



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W SZCZECINIE

LSZ.411.2.2.2024

Pani
Jolanta Jabłońska
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Sławnie
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Sławnie
ul. Stefanii Sempołowskiej 2 A
76-100 Sławno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.15.2025 Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli z 22 maja
2025 r.

S/23/006 – Działania podejmowane w celu zapobiegania samowolom budowlanym w okolicach
miejscowości Cisowo i Koparń

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sławnie ¹ , ul. Stefanii Sempołowskiej 2 A, 76-100 Sławno.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Jabłońska, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sławnie ² od 20 grudnia 2004 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2022-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych) ³ z uwzględnieniem okresów wcześniejszych, jeżeli miało to związek z badanymi zagadnieniami.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Kozłowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/16/2024 z 18 stycznia 2024 r. 2. Jarosław Staniszewski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LSZ/114/2024 z 7 czerwca 2024 r. 3. Hubert Szreder, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/131/2024 z 1 sierpnia 2024 r. 4. Marta Górską-Jaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/17/2024 z 22 stycznia 2024 r. 5. Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/18/2024 z 22 stycznia 2024 r. 6. Monika Ratowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/45/2024 z 1 marca 2024 r. (akta kontroli str.1-9, 1848-1850)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania podejmowane przez Powiatową Inspektor w zakresie zapobiegania samowolom budowlanym w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań ⁶ .
Uzasadnienie oceny ogólnej	W okresie objętym kontrolą Powiatowa Inspektor nie zapewniła prawidłowych i usystematyzowanych działań zapobiegających powstawaniu nielegalnej zabudowy. Podejmowane działania były nieskuteczne, przez co nie zapobiegały niekontrolowanej zabudowie i możliwości powstawania chaosu przestrzennego. Pomimo nasilenia zjawiska związanego z samowolami budowlanymi w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, a także intensyfikacji wpływu informacji sygnałnych, w PINB nie podjęto rzetelnych działań zapewniających adekwatne kontrole. Plany kontroli prowadzonych przez PINB nie obejmowały również weryfikacji prawidłowej realizacji inwestycji objętych zgłoszeniem, do których Starosta Sławieński ⁷ nie wniósł

¹ Dalej: PINB lub Inspektorat.

² Dalej: Powiatowa Inspektor.

³ Czynności kontrolne zakończono 31 października 2024 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Badaniem objęto działalność PINB dotyczącą działek gruntu w obrębie Kopań i Cisowo w Gminie Darłowo.

⁷ Dalej: Starosta.

sprzeciwu. Ponad 74% działek gruntu, które wskazano w informacjach sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych⁸, nie objęto żadnymi kontrolami w terenie. Natomiast w 95,7% pierwsze kontrole w terenie przeprowadzono dopiero po upływie miesiąca, nawet do 686 dni od otrzymania informacji sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych.

Kontrole przeprowadzono w sposób uniemożliwiający dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, w tym dokonanie oceny legalności wszystkich obiektów budowlanych. Postępowania administracyjne przeprowadzono z naruszeniem obowiązujących przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹. We wszystkich objętych badaniem (32) sprawach legalizacyjnych zakończonych wydaniem decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego, terminy ich załatwienia określone w art. 35 § 5 Kpa zostały przekroczone od 28 do 173 dni¹⁰. Badane postanowienia o wstrzymaniu budowy oraz decyzje o rozbiórce obiektu budowlanego wydawano z naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym w zakresie poprawnego uzasadnienia uwzględniającego m.in. wymogi określone art. 107 Kpa, a także pouczenia o przesłankach umożliwiających złożenie wniosku o legalizację. Jednocześnie, mimo budowy obiektów objętych zgłoszeniem w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych ustalonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo¹¹ (w przypadku których Starosta nie wniósł sprzeciwu), Powiatowa Inspektor nie wdrażała tzw. *trybu naprawczego* określonego w art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹². Działania w celu usunięcia niezgodnego z prawem stanu nie podjęto w przypadku 13,6% zabudowanych działek objętych badaniem.

W PINB nie realizowano dodatkowych czynności sprzyjających ograniczeniu zjawiska powstawania nielegalnej zabudowy w okolicach miejscowości Cisowo oraz Koparń. Nie podejmowano prewencyjnych działań informacyjnych, nie pozyskiwano informacji o istniejących samowolach z innych źródeł niż skargi i wnioski, a także nie wdrożono odrębnych pisemnych regulacji mających na celu realizację zadań związanych z samowolami budowlanymi. Powiatowa Inspektor nie zapewniła również rzetelnych działań w zakresie współpracy z innymi podmiotami, w tym organami ścigania i Wójtem Gminy Darłowo¹³, a także Zachodniopomorskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Szczecinie¹⁴ oraz Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego¹⁵. Nie informowała ich¹⁶ m.in. o rozstrzygnięciach podejmowanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej¹⁷, dopuszczających budowę obiektów budowlanych na działkach w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych.

Do nieskutecznej realizacji zadań przyczyniło się nieprawidłowe przygotowanie PINB, w tym organizacyjne i kadrowe. Powiatowa Inspektor nie zapewniła adekwatnego do potrzeb zatrudnienia i przeszkolenia pracowników. Stwierdzono również zaniedbania skutkujące naruszeniem obowiązków i praw pracowniczych (m.in. do wykonywania pracy dopuszczano osobę bez ważnych badań lekarskich oraz osoby

⁸ Objętych analizą NIK.

⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 572; dalej: Kpa.

¹⁰ Z uwzględnieniem terminów przewidzianych dla dokonania określonych czynności, tj. 30 dni na złożenie wniosku o legalizację (art. 48a ust. 1 ustawy Prawo budowlane) oraz 60 dni na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych (art. 48b ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

¹¹ Uchwalony uchwałą Nr XXII/282/2005 Rady Gminy Darłowo z 30 czerwca 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Darłowo (<http://ug.darlowo.ibip.pl/public/getFile?id=96885>, dostęp 31 października 2024 r.); dalej MPZP lub miejscowy plan.

¹² Dz.U. z 2024 r. poz. 725, ze zm.; dalej: ustawa Prawo budowlane.

¹³ Dalej: Wójt.

¹⁴ Dalej: Zachodniopomorski WINB.

¹⁵ Dalej: GINB.

¹⁶ Zachodniopomorskiego WINB oraz GINB.

¹⁷ Odpowiednio Starostę i Wojewodę Zachodniopomorskiego (dalej: Wojewoda).

nieprzeszkolone w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy). Pomimo niedoborów kadrowych pracowników zajmujących się samowolami budowlanymi, nie występowało o przyznanie środków na utworzenie dodatkowych miejsc pracy. Chociaż planowano w projektach budżetu PINB na lata 2022-2024 środki finansowe na zatrudnienie pracowników z uprawnieniami budowlanymi, nie ogłaszano naborów do pracy i nie podejmowano innych działań w tym zakresie. Wygospodarowane w ten sposób wolne środki wydatkowano na nagrody dla pracowników. Nie zapewniono także zgodności regulaminu organizacyjnego PINB¹⁸ z wymogami wynikającymi z ustawy Prawo budowlane. Z naruszeniem obowiązujących przepisów, w tym Kpa zorganizowano przyjmowanie i koordynowanie skarg i wniosków.

III. Opis stanu faktycznego

OBSZAR

Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych

Opis stanu faktycznego

1. Działania prewencyjne, zapobiegające powstawaniu samowoli budowlanych

W badanym okresie podstawę do wykrywania potencjalnych samowoli budowlanych na obszarze działania Powiatowej Inspektor, stanowiły sygnały, w tym wnioski o kontrolę i skargi. Nie korzystano z innych źródeł informacji, a także nie podejmowano działań z własnej inicjatywy. Nie prowadzono również innych działań o charakterze prewencyjnym, takich jak np. działania informacyjne. W PINB nie obowiązywały odrębne pisemne regulacje związane z samowolami budowlanymi¹⁹. Brak zapewnienia usystematyzowanego podjęcia skutecznych działań w zakresie ograniczania zjawiska samowoli budowlanych został opisany w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str.339, 340-342, 733-739, 743-747, 1012-1015, 1018, 1062-1063, 1065-1067)

Powiatowa Inspektor nie otrzymała od GINB i Zachodniopomorskiego WINB zaleceń lub poleceń ujęcia kontroli samowoli budowlanych w programach działania lub planach kontroli na lata 2022-2024, ani przed tym okresem.

(akta kontroli str. 735, 740, 1012-1013, 1016)

W celu planowania działalności Inspektoratu na każdy rok kalendarzowy sporządzano programy działania Powiatowego Inspektora, które przekazywano do zatwierdzenia Staroście. W sposób niedoprecyzowany wskazywano w nich wykonanie zadań na całym terenie powiatu sławieńskiego w okresie od pierwszego do czwartego kwartału danego roku kalendarzowego, a także ogólnie określano główne obszary (tematy) realizowane przez organ nadzoru budowlanego, w tym: (1) rozpatrywanie spraw w trybie skargowym składanych wniosków przez mieszkańców powiatu sławieńskiego; (2) utrzymanie obiektów; (3) budowa i oddawanie do użytku obiektów budowlanych²⁰; (4) współdziałanie w kontroli budów z przedstawicielami poszczególnych inspekcji; (5) współdziałanie ze Starostą, Państwową Inspekcją Pracy, Korporacją Kominiarzy Polskich, Państwową Powiatową Strażą Pożarną, Państwową Powiatową

¹⁸ Stanowiącym załącznik nr 1 do zarządzenia nr 1/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie z dnia 2 stycznia 2014 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Sławnie ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem nr 5/2024 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie z dnia 18 października 2024 r.; dalej: regulamin organizacyjny.

¹⁹ W tym takie, które określałyby np.: prewencyjne działania informacyjne; sposoby wykrywania samowoli odnoszące się np. do planowania i realizacji kontroli, a także pozyskiwania informacji o istniejących samowolach z innych źródeł niż skargi i wnioski; procedury przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków związanych z samowolami budowlanymi.

²⁰ W tym: kontrola legalności budów; kontrola prawidłowości prowadzenia budów.

Komendą Policji, Państwową Inspekcją Handlową, Prokuraturą Rejonową, Państwową Powiatową Inspekcją Sanitarną; (6) obowiązkowe kontrole budowy w celu stwierdzenia jej zgodnego prowadzenia z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę²¹.

(akta kontroli str. 338, 341, 719-724)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: (...) *przekazane plany kontroli zatwierdzone przez Starostę mają charakter ogólny tzn., że nie są wyznaczone kontrole na konkretny dzień, godzinę czy konkretną lokalizację (...) a to oznacza, że kontrole w tym zakresie wynikające zarówno z informacji sygnałnych obywateli, czy też z inicjatywy PINB, jeśli istnieje taka konieczność, będą przeprowadzone przez cały rok. Bez uwzględniania czy to będzie styczeń, czy lipiec (...).*

(akta kontroli str. 735, 741, 1013, 1016-1017, 1295-1301)

Poza wymienionymi programami działania Powiatowa Inspektor nie opracowywała szczegółowych planów kontroli w terenie na dany rok kalendarzowy, które uwzględniałyby aspekty takie jak: liczba i rodzaj zakładanych do przeprowadzenia kontroli, termin i miejsce ich przeprowadzenia, w tym w zakresie dotyczącym samowoli budowlanych i sprawdzenia zgodności realizacji inwestycji objętych zgłoszeniem, do którego właściwy organ nie wniósł sprzeciwu. Nie sporządzano również dokumentacji potwierdzającej przeprowadzenie analizy ryzyka wynikającego np.: ze skarg, wniosków i innych informacji sygnałnych oraz wyników kontroli przeprowadzonych w latach ubiegłych. W celu realizacji zadań wynikających z nasilającego się zjawiska samowoli budowlanych miejscowości Cisowo i Kopań z co najwyżej kilkumiesięcznym wyprzedzeniem opracowywano harmonogramy kontroli doraźnych dotyczących samowoli budowlanych. Brak podjęcia działań planistycznych, poprzedzonych udokumentowaną analizą ryzyka, w tym zaniechanie opracowania szczegółowych planów kontroli w terenie, ograniczył możliwość zidentyfikowania priorytetowych działań kontrolnych i zdiagnozowania możliwości merytorycznych, kadrowych, finansowych i organizacyjnych PINB, a także ewentualnych zagrożeń, co zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 338, 341, 643, 735, 741, 899-900, 903, 1013, 1017, 1012-1018, 1237, 1449, 1590-1591, 1729, 1789-1793, 1827, 1829-1847, 1955, 3250-3285, 3544)

W latach 2022-2024 (do 30 czerwca) pracownicy PINB przeprowadzili ogółem 410 kontroli²², w tym 23,2% (95) zrealizowano na 75 działkach gruntu w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań w celu sprawdzenia potencjalnych samowoli budowlanych. W odniesieniu do każdego z badanych lat udział wymienionych kontroli samowoli budowlanych w ogólnej liczbie stanowił odpowiednio: 19% (20) w 2022 r., 22,8% (47) w 2023 r. oraz 28,3% (28) w 2024 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 3218-3221, 3250-3280 7566-7575)

Badaniem NIK objęto podjęte przez PINB działania w odniesieniu do 275 działek gruntu wskazanych w informacjach sygnałnych dotyczących potencjalnych samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań. W latach 2022-2024 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK) w celu ustalenia legalności wybudowanych obiektów, czynności kontrolne w terenie podjęto na 25,5% (70) działkach gruntu²³,

²¹ W tym w latach 2023-2024 po zakończeniu stanu zagrożenia epidemicznego.

²² M.in.: doraźnych, obowiązkowych, w tym: 105 w 2022 r., 206 w 2023 r. oraz 99 w 2024 r. (do 30 czerwca).

²³ Dotyczy działek nr: 521/32; 521/47; 521/48; 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/1; 540/2; 540/3; 540/4; 540/5; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2; 533/3; 533/4; 533/7; 533/8; 16/15; 559; 18/9 (obręb Cisowo) oraz 39/24; 39/23; 181/3; 154/2; 174/39; 167/28; 64/1; 158/90; 158/91; 158/92; 174/47; 174/48; 183/4; 183/5; 183/6; 183/36; 183/37; 183/9; 183/10; 183/11; 183/24; 183/25; 183/14; 183/15; 183/16; 183/28; 183/29; 183/18; 183/19; 183/20; 183/30; 183/31; 183/38; 183/39; 183/26; 183/27; 183/32; 183/33; 58/2; 58/3; 58/4; 58/5; 58/6; 384/1; 181/1 obręb (Kopań).

natomiast w przypadku 74,5% (205) działek gruntu nie przeprowadzono wskazanych kontroli²⁴. Zagadnienie opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 906-916, 1711-1717, 1829-1847, 3159-3160, 3166-3167, 3186-3216, 7566-7576)

O pierwszych kontrolach w terenie 69²⁵ (z ww. 70) działek gruntu zawiadamiano właścicieli lub inwestorów w terminie od 12 do 656 dni od wpływu informacji sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych, z tego w: 26,1% (18) przypadków do miesiąca²⁶; 11,6% (8) powyżej miesiąca do dwóch miesięcy²⁷; 43,5% (30) powyżej dwóch miesięcy do pół roku²⁸; 8,7% (6) powyżej pół roku do roku²⁹ oraz 10,1% (7) powyżej roku³⁰. Pierwsze kontrole w terenie ww. 70 działek przeprowadzano w terminie od 10 do 686 dni od otrzymania sygnałów o nieprawidłowościach. W 95,7% (67) ww. przypadków kontrole przeprowadzono w terminie powyżej miesiąca³¹ od otrzymania ww. informacji, z tego w: 20% (14) powyżej miesiąca do dwóch miesięcy³²; 54,3% (38) powyżej dwóch miesięcy do pół roku³³; 11,4% (8) przypadków powyżej pół roku do roku³⁴; 10% (7) przypadkach po ponad roku³⁵. Stosownie do art. 12 § 1 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Według art. 244 Kpa w związku z art. 237 § 1 Kpa, wniosek powinien być załatwiony bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Zagadnienie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1983-3112, 3115-3154, 3159-3172, 3173-3185, 3186-3217)

Wyniki kontroli w terenie dokumentowano protokołami czynności PINB³⁶. Ponieważ działki stanowiły współwłasność od kilku do kilkudziesięciu właścicieli, sporządzano protokoły cząstkowe, obejmujące wydzielone umownie parcele działki z obiektami

²⁴ Dotyczy działek nr: 13/6; 13/7; 13/8; 520/2; 520/4; 520/5; 520/11; 520/16; 520/22; 520/23; 520/25; 520/26; 520/28; 520/29; 520/31; 520/32; 520/53; 520/52; 520/49; 520/48; 520/46; 520/45; 520/42; 520/40; 520/38; 520/37; 520/35; 520/34; 521/1; 521/2; 521/4; 521/9; 521/12; 521/15; 521/18; 521/34; 521/33; 521/29; 521/28; 521/24; 521/22; 521/21; 521/40; 521/45; 521/49; 521/50; 521/53; 521/54; 521/55; 521/56; 521/77; 521/75; 521/72; 521/67; 521/64; 522/1; 522/2; 522/3; 522/5; 522/6; 522/7; 523/8; 523/9; 523/11; 523/6; 523/13; 52; 523; 540; 517; 516/126; 516/17; 516/22; 516/56; 516/58; 520/20; 520/36; 520/39; 520/41; 521/17; 521/23; 521/39; 521/42; 521/52; 521/57; 583/14; 538/4; 516/6; 516/7; 516/19; 516/21; 516/27; 516/31; 516/33; 516/35; 516/52; 516/54; 516/62; 516/64; 516/76; 516/84; 516/61; 516/63; 516/67; 516/79; 516/89; 516/91; 516/93; 516/95; 516/115; 516/117; 516/122; 516/120; 516/116; 516/110; 516/140; 516/104; 516/90; 516/92; 516/96; 516/94; 516/127; 516/130; 516/146; 516/148 (obwód Cisowo) oraz 7; 61; 70; 71; 75; 115; 126; 127; 170; 376; 395; 39/10; 63/7; 100/1; 126; 145/9; 151/15; 158/111; 158/112; 158/120; 158/122; 158/123; 158/131; 158/136; 158/33; 158/36; 158/40; 158/5; 158/57; 158/6; 158/63; 158/65; 158/69; 158/70; 158/71; 158/72; 158/73; 158/75; 158/83; 158/86; 158/88; 161/11; 161/12; 161/15; 161/17; 161/24; 167/24; 167/26; 167/30; 171/1; 173/11; 174/23; 174/30; 174/34; 174/4; 174/41; 174/8; 181/4; 192/22; 192/23; 192/25; 192/30; 244/10; 244/11; 371/12; 374/10; 380/3; 380/6; 39/155; 39/159; 39/17; 39/19; 39/25; 39/47; 39/49; 39/67; 39/71; 39/75; 396/3; 60/18 (obwód Kopań).

²⁵ W przypadku działki 384/1 obwód Kopań nie zawiadamiano właścicieli o kontroli.

²⁶ Działki nr: 521/47, 521/48, 523/12, 523/14, 523/10, 16/15, 559, 18/9 oraz 39/23, 39/24, 174/47, 174/48, 158/90, 158/91, 158/92, 167/28, 174/39.

²⁷ Od 32 do 44 dni (działki nr: 521/32, 533/6, 540/5, 540/6, 540/7, 540/8 oraz 58/2 i 58/3).

²⁸ Od 87 do 176 dni (działki nr: 540/3, 540/9 oraz 183/4, 183/5, 183/6, 183/36, 183/37, 183/9, 183/10, 183/11, 183/24, 183/25, 183/14, 183/15, 183/16, 183/18, 183/19, 183/20, 183/30, 183/31, 183/38, 183/39, 183/26, 183/27, 183/32, 183/33, 183/28, 183/29, 58/5, 181/1).

²⁹ Od 189 do 322 dni (działki nr: 540/1, 533/2 oraz 181/3, 154/2, 58/4, 58/6).

³⁰ Od 395 do 656 dni (działki nr: 540/2, 540/4, 533/1, 533/3, 533/4, 533/7, 533/8).

³¹ Od 32 do 686 dni od otrzymania informacji sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych.

³² Od 32 do 51 dni (działki nr: 533/6, 523/12, 523/10, 16/15 oraz 39/23, 39/24, 174/47, 174/48, 158/90, 158/91, 174/39, 167/28, 64/1, 158/92).

³³ Od 62 do 157 dni (działki nr: 521/32, 521/47, 521/48, 523/14, 540/6, 540/5, 540/7, 540/8 oraz 183/4, 183/5, 183/6, 183/36, 183/37, 183/9, 183/10, 183/11, 183/24, 183/25, 183/14, 183/15, 183/16, 183/18, 183/19, 183/20, 183/30, 183/31, 183/38, 183/39, 183/26, 183/27, 183/32, 183/33, 183/28, 183/29, 58/2, 58/3, 58/5, 181/1).

³⁴ Od 189 do 357 dni (działki nr: 540/1, 540/3, 540/9, 533/2 oraz 181/3, 154/2, 58/4, 58/6).

³⁵ Od 428 do 686 dni (działki nr: 540/2, 540/4, 533/1, 533/3, 533/4, 533/7, 533/8).

³⁶ Dalej: protokoły kontroli PINB.

budowlanymi należącymi do danego współwłaściciela lub inwestora. Analiza dokumentacji kontroli, w tym 219 (z 231) protokołów kontroli PINB, wykazała m.in.:

- kontrole w terenie pracownicy realizowali na podstawie imiennych upoważnień do przeprowadzenia kontroli, za wyjątkiem jednej osoby, która w 11,4% (25) przypadków zrealizowała zadania inspekcyjne w terenie bez stosownego upoważnienia³⁷; zagadnienie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- inspekcje w terenie przeprowadzało ogółem czterech pracowników oraz Powiatowa Inspektor w zmiennych zespołach dwuosobowych, przy czym w 10,5% (23) przypadków³⁸ dwie pracownice zatrudnione w PINB na stanowiskach administracyjnych³⁹, które nie miały wykształcenia ani doświadczenia związanego z budownictwem lub zagospodarowaniem przestrzennym, wykonywały czynności kontrolne jako jedyne członkinie zespołu kontrolnego i sporządzały protokoły z tych kontroli.

(akta kontroli str. 467-468, 495, 497, 499, 500, 1983-3112, 3115-3154, 3159-3172, 3173-3185, 3186-3217, 3530-3545, 4146-4241)

Z objętych badaniem 70 działek, na których pracownicy PINB przeprowadzili kontrolę w terenie, 37,1% (26)⁴⁰ pozostawało niezabudowanymi. Na 62,9% (44)⁴¹ działek stwierdzono obiekty budowlane (373)⁴², a także niebędące obiektami budowlanymi - zarejestrowane i dopuszczone do ruchu przyczepy kempingowe (15), toalety przenośne (2) oraz kontener. Według oświadczeń właścicieli lub inwestorów część działek została zabudowana od 2016 r. W protokołach kontroli PINB odnotowano m.in.: budynki o konstrukcji drewnianej, blaszanej, murowanej, w tym z dobudowanymi pomieszczeniami, a także lokal gastronomiczny – 31,4% (117); przyczepy typu holenderskiego posadowione na blokach betonowych, w tym obudowane wiatami lub z dobudowanymi pomieszczeniami, tarasami – 23,9% (89); przyczepy kempingowe w tym obudowane wiatami lub z dobudowanymi tarasami i innymi pomieszczeniami – 3,8% (14); zbiorniki bezodpływowe – 26% (97); wiaty/altany wolnostojące – 2,9% (11); studnie – 12,1 (45)%.

(akta kontroli str. 1115-1120, 1983-3112, 3115-3154, 3159-3172, 3173-3185, 3186-3217, 3530-3545, 3650-3698, 4146-4241, 7566-7575, 7577)

W trakcie przeprowadzanych przez PINB kontroli na działkach, na których stwierdzono zabudowę, w żadnym z zasadnych przypadków m.in.:

- nie dokonywano faktycznych pomiarów odległości granicy działek i obiektów budowlanych od elektrowni wiatrowych (79,5%)⁴³;

³⁷ W tym w obrębie Kopań: 21 czerwca 2023 r. – kontrola na działce 183/4; 8 sierpnia 2023 r. -10 kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 181/3; 10 sierpnia 2023 r. – po jednej kontroli na działkach nr: 183/4 i 183/15; 21 sierpnia 2023 r. - siedem kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr: 58/3; 24 sierpnia 2024 r. – pięć kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 154/2.

³⁸ W tym w obrębie Kopań: 21 czerwca 2023 r. oraz 10 sierpnia 2023 r. na działce nr 183/4; 19 lipca 2023 r. na działce nr 183/11; 8 sierpnia 2023 r. – dziewięć kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 181/3; 10 sierpnia 2023 r. na działkach nr: 183/14, 183/15 i 183/16; 21 sierpnia 2023 r. - siedem kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 58/3; 20 września 2023 r. na działce nr 58/5.

³⁹ W tym jedna pracownica od 15 listopada 2021 r. oraz druga od 3 lipca 2023 r.

⁴⁰ W tym: 540/2, 533/4, 533/8, 540/5 (obręb Cisowo); 174/48, 158/92, 183/5, 183/36, 183/37, 183/9, 183/10, 183/11, 183/25, 183/14, 183/16, 183/18, 183/19, 183/20, 183/31, 183/38, 183/39, 183/26, 183/27, 183/32, 183/33, 183/28 (obręb Kopań).

⁴¹ W tym: 521/32; 521/47; 521/48; 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/1; 540/3; 540/4; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2; 533/3; 533/7; 16/15; 559; 18/9 (obręb Cisowo); 39/24; 39/23; 181/3; 154/2; 174/39; 167/28; 64/1; 158/90; 158/91; 174/47; 183/4; 183/6; 183/24; 183/15; 183/29; 183/30; 58/2; 58/3; 58/4; 58/5; 58/6; 384/1; 181/1 (obręb Kopań).

