnych planów kontroli dla obszarów pasa ochronnego. Tylko nieliczna część obiektów planowanych do kontroli znajduje się w pasie ochronnym, np. nie ma w pasie ochronnym obiektów takich jak fermy przemysłowego tuczu trzody chlewnej, stacji paliw. W latach 2013-2015 (I kw.) z terenów pasa ochronnego nie złożono również zawiadomień o usuwaniu wyrobów zawierających azbest. W 2013 r. w obszarze pasa ochronnego nie zostały zrealizowane kontrole obiektów wielkopowierzchniowych. Są takie trzy obiekty - ich stan techniczny i utrzymanie, wynikające ze składanych terminowo zawiadomień o kontrolach przez osoby przeprowadzające (do 30 listopada i 31 maja) pozwolił na odstąpienie od wykonania i skierowania inspektorów do wykonywania w pierwszej kolejności spraw bieżących. W I kwartale 2013 r. nie zrealizowano kontroli związanej ze zbiorowym wypoczynkiem w okresie ferii zimowych, ponieważ na etapie planowania przewidywano kilkanaście obiektów możliwych do zgłoszenia do wypoczynku zimowego, a zgłoszono do Kuratorium jeden ośrodek w Mielnie, który był kontrolowany trzykrotnie w latach poprzednich – bez stwierdzenia nieprawidłowości. Dlatego kolejna kontrola była nieuzasadniona.*

Powiatowy Inspektor wyjaśnił ponadto, że *każdy z inspektorów PINB ma narzucony plan ramowy określający typ obiektów planowanych do kontroli, a jego realizacja jest determinowana przez zdarzenia bieżące trudne do przewidzenia i wymaga dostosowania do bieżącej sytuacji. Dziesiątki wpływających w miesiącu wniosków o interwencję wymagają korekty działań planowych.*

(dowód: akta kontroli str. 272-275)

W latach 2013-2015 (do 31.03.) PINB przeprowadził w sumie 277 kontroli budów w pasie ochronnym, nieujętych w planach kontroli, w tym 105 w 2013 r., 147 w 2014 r. i 25 w 2015 r. Obiekty do kontroli zostały wytypowane na podstawie: zawiadomień od urzędów, od właścicieli sąsiednich nieruchomości, od straży gminnych i sołtysów, wezwań inwestorów do przeprowadzenia obowiązkowych kontroli, analizy dokumentów otrzymanych z Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa oraz dokumentów składanych przez inwestorów (dzienniki budowy, oświadczenia kierowników budowy, map geodezyjnych), wniosków inwestorów o legalizację samowolnych robót budowlanych oraz własnych obserwacji inspektorów PINB.

(dowód: akta kontroli str. 86-87, 254-255)

1.3. W latach 2013-2015 (do 31.03.) PINB przeprowadził w pasie ochronnym w sumie 134 obowiązkowe kontrole, o których mowa w art. 59a Prawa budowlanego, z tego 56 w 2013 r., 68 w 2014 r. i 10 w pierwszym kwartale 2015 r. Analiza 15 obowiązkowych kontroli w pasie ochronnym, wybranych po 5 z każdego roku objętego badaniem¹¹, wykazała, że:

¹¹ Sprawy znak: PINB.5121.11.2013.PP (budynek jednorodzinny w m. Łazy), PINB.5121.38.2013.JS (budynek mieszkalno-usługowy w m. Sarbinowo), PINB.5121.60.2013.IS (3 budynki rekreacyjne w m. Pleśna), PINB.5121.86.2013.PP (4 budynki rekreacyjne w m. Sarbinowo), PINB.5121.135.2013.PP (2 budynki

- inspektorzy PINB sprawdzali kompletność składanych dokumentów, co odnotowywali na wniosku inwestora,
- protokoły, o których mowa w art. 59d Prawa budowlanego, sporządzane były zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹²,
- kontrole przeprowadzono przed upływem terminu określonego w art. 59c Prawa budowlanego.