⁴² W tym również takie, których zamiar budowy został zgłoszony Staroście. Zagadnienie zostało opisane w dalszej części wystąpienia.

⁴³ W odniesieniu do 35 działek, które znajdowały się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych, w tym: 521/32; 521/47; 521/48; 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/1; 540/3; 540/4; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2;

- nie sprawdzano zgodności wybudowanych obiektów z miejscowym planem: powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnych po zsumowaniu parametrów wszystkich obiektów istniejących na tej samej działce w odniesieniu do powierzchni działki geodezyjnej, a także faktycznej funkcji obiektu w odniesieniu do zapisów miejscowego planu (61,4%)⁴⁴;
- nie sprawdzano odległości obiektów wybudowanych na wydzielonej umownie parceli (części działki) od zabudowy istniejącej na całej powierzchni działki geodezyjnej (tj. innych umownych parcelach) lub nie badano odległości studni wynikających z przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁵ do: granicy działki (§31 ust. 1 pkt 1) i zbiorników bezodpływowych (§31 ust. 1 pkt 3), a także nie dokonywano pomiarów wysokości ogrodzeń, którymi wydzielano wewnętrzne fragmenty działek (63,6%)⁴⁶;
- nie przeprowadzono czynności kontrolnych w pełnym wynikającym z art. 84 a ust. 1-2 ustawy Prawo budowlane zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, w tym również nie sprawdzano faktycznego przeznaczenia, gabarytów i materiałów budowlanych obiektów wybudowanych po skutecznym zgłoszeniu Staroście, a także nie żądano map do celów projektowych oraz inwentaryzacyjnych (45,5%)⁴⁷.

Według opinii biegłego⁴⁸: (...) Organ, dokonując kontroli, co najmniej w części przypadków określał odległość obiektu „do granicy działki” traktując granicę poszczególnego fragmentu jako granicę działki; (...) nie jest to poprawne działanie. Podobna sytuacja dotyczy powierzchni biologicznie czynnej, która w dużej części przypadków jest możliwa do policzenia na podstawie zgromadzonych podczas kontroli informacji, ale dotyczyć może jedynie badanego fragmentu działki, nie zaś całej działki (...). Aby dokonać oceny legalności obiektów na podstawie przeprowadzonych kontroli, należy porównać te dane z aktualną mapą do celów projektowych (...) oraz wszelkich ocen dokonywać w odniesieniu do całej działki, nie zaś jej nieoficjalnie wydzielonych fragmentów. (...) parametry zapisane w MPZP, (...) należy odnosić do całej działki, nie zaś jej fragmentów. W rzeczywistości więc dla określenia legalności obiektów należałoby przeanalizować wszystkie przeprowadzone kontrole dla danej działki ewidencyjnej (nie jej fragmentu) łącznie, przeliczając sumę powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej itp., a następnie analizując odległości pomiędzy obiektami korzystając z informacji pochodzących z poszczególnych kontroli. Przeprowadzone kontrole, w których opisano odległości od granic działek, które w rzeczywistości są granicami parceli (fragmentów tych działek), powinny zostać uznane za nieprawidłowe; (...) wobec powzięcia przez PINB informacji o możliwości powstawania wielu nieprawidłowości budowlanych na analizowanym terenie, (...) organ kontrolujący powinien (...) sprawdzić wszelkie możliwe do sprawdzenia elementy mogące świadczyć

533/3; 533/7; 16/15; 559; 18/9 (obręb Cisowo); 181/3; 154/2; 174/39; 167/28; 158/90; 158/91; 174/47; 183/4; 183/6; 183/24; 183/15; 183/29; 183/30; 181/1 (obręb Kopań).

⁴⁴ Dotyczy 27 działek nr: 521/48; 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/3; 540/4; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2; 533/3; 533/7; 559; (obręb Cisowo); 181/3; 154/2; 167/28; 183/4; 183/24; 58/2; 58/3; 58/4; 58/5; 58/6; 181/1 (obręb Kopań).

⁴⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1225 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

⁴⁶ Dotyczy 28 działek nr: 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/3; 540/4; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2; 533/3; 533/7; 559; (obręb Cisowo) oraz 181/3; 154/2; 183/4; 183/24; 58/2; 58/3; 58/4; 58/5; 58/6; 158/91; 174/39; 174/47; 181/1 (obręb Kopań).

⁴⁷ Dotyczy 20 działek nr: 523/12; 523/14; 540/3; 540/4; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/7; 559; (obręb Cisowo) oraz 181/3; 154/2; 167/28; 183/4; 183/6; 58/2; 58/3; 58/5; 181/1; 158/91 (obręb Kopań), przy czym zgłoszenia Staroście dokonano w przypadku działek nr: 181/3, 181/1, 154/2, 158/91, 183/4, 183/6.

⁴⁸ Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 8 maja 2024 r. (LSZ.411.2.2.2024), który przeprowadził badanie na 11 działkach gruntu, w tym w obrębie: Kopań działki nr: 58/2, 58/3, 154/2, 181/1, 181/3, 183/4 oraz Cisowo działki nr: 540/6, 540/8, 523/12, 523/14, 540/3.

o zgodności lub niezgodności obiektu z przepisami prawa budowlanego oraz MPZP (...). Podstawowymi parametrami, które powinny zostać sprawdzone (...) powinna być przynajmniej: w zakresie zgodności wybudowanego obiektu ze zgłoszeniem (jeśli takie zaistniało) – gabaryty obiektu, odległości od granic działki, materiały budowlane, faktyczna funkcja obiektu w odniesieniu do funkcji zgłoszonego obiektu; w zakresie zgodności wybudowanego obiektu z przepisami – odległości od innych istniejących budynków oraz urządzeń wraz ze sprawdzeniem odległości otworów okiennych/drzwiowych od innych obiektów; w zakresie zgodności wybudowanego obiektu z MPZP – powierzchnie zabudowy i powierzchnie biologicznie czynne zsumowane z innymi obiektami istniejącymi na tej samej działce w odniesieniu do powierzchni działki, faktyczna funkcja obiektu w odniesieniu do zapisów MPZP (...). Ponadto, z uwagi na istnienie w niektórych przypadkach wielu inwestycji budowlanych na tej samej działce, organ, kontrolując zgodność którejkolwiek inwestycji z przepisami budowlanymi oraz MPZP, powinien powziąć wątpliwość o zgodności zagospodarowania całej działki z zapisami MPZP. Nie ma bowiem organ żadnej podstawy, aby sądzić, że powstałe przy budowie kilkunastu obiektów zsumowane parametry obiektów (takie jak chociażby powierzchnia zabudowy czy powierzchnia biologicznie czynna) są zgodne z wymogami MPZP. Poszczególne zgłoszenia budowy (do których PINB ma dostęp) uwzględniały na wymaganym rysunku zagospodarowania tylko fragment działki, nie pokazując innych zabudowań na tej samej działce ani nie prezentując zbiorczego bilansu dla całej działki. Dodatkowo, biorąc pod uwagę powyższą wiedzę na temat możliwości istnienia samowoli budowlanych na przedmiotowym terenie oraz niezgodności ze zgłoszonymi budowlami oraz przepisami, podjęcie przez organ nadzoru czynności kontrolnych w pełnym zakresie opisanym w art.84a ustawy Prawo budowlane, w opinii biegłego leżało w zakresie obowiązków organu.

Przeprowadzanie kontroli zabudowanych działek gruntu w sposób umożliwiający dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, w tym dokonanie oceny legalności wszystkich obiektów budowlanych, określa treść art. 7 Kpa w związku z art. 84a ust. 1-2 ustawy Prawo budowlane oraz §31 ust. 1 pkt 1 oraz pkt 3 w związku z ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zagadnienie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 1983-2644, 2657-2690, 2719-2724, 2741-2746, 2751-2754, 2759-2772, 2793-2933, 2938-3004, 3010-3018, 3024-3112, 3115-3154, 3159-3172, 3530-3545, 3936-4029, 1115-1120, 3173-3185, 3186-3217, 7566-7575, 7584-7585, 7577)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że jednym z utrudnień przeprowadzania czynności kontrolnych są ogrodzenia obiektów uniemożliwiające wejście na posesję, w celu dokonania pomiarów obiektu i jego oględzin. Ponadto w zakresie potrzeb, problemów i barier jakie zidentyfikowano w związku z realizacją zadań dotyczących samowoli budowlanych wyjaśniła m.in., że: (...) *istnieją problemy legislacyjne, przepisy (...) są niejasne lub nieprecyzyjne, przez co mogą prowadzić do różnych interpretacji, co utrudnia wyegzekwowanie prawa budowlanego i może być wykorzystywane przez osoby łamiące przepisy. Kary za popełnienie samowoli budowlanych nie odstraszały potencjalnych sprawców (...). Organy nadzoru budowlanego nie mają skutecznych mechanizmów monitorowania samowoli budowlanych, dlatego działania podejmowane są na wniosek obywateli (...).*

(akta kontroli str. 734, 737-738)

Działki gruntu w obrębach Cisowo i Kopań, na których pracownicy PINB stwierdzili wzniesienie obiektów budowlanych, przeznaczone były w MPZP pod zabudowę mieszkaniowo-rekreacyjną (MR-1, MR-3); produkcję rolną (RO-1); łąki pastwiska, nieużytki bez zabudowy (RZ), znajdowały się w obszarze krajobrazu chronionego pn. *Koszański Pas Nadmorski* lub w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych.

Możliwość powstania nowej zabudowy na wskazanym terenie wykluczona była głównie ze względu na postanowienia miejscowego planu, w tym:

- usytuowanie w strefie ochrony ustalonej na podstawie § 30 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 2 pkt 1-2 MPZP w odległości 400 m od elektrowni wiatrowych; przy czym w obrębie stref ochronnych zakazano lokalizowania: miejsc stałego przebywania ludzi, w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, turystyczną, rekreacyjną, a także budynków mieszkalnych i wymagających szczególnej ochrony, jak szpitale, internaty, żłobki, przedszkola i podobne;
- przeznaczenie pod łąki, pastwiska, nieużytki bez możliwości zabudowy (RZ); gdzie na podstawie § 58 ust. 1-2 miejscowego planu m.in., tereny oznaczone symbolem RZ pełniły funkcję produkcji rolnej, łąk, pastwisk, nieużytków wraz z niezbędną infrastrukturą i drogami, bez możliwości wprowadzania na nich zabudowy, a także zakazano wprowadzania jakiegokolwiek zabudowy poza zabudową istniejącą przed wejściem planu w życie;
- przeznaczenie pod tereny produkcji rolnej (RO-1), na których zgodnie z § 57 ust. 3 pkt 2 lit a tiret pierwsze miejscowego planu, dopuszczono: lokalizację nowych siedlisk na działce rolnej o minimalnej powierzchni 10 ha dla siedlisk położonych w obszarze chronionego krajobrazu;
- przeznaczenie pod poldery, gdzie w przypadku zbiorników bezodpływowych na podstawie § 34 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, nie dopuszczono ich sytuowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz na terenach zalewowych.

(akta kontroli str. 1983-3112, 3115-3154, 3173-3185, 3186-3217, 3530-3545, 3749-3898, 7566-7575, 7577-7585)

Według opinii biegłego⁴⁹ ustawa Prawo budowlane, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, miejscowy plan, (...) *nie definiują ani nie wskazują żadnej innej pozycji wymienionej w § 49 ust. 1 MPZP poza zabudową mieszkalną jednorodzinną jako zabudowę, w skład której może wchodzić budynek gospodarczy (...).* § 5 ust. 1 pkt 9 MPZP określa zabudowę rekreacyjną jako „zabudowę rekreacji indywidualnej przeznaczoną do okresowego wypoczynku”, zaś „zabudowę” jako „budynki lub ich zespoły z wyłączeniem budowli”. Nie ma w tych definicjach mowy o budynkach gospodarczych ani żadnej innej funkcji towarzyszącej (...), a jedynie o budynkach lub zespołach budynków rekreacji indywidualnej przeznaczonej do okresowego wypoczynku. Jednocześnie, ani w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, ani w ustawie Prawo budowlane, nie funkcjonuje definicja „zabudowy rekreacyjnej” (...); W praktyce „zabudowa rekreacji indywidualnej przeznaczona do okresowego wypoczynku” to najczęściej budynki przeznaczone do sezonowego spędzania wolnego czasu, zawierające pomieszczenia mieszkalne, lecz niepowiązane z gospodarstwem domowym ani rolnym. Zatem w opinii biegłego, analizując definicje zawarte w przepisach a także potoczne znaczenie sformułowania „zabudowa rekreacyjna” nie widzi podstaw, aby uznać budynek gospodarczy jako składową zabudowy rekreacyjnej (...). Definicja budynku gospodarczego wskazuje na konieczność jego funkcjonalnego powiązania z budynkiem mieszkalnym, zamieszkania zbiorowego, gospodarstwa rolnego i ewentualnie rekreacji indywidualnej a także na jego akcesoryjność względem zabudowy mieszkalnej, rekreacyjnej, gospodarstwa rolnego lub zabudowy zagrodowej; jedynie definicje zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej oraz zabudowy zagrodowej pozwalają na uwzględnienie budynku gospodarczego jako wchodzącego w skład tej zabudowy; w pozostałych przypadkach budynek gospodarczy jest osobnym, samodzielnym zabudowaniem. MPZP na przedmiotowym terenie nie zawiera w katalogu

⁴⁹ Zob. przypis nr 48.

dopuszczalnej zabudowy samodzielnych budynków gospodarczych. W związku z tym, budynek gospodarczy na analizowanym terenie MR1-MR-3 na działkach prywatnych może powstać wyłącznie na tych działkach, na których możliwe jest wybudowanie wolnostojącej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z wyłączeniem zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej, szeregowej i atrialnej. Jednocześnie (...) w § 30 ust. 2 pkt 2 MPZP zakazuje się lokalizowania budynków mieszkalnych w odległości mniejszej niż 400 m od elektrowni wiatrowych co stanowi dodatkowe ograniczenie w zakresie możliwości ich wznoszenia na omawianym terenie. W konsekwencji (...) zakaz wznoszenia zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej w strefie ochronnej przekłada się na brak możliwości wzniesienia w tej strefie budynków gospodarczych. Na terenie RO-1 jest możliwość budowy nowych obiektów tylko, jeśli będą to nowe siedliska (...) na działkach o powierzchni min. 10 ha (...) w obszarze chronionego krajobrazu. Budowa budynków gospodarczych nie jest wyszczególniona jako osobna dopuszczalna kategoria budynków, może być więc wybudowana zgodnie z MPZP jedynie jako towarzysząca zabudowie dopuszczonej (...). Na podstawie § 49 ust.7 pkt 1 lit. c (...) miejscowego planu (...), na terenach MR 1 do 3 dopuszcza się odprowadzanie ścieków z budynków mieszkalnych i usługowych – do czasu realizacji sieci kanalizacyjnej – do zbiorników bezodpływowych i wywożone do oczyszczalni ścieków. Odprowadzanie ścieków do zbiorników bezodpływowych z żadnych innych budynków nie jest zgodne z zapisami obowiązującego MPZP. Zgłaszane budowy w zdecydowanej większości dotyczyły budynków gospodarczych, których nie sposób uznać ani za budynki mieszkalne ani usługowe (...); nie ma możliwości odprowadzania ścieków na terenach MR 1 do 3 z budynków gospodarczych do zbiorników bezodpływowych (...). Pozbawione jest także racjonalnego uzasadnienia budowanie takiego zbiornika w miejscu, gdzie wobec obowiązujących zakazów nie powstanie jakakolwiek infrastruktura (...).

(akta kontroli str. 3749-3898)

Na 13,6% zabudowanych działek⁵⁰, poza obiektami wybudowanymi bez dokonania wymaganego zgłoszenia, znajdowały się również budynki gospodarcze oraz zbiorniki bezodpływowe, w przypadku których zgłoszony zamiar budowy został przyjęty bez sprzeciwu przez Starostę⁵¹, a zabudowy takiej zakazywał miejscowy plan (m.in. z powodu strefy ochronnej od elektrowni wiatrowych). Powiatowa Inspektor nie podejmowała w związku z powyższym działań w celu usunięcia niezgodnego z prawem stanu, w tym nie był wdrażany tzw. tryb naprawczy określony w art. 50-51

⁵⁰ Sześciu z 45 skontrolowanych przez PINB, w tym w obrębie Kopań oznaczonych w miejscowym planie jako: MR-1 lub MR-3 - teren zabudowy mieszkaniowo-rekreacyjnej, a także RO-1 – tereny produkcji rolnej.

⁵¹ Na działkach nr: 181/3 zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.337.2021.II; BS.6743.447.2022.V); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów: (BS.6743.609.2019.II, BS.6743.179.2020.X); zbiorników bezodpływowych: (BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.789.2022.XI); budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (BS.6743.42.2023.XI); 181/1 zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych (BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.903.2022.XI); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII); zbiorników bezodpływowych (BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI), budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (BS.6743.588.2021.II); 154/2 zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych (BS.6743.392.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów BS.6743.48.2020.II, BS.6743.51.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II, BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.677.2021.II); zbiorników bezodpływowych (BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.490.2023.XI); budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego: (BS.6743.924.2022.XI); wiaty (BS.6743.500.2023.XI); 158/91 zgłoszenie dotyczące budowy budynku gospodarczego (BS.6743.66.2017.VIII); 183/4 zgłoszenie dotyczące budowy zbiornika bezodpływowego (BS.6743.469.2021.II); 183/6 zgłoszenia dotyczące budowy: budynku gospodarczego (BS.6743.356.2022.VIII, BS.6743.808.2022.XI - z miejscem planowanego zamierzenia budowlanego na działkach 183/6 oraz 183/20); zbiornika bezodpływowego (BS.6743.926.2022.XI).

ustawy Prawo budowlane. W opinii biegłego⁵² powstała (...) sytuacja, w której oba organy [Powiatowa Inspektor oraz Starosta – przyp. NIK] mając informacje, że w odniesieniu do pewnego obszaru, w zakresie ich właściwości występują (lub mogą ze sporym prawdopodobieństwem występować) nieprawidłowości, (...) nie dołożyły staranności w celu wnikliwego wyjaśnienia problemu. Trzeba wskazać, że na obu organach ciążyą liczne obowiązki, (...) nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego a w szczególności zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska (...). W kontekście możliwości występowania w okolicy wielu samowoli budowlanych, powyżej wymienione okoliczności nie pozwalają na zbadanie zgodności zamierzenia z przepisami (...). W sytuacji, gdy organ nie posiada wiedzy na temat ilości i parametrów wybudowanych już na danej działce budynków, nie jest w stanie policzyć, czy sumaryczne parametry zabudowy po wybudowaniu zgłaszanego obiektu będą zgodne (...) z MPZP. To samo dotyczy stwierdzenia zgodności zamierzenia (...) chociażby w sprawie odległości planowanego zamierzenia od innych budynków, studni lub zbiorników bezodpływowych (...). Zakończenie procedur przed organem architektoniczno-budowlanym, nawet gdyby w każdym przypadku domniemywać jego prawidłowość, nie zwalnia organów nadzoru z obowiązku działania (także z urzędu) dbania aby na obszarze ich właściwości istniał stan zgodny z prawem; (...) organ nadzoru posiadał wiedzę o możliwości niezgodności z przepisami budynków pobudowanych na omawianym obszarze (...); w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru niezgodności budowanego lub wybudowanego obiektu z przepisami, można wszcząć (...) nawet pomimo dokonania skutecznego zgłoszenia bez sprzeciwu organu architektoniczno-budowlanego (...) procedurę naprawczą; (...) procedura naprawcza w analogicznym przypadku została opisana m.in. w orzeczeniu NSA z 17 stycznia 2024 r., sygn.. II OSK 973/21 (...). Zagadnienie zostało opisane w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1464-1470, 1983-3112, 2285, 3115-3154, 3159-3172, 3173-3185, 3186-3217, 3374-3378, 3530-3545, 3749-3898, 4082-4087, 4094-4125, 4136-4139, 4142-5405, 7566-7575, 7577-7585)

2. Realizacja zadań mających na celu doprowadzeniu samowoli budowlanych do zgodności z obowiązującym prawem

W okresie objętym kontrolą w ramach realizacji zadań związanych z samowolami budowlanymi w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, wszczęto ogółem 139 postępowań administracyjnych⁵³, w tym 14,4% (20) zakończono do 30 czerwca 2024 r.⁵⁴ W badanych latach wydano: 130 postanowień o wstrzymaniu budowy⁵⁵ – z czego 45,4% (59) ostatecznych⁵⁶, a także 39 postanowień nakładających obowiązek sporządzania dokumentacji legalizacyjnej⁵⁷ – w tym 87,2% (34) ostatecznych⁵⁸. Decyzje o rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części stanowiły 23,7% wszczętych postępowań administracyjnych. Wydano ich ogółem 33⁵⁹, w tym 45,5% (15) ostatecznych⁶⁰ i 30,3% (10) wykonanych przez zobowiązanego⁶¹. Ponadto jedną decyzją nakazano przywrócić poprzedni sposób użytkowania

⁵² Zob. przypis nr 48.

⁵³ W tym: 16 w 2022 r., 96 w 2023 r. oraz 27 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁴ W tym: jedno w 2022 r., 12 w 2023 r. oraz siedem w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁵ W tym: jedno w 2022 r., 82 w 2023 r. oraz 47 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁶ W tym: jedno w 2022 r., 33 w 2023 r. oraz 25 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁷ W tym: 18 w 2022 r. oraz 21 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁸ W tym: 13 w 2023 r. oraz 21 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁵⁹ W tym: 21 w 2023 r. oraz 12 w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁶⁰ W tym: dziewięć w 2023 r. oraz sześć w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁶¹ W tym: siedem w 2023 r. oraz trzy w 2024 r. (do 30 czerwca).

budynków⁶². Według stanu na 30 czerwca 2024 r. złożono zażalenia na postanowienia: o wstrzymaniu budowy w 63% (82) przypadków⁶³ oraz nakładające obowiązek sporządzania dokumentacji legalizacyjnej w 12,8% (5) przypadków⁶⁴, a także odwołania od decyzji o rozbiórce w 57,6% (19) spraw⁶⁵.

(akta kontroli str. 3218-3221)

W wyniku badania 32 decyzji o rozbiórce samowoli budowlanych powstałych na 13 działkach gruntu w obrębach Kopań i Cisowo, a także jednej decyzji nakazującej przywrócić poprzedniego sposobu użytkowania budynków⁶⁶ stwierdzono, że w 65,6% (21) przypadków⁶⁷ powodem wydania decyzji o rozbiórce było niezłożenie wniosku o legalizację w wymaganym ustawowo terminie (art. 49e pkt 1 ustawy Prawo budowlane), natomiast w 34,4% (11) spraw⁶⁸ w których takie wnioski złożono, w wyznaczonym terminie nie przedłożono dokumentów legalizacyjnych (art. 49e pkt 3 ustawy Prawo budowlane) – co wynikało w szczególności z braku możliwości uzyskania od Wójta zaświadczenia o zgodności budowy z ustaleniami MPZP i innymi aktami prawa miejscowego. W przypadku postępowania dotyczącego samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu, organ wydał decyzję nakazującą przywrócić poprzedniego sposobu użytkowania, w związku z nieotrzymaniem od inwestorów wymaganych przepisami dokumentów (art. 71a ust. 4 ustawy Prawo budowlane).

(akta kontroli str. 3431-3517, 6335-6337, 6361-6362, 6384-6385, 6426-6427, 6475-6476, 6496-6498, 6527-6528, 6620-6622, 6651-6653, 6684-6686, 6708-6710, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6802-6805, 6824-6826, 6843-6845, 6863-6864, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6976-6977, 7004-7005, 7039-7045, 7057-7058, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7116-7118, 7144-7145, 7154-7155, 7213-7216)

We wszystkich objętych badaniem sprawach od wszczęcia postępowania administracyjnego do wydania decyzji o rozbiórce upłynęło od 95 dni do 342 dni. Po uwzględnieniu wynikających z art. 35 § 5 Kpa terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności⁶⁹, czas trwania postępowań administracyjnych wyniósł od 58 do 203 dni. Stosownie do przepisów art. 35 §§ 3 i 5 w związku z art. 36 §§ 1 i 2 Kpa, sprawy powinny być załatwione nie później niż w ciągu miesiąca w przypadkach wymagających postępowania wyjaśniającego i nie później niż w ciągu dwóch miesięcy w sprawach szczególnie skomplikowanych - od dnia wszczęcia postępowania. Jednocześnie organ nie zawiadamiał stron postępowania o przyczynach zwłoki, nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy oraz nie informował o możliwości złożenia ponaglenia. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6242-7216)

⁶² Decyzja PINB.5161.3.IV.2022.2023.NM z 13 listopada 2023 r. dotycząca samowolnej zmiany sposobu użytkowania budynków gospodarczych na działce 16/15 obręb Cisowo, poprzez przystosowanie ich do celów rekreacji indywidualnej.

⁶³ W tym: 56 w 2023 r. oraz 26 w 2024 r.

⁶⁴ W tym wszystkie w 2023 r.

⁶⁵ W tym: 13 w 2023 r. oraz sześć w 2024 r. (do 30 czerwca).

⁶⁶ Decyzja PINB.5161.3.IV.2022.2023.NM dotycząca działki 16/15 obręb Cisowo.

⁶⁷ W sprawach dotyczących działek w obrębie Kopań: PINB.5160.63.2023 (384/1), PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023 (181/3) oraz w obrębie Cisowo: PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023 (523/14), PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023 (540/6), PINB.5160.33.2023, PINB.5160.40.2023 (523/10), PINB.5160.45.2023 (540/7), PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022 (559).

⁶⁸ W sprawach dotyczących działek w obrębie Kopań: PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022 (39/23 i 39/24), PINB.5160.65.2023 (158/91), PINB.5160.66.2022 (384/1), PINB.5160.111.2023 (540/3) oraz w obrębie Cisowo: PINB.5160.23.2022 (18/9), PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023 (523/14), PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022 (523/12).

⁶⁹ 30 dni na złożenie wniosku o legalizację (art. 48a ust. 1 ustawy Prawo budowlane) oraz 60 dni na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych (art. 48b ust. 1 ustawy Prawo budowlane).

W przypadku 75% (24) postanowień o wstrzymaniu budowy⁷⁰, które wydano w sprawach analizowanych decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego, pouczając możliwości złożenia wniosku o legalizację (...), jeżeli inwestycja jest zgodna z planem zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 48a ust. 1 ustawy Prawo budowlane nie uzależniał złożenia wniosku od zgodności inwestycji z planem zagospodarowania. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3543, 6358, 6377, 6423, 6470, 6494, 6521, 6599, 6650, 6670, 6700, 6861, 6887, 6918, 6974, 7003, 7026, 7053, 7066, 7085, 7097, 7107, 7115, 7141, 7153, 7170-7171, 7182)

Wszystkie badane decyzje (32) spełniały wymogi określone w art. 107 § 1 pkt 1-6 oraz 8 Kpa, tj. zawierały w szczególności: oznaczenie organu administracji publicznej; datę wydania; oznaczenie strony lub stron; powołanie podstawy prawnej; rozstrzygnięcie; uzasadnienie faktyczne i prawne; podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji. W przypadku 31,3% (10)⁷¹ decyzji nie pouczono stron o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Wymóg taki został określony w art. 107 § 1 pkt 7 w związku z art. 127 a §§ 1- 2 Kpa (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 6335-6337, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6803-6805, 6824-6826, 6843-6845, 7042-7045, 7057-7058, 7154-7155)

Uzasadnienie faktyczne objętych badaniem decyzji o rozbiórce nie zawierało, stosownie do art. 107 § 3 Kpa, wskazania faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, w tym w:

- trzech przypadkach⁷² nie wskazano faktu obejmującego ustalenie, że na działkach zostały wybudowane obiekty, których dotyczyły decyzje oraz kiedy i w wyniku jakich czynności do tego doszło;
- jednej decyzji⁷³ nie podano, że przed wybudowaniem obiektu Starosta wydał sprzeciw w sprawie zgłoszenia;
- jednym postępowaniu⁷⁴ nie wskazano, że organ powziął informację o samowoli budowlanej w wyniku kontroli na działce, przeprowadzonej po dokonaniu zgłoszenia tego obiektu do Starosty i przed rozpatrzeniem przez niego sprawy;
- żadnym z badanych postępowań w uzasadnieniach decyzji nie wskazano faktu obejmującego ustalenie inwestorów obiektów budowlanych oraz liczby współwłaścicieli działki według informacji z rejestru gruntów; w 78,1% (25)⁷⁵ przypadkach po ustaleniu, że działka jest współwłasnością większej kilku lub kilkunastu osób, nie wskazano podstawy faktycznej i prawnej nałożenia nakazów rozbiórki obiektu budowlanego tylko na niektórych z nich, z powołaniem się na dowody, które takie rozstrzygnięcie uzasadniały;

⁷⁰ PINB.5160.23.2022; PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022; PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.33.2023; PINB.5160.66.2022, PINB.5160.63.2023; PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022; PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023 (działka 523/14); PINB.5160.45.2023, PINB.5160.65.2023, PINB.5160.111.2023, PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023.

⁷¹ PINB.5161.3.2022, PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023, PINB.5160.111.23, PINB.5160.166.23.

⁷² PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022.

⁷³ PINB.5160.65.2023

⁷⁴ PINB.5160.163.2023

⁷⁵ PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022, PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023, PINB.5160.33.2023, PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023, PINB.5160.40.2023, PINB.5160.45.2023, PINB.5160.111.2023, PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023.

- 78% (25) przypadków⁷⁶ rozstrzygnięcie decyzji nie zawierało uzasadnionego w kontekście całej sprawy, doprecyzowanego opisu obiektów budowlanych objętych nakazem rozbiórki, w tym ich dokładnych parametrów i umiejscowienia;
- jedynym postępowaniu⁷⁷ dotyczącym samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu, nie wskazano w rozstrzygnięciu decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania, liczby obiektów oraz do których dokładnie budynków gospodarczych decyzja się odnosi.

Zagadnienie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 3530-3545, 6335-6337, 6361-6362, 6384-6385, 6426-6427, 6450-6482, 6475-6477, 6483-6511, 6496-6498, 6527-6528, 6651-6653, 6633-6659, 6684-6686, 6708-6710, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6773-6790, 6780-6782, 6791-6810, 6803-6805, 6824-6827, 6843-6845, 6850-6875, 6863-6864, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6959-6989, 6976-6977, 6990-7015, 7039-7041, 7046-7072, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7116-7145, 7154-7155, 7171-7172, 7183-7184)

W 11 postępowaniach działania PINB nie zapewniły ustalenia, czy osoby do których skierowano postanowienie o wstrzymaniu budowy i nałożeniu obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych⁷⁸ lub decyzje rozbiórkowe⁷⁹, były podmiotami zobowiązanymi do wykonania określonych obowiązków w formie nakazów i zakazów, w sytuacji gdy ze zgromadzonych w sprawie dowodów, nie wynikało kto i kiedy wznosił objęte procedowaniem obiekty budowlane lub czy miały one prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 2793-2845, 6450-6482, 6483-6511, 6556-6632, 6633-6659, 6773-6790, 6850-6875, 6959-6989, 6990-7015, 7046-7058, 7059-7072, 7119-7145).

W 71,9% (23) skontrolowanych postępowań dotyczących samowoli budowlanych⁸⁰ (wszczętych z urzędu), w uzasadnieniach decyzji o rozbiórce podano dane podmiotu, na którego wniosek prowadzone były kontrole dotyczące samowoli budowlanych. Według art. 8 § 1 Kpa organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Natomiast w art. 225 § 1 i 2 Kpa określono, że nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

⁷⁶ PINB. 5160.23.2022, PINB.5160.26.2022, PINB. 5160.27.2022, PINB. 5160.58.2022, PINB. 5160.62.2022, PINB. 5160.63.2022, PINB. 5160.69.2022, PINB. 5160.79.2022, PINB. 5160.2.2023, PINB. 5160.4.2023, PINB. 5160.13.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.33.2023 PINB. 5160.35.2023, PINB. 5160.36.2023, PINB. 5160.40.2023, PINB. 5160.45.2023, PINB. 5160.63.2023, PINB.5160.65.2023, PINB. 5160.111.2023, PINB. 5160.135.2023, PINB. 5160.137.2023, PINB.5160.139.2023 PINB. 5160.140.2023, PINB. 5160.166.2023

⁷⁷ PINB.5161.3.2022

⁷⁸ W postępowaniu PINB 5160.66.2022 dotyczącym samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego na działce 384/1 w obrębie Kopań (zlokalizowanej na terenie przeznaczonym w miejscowym planie pod łąki, pastwiska i nieużytki bez zabudowy), w którym prowadzono lokal gastronomiczny.

⁷⁹ Decyzje: PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.33.2023, PINB.5160.45.2023, PINB.5160.63.2023, PINB.5160.111.23, PINB.5160.135.23, PINB.5160.163.23 oraz PINB 5160.66.2022.

⁸⁰ W tym: PINB.5160.66.2022, PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022, PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023, PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023, PINB.5160.40.2023, PINB.5160.45.2023, PINB.5160.65.2023, PINB.5160.111.23, PINB.5160.135.23, PINB.5160.137.23, PINB.5160.139.23, PINB.5160.140.23, PINB.5160.141.23, PINB.5160.163.23, PINB.5160.166.23

(akta kontroli str. 6620-6622, 6684-6686, 6708-6710, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6802-6805, 6824-6827, 6843-6845, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6976-6977, 7039-7041, 7057-7058, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7116-7118, 7144-7145, 7154-7155).

W 12,5 % (4) przypadkach, akta kontrolowanych postępowań⁸¹ dotyczących samowoli budowlanych nie zawierały metryki sprawy, określonej w art. 66a § 1 i 3 Kpa. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 6959-6989, 7110-7155, 7177, 7194)

3. Prowadzenie spraw związanych z informacjami sygnałnymi dotyczącymi samowoli budowlanych

Według regulaminu organizacyjnego, do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora należało podpisywanie odpowiedzi na skargi i wnioski⁸². Ponadto dwóch pracowników upoważniono pisemnie m.in. do podpisywania odpowiedzi na skargi i wnioski w imieniu organu podczas nieobecności Powiatowej Inspektor, jak również na jej polecenie⁸³. Nie ustalono pisemnie innych wewnętrznych procedur dotyczących skarg i wniosków. Przyjmowanie i koordynowanie skarg i wniosków nie zostało powierzone wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi (obowiązek określony w § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸⁴). Ponadto w siedzibie PINB nie umieszczono, w widocznym miejscu, informacji wskazującej komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących i rozpatrujących skargi i wnioski (obowiązek określony w § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia). Nie zapewniono również przyjmowania w sprawach skarg i wniosków przynajmniej raz w tygodniu w ustalonym dniu po godzinach pracy, stosownie do art. 253 § 1 Kpa⁸⁵. Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 337, 340, 350-356, 358-364, 481-501, 734-747, 935-945, 960-1010, 1012-1018, 1060-1068)

W latach 2022-2024 (do 30 czerwca) do PINB wpłynęło 156 informacji sygnałnych tj.: wniosków z prośbą o kontrolę, pism lub skarg dotyczących obiektów budowlanych⁸⁶, w tym: 26,3% (tj. 41) dotyczyło potencjalnych samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań. W odniesieniu do każdego z badanych lat udział wskazanych zgłoszeń stanowił odpowiednio: 37,5% (30) w 2022 r., 16,1% (9) w 2023 r. oraz 10% (2) w 2024 r. (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 644-700, 879-920, 1411-1847, 1952-1955, 7576)

Badaniem NIK objęto 65,9% (tj. 27 z 41) informacji sygnałnych (pism z prośbą o kontrolę, wniosków, skarg) o potencjalnych samowolach budowlanych na 275 działkach gruntu w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań⁸⁷. W rejestrze skarg

⁸¹ PINB.5160.45.2023, PINB.5160.141.23, PINB.5160.163.23, PINB.5160.166.23

⁸² § 5 ust.1 lit. j tiret piąte.

⁸³ Od 30 września 2016 r. oraz od 2 stycznia 2018 r.

⁸⁴ Dz. U. Nr 5, poz. 46; dalej: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

⁸⁵ Według informacji podanej na stronie internetowej PINB (<http://www.pinb.powiatslawno.pl/> odczyt 21 maja 2024 r.), w sprawach skarg i wniosków przyjmowano w czwartki w godzinach od 8:00 do 11:00, po wcześniejszym telefonicznym lub osobistym ustaleniu terminu spotkania.

⁸⁶ W tym: 80 w 2022 r., 56 w 2023 r. oraz 20 w 2024 r. (do 30 czerwca). Podano dane szacunkowe, ze względu na brak ewidencjonowania w rejestrze skarg i wniosków wszystkich wpływających skarg i wniosków (informacji sygnałnych); uwzględniono dane z rejestru skarg i wniosków, dokumenty przedstawione NIK do kontroli oraz wynikające z prowadzonych w latach 2022-2024 spraw odnotowanych w rejestrze 5160/5140 samowole budowlane, w tym nie ewidencjonowano pism dotyczących legalizacji uproszczonej.

⁸⁷ Działy nr: 521/32; 521/47; 521/48; 533/6; 523/12; 523/14; 523/10; 540/1; 540/2; 540/3; 540/4; 540/5; 540/6; 540/7; 540/8; 540/9; 533/1; 533/2; 533/3; 533/4; 533/7; 533/8; 16/15; 559; 18/9; 13/6; 13/7; 13/8; 520/2; 520/4; 520/5; 520/11; 520/16; 520/22; 520/23; 520/25; 520/26; 520/28; 520/29; 520/31; 520/32; 520/53; 520/52; 520/49;

i wniosków zaewidencjonowano dwie⁸⁸ informacje (z 27), a nie ujęto w nim pozostałych 92,6% (25⁸⁹ z 27) informacji. Według art. 254 Kpa, skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 644-700, 879-920, 935-1011, 1411-1847, 1952-1955, 7566-7576)

W składanych pismach sygnalizujących potencjalne samowole budowlane w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, informowano Powiatową Inspektor m.in. o wzniesieniu obiektów o charakterze rekreacyjnym, przy jednoczesnym braku możliwości zabudowy głównie z powodu niezgodności z obowiązującym MPZP⁹⁰. W informacjach wskazywano numery ewidencyjne działek, podawano szczegółową charakterystykę obiektów, a także załączano dokumentację zdjęciową. Ponadto zwracano się z prośbą o kontrolę legalności wzniesionych obiektów oraz poinformowanie o wynikach kontroli. Powiatowa Inspektor w udzielanych odpowiedziach wskazywała m.in., że sprawy nie były dotychczas znane w PINB, zostaną podjęte działania przewidziane ustawą Prawo budowlane, a po zakończeniu czynności wyjaśniających wnioskodawca zostanie poinformowany o ewentualnym naruszeniu obowiązujących przepisów.

W wyniku szczegółowej analizy 27 informacji, stwierdzono, że:

- odpowiedzi udzielano od 2 do 91 dni od wpływu pism do PINB, w tym: do 14 dni w 34,6% przypadków (9); od 15 do 30 dni w 30,8% przypadków (8); od 37 do 60 dni w 7,7% (2) oraz od 70 do 91 dni w 26,9% (7) przypadkach;
- w 7,4% (2) przypadków, nie udzielono żadnej odpowiedzi;
- w 33,3% (9) informacji, pomimo niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 § 1 Kpa, nie zawiadamiano w tym terminie wnioskodawców

520/48; 520/46; 520/45; 520/42; 520/40; 520/38; 520/37; 520/35; 520/34; 521/1; 521/2; 521/4; 521/9; 521/12; 521/15; 521/18; 521/34; 521/33; 521/29; 521/28; 521/24; 521/22; 521/21; 521/40; 521/45; 521/49; 521/50; 521/53; 521/54; 521/55; 521/56; 521/77; 521/75; 521/72; 521/67; 521/64; 522/1; 522/2; 522/3; 522/5; 522/6; 522/7; 523/8; 523/9; 523/11; 523/6; 523/13; 52; 523; 540; 51/7; 516/126; 516/17; 516/22; 516/56; 516/58; 520/20; 520/36; 520/39; 520/41; 521/17; 521/23; 521/39; 521/42; 521/52; 521/57; 583/14; 538/4; 516/6; 516/7; 516/19; 516/21; 516/27; 516/31; 516/33; 516/35; 516/52; 516/54; 516/62; 516/64; 516/76; 516/84; 516/61; 516/63; 516/67; 516/79; 516/89; 516/91; 516/93; 516/95; 516/115; 516/117; 516/122; 516/120; 516/116; 516/110; 516/140; 516/104; 516/90; 516/92; 516/96; 516/94; 516/127; 516/130; 516/146; 516/148 (obręb Cisowo) oraz 39/24; 39/23; 181/3; 154/2; 174/39; 167/28; 64/1; 158/90; 158/91; 158/92; 183/4; 183/5; 183/6; 183/36; 183/37; 183/9; 183/10; 183/11; 183/24; 183/25; 183/14; 183/15; 183/16; 183/28; 183/29; 183/18; 183/19; 183/20; 183/30; 183/31; 183/38; 183/39; 183/26; 183/27; 183/32; 183/33; 58/2; 58/3; 58/4; 58/5; 58/6; 384/1; 181/1; 7; 61; 70; 71; 75; 115; 126; 127; 170; 376; 395; 39/10; 63/7; 100/1; 126; 145/9; 151/15; 158/111; 158/112; 158/120; 158/122; 158/123; 158/131; 158/136; 158/33; 158/36; 158/40; 158/5; 158/57; 158/6; 158/63; 158/65; 158/69; 158/70; 158/71; 158/72; 158/73; 158/75; 158/83; 158/86; 158/88; 161/11; 161/12; 161/15; 161/17; 161/24; 167/24; 167/26; 167/30; 171/1; 173/11; 174/23; 174/30; 174/34; 174/4; 174/41; 174/8; 174/47; 174/48; 181/4; 192/22; 192/23; 192/25; 192/30; 244/10; 244/11; 371/12; 374/10; 380/3; 380/6; 39/155; 39/159; 39/17; 39/19; 39/25; 39/47; 39/49; 39/67; 39/71; 39/75; 396/3; 60/18 (obręb Kopań).

⁸⁸ Zawiadomienie o nieprawidłowościach, w tym wniosek o kontrolę z 6 lipca 2022 r.; wniosek z 20 września 2022 r. w sprawie przeznaczenia obiektów budowlanych.

⁸⁹ Pisma: K001/2022-39/24/23; K002/2022-181/3; K003/2022-154/2; C004/2022-521/32; C005/2022-521/47/148; K006/2022-174/47/148; C007/2022-533/6; K008/2022-158/90/91/92; C009/2022-523/12; C010/2022-523/14; C011/2022-523/10; K012/2022-174/39; K013/2022-167/28; C014/2022-540; K016/2022-64/1; K017/2023-183; C018/2023-533; K019/2023-58; wniosek z 12 listopada 2022 r. o przeprowadzenie kontroli obiektu na działce 384/1 w obrębie Kopań; informacja z 3 stycznia 2024 r. o nieprawidłowościach i nowych obiektach budowlanych na działce 384/1 w obrębie Kopań; wniosek z 23 listopada 2022 r. o kontrolę budynków na działce 181/1 w obrębie Kopań; informacja z 23 października 2022 r. o powstawaniu samowoli budowlanych; Informacja o nieprawidłowościach, wniosek o kontrolę z 23 sierpnia 2023 r. na działce 18/9 w obrębie Cisowo; pismo Wójta Gminy Darłowo GI 6740.169.2022 z 29 listopada 2022 r. o potencjalnych samowolach na 69 działkach z obrębu Cisowo oraz zbiornikach bezodpływowych na ogółem 291 działkach z obrębów Cisowo oraz Kopań; pismo Wójta Gminy Darłowo GI 6740.79.2023 z 20 lipca 2023 r. o potencjalnych samowolach na 46 działkach z obrębu Cisowo.

⁹⁰ Z pominięciem: strefy ochrony od elektrowni wiatrowych lub wzniesieniu obiektów na terenie bez możliwości zabudowy (m.in.: działki oznaczone symbolem RZ - łąki, pastwiska, nieużytki - bez możliwości zabudowy).

o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku;

- w 74,1% (20) przypadków nie poinformowano wnioskodawcy o wynikach przeprowadzonych kontroli, pomimo że w składanych pismach się o to zwracał, a także Powiatowa Inspektor w udzielnych odpowiedziach wskazywała, że po zakończeniu czynności wyjaśniających poinformuje o ewentualnym naruszeniu obowiązujących przepisów.

Według art. 244 § 1 w związku z art. 237 § 1 Kpa, skargi załatwia się bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Stosownie do art. 244 § 2 Kpa o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę. W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 tej ustawy, właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245 Kpa). Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 879-920, 1411-1809, 1824-1847, 1952-1955, 1971-1974)

4. Współdziałanie z innymi organami, instytucjami i podmiotami, przy realizacji zadań związanych z samowolami budowlanymi, w tym w zakresie dotyczącym ustalenia ich przyczyn oraz usunięcia skutków

W okresie objętym kontrolą nie zawierano porozumień z innymi podmiotami, które miałyby na celu ustalenie współpracy w sytuacji wystąpienia samowoli budowlanych, wymiany informacji i wzajemnych szkoleń. Powiatowa Inspektor w każdej procedowanej sprawie dotyczącej samowoli budowlanych występowała do Wójta o informacje dotyczące zapisów MPZP oraz Starosty w zakresie prowadzonych postępowań w sprawie zgłoszenia zamierzenia budowlanego lub pozwolenia na budowę, a także wypisów z rejestru gruntów. Na wniosek Starosty, przekazywała również informacje odnośnie prowadzonych postępowań administracyjnych w zakresie samowoli budowlanych, a także o obiektach, których posadowienie zostało stwierdzone w wyniku kontroli w terenie.

(akta kontroli str. 10-20, 735-736, 742-743, 880, 879-880, 884-934, 1013, 1017-1018, 1451-1471, 1657-1659, 1726, 1876, 2010-2018, 2340, 2385-2394, 3544, 7462-7565)

W latach objętych kontrolą nie występowano do Starosty o udział w czynnościach inspekcyjnych lub kontrolnych, a także nie przeprowadzano wspólnych kontroli. W związku ze składanymi przez Wójta pismami informującymi o samowolach budowlanych, Powiatowa Inspektor zwracała się o podjęcie współpracy w zakresie przeprowadzania wspólnych kontroli w terenie. Wójt deklarował współpracę i zobowiązywał się do wyznaczenia pracowników. Pomimo powyższego strony wspólnie zrezygnowały ze wspólnego przeprowadzania kontroli, m.in. ze względu na natłok obowiązków.

(akta kontroli str. 735-736, 742-743, 879-880, 884-905, 1012-1013, 1017-1018, 1726, 3536, 7450, 7453-7454)

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że: *stwierdziłmy (...), że wspólne procedowanie wydłuży czas czynności kontrolnych; spowoduje również negatywne nastawienie do pracowników Urzędu Gminy (...)*.

(akta kontroli str. 3536)

W okresie objętym kontrolą nie przekazywano Wójtowi lub Staroście protokołów kontroli PINB przeprowadzonych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań.

(akta kontroli str. 1017-1018)

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że: *(...) nie ma takiego obowiązku (...)*

(akta kontroli str. 3536)

Starosta wyjaśnił m.in., że: w związku ze wzmożonym zjawiskiem samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, Powiatowa Inspektor zwracała się w latach 2022-2024 (...) do Starosty o podjęcie rozmów z przedstawicielami Gminy w materii wyrażania zgody przez Gminę na lokalizację sieci i przyłączy energetycznych w działkach będących własnością Gminy, (...). Starosta wielokrotnie rozmawiał z przedstawicielami Gminy (...) jak również podejmował tematykę tworzonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach atrakcyjnych turystycznie, by przyjmując nowe plany zagospodarowania Gminy uwzględniały sposób zagospodarowania przestrzennego eliminujący możliwość powstawania samowoli budowlanych co pozwoliłoby wykluczyć uzyskanie pozwolenia na budowę (...). Starosta nie występował z pismem do organu w tym zakresie (...).

(akta kontroli str. 1295-1301, 1322-1324)

Zgodnie z opinią rzeczoznawcy majątkowego - biegłego sądowego⁹¹, rynek działek obrębu Cisowo i Kopań pozostaje pod wpływem kontrowersyjnej procedury ich sprzedaży. Działki są nabywane zazwyczaj w udziałach jako rekreacyjne, pomimo że są to tereny rolne większości przypadków położone w strefie oddziaływania turbin wiatrowych. Organizator procedury zleca geodecie podział działki i sporządzenie mapek, wyznaczenie działek po ok. 200–390 m² palikami. Taki podział nie istnieje w ewidencji gruntów, ale do złudzenia przypomina prawdziwy podział geodezyjny (...). Obszar ten staje się atrakcyjny dla osób chcących nabyć działkę rekreacyjną, stąd ceny z tego obszaru są porównywalne z cenami typowych działek rekreacyjnych w nadmorskich miejscowościach. W obrębie Cisowo i Kopań ze względu na jego stan prawny, czyli tereny rolne praktycznie z zakazem zabudowy ze względu na występowanie turbin wiatrowych, należałoby przyjąć, iż wartość 1 m² gruntu powinna być porównywalna z działkami o dużej i średniej powierzchni z pozostałego terenu w pasie nadmorskim objętego analizą. Niestety ze względu na fakt, że działki ulegają sztucznemu podziałowi na mniejsze parcele, metr kwadratowy tak naprawdę udziału w większej działce jest zawyżony w stosunku do innych typowych działek rolnych zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie występowania turbin wiatrowych (...). Po przeprowadzonej analizie należy przyjąć, iż metr kwadratowy gruntu w obrębie Cisowo, Kopań jest zawyżony poprzez sztuczny podział dużej działki na mniejsze i wciąż trwający proceder nielegalnego wnoszenia obiektów budowlanych na tym gruncie, służących do celów rekreacyjnych. Należy również zaznaczyć, że wartość 1 m kwadratowego tak naprawdę dotyczy udziału w dużej parceli, a nie sprzedaży działki gruntu o powierzchni do ok. 400 m kw. W aktach notarialnych dotyczących umów sprzedaży analizowanych działek znajdują się wprost zapisy określające sposób korzystania z części nabywanej działki. Ponadto współwłaściciele wyrażają zgodę na wybudowanie na części działki przypadającej do korzystania budynku, uzbrojenia i urządzenia oraz że nie będą ani teraz ani w przyszłości wносить z tego tytułu jakiegokolwiek roszczenia i zrzekają się wszelkich roszczeń z tym związanych. Każdy ze współwłaścicieli ponosi odpowiedzialność wyłącznie za część działki przypadającej mu do korzystania w szczególności za wykonywanie tam prac oraz jeśli posadowienie będzie możliwe za posadowione tam budynki uzbrojenia i urządzenia (...). Ocena relacji poziomu cen transakcyjnych niezabudowanych działek gruntu obrębu Cisowo, Kopań w gminie Darłowo na obszarze występowania turbin wiatrowych w stosunku do pozostałych terenów jest właściwie niemożliwa (...). Ze względu na specyfikę rynku obrębu Cisowo i Kopań związaną z kontrowersyjnym procederem sprzedaży działek, porównywanie tego terenu z pozostałymi terenami o uregulowanym stanie prawnym jest bardzo trudne do zweryfikowania.