W trakcie przeprowadzania ww. 15 obowiązkowych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wymierzono kar, o których mowa w art. 59g Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 88-98, 182)

W badanym okresie PINB nie wydał decyzji na podstawie art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, nakazującej przeprowadzenie kontroli lub żądającej przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego użytkowanego obiektu lub jego części, położonych w pasie ochronnym.

(dowód: akta kontroli str. 99)

1.4. W badanym okresie Powiatowy Inspektor wydał 4 decyzje na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, z dnia:

- 4.09.2013 r. w związku z nieodpowiednim stanem technicznym przewodu kominowego w budynku wielorodzinnym w Mielnie; decyzja została wykonana (zrealizowano obowiązek naprawy komina),
- 28.02.2014 r. w sprawie nakazu wykonania robót budowlanych w związku z nieodpowiednim stanem fundamentów i konstrukcji dachowej budynku mieszkalnego w m. Chłopy; termin usunięcia nieprawidłowości wyznaczono na 30.06.2015 r., tj. po zakończeniu czynności kontrolnych NIK,
- 24.09.2014 r. w sprawie nakazu wyeliminowania zagrożenia stwarzanego przez uszkodzone elementy budynku mieszkalnego w Sarbinowie. Po postępowaniu odwoławczym, do PINB przekazano w dniu 20.04.2015 r. postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie o odrzuceniu skargi na decyzję Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie¹³ z 7.11.2014 r., utrzymujące w mocy decyzję Powiatowego Inspektora. W dniu 5.05.2015 r. Starosta powiadomił Inspektorat o zmianie właściciela lokalu mieszkalnego w przedmiotowym budynku mieszkalnym, a także o podjętych działaniach w celu zabezpieczenia tego budynku w części należącej do Skarbu Państwa oraz w części wspólnej tego budynku,
- 5.11.2014 r. w sprawie nakazu doprowadzenia do właściwego stanu technicznego budynku trafostacji w Mielnie, po kontroli w dniu 20.05.2014 r. (obowiązek ten stał się wymagalny z dniem 15.05.2015 r.). Po przeprowadzeniu oględzin budynku trafostacji w dniu 20.05.2015 r. Powiatowy Inspektor wysłał w dniu 25.05.2015 r. upomnienie do właściciela obiektu (z uprzedzeniem wszczęcia postępowania egzekucyjnego po 7 dniach od daty doręczenia tego upomnienia w razie niewykonania obowiązku).

(dowód: akta kontroli str. 106-107, 126-159)

jednorodzinne), PINB.5121.16.2014.PP (budynek rekreacyjny), PINB.5121.32.2014.IS (hotel w Mielnie), PINB.5121.52.2014.JS (budynek mieszkalno-usługowy w Mielnie), PINB.5121.72.2014.ŁŁ (6 budynków jednorodzinnych w m. Sarbinowo), PINB.5121.165.2014.KA (uzbrojenie terenu w m. Mielenko), PINB.5121.2.2015.JS (budynek wczasowy w m. Sarbinowo), PINB.5121.5.2015.KA (4 budynki rekreacyjne), PINB.5121.9.2015.JS (10 budynków wczasowych i budynek mieszkalny w m. Sarbinowo), PINB.5121.20.2015.PP (budynek usługowo-mieszkalny w m. Łazy), PINB.5121.26.2015.JS (budynek mieszkalny w m. Mielenko).

¹² Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

¹³ Dalej: ZWINB.

Powiatowy Inspektor, zapytany czy liczba i zakres wykonanych kontroli były wystarczające do zapewnienia przestrzegania Prawa budowlanego na obszarze pasa ochronnego, wskazał m.in., że: w 2014 r. pracownicy PINB przeprowadzili na terenie Powiatu Koszalińskiego 399 kontroli (w tym na obszarze pasa ochronnego 151). Średnio co drugi dzień, nie odliczając urlopu, pracownik wykonuje czynności kontrolne. Przy aktualnym stanie osobowym PINB zwiększenie działalności kontrolnej jest niewykonalne. A taka potrzeba w mojej ocenie istnieje. Według mojej oceny docelowy model działalności kontrolnej powinien zapewnić ok. 200 kontroli dodatkowych. Zwiększyłoby to poczucie odpowiedzialności inwestorów, jakość pracy kierowników budów, projektantów sprawujących nadzór autorski oraz zdyscyplinowało uczestników procesu budowlanego. Wielokrotnie występowałem¹⁴ o wsparcie i wzmocnienie w wymiarze finansowym i rzeczowym. Niejasna interpretacja przepisów oraz wątpliwości czy samorządy mogą dofinansowywać zadania zlecone w zakresie administracji rządowej spowodowały, że Powiat Koszaliński od 2013 r. zaprzestał dofinansowywania PINB. Wymiernym efektem powyższych wystąpień była inicjatywa Wojewody Zachodniopomorskiego w postaci kontroli w 2013 r. wszystkich PINB-ów w województwie. Wojewoda dokonał w budżecie na 2014 r. zmian. Jednak kwota zwiększenia o 24,5 tys. zł nie pozwoliła na wzmocnienie etatowe Inspektoratu, a jedynie na racjonalne zabezpieczenie wydatków rzeczowych. Dotacja na 2015 r. została obniżona o ok. 8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 253-269)

W badanym okresie pracownicy PINB mieli dostęp do następujących baz danych pomocnych w realizacji zadań Inspektoratu:

- miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego¹⁵,
- uprawnień budowlanych członków izb inżynierów budownictwa i izb architektów¹⁶,
- rejestru kontroli obowiązkowych RKO2, umożliwiającego tworzenie protokołu obowiązkowej kontroli w wersji elektronicznej i przesłanie jej do ZWINB,
- rejestru katastrof budowlanych RKB2, umożliwiającego tworzenie protokołu katastrof budowlanych w wersji elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 253, 256)

1.5 Analiza 15 decyzji¹⁷ o pozwoleniu na użytkowanie, o których mowa w art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego, wydanych w badanym okresie przez Powiatowego Inspektora dla inwestycji realizowanych w pasie ochronnym wykazała, że we wszystkich przypadkach decyzje wydano prawidłowo, przed upływem terminu, o którym mowa w art. 54 Prawa budowlanego. Inwestorzy do wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego złożyli wymagane dokumenty określone w art. 57 ust. 1-3 Prawa budowlanego, co było potwierdzane przez inspektorów PINB.

(dowód: akta kontroli str. 100-105)

W badanym okresie w odniesieniu do pasa ochronnego, PINB prowadził 2 postępowania w sprawie zmiany sposobu użytkowania, o którym mowa w art. 71 ust. 1 Prawa budowlanego.

W postępowaniu dotyczącym samowolnej zmiany sposobu użytkowania części budynku mieszkalnego na usługi hotelowe w miejscowości Gąski, Powiatowy Inspektor, po wydaniu decyzji z 15.04.2013 r. legalizującej samowolne roboty, wydał następną decyzję z dnia 30.04.2013 r., którą umorzył postępowanie w sprawie

¹⁴ Do Wojewody Zachodniopomorskiego w dniu 14.05.2012 r. i 8.01.2013 r., do Zarządu Powiatu Koszalin 16.05.2012 r., do Starosty 14.11.2012 r.

¹⁵ Na stronach BIP urzędów miast i gmin.

¹⁶ Na stronach internetowych izb.

¹⁷ Postępowania wymienione powyżej w pkt 1.3.

samowolnej zmiany sposobu użytkowania, z uwagi na przywrócenie pierwotnego sposobu użytkowania, stwierdzone w trakcie oględzin w dniu 29.04.2013 r.