⁹¹ Biegły powołany na podstawie art. 49 ust. 1 i 2 ustawy o NIK postanowieniem p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie z 27 września 2024 r. (LSZ.411.2.2.2024).

Z aktów notarialnych, które przedstawiano w toku procedowania spraw dotyczących samowoli budowlanych wynikało, że na terenie miejscowości Cisowo i Kopań stosowano umowy poza geodezyjny, wewnętrzny podział nieruchomości gruntowych. O powyższym Powiatowa Inspektor nie informowała innych podmiotów (np. organów ścigania). Ponadto po kontroli przeprowadzonej w terenie na działce 183/24, Powiatowa Inspektor nie zgłosiła Wójtowi lub organom ścigania, nieprawidłowego gromadzenia ścieków w sposób zagrażający środowisku⁹² (stanowiło to wykroczenie na podstawie art. 10 ust. 2-3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach⁹³). Powiatowa Inspektor nie powiadamiała również Zachodniopomorskiego WINB (w przypadku Starosty) oraz GINB (w odniesieniu do Wojewody), o przesłankach uzasadniających przeprowadzenie kontroli działalności wskazanych organów administracji architektoniczno-budowlanej na podstawie art. 84b ust. 1 oraz 3 w związku z art. 84a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Informacje dotyczące działek bez możliwości zabudowy w związku z ustaleniami miejscowego planu (głównie ze względu na położenie w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych), wynikały z otrzymanych przez Inspektorat:

- 51 zgłoszeń zamiaru budowy budynków gospodarczych i zbiorników bezodpływowych dotyczących 14,3% działek⁹⁴, do których Starosta nie wniósł sprzeciwu⁹⁵;
- czterech decyzji Wojewody dotyczących 5,7% działek⁹⁶, którymi uchylono decyzje Starosty wnoszące sprzeciw do zgłoszenia budowy budynków gospodarczych i zbiorników bezodpływowych⁹⁷.

⁹² Do pojemnika o konstrukcji z blachy, zamiast zbiornika bezodpływowego.

⁹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 399 ze zm.; dalej: ustawa o utrzymaniu czystości.

⁹⁴ 10 w obrębie Kopań z analizowanych przez NIK 70 działek, skontrolowanych przez PINB.

⁹⁵ Na działce nr: 181/3 - zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych: (BS.6743.302.2018.II, BS.6743.337.2021.II, BS.6743.447.2022.V); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów: (BS.6743.609.2019.II, BS.6743.179.2020.X); zbiorników bezodpływowych (BS.6743.786.2022.XI, BS.6743.789.2022.XI); budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (BS.6743.42.2023.XI); 181/1 - zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych (BS.6743.843.2021.X, BS.6743.996.2021.VIII, BS.6743.712.2022.V, BS.6743.903.2022.XI); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (BS.6743.338.2021.II, BS.6743.450.2021.II, BS.6743.21.2022.VIII, BS.6743.321.2022.VIII, BS.6743.322.2022.VIII); zbiorników bezodpływowych (BS.6743.737.2022.XI, BS.6743.766.2022.XI, BS.6743.788.2022.XI, BS.6743.870.2022.XI, BS.6743.134.2023.X, BS.6743.179.2023.XI); budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego: (BS.6743.588.2021.II); 154/2 - zgłoszenia dotyczące budowy: budynków gospodarczych (BS.6743.392.2021.II, BS.6743.526.2021.II, BS.6743.489.2023.XI, BS.6743.502.2023.XI, BS.6743.606.2023.XI); budynków gospodarczych wyposażonych w toaletę według załączonych do dokumentów (BS.6743.48.2020.II, BS.6743.51.2020.II, BS.6743.197.2020.II, BS.6743.599.2020.II, BS.6743.606.2020.II, BS.6743.688.2020.II, BS.6743.293.2021.II, BS.6743.434.2021.II, BS.6743.677.2021.II); zbiorników bezodpływowych (BS.6743.927.2022.XI, BS.6743.112.2023.X, BS.6743.133.2023.X, BS.6743.490.2023.XI); budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (BS.6743.924.2022.XI); wiaty (BS.6743.500.2023.XI); 158/91 - zgłoszenie dotyczące budowy budynku gospodarczego (BS.6743.66.2017.VIII); 183/4 - zgłoszenie dotyczące budowy zbiornika bezodpływowego (BS.6743.469.2021.II); 183/6 - zgłoszenia dotyczące budowy: budynku gospodarczego (BS.6743.356.2022.VIII); dwóch budynków gospodarczych (BS.6743.808.2022.XI z miejscem planowanego zamierzenia budowlanego na działkach 183/6 oraz 183/20); zbiornika bezodpływowego (BS.6743.926.2022.XI); 183/20 - zgłoszenie dotyczące budowy dwóch budynków gospodarczych z miejscem planowanego zamierzenia budowlanego na działkach 183/6 oraz 183/20 (BS.6743.808.2022.XI); 183/9 oraz 183/18 - zgłoszenie dotyczące budowy dwóch budynków gospodarczych BS.6743.809.2022.XI; 183/30 - zgłoszenie dotyczące budowy budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego (BS.6743.407.2023.XI - brak sprzeciwu Starosty w zakresie budowy budynku gospodarczego).

⁹⁶ Czterech w obrębie Kopań z analizowanych przez NIK 70 działek, na których pracownicy PINB przeprowadzili kontrolę.

⁹⁷ Decyzje Wojewody Zachodniopomorskiego nr: K-AP-2.7840.80.2023.PP z 4 stycznia 2024 r. odnośnie budowy budynku gospodarczego na działce 154/2; K-AP-2.7840.76.2023.PP(1) z 7 grudnia 2023 r. odnośnie budowy zbiornika bezodpływowego na działce 183/28; K-AP-2.7840.82.2023.PP(2) z 19 stycznia 2024 r. odnośnie budowy budynku gospodarczego i zbiornika bezodpływowego na działce 183/30; K-AP-2.7840.39.2024.PP (2) z 3 lipca 2024 r. dotyczące budowy budynku gospodarczego oraz zbiornika bezodpływowego na działce działka 183/36.

Z art. 7b Kpa wynikał obowiązek współpracy pomiędzy organami administracji publicznej. Zagadnienie zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.
(akta kontroli str. 2741-2746, 3161, 3171, 3538, 3530-3533, 3759-3780, 3858-3860, 3883-3885, 3879-3880, 4082-4087, 4094-4125, 4136-4139, 4242-5437, 5447, 5742-5508, 5536, 5588-5594, 7257-7446)

Zachodniopomorski WINB wyjaśnił m.in., że: *PINB informował (...) o samowolach budowlanych. Przekazanie informacji miało jednak charakter osobisty, tj. rozmów telefonicznych, wizyt Powiatowego Inspektora w tut. Inspektoracie. (...) W przedmiocie „ograniczenia, doprowadzenia do zgodności z prawem wskazanego zjawiska, (...), poza kompetencjami wynikającymi z ustawy (...) Prawo budowlane (...), przy braku możliwości pomocy finansowej i kadrowej, tutejszy organ nie dostrzega możliwości udzielenia pomocy PINB.*

(akta kontroli str. 1325-1332, 3699-3711)

Główna Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśniła m.in., że: *(...) organem właściwym do oceny legalności wykonanych robót budowlanych jest właściwy miejscowo powiatowy inspektor nadzoru budowlanego sygnali, które docierały do GUNB były przekazywane do PINB celem podjęcia działań zgodnie z kompetencjami, (...) wypracowano propozycje legislacyjne, które systemowo mogłyby poprawić sytuację. Przygotowany projekt zmian przekazano do Ministerstwa Rozwoju i Technologii z prośbą o podjęcie pilnych działań w tym zakresie (...). Pierwsza zmiana miała na celu uniemożliwienie legalizacji samowoli budowlanych, w uproszczonym trybie legalizacji, zrealizowanych w sposób niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zmiana ta dotyczyła wprowadzenia wymogu badania zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, również w przypadku uproszczonego postępowania legalizacyjnego dot. samowoli budowlanych. Druga zmiana miała na celu odstraszenie od popełniania samowoli budowlanych, poprzez znaczące podniesienie wysokości grzywny za jej popełnienie (nawet do 10 tys. zł). Do tej pory propozycje te nie zostały wprowadzone do porządku prawnego.*

(akta kontroli str. 3718-3721, 6238-6240)

5. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe

W okresie objętym kontrolą organizację wewnętrzną i zakres zadań Inspektoratu, w tym trzy główne rodzaje stanowisk pracy odpowiedzialnych za realizację zadań statutowych⁹⁸ określono w regulaminie organizacyjnym. Zakres zadań PINB nie został szczegółowo doprecyzowany w treści tego regulaminu (stosownie do art. 86 ust. 4 ustawy Prawo budowlane), w odniesieniu do: działalności kontrolnej i inspekcyjnej; współdziałania z innymi organami; przygotowywania sprawozdań, ocen oraz bieżących informacji z powierzonych zadań. Przewidziane w regulaminie organizacyjnym dwa rodzaje stanowisk pracy nie odpowiadały stanowiskom określonym w schemacie organizacyjnym Inspektoratu⁹⁹. Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 339, 342, 349-357, 3539, 3548, 3571-3572, 7219-7222)

W kontrolowanych latach pracownicy Inspektoratu posiadali określone w formie pisemnej zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności, przy czym:

⁹⁸ Do spraw: inspekcji, kontroli obowiązkowych i orzecznictwa; księgowo-kadrowych oraz organizacyjno-administracyjnych.

⁹⁹ Stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia nr 1 /2014 w sprawie Regulaminu Organizacyjnego, obowiązującym do 17 października 2024 r.

- dwóm osobom przyjętym do pracy na stanowiska administracyjne, które również zajmowały się procedowaniem spraw związanych z samowolami budowlanymi, powierzono pisemnie¹⁰⁰, a także faktycznie dodatkowe obowiązki, które należały do innego stanowiska, tj. ds. inspekcji, kontroli obowiązkowych i orzecznictwa, co wykraczało poza warunki zawartych umów o pracę i było również niezgodne z § 8 pkt 1-7 w związku z § 7 pkt 1-2 regulaminu organizacyjnego;
- osobie zatrudnionej na stanowisku Głównej Księgowej przez ponad 11 lat¹⁰¹ nie powierzono pisemnie obowiązków związanych ze sprawami kadrowymi oraz bezpieczeństwa i higieny pracy¹⁰² (zadania realizowane były na ustne polecenia Powiatowej Inspektor). Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 352-353, 357, 481-494, 1035-1047, 1061, 1064, 1193-1196, 1200, 1393-1410, 3383-3430, 3530-3545, 3548, 3590-3593, 3636-3638)

Od 2018 r. żaden z pracowników zajmujących się samowolami budowlanymi, w tym Powiatowa Inspektor, nie uczestniczyli w zewnętrznych szkoleniach i innych formach doskonalenia niezbędnych do realizacji ustawowych zadań PINB, dotyczących prawa budowlanego, w tym: samowoli budowlanych, kontroli budów i obiektów budowlanych. Wskazani pracownicy nie brali również udziału w szkoleniach obejmujących problematykę Kpa, poza jedną osobą, która w 2023 r. odbyła warsztaty z uwzględnieniem nowelizacji Kpa. Ponadto pracownikowi, który na ustne polecenie Powiatowej Inspektor ponad 11 lat prowadził przez sprawy kadrowe oraz bhp, nie zapewniono żadnego przeszkolenia w tym obszarze. Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 338, 341, 466-467, 502-506, 1061, 1064, 1090-1114, 1380, 1393-1400, 3539-3542)

W okresie objętym kontrolą nie występowały wakaty i długotrwałe absencje¹⁰³ pracowników realizujących zadania dotyczące samowoli budowlanych, a także nie odnotowano fluktuacji kadr¹⁰⁴. Zatrudnienie w PINB¹⁰⁵ wynosiło od sześciu (w 2022 r.) do siedmiu osób w latach 2023-2024 (do 30 czerwca). Ponadto Powiatowy Urząd Pracy w Sławnie¹⁰⁶ w ramach stażu skierował do PINB pięć osób (dwie w 2022 r. i trzy w 2023 r.). Zadania związane z procedowaniem spraw dotyczących samowoli budowlanych, wykonywały (łącznie z Powiatową Inspektor) cztery osoby w 2022 r. oraz pięć od 2023 r.¹⁰⁷, z których dwie posiadały uprawnienia budowlane. Pozostałe osoby miały wykształcenie: ogólne (1); w specjalnościach zagospodarowanie przestrzenne (1) i technik administracji (1).

(akta kontroli str. 466-467, 469-478, 1380-1381)

Powiatowa Inspektor dwukrotnie zawarła umowę o odbywaniu stażu przez tą samą osobę bezrobotną i z tym samym zakresem zadań. Stosownie do § 1 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹⁰⁸, bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż. Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

¹⁰⁰ Na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia odpowiednio: 15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r.

¹⁰¹ Do 6 października 2024 r.

¹⁰² Dalej: bhp.

¹⁰³ Nieobecności powyżej trzech miesięcy w roku.

¹⁰⁴ Rozumianej jako stosunek całkowitej liczba odejść pracowników w roku do przeciętnej liczby pracowników zatrudnionych w danym roku.

¹⁰⁵ W przeliczeniu na pełnozatrudnionych.

¹⁰⁶ Dalej: PUP.

¹⁰⁷ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych NIK.

¹⁰⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1160; dalej: rozporządzenie w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych.

(akta kontroli str. 507-533, 1254-1261, 1280-1286, 1291-1294, 1951, 3534-3547, 3561-3568)

W latach objętych kontrolą przeciętna, szacunkowa liczba spraw dotyczących działalności PINB przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wyniosła: 126 w 2022 r., 124 w 2023 r. oraz 50 w 2024 r. (do 30 czerwca), z czego sprawy procedowane w zakresie samowoli budowlanych stanowiły 17,5% w 2022 r.; 37,9% w 2023 r. oraz 12% w 2024 r. (do 30 czerwca)¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 735, 740, 1012-1018, 1333, 1342, 3218-3221)

W lipcu 2023 r. w ramach prac interwencyjnych na stanowisko administracyjne zatrudniono skierowaną przez PUP bezrobotną osobę, która w latach 2022-2023 (do 26 czerwca) również jako bezrobotna odbywała staż w PINB¹¹⁰. Przed tym okresem ostatni nabór do pracy na stanowisko referenta do spraw prowadzenia postępowań administracyjnych ogłoszono 15 października 2020 r.¹¹¹, przy czym pracownik zrezygnował z zatrudnienia w 2021 r.

(akta kontroli str. 467-466, 507-533, 734-735, 740, 773-780, 808, 1035-1040, 1055-1059, 1380, 1951, 3534, 3547, 3561-3568)

W okresie objętym kontrolą w związku z procedowaniem spraw dotyczących samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, w korespondencji z GINB oraz Zachodniopomorskim WINB, Powiatowa Inspektor wskazywała na niewystarczającą obsadę kadrową¹¹². Ponadto wyjaśniła m.in., że: (...) *realizując zadania dotyczące samowoli budowlanych na obszarze Kopań-Cisowo, napotkano szereg trudności. Zasadniczą kwestią jest fakt małej ilości osób zatrudnionych w stosunku do zakresu wykonywanych zadań (...). Braki kadrowe sprawiają, że pracownicy są obciążeni większą ilością spraw, a nadmierne obciążenie pracą nie jest sprawą korzystną (...). Niedostateczne zasoby ludzkie i finansowe mogą powodować ograniczenia zdolności Inspektoratu do skutecznego egzekwowania przepisów. Osoby posiadające uprawnienia budowlane nie są zainteresowane pracą w administracji rządowej, głównie ze względów finansowych (...).*

(akta kontroli str. 735, 737-740, 1449-1450, 1782-1785, 1789-1793, 3550-3552)

W Inspektoracie nie sporządzano planów zatrudnienia. Poza ujęciem w projektach budżetu na lata 2022-2024 środków finansowych na zatrudnienie nowych pracowników z uprawnieniami budowlanymi¹¹³, nie występowano o przyznanie środków na utworzenie dodatkowych miejsc pracy. W latach 2022-2023 w projektach planów finansowych Inspektoratu ujęto na ten cel łącznie 157,3 tys. zł¹¹⁴. Zawarto w nich również dodatkowe środki finansowe w § 401 oraz § 402¹¹⁵, w kwocie 0,6 tys. zł¹¹⁶ w 2022 r. oraz 67,6 tys. zł w 2023 r.¹¹⁷. Środki te zostały w całości wykorzystane, chociaż nie ogłaszano naborów w celu zatrudnienia w Inspektoracie

¹⁰⁹ Dane poglądowe.

¹¹⁰ Pracownik został zatrudniony na czas nieokreślony od 7 maja 2024 r. po naborze ogłoszonym 17 kwietnia 2024 r. (ogłoszenie nr 136579/17.04.2024)

¹¹¹ Ogłoszenie nr 70051/15.10.2020.

¹¹² W korespondencji z GINB: pisma PINB.051.32.2.2022.JJ z 8 listopada 2022 r. i PINB.051.32.3.2022.JJ z 22 grudnia 2022 r. oraz Zachodniopomorskim WINB - pismo PINB.051.32.1.2022.JJ z 20 października 2022 r.

¹¹³ Według części opisowych do projektów budżetu: w 2022 r. jednej osoby w ramach środków przewidzianych w § 401 „Wynagrodzenia osobowe pracowników” (dalej: § 401) oraz dwóch osób w 2023 r. w ramach środków przewidzianych w § 402 „Wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej” (dalej: § 402).

¹¹⁴ Odpowiednio: 54,0 tys. zł oraz 103,3 tys. zł.

¹¹⁵ W wysokości przekraczającej wartość sumy wynagrodzeń zasadniczych pracowników oraz pozostałych składników wynagrodzenia (dodatek stażowy lub funkcyjny), a także funduszu nagród do 3% limitu w danym paragrafie.

¹¹⁶ W § 401, w § 402 suma wynagrodzeń, a także funduszu nagród była niższa o 0,6 tys. zł od tej wartości uwzględniającej pełną wartość 3% limitu funduszu nagród.

¹¹⁷ 14,7 tys. zł w § 401 oraz 52,9 tys. zł w § 402.

osób z uprawnieniami budowlanymi. W łącznej kwocie 99,4 tys. zł¹¹⁸ wydatkowano je na sfinansowanie wynagrodzeń zatrudnionych osób, które wcześniej odbywały staż w PINB. W 2022 r. pozostałą kwotę w wysokości 18,5 tys. zł wydatkowano na wypłatę nagród¹¹⁹ (tj. 47,1% ogółu środków wykorzystanych na ten cel). W 2023 r. z pozostałej części środków¹²⁰ sfinansowano wzrost wynagrodzeń¹²¹ pracowników PINB (61,9 tys. zł) oraz wypłatę nagród w łącznej kwocie 45,7 tys. zł (tj. 57,8% ogółu środków wydatkowanych na nagrody). Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 561-618, 781-819, 734-735, 737-740, 781-821, 1012-1018, 1061-1068, 1090, 1295-1321, 1325-1392, 1380, 1449-1450, 1782-1785, 1789-1793, 1977-1982, 3533-3534, 3546, 3550-3560, 3587-3589, 3594-3635, 3640-3643, 3718-3719, 6239-6240)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że: do projektów budżetu za lata 2022-2023 w paragrafach 401 i 402 przyjęto dane finansowe wynikające z kalkulacji płac z uwzględnieniem podwyżki minimalnego wynagrodzenia w danym roku, wskaźnika inflacyjnego, wzrostu dodatków stażowych, oraz odpisu funduszu nagród określonych w przepisach i regulaminach PINB.

(akta kontroli str. 1977-1982)

W latach 2022-2023 wydatki na wynagrodzenia w PINB wzrosły w §§ 401 oraz 402 z kwoty 399,9 tys. zł do 509,3 tys. zł (o 27,4%). Dane w tym zakresie za 2023 r. wykazane w sporządzonych sprawozdaniach¹²², były niezgodne z danymi zawartymi w kartotekach wynagrodzeń pracowników PINB. Według kartotek, poniesiono wydatki w 2023 r. w kwocie 214,1 tys. zł w § 401 oraz 295,3 tys. zł w § 402. W sprawozdaniach: Rb-28S (za okres od początku roku do 31 grudnia 2023 r.), Rb-50 (za IV kwartał 2023 r.), a także informacji o „Zatrudnieniu i wynagrodzeniach”, w pozycjach plan po zmianach oraz wydatki wykazano w § 401 kwotę 207,5 tys. zł (tj. kwotę wydatków o 6,6 tys. zł zaniżoną) oraz w § 402 kwotę 301,9 tys. zł (tj. kwotę wydatków o 6,6 tys. zł zawyżoną). Nieprawidłowość została opisana w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 583-609, 795, 800, 808, 3594-3635)

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że (...) *Wszystkie kwoty, a także dane wykazywane w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-50 są omawiane z Panią Główną Księgową, która informuje mnie o ewentualnych brakach środków finansowych w danym paragrafie (...).*

(akta kontroli str. 3534)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że: (...) *na kartotekach wynagrodzeń pracowników suma jest prawidłowa. Natomiast w listach płac dodatkowych wypłat, tj. nagród do*

¹¹⁸ W latach 2022-2023 r.

¹¹⁹ Po uwzględnieniu zwiększenia wynagrodzeń wynikającego z decyzji Wojewody Zachodniopomorskiego z 9 marca 2022 r. (63,6 tys. zł) oraz zmian w planie finansowym z 15 listopada oraz 30 grudnia 2022 r. (przeznaczenie łącznej kwoty 2,1 tys. zł na wydatki w innych niż §§ 401 lub 402 paragrafach klasyfikacji budżetowej).

¹²⁰ Po wyłączeniu kwot przeznaczonych na wzrost wynagrodzeń wynikających ze zwiększenia planu finansowego z 20 września 2023 r. (świadczenie motywacyjne w łącznej kwocie 6,7 tys. zł) oraz z uwzględnieniem zmian w planie finansowym z 22 listopada oraz 28 grudnia 2023 r. (przeznaczenie łącznej kwoty 1,3 tys. zł na wydatki w innych niż 401 lub 402 paragrafach klasyfikacji budżetowej).

¹²¹ Według art. 9 ust 1 pkt 3a ustawy z dnia 15 grudnia 2022 roku Ustawa budżetowa na rok 2023 (Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.), średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ustalono w wysokości 107,8%.

¹²² Sprawozdanie z wykonania planu wydatków budżetowych samorządowej jednostki budżetowej/jednostki samorządu terytorialnego (dalej: RB-28S); Sprawozdanie o dotacjach / wydatkach związanych z wykonywaniem zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami (dalej: Rb-50) oraz informacja o „Zatrudnieniu i wynagrodzeniach”. Wszystkie sprawozdania zostały podpisane przez Powiatowego Inspektora i Głównego Księgowego PINB.

wypłaty były sporządzane wypłaty zbiorczo wszystkich pracowników z § 4010 i § 4020 i zaksięgowano wypłatę § 4010 do § 4020. Suma z wykonania obydwu paragrafów jest zgodna. W przyszłości każda wypłata dodatkowa będzie sporządzana dla każdego paragrafu odrębnie, aby uniknąć powyższych sytuacji.

(akta kontroli str. 1977-1982)

W okresie objętym kontrolą w celu realizacji zadań związanych z samowolami budowlanymi, dysponowano w PINB służbowym samochodem osobowym, dwoma aparatami fotograficznymi, laserowym dalmierzem, a także trzema komputerowymi zestawami stacjonarnymi. Powiatowa Inspektor otrzymała dwukrotnie w formie dotacji celowej pomoc finansową Gminy Darłowo¹²³ w kwocie 20 000 zł w 2023 r. oraz w wysokości 10 000 zł w 2024 r., z przeznaczeniem na pokrycie kosztów współpracy i współdziałania PINB oraz dofinansowanie realizowanych zadań, w tym również związanych z samowolami budowlanymi. Ponadto występowała do Wojewody o przyznanie dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na m.in. zakup usług pocztowych i materiałów biurowych, usług konserwacyjnych sprzętu drukującego oraz pojazdu służbowego¹²⁴. W latach 2022-2023 Wojewoda zwiększył dotację celową i przyznał środki finansowe, o które wnioskowano, natomiast w 2024 r. poinformował, że przekaze stosowane informacje do GINB oraz Ministra Finansów w celu rozważenia przyznania dodatkowego limitu wydatków na finansowanie służb nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 567-569, 584-585, 589-590, 598-601, 619-626, 734-747, 748-759, 1012-1023, 1072-1089, 1295-1301, 1325-1332, 3587-3589, 7457-7461)

Dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych, zajmujących się procedowaniem spraw związanych z samowolami budowlanymi, zostało dopuszczonych do pracy pomimo braku odbycia pierwszego szkolenia okresowego w zakresie bhp, stosownie do art. 237³ § 1-2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹²⁵ w związku z § 15 ust. 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 lipca 2004 r. w sprawie szkolenia w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy¹²⁶ (przeszkolenie odbyło się odpowiednio: 112 i 708 dni po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia pracy na stanowisku). Ponadto jeden z pracowników nie posiadał aktualnego orzeczenia lekarskiego wydanego w związku z badaniami wstępnymi, stosownie do art. 229 § 4 w związku z § 1 pkt 1 Kodeksu pracy (brak orzeczenia przez 38 dni). Nieprawidłowości zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 507-533, 760-780, 1035-1040, 1042-1053, 1178-1182, 1199-1229, 1215-1229, 1254-1261, 1280-1291, 1395-1400, 1951, 3530-3548, 3561-3568, 3583-3586)

W okresie objętym kontrolą:

- nie prowadzono akt osobowych pracowników PINB¹²⁷ według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej¹²⁸, w tym: nie wyodrębniono obligatoryjnych pięciu części A-E; nie sporządzono wykazu znajdujących się w nich oświadczeń i dokumentów, a także ich nie ponumerowano (tj. nie zapewniono ich integralności i nienaruszalności); nie przechowywano

¹²³ Dalej: Gmina.

¹²⁴ W tym np.: pismami PINB.42.11.1.2022.IN z 15 czerwca w 2022 r., PINB.42.16.2023.IN z 24 lipca 2023 r., PINB.42.16.3.2023.IN z 20 września 2023 r., 5 października 2023 r., PINB.070.22.1.2024.IN z 23 lipca 2024 r.

¹²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1465 ze zm.; dalej: Kodeks pracy.

¹²⁶ Dz. U. z 2024 r. poz. 1327; dalej: rozporządzenie w sprawie szkolenia bhp.

¹²⁷ Analizy dokonano na podstawie przeprowadzonych 13 czerwca 2024 r. oględzin akt osobowych dwóch pracowników zajmujących się sprawami samowoli budowlanych oraz dokumentacji dotyczącej oceny ryzyka zawodowego.

¹²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 535; dalej rozporządzenie w sprawie dokumentacji pracowniczej.

- potwierdzenia poinformowania pracownika o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną pracą oraz zasadach ochrony przed zagrożeniami;
- nie przechowywano oświadczeń pracowników o zapoznaniu się z Kodeksem etyki pracowników PINB¹²⁹;
- nie wskazano w Regulaminie pracy PINB¹³⁰, stosownie do art. 104¹ § 1 pkt 8 Kodeksu pracy, sposobu informowania pracowników o ryzyku zawodowym, które wiąże się z wykonywaną przez nich pracą;
- nie przygotowano oceny ryzyka zawodowego dwóch pracowników zajmujących się procedowaniem spraw związanych z samowolami budowlanymi, nie zapoznano ich z ryzykiem zawodowym na stanowisku pracy, a także nie prowadzono dokumentacji dotyczącej oceny ryzyka zawodowego; wskazane obowiązki określone w art. 226 Kodeksu pracy w związku z § 39 a ust. 3 pkt 1 lit. a-e rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy¹³¹, podjęto w toku kontroli NIK (pracownicy, zostali zapoznani z oceną ryzyka zawodowego po odpowiednio 955 i 361 dniach od zatrudnienia).

Powyższe zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 760-780, 1035-1040, 1042-1051, 1178-1192, 1197-1198, 1200-1218, 1241, 1254-1279, 1393-1410, 1951, 3538-3539, 3541, 3530-3549)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

- 1.** Nie zapewniono prawidłowych lub rzetelnych działań w zakresie przygotowania i zorganizowania PINB do skutecznej realizacji zadań obejmujących zapobieganie i przeciwdziałanie samowolom budowlanym, w szczególności:
 - nie opracowano i nie wdrożono odrębnych pisemnych regulacji, odnoszących się m.in. do planowania i realizacji kontroli, metodyki wykrywania samowoli budowlanych (np. sposobów pozyskiwania informacji o istniejących samowolach), podejmowania działań prewencyjnych, a także procedur przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków;
 - nie podejmowano działań planistycznych, poprzedzonych udokumentowaną analizą ryzyka, w tym zaniechano opracowywania szczegółowych planów kontroli w terenie dotyczących samowoli budowlanych lub sprawdzania zgodności realizacji inwestycji objętych zgłoszeniem, do których właściwy organ nie wniósł sprzeciwu;
 - nie wykorzystywano, poza sygnałami o samowolach budowlanych otrzymywanymi od obywateli (głównie w formie skarg lub wniosków), innych źródeł informacji;
 - nie podejmowano działań o charakterze prewencyjnym (np. działań informacyjnych na temat przepisów prawa budowlanego);
 - nie zapewniono właściwej współpracy z innymi podmiotami, w tym: organami ścigania¹³², a także Zachodniopomorskim WINB oraz GINB, których nie

¹²⁹ Kodeks etyki pracowników Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie stanowiący załącznik nr 2 do Regulaminu Kontroli Zarządczej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sławnie (wprowadzony zarządzeniem nr 4/2010 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie z 28 grudnia 2010 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sławnie); dalej: Kodeks etyki.

¹³⁰ Z 15 grudnia 2003 r.; dalej: regulamin pracy.

¹³¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.; dalej: rozporządzenie w sprawie bhp.

¹³² M.in. nie informowano o skali zjawiska umownego poza geodezyjnego, wewnętrznego podziału nieruchomości gruntowych, a także o stwierdzonym wykroczeniu polegającym na nieprawidłowym gromadzeniu nieczystości ciekłych na działce 183/24 obręb Kopań, o którym nie poinformowano również Wójta Gminy Darłowo. Wykroczenie zostało stwierdzone w wyniku kontroli w terenie przeprowadzonej 12 lipca 2023 r. Polegało ono na odprowadzaniu i gromadzeniu nieczystości ciekłych na działce 183/24 obręb Kopań, do wkopanego w grunt pojemnika o pojemności 50 l o konstrukcji z blachy. Gromadzenie nieczystości ciekłych poza zbiornikiem

informowano o przesłankach uzasadniających przeprowadzenie kontroli działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej (tj. pomimo wpływu do Inspektoratu: 51 zgłoszeń zamiaru budowy obiektów budowlanych na działkach bez możliwości zabudowy¹³³ oraz czterech decyzji Wojewody uchylających decyzje Starosty wnoszące sprzeciw do zgłoszenia budowy obiektów budowlanych¹³⁴).

(akta kontroli str. 338, 339, 341-342, 643, 719-724, 733-736, 738-739, 741, 743-747, 899-900, 903, 1012-1018, 1062-1063, 1065-1067, 1237, 1449, 1590-1591, 1729, 1789-1793, 1827, 1829-1847, 1955, 2741-2746, 3250-3285, 3538, 3759-3780, 3858-3860, 3883-3885, 3879-3880, 4082-4087, 4094-4125, 4136-4139, 4242-5437, 5447, 5742-5508, 5536, 5588-5594, 7257-7446)

Zgodnie z 84 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 53a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, do zadań organów nadzoru budowlanego należy: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, przy czym postępowania w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy wszczynają się z urzędu. Na podstawie art. 84 a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 2 wskazanej ustawy, kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień.

Stosownie do art. 7b Kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej, struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań. Zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny. Zgodnie ze standardem B6 kontroli zarządczej, cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. Na podstawie standardu B7 kontroli zarządczej, nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań, a w przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka. Zgodnie z § 8 ust. 1 Procedury zarządzania ryzykiem, za zarządzanie ryzykiem odpowiadają Główna Księgowa i pracownicy PINB poprzez identyfikację i udokumentowanie czynników ryzyka istotnych dla osiągnięcia celów i zadań w obszarach za które są odpowiedzialni.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: (...) *jako organ powiatowy nie mamy środków ani zaplecza do przeprowadzania kampanii informacyjnych na temat przepisów prawa*

bezodpływowym stanowiło zagrożenie dla środowiska wykroczenie na podstawie art. 10 ust. 2-3 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 3a ustawy o utrzymaniu czystości.

¹³³ 51 zgłoszeń zamiaru budowy budynków gospodarczych lub zbiorników bezodpływowych zrealizowanych na 10 działkach bez możliwości zabudowy (w obrębie Koparń), głównie ze względu na zapisy miejscowego planu, wskazujące na położenie w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych (tj. 14,3% (z 70) działek objętych kontrolami PINB, badanych przez NIK). Starosta rozpatrzył je bez wniesienia sprzeciwu - zob. przypis nr 95.

¹³⁴ Dotyczyły czterech (5,7% z 70) działek (w obrębie Koparń) objętych kontrolami PINB, badanych przez NIK. Decyzje Starosty wnoszące sprzeciw do zgłoszenia budowy budynków gospodarczych i zbiorników bezodpływowych został wniesiony z powodu braku możliwości zabudowy, głównie ze względu na zapisy miejscowego planu wskazujące na położenie w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych - zob. przypis nr 97.

budowlanego w zakresie samowoli budowlanych. (...). W większości (...) działamy na sygnały obywateli. Oceniając dotychczasową sytuację mamy zbyt mały stan zatrudnienia, co powoduje m.in. ograniczenie podejmowanych działań prewencyjnych i kontrolnych. Obecnie jest spadek liczby kontroli przeprowadzonych przez PINB, ponieważ wykonywana jest obszerna sprawozdawczość oraz duża ilość spraw spornych-cywilnych, sądowych. (...) Brakuje nam prawników (...). Do organu wpływały przyjęte zgłoszenia ze Starostwa Powiatowego w Sławnie oraz wydawane pozwolenia budowę. Teren nadmorski jest terenem rozległym. Organ nie jest w stanie przy takiej liczbie pracowników i braku odpowiednich środków finansowych wykonywać dodatkowych zadań, takich jak działania prewencyjne. (...) ilość spraw już prowadzonych jest tak duża, że pracownicy są przeciążeni obowiązkami. Odnośnie braku wprowadzenia pisemnych regulacji związanych z samowolami budowlanymi wyjaśniła, że: nie ma takiej potrzeby; reguluje to ustawa Prawo budowlane oraz Kpa.

(akta kontroli str. 1012-1015, 1062-1067)

Ponadto Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: (...) plany (...) zatwierdzone przez Starostę mają charakter ogólny (...), a to oznacza, że kontrole (...) wynikające (...) z informacji sygnałnych obywateli, czy też z inicjatywy PINB, jeśli istnieje taka konieczność, będą przeprowadzone przez cały rok. (...) Organ w pierwszej kolejności realizuje te kontrole, które wyznaczają ramy czasowe i te które dotyczą nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów. (...). Głównym impulsem do przeprowadzenia kontroli jest wniosek, skarga, zawiadomienie obywateli bądź instytucji. Przy tak dużej liczbie prowadzonych spraw, nie ma możliwości zaplanowania co do dnia takiego harmonogramu - dlatego forma, która do tej pory stosowano wydaje się być odpowiednia (...). Zgodność realizacji inwestycji objętych pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem jest sprawdzana na bieżąco, głównie na podstawie składanych (...) wniosków o takie sprawdzenie (...). Nie ma tu konieczności planowania sprawdzania takiej zgodności, bo działania podejmowane przez PINB, są działaniami na wniosek (...). Czasem jednak będąc na kontroli w terenie, wybiórczo wybierane są obiekty do sprawdzenia. Wówczas po zewnętrznych oględzinach, wzywa się inwestora na wyjaśnienia (...).

(akta kontroli str. 1012-1018, 1061-1068, 1824-1827, 1952-1955)

Powiatowa Inspektor zeznała także, że: w sytuacji braku sprzeciwu Starosty, (...) nie było prawnego wymogu zawiadamiania Zachodniopomorskiego WINB o przesłankach uzasadniających przeprowadzenie na podstawie art. 84b ust. 1 w związku z ust. 4 ustawy prawo budowlane kontroli działalności Starosty (...); nie było prawnego wymogu zawiadamiania GINB o przesłankach uzasadniających przeprowadzenie kontroli działalności Wojewody, w tym z powodu wydania przez Wojewodę decyzji uchylających zaskarżone decyzje Starosty w sprawie wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia budowy. Ponadto wyjaśniła, że: (...) organ nadzoru budowlanego, (...) nie ma obowiązku zawiadomienia organów ścigania (...); gminy mają obowiązek prowadzenia ewidencji zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe (szamba) oraz ewidencji przydomowych oczyszczalni ścieków.

(akta kontroli str. 3161, 3171, 3530-3533)

Zdaniem NIK, brak właściwego przygotowania i zorganizowania PINB, w tym również w zakresie współpracy z innymi podmiotami, zmniejszał skuteczność podejmowanych działań w celu zapobiegania i przeciwdziałania samowolom budowlanym. Obniżał również efektywność prowadzonych spraw dotyczących doprowadzenia samowoli budowlanych do zgodności z obowiązującym prawem. Zaniechanie pozyskiwania wszelkiej dostępnej informacji o samowolach budowlanych, a także działań w zakresie opracowywania szczegółowych planów kontroli w terenie, ograniczał

możliwość zidentyfikowania priorytetowych działań kontrolnych oraz ewentualnych zagrożeń.

2. Nie przeprowadzono kontroli w terenie w celu ustalenia legalności wybudowanych obiektów w przypadku 205 działek gruntu¹³⁵, tj. 74,5% z 275¹³⁶ wskazanych w informacjach sygnałnych dotyczących potencjalnych samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań.

(akta kontroli str. 906-916, 1711-1717, 1829-1847, 3166-3167, 3186-3216, 7566-7576)

Zgodnie z art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego należy m.in.: nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności: zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska (lit. a); warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych (lit. b); zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (lit. c) oraz stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10 (lit. d).

Do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, przy czym kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 84 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 84a ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że kontrole zostaną przeprowadzone w pierwszym kwartale 2025 r., a powodem ich niepodjęcia był natłok spraw.

(akta kontroli str. 3159-3172)

3. Z naruszeniem miesięcznego terminu podejmowano działania w ramach i w celu załatwienia sprawy, związane z zawiadamianiem właścicieli lub inwestorów o pierwszych kontrolach, a także polegające na przeprowadzaniu kontroli w terenie. O pierwszych kontrolach w terenie w przypadku 73,9% (51) działek gruntu (z 69 objętych badaniem¹³⁷), zawiadamiano właścicieli lub inwestorów w terminie przekraczającym okres miesiąca od wpływu informacji sygnałnych o potencjalnych samowolach budowlanych¹³⁸. W 95,7% (67 z 70) działek gruntu, kontrole przeprowadzono w terminie powyżej miesiąca¹³⁹ od otrzymania ww. informacji.

(akta kontroli str. 1983-3112, 3115-3154, 3173-3185, 3186-3217)

Stosownie do przepisu art. 12 § 1 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zgodnie z art. 244 Kpa w związku z art. 237 § 1 Kpa, wniosek powinien być załatwiony bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: (...) *duży natłok wszystkich innych spraw bieżących oraz samowoli na terenie Cisowo-Kopań uniemożliwił terminowe rozpisywanie kontroli.*

(akta kontroli str. 3159-3172)

¹³⁵ Zob. przypis nr 24.

¹³⁶ Zob. przypis nr 23 i nr 24.

¹³⁷ W przypadku objętej badaniem działki 384/1 obręb Kopań nie zawiadamiano właścicieli o kontroli.

¹³⁸ Od 32 do 656 dni – zob. przypisy nr: 27; 28; 29; 30.

¹³⁹ Od 32 do 686 dni – zob. przypisy nr: 27; 33; 34; 35.

4. Bez wymaganego upoważnienia przeprowadzone zostały przez pracownika PINB czynności kontrolne w przypadku 11,4% (25¹⁴⁰ z 219 objętych badaniem) kontroli samowoli budowlanych w terenie.

(akta kontroli str. 500, 2019-2068, 2072-2079, 2084-2094, 2103-2114, 2118-2126, 2198-2201, 2209-2217, 2221-2225, 2237-2256, 2279-2284, 2289-2291, 2719-2723, 3186-3217)

Stosownie do art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego należy do zadań organów nadzoru budowlanego. Zgodnie z art. 81a ust. 1 pkt 1 i 2 tej ustawy, prawo wstępu: do obiektu budowlanego; na teren: budowy, zakładu pracy mają organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia. Na podstawie art. 81 ust. 4 wskazanej ustawy, organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych; protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego.

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że: *wskazany pracownik nie posiadał upoważnienia, ponieważ się uczył i uczestniczył w kontrolach jako obserwator.*

(akta kontroli str. 3534-3535)

Wyjaśnienia Powiatowej Inspektor nie znalazły potwierdzenia w toku kontroli NIK. W szczególności z treści protokołów kontroli PINB wynikało, że wskazany pracownik bez stosownego upoważnienia przeprowadzał kontrole w terenie, w tym prowadził czynności, a także w tym charakterze podpisywał protokoły z tych kontroli. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr 1/2023 dla pracownika PINB Powiatowa inspektor wydała 25 sierpnia 2023 r., tj. już po przeprowadzeniu przez niego 25 kontroli.

(akta kontroli str. 500, 2019-2068, 2072-2079, 2084-2094, 2103-2114, 2118-2126, 2198-2201, 2209-2217, 2221-2225, 2237-2256, 2279-2284, 2289-2291, 2719-2723, 3186-3217)

5. Kontrole zabudowanych działek gruntu przeprowadzano w sposób uniemożliwiający dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego, w tym dokonanie oceny legalności wszystkich obiektów budowlanych, m.in. w żadnym z zasadnych przypadków:

- nie dokonywano faktycznych pomiarów odległości granicy działek i obiektów budowlanych od elektrowni wiatrowych (79,5%)¹⁴¹;
- nie sprawdzano zgodności wybudowanych obiektów z miejscowym planem w zakresie: powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnych po zsumowaniu parametrów wszystkich obiektów istniejących na tej samej działce w odniesieniu do powierzchni działki geodezyjnej, a także faktycznej funkcji obiektu w odniesieniu do zapisów miejscowego planu (61,4%)¹⁴²;
- nie sprawdzano odległości obiektów wybudowanych na wydzielonej umownie parceli (części działki) od zabudowy istniejącej na całej powierzchni działki geodezyjnej (tj. innych umownych parcelach) lub nie badano wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych odległości studni do: granicy działki (§ 31 ust. 1 pkt 1) i zbiorników bezodpływowych (§ 31 ust. 1 pkt 3) lub nie

¹⁴⁰ W okresie od 21 czerwca do 24 sierpnia 2023 r., z tego: 21 czerwca 2023 r. (kontrola na działce 183/4); 8 sierpnia 2023 r. (10 kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 181/3); 10 sierpnia 2023 r. (kontrole na działkach nr: 183/4 i 183/15); 21 sierpnia 2023 r. (siedem kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr: 58/3); 24 sierpnia 2024 r. (pięć kontroli na wydzielonych umownie częściach działki nr 154/2).

¹⁴¹ W odniesieniu do 35 działek, które znajdowały się w strefie ochrony od elektrowni wiatrowych; zob. przypis nr 43.

¹⁴² Dotyczyło 27 działek; zob. przypis nr 44.

dokonywano pomiarów wysokości ogrodzeń, którymi wydzielano wewnętrzne fragmenty działek (63,6%)¹⁴³;

- nie przeprowadzono czynności kontrolnych w pełnym zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego (wynikającym z art. 84 a ust. 1-2 ustawy Prawo budowlane), w tym również nie sprawdzano faktycznego przeznaczenia, gabarytów i materiałów budowlanych obiektów wybudowanych po skutecznym zgłoszeniu Staroście, a także nie żądano map do celów projektowych oraz inwentaryzacyjnych (45,5%)¹⁴⁴.

(akta kontroli str. 1983-2644, 2657-2690, 2719-2724, 2741-2746, 2751-2754, 2759-2772, 2793-2933, 2938-3004, 3010-3018, 3024-3112, 3115-3154, 1115-1120, 3173-3185, 3186-3217, 7566-7575, 7584-7585, 7577)

Zgodnie z art. 7 Kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Według art. 84a ust. 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje m.in.: kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę; sprawdzanie wyrobów stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych w zakresie zgodności z art. 10, w szczególności wyrobów budowlanych. Ponadto organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego: badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień; sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Na konieczność wykonania obowiązku podjęcia przez Powiatową Inspektor czynności kontrolnych w pełnym zakresie określonym w art. 84a ustawy Prawo budowlane, wskazywał również biegły¹⁴⁵. Według jego opinii, należało uwzględnić powziętą przez PINB wiedzę na temat możliwości istnienia samowoli budowlanych na przedmiotowym terenie oraz niezgodności ze zgłoszonymi budowlami oraz przepisami. Ponadto biegły stwierdził m.in.: (...) dla określenia legalności obiektów należałoby przeanalizować wszystkie przeprowadzone kontrole dla danej działki ewidencyjnej (nie jej fragmentu) łącznie, przeliczając sumę powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej itp., a następnie analizując odległości pomiędzy obiektami korzystając z informacji pochodzących z poszczególnych kontroli. Przeprowadzone kontrole, w których opisano odległości od granic działek, które w rzeczywistości są granicami parceli (fragmentów tych działek), powinny zostać uznane za nieprawidłowe. Aby dokonać oceny legalności obiektów na podstawie przeprowadzonych kontroli, należy porównać te dane z aktualną mapą do celów projektowych (...) oraz wszelkich ocen dokonywać w odniesieniu do całej działki, nie zaś jej nieoficjalnie wydzielonych fragmentów. (...) Bardzo pobieżne kontrole, sprawdzające w niektórych przypadkach jedynie podstawowe gabaryty obiektu oraz ogólny sposób użytkowania obiektu, nie są (...) prawidłowe (...).

(akta kontroli str. 3936-4029)

Powiatowa Inspektor w sprawie niedokonywania: pomiarów odległości od turbin wiatrowych; sprawdzenia powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnych; sprawdzenia odległości wybudowanych obiektów lub wysokości ogrodzeń, zeznała

¹⁴³ Dotyczyło 28 działek; zob. przypis nr 46.

¹⁴⁴ Dotyczyło 20 działek; zob. przypis nr 47.

¹⁴⁵ Zob. przypis nr 48.

m.in., że: (...) taka weryfikacja (...) będzie przeprowadzona na dalszym etapie. Jeżeli procedujemy w trakcie legalizacji, żądane są dokumenty, z których będzie wynikało co jest wymagane. W przypadku legalizacji wskazanych samowoli budowlanych w miejscowościach Cisowo oraz Kopań takiej weryfikacji nie było z powodu licznych odwołań i zażaleń. Ponadto w odniesieniu do weryfikacji odległości wybudowanych obiektów, w tym odległości studni do granicy działki i zbiorników bezodpływowych, zeznała, że (...) jest to jedna działka wydzielona geodezyjnie i w obrębie tej działki podzielonej wewnętrznie nieformalnie pomiędzy współwłaścicielami, odległości nie są wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Nie jest także wymagany pomiar tych parametrów. Podczas kontroli wpisujemy odległości w przybliżeniu, w odniesieniu do granic działek wydzielonych wewnętrznie nieformalnie pomiędzy współwłaścicielami, stosując sformułowanie „około”. Odnosząc się do sprawdzania wysokości ogrodzenia zeznała m.in., że (...) według wzrokowego osądu nadzoru nie przekraczały one 2,20 m; wykonanie ogrodzenia do 2,20 m nie wymaga zgłoszenia (...). Zeznała również, że (...) Nie jest wymagane przeprowadzenie kontroli w pełnym zakresie określonym w art. 84a ustawy Prawo budowlane. Były sytuacje, jeżeli obiekt był zrealizowany niezgodnie ze zgłoszeniem, zobowiązani z własnej inicjatywy rozbierali obiekt. Nie było to odnotowywane w protokołach kontroli, ze względu na to, że obiekty powstawały na zgłoszenie. Podczas kontroli skupialiśmy się na samowolach budowlanych.

(akta kontroli str. 3530-3545)

Odnosnie braku żądania map do celów projektowych oraz inwentaryzacyjnych Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że nie widziała takiej potrzeby. Aktualna mapa do celów projektowych jest kosztowna i wymagana od inwestora. Aktualnych map inwentaryzacyjnych PINB żąda w dalszym procedowaniu.

(akta kontroli str. 3159-3172)

6. Organ nadzoru budowlanego nie wdrożył tzw. trybu naprawczego w przypadku sześciu skontrolowanych zabudowanych działek¹⁴⁶ (13,6% z 44 objętych kontrolą PINB), w tym nie wstrzymał postanowieniem prowadzenia robót budowlanych wykonywanych na podstawie zgłoszenia, z naruszeniem przepisów wynikających z miejscowego planu. Na ww. sześciu działkach, poza samowolnie wybudowanymi obiektami budowlanymi, znajdowały się również budynki gospodarcze oraz zbiorniki bezodpływowe, a zgłoszenie zamiaru ich budowy zostało przyjęte bez sprzeciwu przez Starostę, chociaż zabudowy takiej zakazywał miejscowy plan, głównie z powodu strefy ochrony od elektrowni wiatrowych.