Drugie postępowanie dotyczyło samowolnej zmiany sposobu użytkowania piwnicy budynku mieszkalnego wielorodzinnego w Mielnie na kotłownię. Powiatowy Inspektor wydał w dniu 4.11.2013 r. decyzję na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego nakazującą wykonanie określonych obowiązków celem legalizacji samowoli. Inwestor nie przedłożył w wyznaczonym terminie (do 30.03.2014 r.) wymaganych dokumentów, w związku z czym PINB wydał, na podstawie art. 51 ust. 4 w związku z art. 71 ust. 1-3, decyzję z 15.07.2014 r. nakazującą przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania piwnicy. Podczas kontroli w dniu 20.08.2014 r. inspektorzy PINB potwierdzili wykonanie decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 162-180)

W latach objętych kontrolą PINB nie stwierdził w pasie ochronnym przypadków przystąpienia do użytkowania obiektu przed uzyskaniem decyzji na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił: *sprawdzenia, czy przystąpiono do użytkowania przed uzyskaniem stosownej decyzji, kontrolerzy PINB dokonują w trakcie obowiązkowej kontroli. Nie ma takiej pozycji we wzorze protokołu z obowiązkowej kontroli, jednak w jej trakcie inspektorzy sprawdzają każde pomieszczenie i nie ma możliwości niezauważenia, że rozpoczęto użytkowanie. W mojej ocenie taki sposób kontroli jest wystarczający.*

(dowód: akta kontroli str. 276)

1.6. W latach 2013-2015 (do 31.03.) PINB stwierdził w pasie ochronnym 35 przypadków czynów wymienionych w art. 93 Prawa budowlanego, w tym 10 przypadków istotnych odstępstw od pozwolenia na budowę, 8 - niezawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót, 4 - rozpoczęcia robót budowlanych przed datą wskazaną w zawiadomieniu o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia i jednocześnie niezarejestrowania dziennika budowy przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (1 przypadek) i niezawiadomienia Inspektoratu o zmianie kierownika budowy (1 przypadek), 2 nieprawidłowości w prowadzeniu i nadzorowaniu budowy oraz pojedyncze przypadki niewłaściwie prowadzonego dziennika budowy, braku książki obiektu budowlanego oraz braku ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. Za powyższe nieprawidłowości nałożono 33 mandaty karne oraz złożono 2 wnioski do Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Zachodniopomorskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w Szczecinie o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 183-191)

W badanym okresie we wszystkich stwierdzonych 10 przypadkach istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę na terenie pasa ochronnego, PINB przeprowadził postępowania administracyjne zakończone wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu zamiennego. Nałożono 10 mandatów karnych na łączną kwotę 1.300 zł na podstawie: art. 93 pkt 6 Prawa budowlanego (8 przypadków) oraz art. 93 pkt 4 i 6 (2 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 183, 185-186)

Wszyscy 4 pracownicy PINB, którzy w okresie objętym kontrolą nałożyli mandaty karne za czyny popełnione przy prowadzeniu robót budowlanych w pasie ochronnym, posiadali aktualne stosowne upoważnienia wydane przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 187-201)

W badanym okresie w odniesieniu do inwestycji prowadzonych w pasie ochronnym, PINB ustalił 5 opłat legalizacyjnych, o których mowa w art. 49 Prawa budowlanego,

na łączną kwotę 150.000 zł oraz 1 opłatę w wysokości 5.000 zł na podstawie art. 49b. Wszystkie opłaty inwestorzy wnieśli na rachunek Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie¹⁸ w terminach wyznaczonych w postanowieniach nakładających obowiązek uiszczenia opłaty legalizacyjnej, co zostało sprawdzone przez PINB i odnotowane w aktach sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 202-203, 243-247)

Kwartalne i roczne sprawozdania Rb-27ZZ z wykonania planu dochodów związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, za lata 2013 -2015 (I kwartał), zostały prawidłowo sporządzone i przesyłane do Zarządu Powiatu Koszalińskiego w terminach zgodnych z określonymi w załączniku nr 44 do rozporządzeń Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 3 lutego 2010 r.¹⁹ i z dnia 16 stycznia 2014 r.²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 202-227)

1.7. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor wydał łącznie 29 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych na terenie pasa ochronnego, z tego:

- w 2013 r.: 6 postanowień na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego (1 dotyczące domu mieszkalnego, 2 - domów letniskowych, 3 - innych obiektów), 7 - na podstawie art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego (dotyczących innych obiektów) i 3 na podstawie art. 50 ust. 1 tej ustawy (1 dotyczące domu letniskowego, 2 innych obiektów),

- w 2014 r.: 7 postanowień na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego (2 dotyczące domów letniskowych, 5 - innych obiektów), 1 na podstawie art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego (dotyczące innych obiektów) i 1 na podstawie art. 50 ust. 1 tej ustawy (domu mieszkalnego),

- w 2015 r. (do 31.03.): 1 na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego (dotyczące innych obiektów) i 3 na podstawie art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego (1 domu mieszkalnego, 2 - domów letniskowych).

Ponadto wydał 38 decyzji na podstawie art. 51 Prawa budowlanego, związanych z niewłaściwym wykonaniem robót, w tym:

- w 2013 r.: 23 decyzje (12 dotyczące domów mieszkalnych, 6 domów letniskowych, 5 innych obiektów),

- w 2014 r.: 11 decyzji (6 dotyczących domów letniskowych, 5 innych obiektów),

- w 2015 r. (do 31.03.): 4 decyzje (2 dotyczące domów mieszkalnych, 2 domów letniskowych).

(dowód: akta kontroli str. 228)

W latach 2013-2015 r. (I kwartał) Powiatowy Inspektor wydał łącznie 12 decyzji²¹ na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego, nakazujących rozbiórkę obiektów wybudowanych samowolnie na terenie pasa ochronnego, z tego 3 decyzje w 2013 r., 7 w 2014 r. oraz 2 w I kwartale 2015 r. PINB wszczął 7 postępowań na podstawie zgłoszeń osób fizycznych, 3 na wnioski urzędów (w 1 z postępowań²² wydano 2 decyzje), a w 1 przypadku na podstawie własnych ustaleń podczas kontroli sąsiedniej budowy.

¹⁸ Dalej: ZUW.

¹⁹ Dz. U. Nr 20, poz. 103, uchylone z dniem 24.01.2014 r.

²⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 119.

²¹ Decyzje z dnia: 11.04.2013 r., 25.07.2013 r., 2.08.2013 r., 4.03.2014 r., 27.05.2014 r., 10.07.2014 r., 4.08.2014 r., 11.08.2014 r., 25.08.2014 r., 5.11.2014 r. (po uchyleniu pierwszej - decyzję z 8.04.2015 r.), 27.03.2015 r.

²² Znak: PINB.5160.31.2014.JS.

W badanym okresie Powiatowy Inspektor nie nakazał rozbiórki obiektu budowlanego (lub jego części) na terenie pasa ochronnego w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 50a Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 229-235, 237-238)

Spośród 12 ww. decyzji, wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego:
- w 7 przypadkach nakazane rozbiórki zostały wykonane (w 1 przypadku 2 decyzje w 1 postępowaniu),

- w 1 przypadku ZWINB wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję Powiatowego Inspektora na 9 dni przed zakończeniem czynności kontrolnych NIK,

- w 3 przypadkach złożono odwołania, które były w trakcie rozpatrywania.

Łącznie od ww. 12 decyzji złożono 7 odwołań, z czego w 3 przypadkach ZWINB utrzymał w mocy decyzje Powiatowego Inspektora, w 1 uchylił, a 3 decyzje były w trakcie rozpatrywania odwołania.

We wszystkich przypadkach, w których wydana przez Powiatowego Inspektora decyzja na rozbiórkę stała się ostateczna, PINB sprawdzał, czy została wykonana.

(dowód: akta kontroli str. 229-233)

W latach 2013-2015 (I kwartał) Powiatowy Inspektor umorzył 3 postępowania²³ dotyczące samowoli budowlanych w pasie ochronnym (2 na podstawie art. 48 ust. 1 i 1 art. 49b ust. 1 Prawa budowlanego). Inwestorzy dokonali rozbiórki obiektów przed wydaniem decyzji o jej nakazie.