We wskazanych przypadkach pomimo okoliczności uzasadniających podjęcie przez Powiatową Inspektor działań mających na celu usunięcie niezgodnego z prawem stanu, polegającego na wykonaniu robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, w tym również miejscowym planie, nie wstrzymano postanowieniem na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane - prowadzenia robót budowlanych wykonywanych na zgłoszenie. Tym samym nie wdrożono przewidzianego w art. 50-51 wskazanej ustawy tzw. trybu naprawczego, w tym odnośnie budowy obiektów, których pomimo zapisów o strefie ochrony od elektrowni wiatrowych - zgłoszenie zamiaru budowy zostało przyjęte bez sprzeciwu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Zgodnie z art. 50 ust.1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, w przypadkach innych niż określone w art. 48 ust. 1 lub w art. 49 f organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych wykonywanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę,

¹⁴⁶ Sześciu z 44 skontrolowanych przez PINB, w tym w obrębie Kopań oznaczonych w miejscowym planie jako: MR-1 lub MR-3, - teren zabudowy mieszkaniowo-rekreacyjnej, a także RO-1 – tereny produkcji rolnej.

projekcie zagospodarowania działki lub terenu, projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

(akta kontroli str. 1464-1470, 1983-3112, 2285, 3115-3154, 3159-3172, 3173-3217, 3374-3378, 3530-3545, 4082-4087, 4094-4125, 4136-4139, 4142-5405, 7566-7575, 7577-7585)

Powiatowa Inspektor zeznała, że (...) jeżeli zgłoszenie zostało przyjęte bez sprzeciwu, a budowa została wykonana zgodnie ze zgłoszeniem, obowiązujące przepisy nie wymagają podjęcia przez Powiatowego Inspektora działań wynikających z art. 50 lub 51 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 3530-3533)

Według opinii biegłego¹⁴⁷ (...) zakończenie procedur przed organem architektoniczno-budowlanym (...), nie zwalnia organów nadzoru z obowiązku działania (...) aby na obszarze ich właściwości istniał stan zgodny z prawem; (...) organ nadzoru posiadał wiedzę o możliwości niezgodności z przepisami budynków pobudowanych na omawianym obszarze (...); w przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru niezgodności budowanego lub wybudowanego obiektu z przepisami, można wszcząć (...) nawet pomimo dokonania skutecznego zgłoszenia bez sprzeciwu organu architektoniczno-budowlanego (...) procedurę naprawczą; (...) procedura naprawcza w analogicznym przypadku została opisana m.in. w orzeczeniu NSA z 17 stycznia 2024 r., sygn.. II OSK 973/21 (...).

(akta kontroli str. 3769)

7. Z naruszeniem miesięcznego terminu, określonego w art. 35 Kpa, załatwiano sprawy związane z rozbiórkami obiektów budowlanych, przy jednoczesnym braku zawiadamiania stron o przyczynach zwłoki, wskazywania nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia. Czas trwania ww. postępowań administracyjnych w 32 sprawach dotyczących rozbiórek samowoli budowlanych¹⁴⁸, wyniósł od 58 do 203 dni od daty ich wszczęcia wskazanej w zawiadomieniu strony, do wydania decyzji¹⁴⁹.

(akta kontroli str. 6242-7216)

Na podstawie art. 35 § 3 i 5 Kpa, załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, przy czym do terminów nie wlicza się m.in. terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo przyczyn niezależnych od organu. Zgodnie z art. 36 § 1 i 2 Kpa, o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do

¹⁴⁷ Zob. przypis nr 48.

¹⁴⁸ W tym w obrębach Kopań na działce nr: 39/23 i 39/24 (PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022), 158/91 (PINB.5160.65.2023), 181/3 (PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023); 384/1 (PINB.5160.66.2022, PINB.5160.63.2023) oraz Cisowo na działce nr: 18/9 (PINB.5160.23.2022); 559 (PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.33.2023); 523/12 (PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022); 523/14 (PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023), 540/3 (PINB.5160.111.2023), 540/6 (PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023), 540/7 (PINB.5160.45.2023), 523/10 (PINB.5160.40.2023).

¹⁴⁹ Z uwzględnieniem wynikających z art. 35 § 5 Kpa terminów przewidzianych dla dokonania określonych czynności, tj. na podstawie art. 48a ust. 1 oraz art. 48b ust. 1 ustawy Prawo budowlane odpowiednio: 30 dni na złożenie wniosku o legalizację oraz 60 dni na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych.

wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: (...) *przy sprawach samowoli budowlanych ma również zastosowanie ustawa Prawo budowlane, przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a sprawy są i były w toku (...). Nie ma możliwości załatwienia sprawy w terminie 30 dni. Art. 35 § 3 Kpa, dotyczy postępowań wyjaśniających, natomiast organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowania administracyjne i nie opiera się tylko na przepisach ustawy Kpa (...). Wszczęcie postępowań administracyjnych w sprawach następuje po przeprowadzeniu kontroli i postępowań wyjaśniających z innymi organami i stronami (...). Po przeprowadzonych kontrolach w terenie pracownicy (...) dokonują podziałów spraw na wydzielone, pojedyncze sprawy (określone obiekty). Kolejne czynności to występowanie do innych organów m.in. Wójta, Starosty oraz do osób zobowiązanych do udzielenia informacji w przedmiotowej sprawie. Powyższe informacje są niezbędne do właściwego zgromadzenia materiału dowodowego w aktach i wszczęcia postępowania. W odniesieniu do zwłoki w wysłaniu zawiadomień o wszczęciu postępowania Powiatowa Inspektor wskazała m.in., że pracownicy PINB prowadzili dużą ilość spraw.*

Ponadto Powiatowa Inspektor zeznała, m.in., że (...) *przed rozpoczęciem kontroli organ nie miał wiedzy o stanie faktycznym. (...)* Odnosnie braku wszczęcia postępowań dotyczących konkretnych obiektów budowlanych niezwłocznie po stwierdzeniu w wyniku kontroli ich wybudowania i prowadzenia czynności w ramach teczki głównej dotyczącej całej działki zeznała, że: (...) *organ zbierał dokumenty i informacje dowodowe dotyczące całej działki, ponieważ uznał to za poprawne i wystarczające.*

Zdaniem NIK za datę wszczęcia postępowania z urzędu należało przyjąć pierwszą czynność organu wobec strony lub czynność podjętą w sprawie, np. przesłuchanie świadka, przeprowadzenie kontroli¹⁵⁰. Odrębne postępowanie dotyczące konkretnego obiektu powinno być wszczęte przez PINB najpóźniej w momencie, w którym ustalił jego istnienie oraz osobę inwestora, co miało miejsce w wyniku przeprowadzonej kontroli.

(akta kontroli str. 3530-3545, 7174-7175, 7192)

8. Z naruszeniem obowiązujących przepisów sformułowano pouczenia w postanowieniach o wstrzymaniu budowy, decyzji o przywróceniu poprzedniego stanu użytkowania lub decyzjach o rozbiórce obiektów budowlanych, tj.:

- w przypadku 75% (24 z 32) ww. postanowień¹⁵¹, błędnie pouczano strony o przesłankach umożliwiających złożenie wniosku o legalizację, bezpodstawnie uzależniając tę możliwość od zgodności inwestycji z MPZP;
- w przypadku 31,3% (10 z 32) ww. decyzji¹⁵² nie pouczano stron o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, co było niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 w związku z art. 127a §§ 1-2 Kpa.

(akta kontroli str. 6335-6337, 6358, 6377, 6423, 6470, 6494, 6521, 6599, 6650, 6670, 6700, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6803-6805, 6824-

¹⁵⁰ Por. wyrok NSA z 13 października 1999 r., sygn. IV SA 1364/97, wyrok NSA z 20 stycznia 2010 r., sygn. II GSK 321/09.

¹⁵¹ Znak: PINB.5160.23.2022; PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022; PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.33.2023; PINB.5160.66.2022, PINB.5160.63.2023; PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022; PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023; PINB.5160.45.2023, PINB.5160.65.2023, PINB.5160.111.2023, PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023.

¹⁵² Znak: PINB.5161.3.2022, PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023, PINB.5160.111.23, PINB.5160.166.23.

6826, 6843-6845, 6861, 6887, 6918, 6974, 7003, 7026, 7042-7045, 7053, 7057-7058, 7066, 7085, 7097, 7107, 7115, 7141, 7153-7155, 7213-7216)

Zgodnie z art. 9 Kpa, organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego; organy czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek.

Zgodnie z art. 48 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, w postanowieniu o wstrzymaniu budowy informuje się m.in. o możliwości złożenia wniosku o legalizację obiektu budowlanego lub jego części oraz o konieczności wniesienia opłaty legalizacyjnej. Na podstawie art. 48a ust. 1 wskazanej ustawy, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu budowy inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego może złożyć wniosek o legalizację.

Na podstawie art. 107 § 1 pkt 7 Kpa, decyzja zawiera pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Zgodnie z art. 127 a §§ 1-2 wskazanej ustawy, przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna.

Powiatowa Inspektor w sprawie błędnego pouczenia stron o przesłankach umożliwiających złożenie wniosku o legalizację wyjaśniła m.in., że: (...) *oczywiste omyłki pisarskie w postanowieniach o wstrzymaniu budowy spowodowane były natłokiem spraw prowadzonych w tym czasie przez pracowników inspektoratu; (...) pomimo zaistniałych oczywistych omyłek niektóre zobowiązane osoby złożyły wnioski o legalizację w ustawowym terminie (...).*

(akta kontroli str. 3543, 7170-7171, 7182)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła ponadto, że: (...) *Strony zostały pouczone o możliwości złożenia odwołań od decyzji w terminie 14 dni od daty otrzymania decyzji (...). W tych postępowaniach większość zobowiązanych osób korzystała z możliwości do składania odwołań i akta spraw zostały przekazane do organu drugiej instancji (...).*

(akta kontroli str. 7173-7147, 7191-7192)

Zdaniem NIK prawidłowe pouczenie ma istotne znaczenie dla spełnienia obowiązku należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego.

9. W 11 postępowaniach organ nie podjął rzetelnych czynności w celu ustalenia, czy osoby do których skierowano postanowienie o wstrzymaniu budowy i nałożeniu obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych¹⁵³ lub decyzje rozbiórkowe¹⁵⁴, były podmiotami zobowiązanymi do wykonania określonych obowiązków w formie nakazów i zakazów, w sytuacji gdy ze zgromadzonych w sprawie dowodów, nie wynikało kto i kiedy wznosił objęte procedowaniem obiekty budowlane lub czy miały one prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

¹⁵³ W postępowaniu PINB.5160.66.2022 dotyczącym samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego na działce 384/1 w obrębie Kopań (zlokalizowanej na terenie przeznaczonym w miejscowym planie pod łąki, pastwiska i nieużytki bez zabudowy), w którym prowadzono lokal gastronomiczny.

¹⁵⁴ Decyzje: PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.33.2023, PINB.5160.45.2023, PINB.5160.63.2023, PINB.5160.111.23, PINB.5160.135.23, PINB.5160.163.23 oraz PINB.5160.66.2022.

(akta kontroli str. 2793-2845, 6450-6482, 6483-6511, 6556-6632, 6633-6659, 6773-6790, 6850-6875, 6959-6989, 6990-7015, 7046-7058, 7059-7072, 7119-7145).

Na podstawie art. 52 ust. 1 ustawy Prawo budowlane obowiązki, w formie nakazów i zakazów, określone w postanowieniach i decyzjach, nakłada się na inwestora. Jeżeli roboty budowlane zostały zakończone lub wykonanie postanowienia albo decyzji przez inwestora jest niemożliwe, obowiązki te nakłada się na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 7 Kpa, w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności, z urzędu lub na wniosek stron podejmują wszelkie czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *w uzasadnieniach decyzji znajdują się dane, dotyczące właścicieli (inwestorów) rozpatrywanych obiektów budowlanych, którzy zostali określani w dniu kontroli. Wszyscy współwłaściciele zostali określani na etapie zawiadomień o kontroli na podstawie danych dostępnych w Starostwie. Wymienieni są jako strony postępowania (...). Nie zdarzyło się, że organ błędnie określił zobowiązanych (choć były przypadki, że w trakcie postępowania zmienił się właściciel – zbyto działki) (...). W przytoczonych postępowaniach administracyjnych określono obiekty budowlane, jak i ich właścicieli (inwestorów – posiadających, np. przyczepę typu holenderskiego (...)); Powiatowy Inspektor zobowiązany jest wydawać postanowienia bądź decyzję na osobę, która dopuściła się samowoli budowlanej. Ponadto Powiatowa Inspektor zeznała, że (...) nie ma podstaw prawnych nakładających obowiązek wskazywania w uzasadnieniu faktycznym decyzji, dlaczego dany współwłaściciel, na którego wystawiono decyzję, jest zobowiązany do rozbiórki obiektu, a osoba zobowiązana do rozbiórki jest wskazana w uzasadnieniu. Powiatowa Inspektor zeznała również, że wskazane postępowania dotyczyły pierwszych kontroli, w których nie pytano się czy osoby do których skierowano decyzje rozbiórkowe są rzeczywistymi inwestorami. Obecnie takie dane są ustalane, poprzez żądanie np. aktów notarialnych i zadawanie inwestorom pytań odnośnie roku wybudowania obiektów.*

(akta kontroli str. 3530-3545, 7171-7172, 7183-7184)

Powiatowa Inspektor w sprawie postępowania PINB 5160.66.2022 wyjaśniła m.in., że: *w toku prowadzonego postępowania odwoławczego (...) postanowienia zostały wyeliminowane z obrotu prawnego (...). Do wniosku o przeprowadzenie kontroli (...) załączono dokumentację od Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Sławnie. Z dokumentacji wynikało, że zakład (...) prowadzi wymieniona tam osoba fizyczna oraz wskazano ją jako właściciela obiektu. Na tej podstawie organ uznał, że jest ona jest inwestorem przedmiotowego obiektu (...). Ponadto Powiatowa Inspektor zeznała, że nie podejmowano dodatkowych działań w celu ustalenia inwestora z uwagi na to, że uznano adresata postanowień za ten podmiot, co było wystarczające (...). Organ nie podejmował dodatkowych działań wyjaśniających i nie ustalał innych podmiotów, które mogłyby być potencjalnym inwestorem, a umowa użyczenia dawała wystarczającą podstawę do uznania wskazanych w decyzji osób za inwestorów.*

(akta kontroli str. 3530-3545, 7170, 7181-7182)

Zdaniem NIK przepis art. 52 ust. 1 ustawy Prawo budowlane wskazuje na istotną rolę działań podejmowanych w celu prawidłowego ustalenia adresata obowiązków w formie nakazów określonych w postanowieniach o wstrzymaniu budowy i o nałożeniu obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych, a także decyzji o rozbiórce. Obok ustalenia podmiotu, który ma prawo do dysponowania nieruchomością, konieczne są inne działania, m.in. w celu zweryfikowania, kiedy na przedmiotowej działce powstał obiekt budowlany.

10. Uzasadnienia faktyczne objętych badaniem decyzji, wbrew wymogom określonym w art. 107 § 3 Kpa, nie zawierały faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, w tym:

10.1) w trzech przypadkach nie wskazano faktu ustalenia, że na działkach zostały wybudowane obiekty, których dotyczyły decyzje oraz kiedy i w wyniku jakich czynności do tego doszło¹⁵⁵.

(akta kontroli str. 6384-6385, 6426-6427, 6527-6528)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że w przytoczonych decyzjach o nakazach rozbiórek (...), określono lokalizację i rodzaje obiektów budowlanych objętych rozbiórkami. Faktycznie w uzasadnieniach decyzji nie ma zapisu o terminie i ustaleniach podjętych podczas kontroli (...). Jednakże należy zauważyć, że takie informacje zostały zawarte w postanowieniach o wstrzymaniu budowy obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 7171, 7183)

10.2) W jednej decyzji¹⁵⁶ nie podano, że przed wybudowaniem obiektu Starosta wydał sprzeciw w sprawie zgłoszenia, co stanowiło podstawę uznania przez PINB, że obiekt powstał w wyniku samowoli budowlanej.

(akta kontroli str. 7039-7041)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że wskazano tą okoliczność w uzasadnieniu postanowienia o wstrzymaniu budowy, wobec czego nie powielano tej informacji w decyzji.

(akta kontroli str. 7171, 7182)

10.3) W jednym postępowaniu¹⁵⁷ nie wskazano, że organ powziął informację o samowoli budowlanej w wyniku kontroli na działce, przeprowadzonej po dokonaniu zgłoszenia tego obiektu do Starosty i przed rozpatrzeniem przez niego sprawy. Ponadto nie podano przyczyn dla których uznano obiekt za samowolę budowlaną i nie wskazano, że przed wydaniem decyzji Starosta wniósł sprzeciw w sprawie zgłoszenia.

(akta kontroli str. 7144-7145)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że (...) *pracownicy przeprowadzili kontrolę (...) i przedmiotowe obiekty były wybudowane. W związku z tym nie powołano się na sprzeciw Starosty (...).*

(akta kontroli str. 7171, 7183)

10.4) W żadnym z badanych postępowań¹⁵⁸, w uzasadnieniach 32 decyzji organ nie wskazał bezpośrednio faktu ustalenia inwestorów lub liczby współwłaścicieli danej działki według informacji z rejestru gruntów, przy czym w 78,1% (25)¹⁵⁹ przypadków po ustaleniu, że działka była współwłasnością większej liczby osób, nie wskazano podstawy faktycznej i prawnej nałożenia nakazów rozbiórki obiektu budowlanego tylko na niektórych z nich, z powołaniem się wprost na dowody, które takie

¹⁵⁵ PINB poprzestał jedynie na informacji, że po wszczęciu postępowania dotyczącego obiektu, wstrzymaniu budowy i nałożeniu obowiązku doręczenia dokumentów legalizacyjnych, inwestorzy nie przedłożyli wymaganej dokumentacji (decyzje: PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022).

¹⁵⁶ PINB.5160.65.2023

¹⁵⁷ PINB.5160.163.2023

¹⁵⁸ Decyzje nr: PINB.5160.26.2022, PINB.5160.27.2022, PINB.5160.63.2022, PINB.5160.65.2023, PINB.5160.135.2023, PINB.5160.137.2023, PINB.5160.139.2023, PINB.5160.140.2023, PINB.5160.141.2023, PINB.5160.163.2023, PINB.5160.166.2023, PINB.5160.66.2022, PINB.5160.63.2023, PINB.5160.23.2022, PINB.5160.58.2022, PINB.5160.62.2022, PINB.5160.69.2022, PINB.5160.33.2023, PINB.5160.79.2022, PINB.5160.81.2022, PINB.5160.2.2023, PINB.5160.4.2023, PINB.5160.8.2023, PINB.5160.13.2023, PINB.5160.35.2023, PINB.5160.36.2023, PINB.5160.111.2023, PINB.5160.18.2023, PINB.5160.19.2023, PINB.5160.20.2023, PINB.5160.45.2023, PINB.5160.40.2023.

¹⁵⁹ Zob. przypis nr 75.

rozstrzygnięcie uzasadniały (w szczególności protokoły czynności terenowych i protokoły wyjaśnień).

(akta kontroli str. 6475-6477, 6496-6498, 6651-6653, 6684-6686, 6708-6710, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6803-6805, 6824-6827, 6843-6845, 6863-6864, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6976-6977, 7057-7058, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7116-7118, 7144-7145, 7154-7155).

10.5) W 78% (25) przypadków¹⁶⁰ rozstrzygnięcie decyzji nie zawierało uzasadnionego w kontekście całej sprawy, wystarczająco precyzyjnego opisu obiektów budowlanych, których rozbiórkę nakazano, w tym podania ich dokładnych parametrów oraz umiejscowienia.

(akta kontroli str. 6361-6362, 6384-6385, 6426-6427, 6475-6477, 6496-6498, 6527-6528, 6651-6653, 6684-6696, 6727-6729, 6744-6746, 6780-6782, 6803-6805, 6863-6864, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6976-6977, 7004-7005, 7039-7041, 7057-7058, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7154-7155)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *założone akta spraw, odnoszą się do konkretnego, opisanego obiektu budowlanego, dlatego też prowadzący postępowanie, jak i osoba zobowiązana wie jakiego obiektu, dotyczy wydany nakaz rozbiórki. W każdej decyzji określono: rodzaj obiektu, jego charakterystykę i wymiary.*

Zdaniem NIK dla prawidłowości orzeczonego następnie nakazu rozbiórki konieczne jest precyzyjne wskazanie elementów objętych tym nakazem. Niezbędne jest więc, aby wszystkie rozstrzygnięcia w procedurze legalizacyjnej były jednoznaczne. Wszelkie nieścisłości mogą powodować wątpliwości w przypadku ewentualnego wykonania zastępczego na etapie postępowania egzekucyjnego, a także wprowadzać niepewność co do zakresu obowiązku nałożonego przez organ administracji na jednostkę¹⁶¹. Ma to szczególne znaczenie w związku z dużą liczbą samowoli budowlanych na działkach stanowiących współwłasność wielu osób w badanych sprawach.

(akta kontroli str. 7175-7176, 7193)

10.6) W jedynym postępowaniu¹⁶² dotyczącym samowolnej zmiany sposobu użytkowania obiektu, PINB nie wskazał w rozstrzygnięciu decyzji nakazującej przywrócenie poprzedniego sposobu użytkowania, liczby obiektów oraz do których budynków gospodarczych decyzja się odnosi¹⁶³. W decyzji tej PINB nie przytoczył także treści przepisów ustawy Prawo budowlane, a poprzestał jedynie na powołaniu podstawy prawnej, podczas gdy zgodnie z art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie prawne powinno zawierać wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa.

(akta kontroli str. 6335-6337)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *kontrola obiektów (...) została przeprowadzona w dniu 26 października 2022 roku. W protokole czynności (...) określono jakie obiekty budowlane, znajdują się na przedmiotowej działce. W uzasadnieniu postanowienia (...), określono: „w obu budynkach...”. Ponadto postępowanie w tej sprawie zostało zakończone. Osoby zobowiązane doprowadziły obydwa obiekty do stanu zgodnego ze zgłoszeniem.*

(akta kontroli str. 7172, 7183-7184)

¹⁶⁰ Zob. przypis nr 76.

¹⁶¹ Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia II SA/Gd 590/22.

¹⁶² PINB.5161.3.2022

¹⁶³ Rozstrzygnięcie ograniczało się do wskazania, że dotyczy bliżej nieokreślonych co do liczby i tożsamości budynków gospodarczych, których sposób użytkowania samowolnie zmieniono na budynki rekreacji indywidualnej.

Zdaniem NIK uzasadnienie decyzji (zawierające m.in. parametry obiektów budowlanych) lub protokoły kontroli obiektów, nie mogą zastępować rozstrzygnięcia decyzji. Stanowisko takie potwierdza również orzecznictwo, wskazujące jednocześnie, że uzasadnienie służy jedynie wyjaśnieniu rozstrzygnięcia, stanowiącego dyspozytywną część decyzji¹⁶⁴.

11. W 71,9% (23 z 32) decyzjach o rozbiórze, wydanych w ramach wszczętych z urzędu postępowań dotyczących samowoli budowlanych¹⁶⁵, ujawniono dane podmiotu, który wnioskował o przeprowadzenie kontroli ww. samowoli, co stanowiło naruszenie art. 8 § 1 w związku z art. 225 § 1 i 2 Kpa.

(akta kontroli str. 6620-6622, 6684-6686, 6708-6710, 6727-6729, 6744-6746, 6766-6769, 6780-6782, 6802-6805, 6824-6827, 6843-6845, 6899-6901, 6923-6925, 6953-6954, 6976-6977, 7039-7041, 7057-7058, 7068-7070, 7087-7089, 7098-7099, 7108-7109, 7116-7118, 7144-7145, 7154-7155).

Zgodnie z art. 8 § 1 Kpa, organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Według art. 225 § 1 i 2 Kpa, nikt nie może być narażony na jakiegokolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych, a organy państwowe, organy jednostek samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych są obowiązane przeciwdziałać hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła, że podmiot, na wniosek którego prowadzono czynności kontrolne (...) *jest instytucją publiczną (...). Organ nie widzi przeciwwskazań do jasnego określenia na czyj wniosek prowadzone są czynności kontrolne na terenie miejscowości Kopań – Cisowo. S(...) nagłośniło sprawę w różnych instytucjach, mediach oraz Internecie. Osoby z S(...) wielokrotnie przyjeżdżały na rozpatrywany teren i rozmawiały z osobami, które tam przebywały (pracownicy PINB powzięli takie informacje podczas prowadzonych kontroli). Stąd niektórzy uczestnicy postępowań doskonale wiedzą jakie osoby tworzą S(...) (więc nie są to osoby anonimowe). PINB nie wskazał osoby fizycznej.*

(akta kontroli str. 7169, 7181)

Zdaniem NIK, nie było uzasadnione podawanie adresatom decyzji rozbiórkowych, danych podmiotu wnioskującego o kontrolę samowoli budowlanych, która stanowiła podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego. Informacje te nie miały znaczenia dla prowadzonych postępowań oraz ich rozstrzygnięć. Ujawnienie tej informacji podważało zaufanie do władzy publicznej i stało w sprzeczności z obowiązkiem PINB do przeciwdziałania hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków. Mogło także powodować negatywne konsekwencje dla osób działających w imieniu tego podmiotu lub osób im bliskich.

12. Procedowanie spraw prowadzonych na podstawie przepisów Kpa nie zostało zorganizowane z dochowaniem obowiązujących przepisów tej ustawy lub przepisów wykonawczych, tj.:

¹⁶⁴ Por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 2001 roku, sygn. II SA 924/01, wyrok NSA z dnia 3 listopada 2000 roku, sygn. IV SA 13/98, wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. III SA/Kr 1807/12.

¹⁶⁵ Zob. przypis nr 80.