(dowód: akta kontroli str. 236, 276)

W latach objętych kontrolą PINB przeprowadził 6 postępowania administracyjnych²⁴ zakończonych legalizacją samowoli budowlanych, o których mowa w art. 49 ust. 1 i 49b ust. 4 Prawa budowlanego. We wszystkich 6 postępowaniach postanowienia o ustaleniu opłaty legalizacyjnej zostały wydane po terminowym wypełnieniu przez inwestorów wcześniejszych postanowień, nakazujących spełnienie wymogów określonych w art. 48 ust. 2 i 3 lub w art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 241-247)

1.8. W badanym okresie w PINB prowadzono rejestr skarg i wniosków w formie elektronicznej. Rejestr zawierał streszczenie przedmiotu sprawy, określenie stron w postępowaniu, daty wszczęcia i ostatecznego załatwienia oraz sposób załatwienia sprawy.

W latach 2013-2015 (do 31.03.), w sprawie inwestycji prowadzonych w pasie ochronnym, do PINB wpłynęło 59 wniosków i 3 skargi, z czego w 2013 r. złożono 14 wniosków, w 2014 r. 40 wniosków i 2 skargi, a w 2015 r. 5 wniosków i 1 skargę.

(dowód: akta kontroli str. 248)

Stosownie do § 2 zarządzenia Powiatowego Inspektora z dnia 23.12.2010 r. w sprawie przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, nadzór i kontrolę w sprawach skarg i wniosków sprawuje Powiatowy Inspektor. Rejestr skarg i wniosków prowadziła osoba zatrudniona na stanowisku inspektora ds. administracyjno-kancelaryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 249-252)

Powiatowy Inspektor prawidłowo rozpatrzył wszystkie 3 skargi złożone w badanym okresie na prowadzenie inwestycji w pasie ochronnym. Na skargę Urzędu Gminy w Mielnie, złożoną w dniu 11.02.2014 r. w sprawie samowoli budowlanej w Mielnie, polegającej na podwyższeniu i utwardzeniu drogi, PINB udzielił odpowiedzi w dniu 12.02.2014 r., w której wyjaśnił, że wykonane prace nie stanowią robót budowlanych

²³ Sprawy nr: PINB.5160.22.2014.JS oraz 2 postępowania: PINB.5160.47.2013.IS i PINB.5160.22.2014.JS.

²⁴ Postępowania: PINB.7141.34.23.2012.IP, PINB.71.41.34.25.2012.IP, PINB.5160.44.2013.IP, PINB5160.24.2014.JS, PINB5160.30.2014.PP, PINB5160.40.2014.PP.

w rozumieniu Prawa budowlanego i że organem właściwym do rozpatrzenia skargi jest wójt. Na skargę mieszkańca Sarbinowa z 28.04.2014 r., dotyczącą budowy kiosku ulicznego przylegającego do ogrodzenia skarżącego, PINB w dniu 4.06.2014 r. poinformował, że inwestor dokonał skutecznego zgłoszenia lokalizacji kiosku, jednak postawił go w innym miejscu (pracownicy Inspektoratu przeprowadzili oględziny w dniu 15.05.2014 r. z udziałem skarżącego, po których inwestor przestawił kiosk na właściwe miejsce). W związku ze skargą mieszkańca Mielna z 24.03.2015 r., dotyczącą samowolnej rozbiórki stodoły w Mielnie przez jej współwłaściciela, PINB przeprowadził w dniu 9.04.2015 r. oględziny z udziałem skarżącego, które wykazały, że w stodole wykonano otwór (1 m x 1,1 m). Inwestor zobowiązał się do zamurowania otworu, co PINB potwierdził w toku oględzin przeprowadzonych z udziałem skarżącego w dniu 30.04.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 248)

1.9. Zgodnie z wymogami art. 68 ust. 2 i art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁵ w PINB zapewniono funkcjonowanie kontroli zarządczej w zakresie zgodności kontrolowanej działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem, co zostało uregulowane w 2 zarządzeniach Powiatowego Inspektora z dnia 23.12.2010 r. nr: 3/2010 w sprawie wprowadzenia kontroli zarządczej i 5/2010 w sprawie wprowadzenia procedur zarządzania ryzykiem.