- akta kontrolowanych postępowań¹⁶⁶ dotyczących samowoli budowlanych, w 12,5 % (4) przypadkach nie zawierały metryki sprawy, podczas gdy wymóg jej założenia został określony w art. 66a § 1 i 3 Kpa - metryka sprawy wraz z dokumentami, do których odsyła, stanowi obowiązkową część akt sprawy i jest na bieżąco aktualizowana;
(akta kontroli str. 6959-6989, 7110-7155)
- wbrew postanowieniom § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków, przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków, przyjmowanie i koordynowanie skarg i wniosków nie zostało powierzone wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi¹⁶⁷;
(akta kontroli str. 337, 340, 350-356, 481-501, 734-747, 935-945, 960-1010, 1012-1018, 1061)
- w siedzibie PINB nie umieszczono informacji wskazującej komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących i rozpatrujących skargi i wnioski, co było niezgodne z § 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków¹⁶⁸;
(akta kontroli str. 358)
- wbrew przepisom art. 253 § 1 w związku z § 3 Kpa, nie ustalono dnia, w którym przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków miałyby się odbywać po godzinach pracy (przynajmniej raz w tygodniu)¹⁶⁹;
(akta kontroli str. 358-364, 1060)
- z naruszeniem art. 254 Kpa, w latach 2022-2024 (do 30 czerwca) w rejestrze skarg i wniosków nie odnotowano 92,6% (tj. 25¹⁷⁰ z 27 objętych badaniem¹⁷¹) informacji sygnałnych dotyczących samowoli budowlanych z okolic miejscowości Cisowo i Kopań, a także związanych z nimi pism i innych dokumentów wpływających do PINB informacji sygnałnych zawierających wnioski o podjęcie kontroli dotyczących powstania potencjalnych samowoli budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań.
(akta kontroli str. 644-700, 879-920, 935-1011, 1411-1823, 1829-1847, 7566-7576)

¹⁶⁶ PINB.5160.45.2023, PINB.5160.141.23, PINB.5160.163.23, PINB.5160.166.23

¹⁶⁷ W okresie objętym kontrolą nie ustalono pisemnie wewnętrznych procedur dotyczących skarg i wniosków, wskazano jedynie w regulaminie organizacyjnym, że do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora należy podpisywanie odpowiedzi na skargi i wnioski (§ 5 ust.1 lit. j tiret piąte). Ponadto Powiatowa Inspektor upoważniła pisemnie dwóch pracowników (w okresie od 30 września 2016 r. oraz od 2 stycznia 2018 r.) do m.in. podpisywania odpowiedzi na skargi i wnioski w imieniu organu, podczas nieobecności Powiatowej Inspektor, jak również na jej polecenie.

¹⁶⁸ Ustalono w wyniku oględzin siedziby PINB dokonanych 31 stycznia 2024 r.

¹⁶⁹ Na stronie internetowej PINB (<http://www.pinb.powiatslawno.pl/>) opublikowano informację, o przyjmowaniu w sprawach skarg i wniosków w czwartki w godzinach od 8:00 do 11:00, po wcześniejszym telefonicznym lub osobistym ustaleniu terminu spotkania.

¹⁷⁰ Pisma: K001/2022-39/24i23; K002/2022-181/3; K003/2022-154/2; C004/2022-521/32; C005/2022-521/47i48; K006/2022-174/47i48; C007/2022-533/6; K008/2022-158/90i91i92; C009/2022-523/12; C010/2022-523/14; C011/2022-523/10; K012/2022-174/39; K013/2022-167/28; C014/2022-540; K016/2022-64/1; K017/2023-183; C018/2023-533; K019/2023-58; wniosek z 12 listopada 2022 r. o przeprowadzenie kontroli obiektu na działce 384/1 w obrębie Kopań; informacja z 3 stycznia 2024 r. o nieprawidłowościach i nowych obiektach budowlanych na działce 384/1 w obrębie Kopań; wniosek z 23 listopada 2022 r. o kontrolę budynków na działce 181/1 w obrębie Kopań; informacja z 23 października 2022 r. o powstawaniu samowoli budowlanych; Informacja o nieprawidłowościach, wniosek o kontrolę z 23 sierpnia 2023 r. na działce 18/9 w obrębie Cisowo; pismo Wójta Gminy Darłowo GI 6740.169.2022 z 29 listopada 2022 r. o potencjalnych samowolach na 69 działkach z obrębów Cisowo oraz zbiornikach bezodpływowych na ogółem 291 działkach z obrębów Cisowo oraz Kopań; pismo Wójta Gminy Darłowo GI 6740.79.2023 z 20 lipca 2023 r. o potencjalnych samowolach na 46 działkach z obrębów Cisowo.

¹⁷¹ Badaniem objęto 25 informacji wymienionych w przypisie nr 170 oraz dwie informacje przekazane w zawiadomieniu o nieprawidłowościach i wniosku o kontrolę z 6 lipca 2022 r., a także we wniosku z 20 września 2022 r. w sprawie przeznaczenia obiektów budowlanych.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że do każdego postępowania administracyjnego są zakładane na bieżąco metryki sprawy, które są utrwalone w wersji komputerowej. W przypadku zakończonych postępowań administracyjnych metryki są drukowane i udostępnione w aktach danej sprawy. Przedmiotowe sprawy nie są zakończone.

W sprawie powierzenia prowadzenia spraw skarg i wniosków wyjaśniła m.in., że: postępowanie w sprawach skarg i wniosków jest bardzo uproszczone i ma charakter uniwersalny zarówno ze względu na podmiot (prawo do złożenia skargi / wniosku przysługuje każdemu), jak i przedmiot (skargi / wnioski mogą dotyczyć w istocie wszystkiego). Skargi i wnioski można złożyć od poniedziałku do piątku w siedzibie organu (...) może to być w formie: papierowej lub ustnie do protokołu (...); można wysłać pocztą tradycyjną, za pomocą platformy e-PUAP; informacja jest również na stronie internetowej (...).

Wyjaśniła również, że pokoje pracowników są oznakowane poprzez umieszczenie na drzwiach i obok informacji o pracownikach oraz zakresach obowiązków (...). Natomiast na drzwiach pokoju nr 78 jest informacja, że są przyjmowani interesanci w godzinach 8:00 do 11:00. Na drzwiach pokoju nr 79 również jest informacja o przyjmowaniu interesantów w godz. 7:30 do 15:30 a we wtorki od 7:30 do 17:30.

Wyjaśniła także: (...) w każdy dzień interesantów są przyjęcia. Wniosek można osobiście złożyć w organie nadzoru budowlanego w Sławnie. Można też wysłać pocztą tradycyjną, pocztą elektroniczną (...) Istnieje też możliwość kontaktu (...) przez telefon (...). Jesteśmy dostępni poniedziałek 7:30 do 17:30 i od wtorku do piątku od 7:30 do 15:30.

Ponadto wyjaśniła, że (...) zarejestrowanie informacji sygnałnych nastąpiło w teczkach samowoli budowlanej pod numerem, np. PINB.5160.24.2022 - zgodnie z jednolitym rzeczowym wykazem akt (...). Wniosek sygnałny jest przypisany do samowoli budowlanej. W rejestrze skargi i wniosków rejestrowane były skargi, które nie wymagały przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i kontrolnego, a więc można było na nie niezwłocznie odpowiedzieć.

(akta kontroli str. 359-364, 1061-1063, 7177, 7194, 1824-1828, 1952-1955)

13. Procedowanie spraw w związku z pismami sygnalizującymi potencjalne samowole budowlane, odbywało się w latach 2022-2024 (do 30 czerwca) z naruszeniem przepisów Kpa określających terminy ich prowadzenia oraz udzielenia odpowiedzi, tj.:

- w 7% (2¹⁷² z 27¹⁷³) przypadków nie udzielono żadnej odpowiedzi, a w 65,4% (17) przypadkach¹⁷⁴ - które nie wymagały zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień,

¹⁷² W tym w przypadku pism: K013/2022-167/28 (wpływ 20 października 2022 r.); C014/2022-540 w zakresie działek 540/6, 540/7, 540/8 obręb Cisowo (wpływ 20 października 2022 r.).

¹⁷³ Analizą NIK objęto 27 informacji sygnałnych informacji sygnałnych/ wniosków o kontrolę potencjalnych samowolach budowlanych w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, które wpłynęły do PINB w latach 2022-2024 (do 30 czerwca) oraz 26 odpowiedzi udzielone na te pisma.

¹⁷⁴ W tym w przypadku pism: K001/2022-39/24i23 po upływie 27 dni (wpływ do PINB 29 września 2022 r.; odpowiedź nadana 26 października 2022 r.); K002/2022-181/3 oraz K003/2022-154/2 po upływie 91 dni (wpływ do PINB 29 września 2022 r.; odpowiedź nadana 29 grudnia 2022 r.); C004/2022-521/32, C005/2022-521/47i48, K006/2022-174/47i48 po upływie 22 dni (wpływ 4 października 2022 r.; odpowiedź nadana 26 października 2022 r.); C007/2022-533/6 po upływie 90 dni (wpływ 4 października 2022 r.; odpowiedź nadana 2 stycznia 2023 r.); K008/2022-158/90i91i92 po upływie 22 dni (wpływ 4 października 2022 r.; odpowiedź nadana 26 października 2022 r.); C009/2022-523/12, C010/2022-523/14, C011/2022-523/10 po upływie 83 dni (wpływ 11 października 2022 r.; odpowiedź nadana 2 stycznia 2023 r.); C014/2022-540 po upływie 70 dni (wpływ 20 października 2022 r.; w zakresie działek nr 540/1, 540/2, 540/3, 540/4, 540/9, obręb Cisowo odpowiedź nadana 29 grudnia 2022 r.), pismo (...) dotyczące obiektów budowlanych na działce 384/1 obręb Kopań po upływie 24 dni (wpływ 16 stycznia 2024 r.; odpowiedź nadana 29 lutego 2024 r.); wniosek (...) o kontrolę budynków na działce 181/1 obręb Kopań po upływie 16 dni (wpływ 23 listopada 2022 r.; odpowiedź nadana 9 grudnia 2022 r.); zawiadomienie (...) o nieprawidłowościach wraz z wnioskiem o kontrolę zabudowy na działkach 13/6, 13/7, 13/8 obręb Cisowo, po upływie 60 dni (wpływ 7 lipca 2022 r.; odpowiedź nadana 5 września 2022 r.); wniosek (...) o informację dotyczącą działki 16/15 obręb Cisowo, po upływie 15 dni (wpływ 22 września 2022 r.; odpowiedź nadana 7 października 2022 r.); Wójta GI 6740.79.2023 informujące o nieprawidłowościach oraz wniosek o sprawdzenie obiektów budowlanych na 46 działkach z obrębu Cisowo oraz w zakresie zbiorników

informowano wnioskodawców m.in. o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku - w terminie od 15 do 91 dni od ich wpływu do PINB, podczas gdy na podstawie art. 244 § 1 Kpa, w sprawie terminu załatwiania wniosków stosuje się przepis art. 237 § 1, który określa, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, przy czym sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie;

- w 33,3% (9¹⁷⁵ z ww. 27) przypadkach, pomimo niemożności załatwienia wniosku w terminie określonym w art. 244 § 1, tj. nie później niż w ciągu miesiąca, Powiatowa Inspektor wbrew przepisom art. 245 Kpa nie zawiadomiła w tym terminie wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku;
- w 74% (20 z ww. 27) przypadków¹⁷⁶ nie poinformowano wnioskodawcy o przeprowadzonych kontrolach, podczas gdy zgodnie z art. 244 § 2 wskazanej ustawy o sposobie załatwienia wniosku zawiadamia się równocześnie wnioskodawcę, a ponadto Powiatowa Inspektor w udzielnych odpowiedziach wskazywała, że po zakończeniu czynności wyjaśniających poinformuje o ewentualnym naruszeniu obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 879-920, 1411-1809, 1824-1847, 1952-1955, 1971-1974)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: na pisma nie udzielono odpowiedzi ze względu na przeoczenie i niedopatrzenie. Wyjaśniła również, że *załatwienie (...) spraw wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. (...). Pracownicy (...) Inspektoratu (...) prowadzili dużą ilość spraw. W miarę możliwości podejmowano i realizowano czynności kontrolne oraz weryfikowano informacje sygnałne. W przypadku, gdy sprawa nie wymaga zbierania dowodów, informacji czy wyjaśnień – załatwiano ją bez zbędnej zwłoki. Nigdzie w przepisach nie ma informacji, że to musi być, np. na trzeci dzień (...).* Ponadto w sprawie nieinformowania wnioskodawcy o przeprowadzonych kontrolach, wyjaśniła m.in., że wnioskodawca nie jest stroną w postępowaniach administracyjnych.

(akta kontroli str. 1824-1828, 1952-1955)

14. W regulaminie organizacyjnym nie określono wymaganego szczegółowego zakresu zadań Inspektoratu, obejmującego:

- inicjowanie, planowanie i przeprowadzanie inspekcji/kontroli; ujawnianie nieprawidłowości i postępowanie po ich wykryciu, w tym również w aspekcie obiektów samowolnie wybudowanych – w obszarze działalności kontrolnej

bezodpływowych na 19 działkach z obrębu Cisowo, po upływie 37 dni (wpływ 25 lipca 2023 r.; odpowiedź nadana 31 sierpnia 2023 r.).

¹⁷⁵ W tym w przypadku pism: K002/2022-181/3 oraz K003/2022-154/2 (wpływ do PINB 29 września 2022 r.; odpowiedź nadana 29 grudnia 2022 r., tj. po upływie 91 dni.); C007/2022-533/6 (wpływ 4 października 2022 r.; odpowiedź nadana 2 stycznia 2023 r., tj. po upływie 90 dni.), C009/2022-523/12, C010/2022-523/14, C011/2022-523/10 (wpływ 11 października 2022 r.; odpowiedź nadana 2 stycznia 2023 r., tj. po upływie 83 dni.); C014/2022-540 (wpływ 20 października 2022 r.; w zakresie działek nr 540/1, 540/2, 540/3, 540/4, 540/9, obręb Cisowo odpowiedź nadana 29 grudnia 2022 r., tj. po upływie 70 dni); zawiadomienie (...) o nieprawidłowościach wraz z wnioskiem o kontrolę zabudowy na działkach 13/6, 13/7, 13/8 obręb Cisowo, (wpływ 7 lipca 2022 r.; odpowiedź nadana 5 września 2022 r., tj. po upływie 60 dni.); Wójt Gminy Darłowo GI 6740.79.2023 tj. informacji o nieprawidłowościach oraz wniosku o sprawdzenie obiektów budowlanych na 46 działkach z obrębu Cisowo oraz w zakresie zbiorników bezodpływowych na 19 działkach z obrębu Cisowo, (wpływ 25 lipca 2023 r.; odpowiedź nadana 31 sierpnia 2023 r., tj. po upływie 37 dni).

¹⁷⁶ W tym w przypadku pism: K001/2022-39/24i23; K002/2022-181/3, K003/2022-154/2, C004/2022-521/32, C005/2022-521/47i48, K006/2022-174/47i48, C007/2022-533/6, K008/2022-158/90i91i92, C009/2022-523/12, C010/2022-523/14, C011/2022-523/10, K012/2022-174/39, K013/2022-167/28 C014/2022-540, K016/2022-64/1, K017/2023-183, C018/2023-533, K019/2023-58, wniosek (...) o przeprowadzenie kontroli obiektu na działce 384/1(email z 12 listopada 2022), wniosek (...) o kontrolę budynków na działce 181/1 obręb Koparń (wpływ 23 listopada 2022 r.).

i inspekcyjnej dotyczącej m.in. kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego uregulowanej w §11 tego regulaminu;

- rodzaj i sposób współpracy dotyczącej m.in.: uzgadniania planów kontroli, wspólnych działań kontrolnych, wymiany informacji o wynikach kontroli, w tym ewentualnych nieprawidłowościach – w obszarze współdziałania z organami kontroli państwowej, organami administracji architektoniczno-budowlanej i władzami samorządowymi (§ 11 pkt 11);
- rodzaj, terminowość oraz sposób prowadzenia sprawozdawczości i analizy wniosków z tej działalności – w obszarze przygotowywania sprawozdań, ocen oraz bieżących informacji z powierzonych zadań (§ 11 pkt 12).

Ponadto nierzetelnie określono dwa z trzech rodzajów stanowisk pracy, które w treści regulaminu organizacyjnego (stanowiska: ds. inspekcji, kontroli obowiązkowych i orzecznictwa – § 6 ust.1 pkt 1 oraz ds. organizacyjno-administracyjnych – § 6 ust. 1 pkt 3), nie odpowiadały stanowiskom określonym w obowiązującym do 17 października 2024 r. schemacie organizacyjnym PINB (wskazano: stanowiska ds. inspekcji i orzecznictwa oraz stanowiska ds. administracyjno-kancelaryjnych).

(akta kontroli str. 349-357)

Zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego określa powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w regulaminie organizacyjnym.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *Powiatowy Inspektor (...) zobowiązany jest do stosowania przede wszystkim ustawy Prawo budowlane jak i Kodeksu postępowania administracyjnego. (...).* Ponadto zeznała m.in., że: (...) *niespójność zapisów wynika z omyłki pisarskiej.*

(akta kontroli str. 3539, 7219-7222)

W toku kontroli NIK ujednolicono stanowiska pracy w regulaminie organizacyjnym oraz w schemacie organizacyjnym PINB¹⁷⁷.

(akta kontroli str. 3548, 3571-3572)

15. Nie zapewniono zgodnych z obowiązującymi przepisami lub rzetelnych działań w zakresie organizacji i warunków świadczenia pracy, obejmujących w szczególności pracowników PINB, którzy zajmowali się przeciwdziałaniem samowolom budowlanym, w tym:

- dwóm pracownikom zajmującym się m.in. sprawami samowoli budowlanych, wbrew obowiązkowi wynikającym z art. 226 Kodeksu pracy w związku z § 39a ust. 3 pkt 1 lit a-e rozporządzenia w sprawie bhp, dopiero w toku kontroli NIK przygotowano i rozpoczęto prowadzenie dokumentacji dotyczącej oceny ryzyka zawodowego przy wykonywanych pracach, uwzględniającej opis ocenianych stanowisk pracy; pracownicy zostali zapoznani z oceną ryzyka zawodowego po odpowiednio 955 i 361 dniach od zatrudnienia¹⁷⁸;
- ww. dwóm pracownikom przyjętym do pracy na stanowiska administracyjne, powierzano¹⁷⁹ (poza rodzajem umówionej pracy określonym w umowach o pracę¹⁸⁰) dodatkowe obowiązki należące do zakresu innego stanowiska

¹⁷⁷ Na podstawie zarządzenia nr 5/2024 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Sławnie z dnia 18 października 2024 r. w sprawie zmiany regulaminu organizacyjnego Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Sławnie wprowadzonego zarządzeniem nr 1/2014 z 2 stycznia 2014 r.

¹⁷⁸ Pracowników zatrudniono w PINB na podstawie umów o pracę odpowiednio 15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r., a z oceną ryzyka zawodowego na stanowisku pracy zapoznano na koniec czerwca 2024 r., po dokonaniu przez NIK 13 czerwca 2024 r. oględzin akt osobowych pracowników.

¹⁷⁹ Na podstawie zakresów obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności z dnia 15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r.

¹⁸⁰ W tym w przypadku jednego pracownika z: 16 sierpnia 2022 r., 2 stycznia 2023 r. i 2 stycznia 2024 r. oraz kolejnego pracownika z 3 lipca 2023 r., 3 kwietnia 2024 r. i 7 maja 2024 r.

określonego w regulaminie organizacyjnym¹⁸¹, obejmujące uczestniczenie w kontrolach obiektów budowlanych oraz opracowywanie protokołów z tych kontroli¹⁸², a także przygotowywanie projektów decyzji: o nakazie rozbiórki, w sprawie likwidacji samowoli budowlanych, postanowień w sprawie opłat legalizacyjnych¹⁸³;

- osobie zatrudnionej od 1 lipca 2013 r. na stanowisku Głównego Księgowego, do 6 października 2024 r. nie powierzono pisemnie obowiązków związanych ze sprawami kadrowymi oraz bhp (zadania realizowane były na ustne polecenia Powiatowej Inspektor);
- ww. pracownikom nie zagwarantowano zewnętrznych szkoleń i innych form doskonalenia, odpowiednio z zakresu: prawa budowlanego, samowoli budowlanych, kontroli budów i obiektów budowlanych, prawa administracyjnego, a także w sprawach kadrowych - osobie wykonującej te zadania.

(akta kontroli str. 338, 341, 352-353, 357, 466-467, 489-494, 502-506, 760-780, 1035-1051, 1090-1114, 1178-1182, 1193-1198, 1200-1218, 1254-1261, 1266-1279, 1380, 1393-1410, 1951, 3383-3430, 3530-3545)

Zgodnie ze standardem A3 kontroli zarządczej, struktura organizacyjna, zakres zadań, uprawnień i odpowiedzialności jednostek, poszczególnych komórek organizacyjnych jednostki oraz zakres podległości pracowników powinien być określony w formie pisemnej w sposób przejrzysty i spójny; aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Na podstawie standardu A4 kontroli zarządczej, m.in. należy precyzyjnie określić zakres uprawnień delegowanych poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom; przyjęcie delegowanych uprawnień powinno być potwierdzone podpisem. Zgodnie ze standardem D16, osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że w związku z dużą ilością kontroli organ przeprowadza czynności kontrolne dwuosobowo. Jedna osoba jest z uprawnieniami budowlanymi (...). Panie samodzielnie nie przeprowadzają kontroli. Ponadto w sprawie powierzenia zadań Głównemu Księgowemu zeznała m.in.: *byłam przekonana, że zakres, który wskazałam obejmuje również sprawy kadrowe (...). W momencie zatrudnienia informowałam ustnie pracownika, że w (...) zakresie będzie prowadzenie spraw kadrowych.* Wyjaśniła również, że pracownicy nie uczestniczyli w szkoleniach z powodu braku środków finansowych. Ponadto wskazała, że: *(...) co roku dokonujemy zakupu [systemu prawnego – przyp. NIK] oraz publikacji książkowych. Również jako kierownik na bieżąco wprowadzam wewnętrzne szkolenia dla wszystkich pracowników z ustawy prawo budowlane oraz innych obowiązujących przepisów. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przesyła wytyczne dotyczące prowadzenia spraw (...).* W odniesieniu do braku przeszkolenia pracownika w zakresie spraw kadrowych Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że proponowała pracownikowi szkolenie, ale w związku z równoległym zatrudnieniem u innego pracodawcy, osoba ta niebyła zainteresowana.

(akta kontroli str. 1061, 1064, 1090, 3530-3545, 3548)

Zdaniem NIK, zakres i waga realizowanych zadań PINB określonych w przepisach prawa budowlanego, a także skala zjawiska związanego z samowolami budowlanymi w okolicach miejscowości Cisowo i Kopań, przesądzała o szczególnym znaczeniu

¹⁸¹ Ds. inspekcji, kontroli obowiązkowych i orzecznictwa.

¹⁸² Dotyczy dwóch pracowników zatrudnionych w PINB 15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r., powierzone zadania realizowali w okresie od sierpnia 2022 r. (jeden pracownik) oraz od sierpnia 2023 r. (drugi pracownik).

¹⁸³ Dotyczy jednego pracownika, zatrudnionego w PINB od 15 listopada 2021 r.

właściwego przygotowania PINB dla prawidłowej realizacji obowiązków, w tym także zapewnienia adekwatnej organizacji i warunków świadczenia pracy.

W toku kontroli NIK¹⁸⁴ dostosowano zakres obowiązków Głównego Księgowego do faktycznie wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 3548, 3590-3593)

16. Dopuszczono do pracy pracowników, zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych, którzy zajmowali się procedowaniem spraw związanych z samowolami budowlanymi, mimo niespełnienia obowiązków określonych w przepisach prawa pracy, tj.:

- jeden z pracowników nie posiadał, wbrew wymogom określonym w art. 229 § 4 w związku z § 1 pkt 1 Kodeksu pracy, przez 38¹⁸⁵ dni aktualnego orzeczenia lekarskiego dotyczącego badań wstępnych;

(akta kontroli str. 507-533, 760-780, 1035-1040, 1042-1047, 1048-1051, 1178-1182, 1199-1229, 1280-1291, 1951, 3561-3568)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *Pani (...) w dniu 3 lipca 2023 r., tj. w dniu zatrudnienia otrzymała skierowanie na badania wstępne (...), lecz (...) PINB nie ma podpisanej umowy na świadczenie w zakresie badań profilaktycznych, pracownik indywidualnie umawia się do lekarza medycyny pracy. Ze względu na okres urlopowy nie było dostępności do szybkiej wizyty lekarza medycyny pracy.*

(akta kontroli str. 1254-1261, 3530-3548)

Główna Księgowa zeznała m.in., że: *(...) uznane zostało, że orzeczenie uzyskane w ramach skierowania PUP jest również ważne w toku realizacji stażu w PINB.*

(akta kontroli str. 1395-1400)

- dwóch pracowników nie zostało przeszkolonych w ramach pierwszego szkolenia okresowego w zakresie bhp, wbrew wymogom określonym w art. 237³ § 1 -2 Kodeksu pracy w związku z § 15 ust. 4 rozporządzenia w sprawie szkolenia bhp, odpowiednio przez 112 i 708 dni od upływu 12 miesięcy od rozpoczęcia pracy na stanowisku - szkolenia okresowe przeprowadzono w toku kontroli NIK (22 października 2024 r.).

(akta kontroli str. 507-533, 760-780, 1035-1040, 1042-1053, 1178-1182, 1199-1229, 1215-1229, 1254-1261, 1280-1291, 1951, 3546-3548, 3561-3568, 3583-3586)

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że nie podjęła skutecznych działań w tym zakresie przez niedopatrzenie. (...) *tymi sprawami zajmowała się Główna Księgowa.*

(akta kontroli str. 3530-3545)

Główna Księgowa zeznała m.in., że: *okresowe szkolenia bhp nie zostały przeprowadzone (...) w okresie 12 miesięcy od zatrudnienia, z uwagi na ograniczenia związane COVID-19, a także z uwagi na ograniczenia finansowe, tj. brak wystarczających środków finansowych.*

(akta kontroli str. 1395-1400)

¹⁸⁴ 7 października 2024 r.

¹⁸⁵ W okresie od 3 lipca do 9 sierpnia 2023 r. - zatrudniona w PINB na stanowisku pracownika administracyjnego na czas określony od 3 lipca 2023 r. do 2 kwietnia 2024 r. nastąpiło na podstawie umowy o pracę z 3 lipca 2023 r.; od 21 lutego 2022 r. do 26 czerwca 2023 r. osoba ta na podstawie skierowania z PUP odbywała w PINB staż dla bezrobotnych (tj. nie była związana stosunkiem pracy i tym samym nie posiadała statusu pracownika); brak przeciwwskazań do wykonywania pracy na wskazanym stanowisku potwierdzono orzeczeniem lekarskim z 10 sierpnia 2023 r. (tj. po upływie 38 dni od zatrudnienia).

17. Z naruszeniem obowiązujących przepisów prowadzono akta osobowe dwóch pracowników PINB realizujących zadania dotyczące zapobiegania samowolom budowlanym¹⁸⁶, tj.:

- wbrew postanowieniom § 3 pkt 1-5 rozporządzenia w sprawie dokumentacji pracowniczej, nie wyodrębniono pięciu obligatoryjnych części akt osobowych (A¹⁸⁷; B¹⁸⁸; C¹⁸⁹; D¹⁹⁰; E¹⁹¹);
- nie zapewniono ich integralności i nienaruszalności, w tym nie zawierały one wykazu znajdujących się w nich oświadczeń i dokumentów, a także nie dokonano ich numeracji, podczas gdy zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, oświadczenia lub dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach akt osobowych pracownika przechowuje się w porządku chronologicznym oraz numeruje, a ponadto każda z części akt osobowych zawiera wykaz znajdujących się w niej oświadczeń lub dokumentów;
- nie przechowywano w nich dokumentów dotyczących nawiązania stosunku pracy oraz przebiegu zatrudnienia pracownika w zakresie ryzyka zawodowego, które wiąże się z wykonywaną pracą, oraz o zasadach ochrony przed zagrożeniami¹⁹², co było niezgodne z § 3 pkt 2 lit. f przywołanego wyżej rozporządzenia;
- nie przechowywano w nich oświadczeń pracowników o zapoznaniu się z Kodeksem etyki, co było niezgodne z § 3 ust. 2 tego Kodeksu, zgodnie z którym pracownik składa ww. oświadczenie, które dołącza się do akt pracowniczych, niezwłocznie po zawarciu pierwszej umowy o pracę.

(akta kontroli str. 1178-1182, 1197-1198, 1241, 1263-1264)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że *akta osobowe pracowników (...) nie składały się z pięciu części (...), ponieważ były oddzielone trzema przekładkami (...)*. Ponadto wyjaśniła, że *akta osobowe pracowników (...) nie były ponumerowane, ponieważ dokumentacja była wpinana chronologicznie datami od momentu zatrudnienia pracowników i każde następne dokumenty (...) narastająco (...); po dokonaniu oględzin (...) przez NIK zakupiono teczki osobowe dla pracowników (...) z obowiązującymi częściami (...) i dokonano na nich zapisów (...)*. Wyjaśniła również, że *pracownice (...) miały podpisane oświadczenia i znajdowały się w teczce pn. prace interwencyjne (...)*. W sprawie braku przechowywania oświadczeń o zapoznaniu się z Kodeksem etyki, wyjaśniła m.in., że *pracownice (...) miały podpisane oświadczenia i znajdowały się w teczce pn. prace interwencyjne (...)*. Wskazane oświadczenia podpisane z datą zatrudnienia pracowników na stanowisku (tj. 15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r.) zostały dołączone do złożonych wyjaśnień¹⁹³.

(akta kontroli str. 1254-1264)

¹⁸⁶ Analizy dokonano na podstawie przeprowadzonych 13 czerwca 2024 r. oględzin akt osobowych dwóch pracowników zajmujących się sprawami samowoli budowlanych oraz dokumentacji dotyczącej oceny ryzyka zawodowego.

¹⁸⁷ Zawierającej dokumentację, o której mowa w art. 229 § 1 pkt 1, § 11 i 12 Kodeksu pracy, tj. oświadczenia lub dokumenty dotyczące danych osobowych, zgromadzone w związku z ubieganiem się o zatrudnienie, a także skierowania na badania lekarskie i orzeczenia lekarskie dotyczące wstępnych, okresowych i kontrolnych badań lekarskich.

¹⁸⁸ Zawierającej oświadczenia lub dokumenty dotyczące nawiązania stosunku pracy oraz przebiegu zatrudnienia pracownika.

¹⁸⁹ Przeznaczonej na: oświadczenia lub dokumenty związane z rozwiązaniem albo wygaśnięciem stosunku pracy.

¹⁹⁰ Przeznaczonej m.in. na: odpis zawiadomienia o ukaraniu oraz inne dokumenty związane z ponoszeniem przez pracownika odpowiedzialności porządkowej.

¹⁹¹ Przeznaczonej na: dokumenty związane z kontrolą trzeźwości pracownika lub kontrolą na obecność w jego organizmie środków działających podobnie do alkoholu.

¹⁹² Dokumenty pn. *Karty oceny ryzyka zawodowego na stanowisku pracy*, podpisane przez pracowników z datą ich zatrudnienia (15 listopada 2021 r. oraz 3 lipca 2023 r.), przechowywano poza dokumentacją zgromadzoną w aktach osobowych i zostały one przedstawione w toku kontroli NIK.

¹⁹³ Jako załącznik do pisma PINB.0910.1.14.2024.JJ z 1 lipca 2024 r., którym udzielono wyjaśnień na pismo NIK z 25 czerwca 2024 r.

Wyjaśnienia Powiatowej Inspektor dotyczące: terminów zapoznania się z treścią dokumentów (m.in. oświadczeń o zapoznaniu się z Kartą oceny ryzyka zawodowego), a także przechowywania ich w aktach osobowych wraz z oświadczeniami o zapoznaniu się z Kodeksem etyki, nie znalazły potwierdzenia w toku kontroli NIK, w szczególności w treści zeznań pracowników PINB. Ponadto w odniesieniu do oświadczeń o zapoznaniu się z Kodeksem etyki, Powiatowa Inspektor zeznała, że treść złożonych wyjaśnień wynikała z informacji otrzymanych od Głównego Księgowego.

(akta kontroli str. 1393-1410, 3540)

Główna Księgowa zeznała m.in.: (...) *nie uczestniczyłam w szkoleniach dotyczących prowadzenia spraw kadrowych i akt osobowych, nie miałam doświadczenia w tym zakresie. Nie otrzymywałam pisemnego polecenia (...) od mojego przełożonego (...); omawiane były z (...) Powiatową Inspektor (...) zadania konieczne do wykonania (...); podejmowałam się ich wykonania, za wiedzą (...) Powiatowej Inspektor (...).*

(akta kontroli str. 1178-1182, 1393-1400)

18. Dwukrotnie¹⁹⁴ zawarto umowy o odbywaniu stażu przez tą samą osobę bezrobotną i z tym samym zakresem zadań.

(akta kontroli str. 507-533, 1951, 3534-3547, 3561-3568)

Stanowiło to naruszenie przepisu § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych, zgodnie z którym bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż.

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że: *organizowane staże (...) miały w składanych wnioskach wpisywany inny zawód: pracownik kancelaryjny, pracownik do spraw archiwizacji, pracownik administracyjny (...). Zakres czynności (...) był typowym dla stanowiska biurowego w urzędzie.*

(akta kontroli str. 1254-1261)

Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że: (...) *urząd literalnie podszedł do zapisu rozporządzenia, który mówi, że bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku, dlatego też wyraził zgodę na realizację złożonych wniosków, kierując się różnymi stanowiskami pracy oraz nieznacznie ale jednak różniącymi się zakresami wykonywanych zadań. Dyrektor PUP wyraził zgodę na realizację stażu, po wcześniejszym wysłuchaniu potrzeb organizatora, który tłumacząc się ograniczonymi środkami finansowymi na zatrudnienie w jednostce, prosił o zgodę na organizację stażu (...).*

(akta kontroli str. 1280-1286)

Zdaniem NIK wpisywanie w składanych przez PINB wnioskach o zorganizowanie stażu zmienionej nazwy stanowiska pracy, bez zmiany zakresu wykonywanych zadań, nie przesądza o tym, że nie były one tym samym stanowiskiem pracy, na którym wcześniej odbywany był staż. Z analizy zawartych trzech umów¹⁹⁵ wynika, że

¹⁹⁴ Po uprzednim złożeniu stosownych wniosków do Starosty.

¹⁹⁵ Umowy zawarte pomiędzy powiatem sławieńskim reprezentowanym przez Starostę, w imieniu którego działała Dyrektor PUP: 1) UmSt/22/0017 z 17 lutego 2022 r. dotycząca stażu odbywanego w PINB w okresie od 21 lutego do 20 sierpnia 2022 r. na stanowisku pracownik kancelaryjny (zakres zadań: przygotowywanie korespondencji listownej do wysłania; zapisy w dzienniku korespondencyjnym pism wychodzących i przychodzących; archiwizacja dokumentów; współpraca przy obsłudze Inspektoratu); 2) UmSt/22/0161 z 22 sierpnia 2022 r. dotycząca stażu odbywanego w PINB w okresie od 23 sierpnia do 20 grudnia 2022 r. na stanowisku pracownik do spraw archiwizacji (zakres zadań: archiwizacja dokumentów związanych z funkcjonowaniem Inspektoratu; sprawdzanie zgodności zawartości teczek ze spisem zdawczo-odbiorczym; współpraca przy obsłudze sekretariatu); 3) UmSt/22/0242 z 21 grudnia 2022 r. dotycząca stażu odbywanego w PINB w okresie od 27 grudnia 2022 r. do 26 czerwca 2023 r. na stanowisku pracownik administracyjny (zakres zadań: przygotowywanie korespondencji listownej do wysłania; zapisy w dzienniku korespondencyjnym pism wychodzących i przychodzących; archiwizacja dokumentów; współpraca przy obsłudze Inspektoratu).

określony nimi zakres wykonywanych prac stażysty nie ulegał zmianie w kolejnych umowach i obejmował archiwizację dokumentów oraz współpracę przy obsłudze Inspektoratu. Pozostałe zadania wymienione w umowach, mieściły się w tych dwóch wskazanych rodzajach zadań.

(akta kontroli str. 507-533, 1951, 3534-3547, 3561-3568)

19. Nie zapewniono rzetelnych działań w zakresie planowania i realizowania planu finansowego PINB w odniesieniu do zadań realizowanych w ramach przeciwdziałania samowolom budowlanym. W okresie objętym kontrolą pomimo niedoborów kadrowych wśród pracowników zajmujących się samowolami budowlanymi, nie sporządzano planów zatrudnienia i nie występowało pisemnie o przyznanie środków na utworzenie dodatkowych miejsc pracy. Nie ogłaszano również naborów do pracy i nie podejmowano innych działań w celu zatrudnienia osób z kwalifikacjami niezbędnymi do pracy w PINB¹⁹⁶, chociaż planowano na lata 2022-2024 środki finansowe na zatrudnienie pracowników z uprawnieniami budowlanymi¹⁹⁷.

(akta kontroli str. 561-618, 781-819, 734-735, 737-740, 781-821, 1012-1018, 1061-1068, 1090, 1295-1321, 1325-1392, 1380, 1449-1450, 1782-1785, 1789-1793, 1977-1982, 3530-3560, 3587-3589, 3594-3635, 3640-3643, 3718-3719, 6239-6240)

Powiatowa Inspektor wyjaśniła m.in., że (...) *nie sporządzano planu zatrudnienia, jego poziom kształtowany był i wynikał bezpośrednio z planu budżetu, według którego maksymalny stan zatrudnienia wynosi siedem etatów (...). Niedobory pracowników występują w każdym z PINB w Zachodniopomorskim, a wszystkie stanowiska merytoryczne są przeciążone. Wszystkie niedobory kadrowe są znane WINB w Szczecinie oraz w GINB. Ponadto zeznała m.in., że: (...) problemem jest poziom wynagrodzeń, tj. za kwoty proponowane dla nowych pracowników, nie ma zainteresowania zatrudnieniem w PINB ze strony osób z odpowiednimi uprawnieniami (...). Odnosząc się do kwot na wynagrodzenia ujmowanych w projektach planu finansowego PINB na poszczególne lata, które przekraczają zaangażowanie (...), nie mogłam tych kwot wykorzystać na zatrudnienie nowych pracowników, ponieważ nie otrzymałam zgody Starosty na zwiększenie liczby etatów w PINB. (...); zapisy w informacji opisowej do projektów planów finansowych przekazywanych Staroście (...), traktowałam jako prośby o wyrażenie zgody na zwiększenie zatrudnienia (...).*

(akta kontroli str. 1013, 1016, 3533-3534)

Główna Księgowa wyjaśniła m.in., że: *do projektów budżetu za lata 2022-2023 w paragrafach 4010 i 4020 przyjęto dane finansowe wynikające z kalkulacji płac z uwzględnieniem podwyżki minimalnego wynagrodzenia w danym roku, wskaźnika inflacyjnego, wzrostu dodatków stażowych, oraz odpisu funduszu nagród określonych w przepisach i regulaminach PINB.*

(akta kontroli str. 1977-1982)

Zdaniem NIK nie podjęto adekwatnych działań w sytuacji: stanu zatrudnienia niższego od potrzeb oraz zatrudniania pracowników nieposiadających niezbędnych kwalifikacji, a także niewystarczających środków finansowych w relacji do zakresu powierzonych zadań, niezbędnych do prowadzenia rzetelnego i skutecznego nadzoru budowlanego. W latach 2022-2023 w projektach planów finansowych Inspektoratu zaplanowano na zatrudnienie nowych pracowników oraz obejmującą dodatkowe środki finansowe¹⁹⁸ w łącznej kwocie 225,5 tys. zł. Środki te zostały w całości wykorzystane, przy czym

¹⁹⁶ Na przykład w zakresie budownictwa lub architektury, a także procedowania postępowań administracyjnych.

¹⁹⁷ Według części opisowych do projektów budżetu: w 2022 r. jednej osoby w ramach środków przewidzianych w § 401 oraz dwóch osób w 2023 r. w ramach środków przewidzianych w § 402.

¹⁹⁸ W wysokości przekraczającej wartość sumy wynagrodzeń zasadniczych pracowników oraz pozostałych składników wynagrodzenia (dodatek stażowy lub funkcyjny), a także funduszu nagród do 3% limitu w danym paragrafie.

w okresie tym nie ogłaszano naborów w celu zatrudnienia w Inspektoracie na stanowiska wymagające uprawnień budowlanych. Na wypłatę nagród wydatkowano z nich 64,2 tys. zł¹⁹⁹ (28,5%). Kwota nagród wypłacona w 2022 r. (18,5 tys. zł) stanowiła 47,1% ogółu środków wykorzystanych na ten cel. W 2023 r. na wypłatę nagród wydatkowano 45,7 tys. zł, co stanowiło 57,8% ogółu środków wydatkowanych na nagrody. Ponadto wobec braku zatrudnienia osób z uprawnieniami budowlanymi, kontrole samowoli budowlanych w terenie przeprowadzały również zespoły składające się wyłącznie z pracowników zatrudnionych na stanowiskach administracyjnych, które nie miały ww. uprawnień, a także doświadczenia i przygotowania zawodowego związanego z budownictwem lub zagospodarowaniem przestrzennym²⁰⁰. Wskazane działania i zaniechania negatywnie wpływały na procedowanie spraw związanych z samowolami budowlanymi, co świadczy o braku rzetelności w tym zakresie.

(akta kontroli str. 467, 561-618, 781-819, 734-735, 737-740, 781-821, 1012-1018, 1061-1068, 1090, 1295-1321, 1325-1392, 1380, 1449-1450, 1782-1785, 1789-1793, 1977-1982, 2019-2059, 2198-2201, 2209-2217, 2221-2225, 2237-2239, 2243-2256, 2279-2284, 2289-2291, 2610-2615, 2711- 2717, 2719-2727, 3186-3217, 3530-3560, 3587-3589, 3594-3635, 3640-3643, 3718-3719, 6239-6240)

20. Przekroczono o 6,6 tys. zł limit ustalony w planie finansowym PINB (po zmianach)²⁰¹ w wyniku wydatkowania w PINB w grudniu 2023 r. kwoty 26,6 tys. zł w ramach § 401²⁰². Wskutek powyższego w sprawozdaniach: RB-28S (sporządzonym za okres od początku roku do 31 grudnia 2023 r.); Rb-50 (sporządzonym za IV kwartał 2023 r.) oraz informacji o „Zatrudnieniu i wynagrodzeniach” za 2023 r. , nieprawidłowo wykazano zrealizowane wydatki w § 401 i § 402. Według kartotek wynagrodzeń pracowników PINB, w 2023 r. poniesiono wydatki w kwocie 214,1 tys. zł w § 401 oraz 295,3 tys. zł w § 402, podczas gdy we wskazanych pozycjach ww. sprawozdań ujęto w § 401 kwotę 207,5 tys. zł (tj. zaniżoną kwotę wydatków o 6,6 tys. zł) oraz w § 402 kwotę 301,9 tys. zł (tj. zawyżoną kwotę wydatków o 6,6 tys. zł).

(akta kontroli str. 583-609, 795, 800, 808, 3594-3635)

Na podstawie art. 11 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, podstawą gospodarki finansowej jednostki budżetowej jest plan dochodów i wydatków (plan finansowy jednostki budżetowej). Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy, wydatki publiczne mogą być ponoszone na cele i w wysokościach ustalonych w planie finansowym jednostki sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 52 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, wydatki stanowią nieprzekraczalny limit. Na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ustawy o finansach publicznych, głównemu księgowemu jednostki sektora finansów publicznych, kierownik jednostki powierza obowiązki i odpowiedzialność w zakresie m.in. dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym.

Zgodnie z § 9 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej²⁰³ kierownicy jednostek są obowiązani sporządzać

¹⁹⁹ W latach 2022-2023 r.

²⁰⁰ W okresie objętym kontrolą ww. zespoły przeprowadziły 10,5% (tj. 23 na 219) badanych kontroli, z tego 21 czerwca 2023 r. oraz 10 sierpnia 2023 r. (działka nr 183/4); 19 lipca 2023 r. (działka nr 183/11); 8 sierpnia 2023 r. (dziewięć kontroli na częściach działki nr 181/3); 10 sierpnia 2023 r. (działki nr: 183/14, 183/15 i 183/16); 21 sierpnia 2023 r. (siedem kontroli na częściach działki nr 58/3); 20 września 2023 r. (działka nr 58/5).

²⁰¹ W wyniku dokonanej zmiany 22 listopada 2023 r. limit w § 401 zwiększono z kwoty 166,6 tys. zł do 206,6 tys. zł, kolejną zmianą z 28 grudnia 2023 r. limit ten zwiększono do 207,5 tys. zł.

²⁰² Zwiększającą kwotę wydatkowaną na ten cel w 2023 r. do 214,1 tys. zł.

²⁰³ Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej z dnia 11 stycznia 2022 r. (Dz. U. z 2024 r., poz. 454 ze zm.).

sprawozdania rzetelnie i prawidłowo pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Powiatowa Inspektor zeznała m.in., że (...) *Wszystkie kwoty, a także dane wykazywane w sprawozdaniach Rb-28S i Rb-50 są omawiane z Panią Główną Księgową, która informuje mnie o ewentualnych brakach środków finansowych w danym paragrafie. (...)*

(akta kontroli str. 3534)

Główna Księgową wyjaśniła m.in., że: (...) *na kartotekach wynagrodzeń pracowników suma jest prawidłowa. Natomiast w listach płac dodatkowych wypłat, tj. nagród do wypłaty były sporządzane wypłaty zbiorczo wszystkich pracowników z § 4010 i § 4020 i zaksięgowano wypłatę § 4010 do § 4020. Suma z wykonania obydwu paragrafów jest zgodna. W przyszłości każda wypłata dodatkowa będzie sporządzana dla każdego paragrafu odrębnie, aby uniknąć powyższych sytuacji.*

(akta kontroli str. 1977-1982)

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia skutecznego nadzoru i usystematyzowanego podejścia do zapobiegania i przeciwdziałania samowolom budowlanym, obejmujących m.in. wdrożenie pisemnych regulacji w zakresie ich wykrywania i pozyskiwania o nich informacji, planowania i realizacji kontroli, podejmowania działań prewencyjnych oraz zapewnienia właściwej współpracy z innymi podmiotami, w tym wymiany zgromadzonych danych w tym zakresie.
2. Niezwłoczne przeprowadzanie kontroli w terenie, w celu ustalenia legalności obiektów wybudowanych na wszystkich działkach gruntu, wskazanych w informacjach sygnalnych.
3. Przeprowadzanie czynności kontrolnych w terenie w zakresie samowoli budowlanych na podstawie stosownego upoważnienia.
4. Przeprowadzanie kontroli zabudowanych działek gruntu w sposób zapewniający dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego i ocenę legalności wszystkich obiektów budowlanych.
5. Wdrażanie w uzasadnionych przypadkach tzw. trybu naprawczego, w tym wstrzymywanie postanowieniem prowadzenia robót budowlanych na podstawie dokonanego zgłoszenia, w sytuacji ich realizacji z naruszeniem miejscowego planu.
6. Terminowe załatwianie spraw związanych z rozbiórkami obiektów budowlanych, a w uzasadnionych przypadkach zawiadamianie stron o przyczynach zwłoki, wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczanie o prawie do wniesienia ponaglenia.
7. Zaniechanie uzależniania w pouczeniach postanowień o wstrzymaniu budowy, możliwości złożenia wniosku o legalizację od zgodności inwestycji z MPZP, natomiast zawieranie w decyzjach o rozbiórce obiektów budowlanych pouczeń o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.
8. Podejmowanie wyczerpujących działań w celu ustalania podmiotów zobowiązanych do wykonania określonych obowiązków w formie nakazów i zakazów formułowanych w postanowieniach o wstrzymaniu budowy i nałożeniu obowiązku dostarczenia dokumentów legalizacyjnych lub decyzjach rozbiórkowych.

9. Zawieranie w uzasadnieniach faktycznych decyzji o rozbiórce obiektów budowlanych faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej.
10. Zaprzestanie podawania w uzasadnieniach decyzji o rozbiórce, w ramach postępowań wszczętych z urzędu, danych podmiotu który wnioskował o przeprowadzenie kontroli.
11. Zapewnienie prawidłowego zorganizowania procedowania spraw prowadzonych na podstawie przepisów Kpa, tj.:
 - zawieranie w aktach sprawy aktualnej metryki sprawy;
 - powierzenie przyjmowania i koordynowania skarg i wniosków wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi, umieszczenie informacji w tym zakresie w siedzibie PINB oraz ustalenie dni ich przyjmowania po godzinach pracy;
 - odnotowywanie w rejestrze skarg i wniosków wszystkich wpływających do PINB informacji sygnałnych zawierających wnioski o podjęcie kontroli dotyczących powstania potencjalnych samowoli budowlanych.
12. Zapewnienie prawidłowego procedowania spraw dotyczących informacji sygnałnych, tj.:
 - udzielenie odpowiedzi na otrzymane pisma sygnalizujące potencjalne samowole budowlane, a także niezwłoczne udzielanie takiej odpowiedzi w sytuacjach, które nie wymagają zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień;
 - zawiadamianie wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, w przypadku niemożności załatwienia wniosku nie później niż w ciągu miesiąca;
 - informowanie wnioskodawców o przeprowadzonych kontrolach.
13. Wskazanie w regulaminie organizacyjnym szczegółowego zakresu zadań Inspektoratu w odniesieniu do m.in.: działalności kontrolnej i inspekcyjnej; współdziałania z innymi organami; przygotowywania sprawozdań, ocen oraz bieżących informacji z powierzonych zadań.
14. Wzmożenie nadzoru nad zapewnieniem prawidłowej organizacji i warunków świadczenia pracy, obejmujących w szczególności pracowników zajmujących się przeciwdziałaniem samowolom budowlanym oraz sprawami finansowo – kadrowymi, a także podjęcie działań w celu zagwarantowania pracownikom niezbędnych szkoleń i innych form doskonalenia.
15. Dopełnianie, przed dopuszczeniem pracowników do pracy, obowiązków w zakresie oceny ryzyka zawodowego, posiadania aktualnego orzeczenia lekarskiego, a także odbycia pierwszych szkoleń okresowych w zakresie bhp.
16. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia akt osobowych pracowników PINB, obejmującego m.in.: wyodrębnienie w aktach osobowych pracowników obligatoryjnych pięciu części A-E; ich integralność i nienaruszalność; przechowywanie dokumentów dotyczących nawiązania stosunku pracy, przebiegu zatrudnienia pracowników w zakresie ryzyka zawodowego oraz oświadczeń o zapoznaniu się z Kodeksem etyki.
17. Podjęcie działań zapobiegających możliwości ponownego odbywania stażu przez osobną bezrobotną w PINB, na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywała ona staż.
18. Podjęcie działań w celu rzetelnego planowania i realizowania planu finansowego PINB, m.in. w zakresie zatrudnienia pracowników z odpowiednimi uprawnieniami, wydatkowania środków na wynagrodzenia w wysokościach ustalonych w planie

finansowym, a także uwzględniania potrzeb dotyczących prowadzenia rzetelnego i skutecznego nadzoru budowlanego w zakresie samowoli budowlanych.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

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 w Szczecinie. 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 30 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.

Szczecin, 8 stycznia 2025 r.

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Jarosław Pułka p.o. Dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

/podpisano elektronicznie/

Kontrolerzy:

Katarzyna Kozłowska
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Jarosław Staniszewski
doradca prawny

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
p.o. Dyrektor
Marcin Stefaniak
/podpisano elektronicznie/