(dowód: akta kontroli str. 278-326)

W badanym okresie działalność Inspektoratu w zakresie nadzoru nad inwestycjami w pasie ochronnym nie była przedmiotem badań kontroli zewnętrznej, audytu lub kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 270)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości:

W ewidencji rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych, prowadzonej przez PINB w latach 2013-2015 (I kwartał) na terenie gmin Będzino i Mielno, stwierdzono że:

- nie wpisano symboli podzbioru PKOB (Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych²⁶) w 151 pozycjach (30,0% wszystkich wpisów), w tym w 2013 r. w 106 pozycjach (49,3% wszystkich wpisów w 2013 r.), w 2014 r. w 35 pozycjach (15,1%) oraz w 2015 r. w 10 pozycjach (17,5%),

- nie wpisano danych technicznych obiektów łącznie w 394 pozycjach (78,2% wszystkich wpisów), z tego w 2013 r. w 111 pozycjach (51,6% wpisów w 2013 r.), w 2014 r. w 160 pozycjach (69,0%) i w 2015 r. w 51 pozycjach (89,5%),

- ewidencję rurociągów, przewodów, linii i sieci, prowadzono z błędem - w kolumnie 5 „Dane techniczne” dla litery „b” przyjęto niewłaściwe oznaczenie: wpisano „szerokość w mm”, zamiast „średnica w mm”, stosownie do wzoru ewidencji tych obiektów budowlanych, określonego w załączniku nr 5 do rozporządzenia MI z 23.06.2003 r.,

²⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.,

²⁶ Załącznik do rozporządzenia Rady Ministrów z 30 grudnia 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych (Dz. U. Nr 112, poz. 1316 ze zm.).

- w 4 wpisach sprostowania błędów dokonano bez umieszczenia daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany, niezgodnie z § 3 ust. 2 rozporządzenia MI z 23.06.2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-15)

Jak wyjaśnił starszy inspektor, prowadzący ewidencję obiektów, wpisanie w kolumnie nr 5 w ewidencjach rurociągów, przewodów, linii i sieci „średnica w mm” było błędem pisarskim, który przez nieuwagę powielano w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 271)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że dane techniczne wpisywane są do ewidencji obiektów, gdy dokonywany jest całościowy lub częściowy odbiór obiektów budowlanych, ponieważ wcześniej mogą być wprowadzone zmiany w zakresie parametrów obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 16)

W ocenie NIK wprowadzanie danych technicznych do ewidencji obiektów dopiero w końcowej fazie inwestycji było niezgodne z § 3 ust. 1 rozporządzenia MI z 23.06.2003 r., w myśl którego wpisy do księgi powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu.

Tym samym dane techniczne obiektów budowlanych powinny być wpisywane przy rozpoczynaniu robót budowlanych, natomiast informacje i dane o zmianach przy ich dokonaniu.

W trakcie kontroli NIK w prowadzonej ewidencji obiektów:

- uzupełniono wszystkie brakujące symbole podzbioru PKOB, natomiast dane techniczne w 37 pozycjach (9,4% wszystkich brakujących), z tego w ewidencjach z poszczególnych badanych lat odpowiednio w: 9, 11 i 17 pozycjach,
- doprowadzono ewidencję rurociągów, przewodów, linii i sieci do zgodności ze wzorem określonym w załączniku nr 5 do rozporządzenia MI z 23.06.2003 r.,
- w przypadkach sprostowania błędów uzupełniono wpisy o umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany, zgodne z wymogami § 3 ust. 2 rozporządzenia MI z 23.06.2003 r.

(dowód: akta kontroli str. 12-16, 19-20)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

Prawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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 dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku 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.

Szczecin, dnia lipca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Karol Kośnik
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis