



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.022.01.2018



07154218

Tadeusz Kołota
Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego Powiatu Grodzkiego
w Białymstoku
ul. Choroszczańska 31, 15-732 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/078 Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku, ul. Choroszczańska 31, 15-732 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kołota, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku, od dnia 26 maja 1999 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczytanie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. 3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych w zakresie, w jakim miały one związek z kontrolowaną działalnością organów nadzoru budowlanego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler/Kontrolerzy	Piotr Żukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/122/2018 z 17 września 2018 r. (akta kontroli str.1-2)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego prawidłowo realizował zadania kontrolne oraz skutecznie prowadził postępowania egzekucyjne.

Pomimo niepełnej obsady kadrowej, prowadzono kontrolę budów i obiektów budowlanych, ujawniano samowole budowlane, a także na ogół prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne, w tym w zakresie nakładania kar i opłat legalizacyjnych. We wszystkich analizowanych przypadkach wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego następowało po dokonaniu kontroli obiektu oraz dokumentacji przedłożonej przez inwestora. Stosowne działania podejmowano w odniesieniu do ujawnionych samowoli budowlanych, wszczynając procedurę legalizacyjną bądź wydając decyzje o nakazie rozbiórki. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 54 decyzje o nakazie rozbiórki (68,4% wydanych), z tego: 23 w 2015 roku (67%), cztery w 2016 roku (57%), 24 w 2017 roku (80%) i trzy w I połowie 2018 roku (75%). W przypadku podmiotów uchylających się od wykonania obowiązków nałożonych decyzjami, wszczynano postępowania egzekucyjne. Spośród 28 takich postępowań prowadzonych w latach 2015–2018 (do 30 czerwca), 60,7% zakończyło się skutecznym wyegzekwowaniem obowiązków nałożonych na zobowiązanych.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli organizacja Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Białymstoku³ oraz zasoby materialne umożliwiały realizację zadań wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Na skutek jednak niepełnej obsady kadrowej, wynikającej z oferowania stosunkowo niskiego wynagrodzenia w stosunku do możliwego do otrzymania w firmach komercyjnych, w 2017 roku nie zrealizowano planu kontroli. Przeprowadzono wówczas jedynie 448 kontroli z 770 (58%) zaplanowanych. Inspektor podejmował działania zmierzające do zwiększenia środków finansowych na działalność jednostki, jednak były one nieskuteczne. Brak środków finansowych na zwiększenie obsady osobowej, wymianę wyeksploatowanego sprzętu biurowego i środków transportu może w przyszłości mieć negatywny wpływ na realizację zadań ustawowych wynikających z Prawa budowlanego.

Prawidłowo zorganizowano przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. Zasadność skarg weryfikowano, przeprowadzając kontrole, a gdy ich ustalenia wskazywały na nieprawidłowości – wszczynano postępowania administracyjne. Na bieżąco kontrolowano też realizację przez inwestorów obowiązków nałożonych decyzjami wydanymi w toku tych postępowań.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami § 2 pkt 1–3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.⁵,
- nieprzestrzeganiu obowiązku zawiadamiania stron o niezakończeniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu jej załatwienia,
- przewlekłym prowadzeniu postępowań egzekucyjnych w ośmiu z 28 (28,6%) zbadanych spraw.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Zwały dalej „Inspektoratem”.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

⁴ Rozporządzenie w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 120, poz. 1130), zwane dalej „rozporządzeniem z 23 czerwca 2003 r.”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Adekwatność organizacji oraz zasobów urzędu do potrzeb wynikających z obowiązków ustawowych oraz liczby i rodzaju załatwianych spraw

1.1. Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia Inspektoratu

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Regulamin organizacyjny Inspektoratu⁷, ustalony 30 czerwca 1999 r., został 22 października 1999 r. zatwierdzony przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁸. Obejmował on swoim zakresem zadania i obowiązki przewidziane dla Inspektoratu w Prawie budowlanym. Zgodnie z nim w Inspektoracie utworzono wieloosobowe lub jednoosobowe stanowiska ds: inspekcji i orzecznictwa, egzekucji, organizacyjno-administracyjnych, finansowo-księgowych. Do zakresu działania stanowiska ds. inspekcji i orzecznictwa należało w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie właściwości Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁹. Dla każdego z wymienionych stanowisk określono szczegółowe zakresy działania. Wszyscy pracownicy Inspektoratu posiadali opracowane zakresy czynności, które były adekwatne do zakresu zadań określonych w Prawie budowlanym. Regulamin organizacyjny od czasu zatwierdzenia nie był aktualizowany (zapisy regulaminu przywoływały nieaktualne dane promulgacyjne aktów prawnych¹⁰). W wyjaśnieniu PINB podał, że: „rzeczywiście ustawa Prawo budowlane od daty zatwierdzenia Regulaminu [...] była zmieniana kilkadziesiąt razy. Jednak dotychczas nigdy nadrzędne organy w tym zakresie nie wskazywały modelowych rozwiązań i wytycznych usprawniających funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego stopnia podstawowego, w tym tuł. Inspektoratu. Utrzymująca się tendencja zwiększającego się zakresu ustawowych zadań stawianych organom nadzoru budowlanego stopnia podstawowego przy jednoczesnym ich niedoinwestowaniu nie pozwala na zmianę struktury organizacyjnej tuł. Inspektoratu. W związku z powyższym nadal pracownicy merytoryczni prowadzą postępowania administracyjne obejmujące całokształt zagadnień wynikających z przepisów prawa – Prawo budowlane – bez ich podziału”. (akta kontroli str.4-17)

1.1.2. W latach 2015–2016 w Inspektoracie zatrudnionych było (łącznie z PINB) 12 pracowników (11,5 etatu), a w latach 2017–2018 odpowiednio: 11¹¹ i 10 pracowników. Plan zatrudnienia w latach 2015–2016 zrealizowano w 100%, a w następnych latach odpowiednio w 91,6% i 83,3%. (akta kontroli str. 27).

PINB, wyjaśniając przyczyny niewykonania planu zatrudnienia, podał, że: „zatrudnienie pracowników w miejsce przechodzących na emeryturę możliwe jest w sytuacji pełnej gwarancji posiadania środków finansowych w budżecie jednostki. Takich środków zarówno w budżecie 2017 roku, jak i budżecie 2018 roku Inspektorat nie posiadał. Zmiana ustawy emerytalnej na początku 2017 r., skutkiem, której został obniżony wiek emerytalny spowodowała, że niektórzy pracownicy Inspektoratu nabywali prawo przejścia na emeryturę, a nie obowiązek. Z tego prawa skorzystała jedna pracownica w 2017 roku i w miesiącu październiku przeszła na emeryturę. Wyplacona odprawa emerytalna w 2017 roku na tyle uszczupliła budżet Inspektoratu, że nie było podstaw finansowych do zatrudnienia nowego pracownika na 2–3 miesiące” (akta kontroli str. 190).

Plan zatrudnienia od daty powołania Inspektoratu nie uległ zmianie. Pierwotny plan zatrudnienia zakładał zatrudnienie 12 pracowników na 11,5 etatu. (tj. ośmiu pracowników

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana, jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Załącznik do zarządzenia nr 12/99 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 22 października 1999 r.

⁸ Dalej: „WINB”

⁹ Zwanego dalej „PINB”

¹⁰ Zapisy regulaminu nie odnosiły się do konkretnych przepisów ustawy Prawo budowlane.

¹¹ Według stanu na 31 grudnia 2017 r.

merytorycznych na ośmiu etatach i trzech pracowników administracyjnych na dwóch i pół etatu i kierownika jednostki – jeden etat).

W okresie objętym kontrolą nie były sporządzane roczne plany zatrudnienia. Nie sporządzano też pisemnych analiz dotyczących stanu zatrudnienia w odniesieniu do przypisanych zadań. W wyjaśnieniu PINB podał, że: „w powyższym zakresie analizy dokonywane są na bieżąco, gdyż sytuacja kadrowa w Inspektoracie ulega licznym zmianom. Ostatnie dane w tym zakresie i wnioskowane zwiększenia zatrudnienia o dodatkowych pięciu pracowników zostało przesłane do jednostki nadrzędnej 26 lutego 2018 r. Wcześniej takie zapotrzebowanie o zwiększenie zatrudnienia było złożone przez ze mnie 22 września 2017 r.” (akta kontroli str. 20,22,28-34).

W okresie objętym kontrolą Inspektorat, w związku z planowanym odejściem na emeryturę dwóch pracowników, przy planowaniu budżetu na 2017 rok i 2018 rok zwracał się do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie budżetu (co szczegółowo omówiono w pkt. 1.2.1). Inspektor sygnalizował także problemy kadrowe i niedobory środków finansowych Wojewodzie Podlaskiemu i Prezydentowi Miasta Białegostoku. I tak:

- a) W dniu 14 sierpnia 2015 r. PINB zwrócił się do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie budżetu na 2015 rok o 53 tys. zł z uwagi na wypłatę odprawy emerytalnej i nagród jubileuszowych (36 tys. zł i 2,6 tys. zł) oraz konieczność wymiany trzech komputerów (5 tys. zł) i zapewnienie środków na usługi pocztowe (5 tys. zł). W odpowiedzi na ten wniosek Wojewoda Podlaski zapewnił jedynie środki na odprawę emerytalną.
- b) W dniu 12 października 2015 r. PINB zwrócił się do Prezydenta Miasta Białegostoku o udzielenie pomocy finansowej (20,5 tys. zł) w związku ze zwiększonymi wydatkami na: konserwację sprzętu, wynikającymi z jego wyeksploatowania (3,5 tys. zł), naprawę i konserwację dwóch samochodów służbowych (2,5 tys. zł), zapewnienie środków na usługi pocztowe (5 tys. zł), na zakup materiałów biurowych i utrzymanie pomieszczeń biurowych (9,5 tys. zł). W odpowiedzi Prezydent Miasta Białegostoku wskazał, że: „brak jest podstaw prawnych do dofinansowania zadań Inspektoratu z dochodów własnych Miasta Białegostoku”. (akta kontroli str.60-64)

Ponadto problemy z niedoinwestowaniem Inspektoratu i brakami kadrowymi były sygnalizowane Wojewodzie Podlaskiemu, Prezydentowi Miasta Białegostoku, WINB oraz Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego¹² od początku wprowadzenia reformy administracyjnej z 1999 roku. Na przykład w piśmie z 10 czerwca 2003 r. do Wojewody Podlaskiego sygnalizowano, że: „właściwość [...] została rozszerzona o procedury administracyjne związane z uzyskiwaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów oraz dokonywania w tym zakresie kontroli (kontrolę od 01.01.2004 r). [...] W obecnej obsadzie etatowej tu. Inspektorat nie jest w stanie wypełnić nowych obowiązków ustawowych z zakresu administracji rządowej. Analiza ilości spraw administracyjnych przechodzących z Urzędu Miejskiego w Białymstoku do właściwości tu. Inspektoratu (pozwolenia i zgłoszenia na użytkowanie w 2002 r. w ilości 1163) i obecnej obsady etatowej w Wydziale Architektury ww. urzędu wykonuje bezpośrednio ok 8 osób. [...] Wychodząc naprzeciw zmianom ustawowym dot. radykalnego rozszerzenia właściwości organów nadzoru budowlanego tu. Inspektorat powinien zwiększyć zatrudnienie o min. 6 etatów, a także powiększyć bazę lokalową o ok. 70 m² i proporcjonalnie do ilości osób doposażyć się w sprzęt biurowy”. (akta kontroli str. 35-44)

W corocznych informacjach dotyczących działalności PINB za lata 2015–2017 przekazywanych do GINB Inspektor wskazywał zapotrzebowania w zakresie: dodatkowego zatrudnienia pięciu pracowników merytorycznych (w tym trzech z uprawnieniami budowlanymi), zakup nowego auta (100 tys. zł) i laptopów (28 tys. zł). (akta kontroli str. 32-34)

1.1.3. W latach 2015–2016 w Inspektoracie było zatrudnionych 12 pracowników. We wrześniu 2017 roku na emeryturę odszedł jeden pracownik merytoryczny, a w styczniu 2018 roku kolejny pracownik. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK w ich miejsce nie zostały zatrudnione żadne osoby. Wyjaśniając przyczyny braku naboru na wolne

¹² Dalej „GINB”.

miejsca pracy, PINB podał, że Wojewoda Podlaski nie zrekompensował poniesionych wydatków związanych z wypłaconą odprawą emerytalną i nagrodą jubileuszową z budżetu Inspektoratu na 2018 rok i z uwagi na brak środków finansowych nie przeprowadza się naboru (powyższy problem opisano także w pkt 1.2.). (akta kontroli str. 20).

1.1.4. W latach 2015–2017 w Inspektoracie prowadzono kolejno: 3.271, 2.951 i 2.544 spraw, a na 30 czerwca 2018 r. – 1.045 spraw. W okresie tym liczba spraw przypadających na jednego pracownika merytorycznego zmalała z 408 w 2015 roku do 368 w 2016 roku i 363 w 2017 roku (odpowiednio o 9,8% i 1,3%). Do 30 czerwca 2018 r. poszczególni pracownicy prowadzili po 174 spraw. Liczba spraw zaległych wzrosła z: pięciu (0,15% ogółu) w 2015 roku, do 19 (0,64%) w 2016 roku i 24 (0,94%) w 2017 roku. Na koniec I połowy 2018 roku w Inspektoracie było 11 takich spraw. (akta kontroli str. 151).

PINB, wyjaśniając przyczyny wzrostu spraw zaległych, podał: „główna przyczyna powstania zaległości w niezwłocznym załatwianiu tych spraw wynika z zasady, którą powinien kierować się organ, tzn. organ egzekucyjny stosuje taki środek egzekucyjny, który w realiach konkretnej sprawy będzie prowadził do bezpośredniego wykonania nałożonego obowiązku przez zobowiązanego, a nie np. w trybie wykonania zastępczego. W pozostałych sprawach administracyjnych wzrost ilości spraw zaległych wynikał przede wszystkim z przyczyn kadrowych, tj. [1] w 2016 roku jeden pracownik merytoryczny przebywał na długookresowym zwolnieniu lekarskim od 30 marca do 30 sierpnia (przy ogólnej obsadzie ośmiu pracowników merytorycznych), [2] w 2017 roku jeden pracownik (we wrześniu) odszedł na emeryturę i w jego miejsce z przyczyn ekonomicznych nie został zatrudniony nowy pracownik. Ponadto w listopadzie 2017 roku została wypowiedziana tuż. organowi umowa najmu lokalu przy ul. Sienkiewicza 86 w Białymstoku. Konieczność poszukiwania nowej siedziby na biuro Inspektoratu i przygotowania do przeprowadzki również zakłóciły terminowość załatwiania spraw administracyjnych w 2017 roku.”

(akta kontroli str. 156-158)

W latach 2015–2017 przeprowadzono odpowiednio 633, 754 i 448 kontroli. Udział kontroli skargowych, podjętych w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich, w kontrolach ogółem stanowił w kolejnych latach 27,6% (175), 44,9% (339) i 29,9% (134). Według stanu na 30 czerwca 2018 r. przeprowadzono 188 kontroli, w tym 65 (34,6%) w wyniku otrzymanych skarg. Liczba kontroli przypadających na jednego pracownika wynosiła 79 w 2015 roku, 94 w 2016 roku, 64 w 2017 roku i 31 w 2018 roku (do 30 czerwca).

(akta kontroli str. 150)

PINB, wyjaśniając przyczyny spadku liczby przeprowadzonych kontroli w 2017 r. podał, że: „zmniejszenie ilości przeprowadzonych przez pracowników tuż. Inspektoratu kontroli w 2017 r. wynika, z co najmniej kilku powodów. Jednym z nich było odejście w 2017 r. jednego pracownika na emeryturę. Innym powodem były dosyć długie absencje chorobowe w 2017 r. dwóch pracowników, jeden z nich był nieobecny z tego powodu w pracy łącznie 10 tygodni, a drugi pracownik – 3 tygodnie. Kolejną przyczyną zmniejszonej ilości przeprowadzonych kontroli w 2017 r. przez tuż. Inspektorat była konieczność zmiany siedziby Inspektoratu. Umowa najmu dotychczasowego lokalu przy ul. H. Sienkiewicza 86 w Białymstoku została wypowiedziana w listopadzie 2017 r. z terminem jego opróżnienia i wydania do początku 2018 r. Następnie ten termin po negocjacjach z najemcą (Marszałkiem Województwa Podlaskiego) został przedłużony do 3 lutego 2018 r. Z tego powodu w ostatnich dwóch miesiącach 2017 r. praktycznie cała obsada etatowa Inspektoratu była zaangażowana w poszukiwaniu nowej siedziby i przygotowaniu zasobów jednostki do przeprowadzki. Praktycznie działania związane z „przeprowadzką” Inspektoratu do nowej siedziby trwały jeszcze w I kwartale 2018 r. Powyżej wskazane przyczyny znacznie zdeorganizowały możliwość planowego działania Inspektoratu, w szczególności w zakresie ilości przeprowadzonych kontroli w tym okresie czasu”.

(akta kontroli str. 193-194)

1.1.5. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracowników zatrudnionych w Inspektoracie, wzrosło z 2.980 zł w 2015 roku do 3.171 zł w I połowie 2018 r., tj. o 191 zł (o 6,3%). W omawianym okresie przeciętne wynagrodzenie pracowników merytorycznych na stanowiskach: [1] inspektora – wzrosło z 2.896 zł do 3.210 zł, tj. o 314 zł (o 10,8%),

[2] starszego inspektora – zmalało z 2.936 zł do 2.576 zł, tj. o 360 zł (o 12,3%)¹³,
[3] eksperta – wzrosło z 2.961 zł do 3.285 zł, tj. o 324 zł (o 10,9%). Przeciętne
wynagrodzenie pracowników administracyjnych (nierealizujących zadań kontrolnych)
wzrosło z 2.131 zł do 2.347 zł, tj. o 216 zł (o 10,1%). (akta kontroli str.18)

PINB, wyjaśniając przyczyny spadku wynagrodzeń w grupie pracowników zatrudnionych na stanowisku starszego inspektora podał, że: „spadek wynagrodzenia starszych inspektorów (w przeliczeniu na 1 starszego inspektora) w okresie 2015–2018 r. wynika z tego, że Inspektorat, jako jednostka zatrudniająca do 20 pracowników nie wypłaca zasiłków chorobowych, a tylko wynagrodzenie chorobowe. W analizowanych latach z grupy starszych inspektorów zatrudnionych w tut. Inspektoracie, pracownicy byli nawet na półrocznych zasiłkach chorobowych. W związku z tym, w przeliczeniu na 1-ego starszego inspektora wynagrodzenie wypłacone z budżetu tut. Inspektoratu w przeliczeniu na 1 etat nie zawiera zasiłków chorobowych wypłaconych przez ZUS. Z całą pewnością tym pracownikom. wynagrodzenie wynikające z umowy o pracę nie zostało zmniejszone”.
(akta kontroli str.190)

PINB podał, że: „zatrudnieni w tut. Inspektoracie merytoryczni pracownicy poza posiadanym wyższym wykształceniem, a także uprawnieniami budowlanymi (obecnie sześciu pracowników posiada uprawnienia) posiadają także duże doświadczenie w pracy w jednostkach administracji publicznej. Uwzględniając powyższe uwarunkowania i kwalifikacje pracowników merytorycznych zatrudnionych w podległej mi jednostce, uważam, że ich zarobki powinny być wyższe o ok 50% w stosunku do obecnego poziomu wynagrodzenia”.
(akta kontroli str.19-20)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu

1.2.1. W okresie objętym kontrolą działalność Inspektoratu była finansowana wyłącznie ze środków pochodzących z budżetu państwa. Przyznane w latach 2015–2017 środki finansowe (kolejno: 770,4 tys. zł, 785,3 tys. zł i 822,7 tys. zł) zostały wykorzystane w 100%. Z przyznanych na rok 2018 środków, wynoszących 439,7 tys. zł, do końca II kwartału wykorzystano 603,1 tys. zł (75,8%). Zrealizowane wydatki w poszczególnych latach objętych kontrolą w porównaniu do roku poprzedniego były wyższe: w 2016 roku o 14,9 tys. zł (o 1,9%), a w 2017 roku o 37,4 tys. zł (o 4,7%).
(akta kontroli str.45)

Zdaniem PINB „środki finansowe zapewnione w budżecie tut. Inspektoratu nie pozwalają na pełną i skuteczną realizację zadań przewidzianych w ustawie Prawo budowlane. Zarówno w 2017 roku, jak i lutym 2018 r. do jednostki nadrzędnej, tj. Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego były składane zapotrzebowania na zwiększenie zatrudnienia w tut. Inspektoracie o 5-ciu dodatkowych pracowników celem właściwej i skutecznej realizacji ustawowych zadań. Wzrost zatrudnienia możliwy będzie po zapewnieniu, co najmniej w 50% zwiększenia budżetu. Ponadto realizacja ustawowych zadań przez organ wiąże się z ponoszeniem kosztów obsługi, m.in. z tytułu najmu lokalu, czy też wysyłanej korespondencji. Narzucane przy planowaniu budżetu wskaźniki wydatków na kolejne lata (zwykle na poziomie mijającego roku) nie uwzględniały dotychczas faktycznego wzrostu tych wydatków, które są niezależne od nas (np. w 2017 r. wzrost cen usług pocztowych; list polecony za potwierdzeniem odbioru — wzrost z 6.20 zł na 7.80 zł, tj. 25,8%. Inne zobowiązania z tytułu usług i zakupu materiałów również były wyższe w kolejnych latach niż narzucane wskaźniki ich wzrostu przy opracowywaniu projektu budżetu na kolejne lata”
(akta kontroli str.190)

Inspektorat w 2018 roku w przedłożonym dla Wojewody Podlaskiego projekcie budżetu zawniósł o przyznanie 1.000 tys. zł¹⁴. Zwiększenie projektu budżetu nastąpiło w związku z planowaną wypłatą nagród jubileuszowych (24,5 tys. zł) i odpraw emerytalnych (23,2 tys. zł). Wojewoda Podlaski nie uwzględnił powyższego projektu i ustalił budżet Inspektoratu w 2018 roku na 796 tys. zł. Inspektorat dwukrotnie zwrócił się do Wojewody

¹³ Z uwagi na długotrwale zwolnienie lekarskie jednego z pracowników i odejście na emeryturę.

¹⁴ Pismo NB.II.311.3.2017 z 13 września 2017 r.

Podlaskiego o zwiększenie budżetu¹⁵ o 38,7 tys. zł, z uwagi na wypłatę odprawy emerytalnej w kwocie 23,2 tys. zł i nagrody jubileuszowej w kwocie 15,4 tys. zł. Wojewoda Podlaski odmówił zwiększenia budżetu Inspektoratu, informując, że: „*istnieje duże prawdopodobieństwo wystąpienia oszczędności w pozostałych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w zakresie środków na wypłatę nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych oraz możliwość przeniesienia wolnych środków pomiędzy Inspektoratami*”.

(akta kontroli str.46-53)

Inspektorat wystąpił też do Wojewody Podlaskiego o zapewnienie niezbędnych środków (35,8 tys. zł) na bieżące wydatki w 2018 roku, wynikające z wypowiedzenia przez Marszałka Województwa Podlaskiego (12 grudnia 2017 r.) umowy najmu lokalu biurowego przy ul. Sienkiewicza 86 w Białymstoku, zajmowanego przez Inspektorat od 2005 roku. Wydatki związane z przeprowadzką do nowego lokalu przy ul. Choroszczańskiej 31 w Białymstoku wyniosły 35,8 tys. zł i były związane m.in. z: transportem mebli, archiwizacją i przewozem dokumentacji, zakupem regałów magazynowych, materiałów i opakowań, dodatkowym czynszem za najem w lutym (w okresie przeprowadzki), zwiększeniem czynszu za najem lokalu w nowej lokalizacji.

(akta kontroli str.54-55)

Do zakończenia niniejszej kontroli NIK Inspektorat nie otrzymał odpowiedzi na ten wniosek.

W związku z przeprowadzką, od 29 stycznia 2018 r. Inspektorat wynajmował pomieszczenia o powierzchni 146,3 m² w budynku przy ul. Choroszczańskiej 31 w Białymstoku (pięć pokoi biurowych oraz trzy pomieszczenia magazynowe).

(akta kontroli str.68-70)

Pracownicy Inspektoratu zostali wyposażeni w sprzęt umożliwiający im pracę biurową, m.in. w dziewięć stanowisk pracowniczych wyposażonych w sprawne zestawy komputerowe z drukarkami (w tym cztery laptopy) i jeden zestaw komputerowy bez drukarki (pięć zestawów komputerowych jest z lat 2006–2009, trzy z 2012 roku i dwa z 2017 roku) oraz w odpowiednią liczbę biurek, krzesel, szaf itp. Inspektorat posiada kserokopiarkę i centralę telefoniczną wyposażoną w siedem telefonów stacjonarnych oraz jeden telefon systemowy centrali. Ponadto pracownicy mogą korzystać z trzech aparatów cyfrowych i czterech dalmierzy oraz dwóch sprawnych samochodów służbowych (z lat 2002 i 2004).

..... (akta kontroli str.67)

PINB podał, że: „*niedoinwestowanie tuł. Inspektoratu od początku jego powstania w 1999 r. w oparciu o przepisy wprowadzające reformę administracyjną, w zakresie zarówno warunków lokalowych (5-krotna zmiana siedziby Inspektoratu), jak również wyposażenia technicznego nie pozwala na prawidłową realizację ustawowych zadań. W mojej ocenie, siedziba Inspektoratu powinna być zapewniona przez Prezydenta Miasta Białegostoku, a to umożliwiłoby bezpośrednie współdziałanie z organem architektoniczno-budowlanym bez straty czasu na np. przesyłanie korespondencji między organami. Dodatkowo wskazuję, że meble biurowe (szafy, biurka, itp.) będące na wyposażeniu Inspektoratu musieliśmy „zdobyć” własnym staraniem poprzez nieodpłatne ich pozyskanie z: [1] Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku przy zmianie jego siedziby, [2] Prokuratury w Białymstoku, również przy zmianie siedziby przez ten organ. Ponadto niezapewnienie środków w budżecie Inspektoratu na doposażenie pracowników merytorycznych, w szczególności w laptopy uniemożliwia sprawne przeprowadzenie kontroli w terenie i utrwalenie tego w formie protokołu. Będące na wyposażeniu Inspektoratu dwa samochody osobowe (Fiat Punto — rok prod. 2004, Opel Astra — rok prod. 2002) są wyeksploatowane i wymagają częstych napraw, a to powoduje generowanie dodatkowych kosztów nieprzewidywalnie obciążających posiadany budżet, a także powodującą niepewność. O innym specjalistycznym wyposażeniu, np. kamera termowizyjna nie można nawet marzyć, gdyż z całą pewnością na takie wydatki nie otrzymam środków finansowych.*

(akta kontroli str.85-86)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja Inspektoratu, baza lokalowa oraz posiadane zasoby materialne pozwoliły na realizację zadań wynikających z Prawa budowlanego. Na skutek jednak niepełnej

¹⁵ Pismo NB.II.3211.7.2018 z 2 marca 2018 r i nr NB.II.3211.9.2018 z 26 marca 2018 r.

obsady kadrowej, w 2017 roku nie zrealizowano planu kontroli. Przeprowadzono wówczas jedynie 448 kontroli z 770 (58%) zaplanowanych. Inspektor podejmował działania zmierzające do zwiększenia środków finansowych na działalność jednostki, jednak były one nieskuteczne. Brak środków finansowych na zwiększenie obsady osobowej, wymianę wyeksploatowanego sprzętu biurowego i środków transportu może w przyszłości mieć negatywny wpływ na realizację zadań ustawowych wynikających z Prawa budowlanego.

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

Opis stanu faktycznego

2.1. Ewidencja skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu była prowadzona w formie papierowej. Zawierała informacje dotyczące m.in. skarżącego lub wnioskodawcy, daty wpływu skargi lub wniosku, przedmiotu skargi oraz sposobu załatwienia, co zgodnie z postanowieniami art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶, zapewniało łatwą kontrolę przebiegu i terminowości rozpatrywania poszczególnych spraw. Inspektorat nie posiadał elektronicznej bazy danych i oprogramowania, który umożliwiałby wygenerowanie w danej chwili stanu realizacji spraw na dany dzień, z uwzględnieniem informacji o sprawach, kiedy zostały wszczęte, zakończone, niezakończone, w toku, zawieszone itp.

Zgromadzoną dokumentację przechowywano w segregatorach, w których zamieszczono wykazy spraw z krótkim opisem treści skargi lub wniosku, podaniem numeru i daty pisma oraz daty wszczęcia i ostatecznego zakończenia sprawy. Rozpatrywaniem skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu zajmowali się wszyscy pracownicy merytoryczni.

(akta kontroli str. 6-15, 159-165)

2.2. W ewidencji Inspektoratu odnotowano wpływ 765 skarg i wniosków, z tego 212 w 2015 roku, 222 w 2016 roku, 212 w 2017 roku i 119 w 2018 roku (do 30 czerwca). W okresie objętym kontrolą 383 ze 765 rozpatrzonych skarg i wniosków (50%) załatwiono w terminie miesiąca od daty otrzymania, 155 skarg (20,2%) do dwóch miesięcy, 160 skarg (20,9%) do sześciu miesięcy, a załatwienie 42 spraw (5,5%) trwało powyżej dwunastu miesięcy¹⁷.

(akta kontroli str. 152)

Wyjaśniając przyczyny długiego okresu rozpatrywania skarg, PINB podał, że: „czas rozpatrzenia skargi/wniosku w wielu przypadkach wiąże się z niezbędnym okresem wskazanym w akcie administracyjnym organu na wykonanie nałożonego obowiązku, celem np. doprowadzenia obiektu lub robót budowlanych do zgodności z przepisami, czyli do stanu umożliwiającego legalizację. Procedury legalizacyjne określone w ustawie Prawo budowlane są dłuższe niż wynikające wprost z ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. W trakcie postępowania np. legalizacyjnego organ wydaje, co najmniej 3–4 akty administracyjne (postanowienia, decyzje), od których przysługuje prawo zażalenia lub odwołania. Ponadto organ nadzoru budowlanego w przeważającej mierze zobowiązany jest sam zbierać dokumenty i dowody w sprawie, np. ustalenie daty wykonania robót, a to znacznie wydłuża czas załatwienia sprawy. Inne przyczyny to np. brak możliwości ustalenia pełnego kręgu stron wprost z danych ewidencyjnych, bo np. osoba zmarła i brak danych o spadkobiercach. Pomimo faktycznego prowadzenia postępowania administracyjnego przez organ, to nie może on formalnie zakończyć, gdyż wymagany jest do tego pełny krąg stron. W jednostkowych przypadkach sami zobowiązani wnioskują o przedłużenie z przyczyn losowych terminu wykonania obowiązku — załatwienia sprawy”.

(akta kontroli str. 191)

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana dalej „KPA”.

¹⁷ W 2015 roku 112 skarg (52,8%) załatwiono w terminie miesiąca, 48 skarg (22,6%) – dwóch miesięcy, 34 skargi (16%) – sześciu miesięcy, a załatwienie 13 spraw (6,1%) trwało powyżej dwunastu miesięcy. W 2016 roku 91 skarg (42,9%) załatwiono w terminie miesiąca, 45 skarg (21,2%) – dwóch miesięcy, 55 (25,9%) – sześciu miesięcy, 21 skarg (9,9%) – 12 miesięcy. W 2017 roku 116 skargi (54,7%) załatwiono w ciągu miesiąca, 36 skarg (16,9%) – dwóch miesięcy, 47 (22,1%) – sześciu miesięcy, osiem skarg (3,7%) – 12 miesięcy. Do 30 czerwca 2018 r. 64 skarg (30,2%) załatwiono w terminie miesiąca, 26 skarg (12,3%) – dwóch miesięcy, 24 skargi (11,3%) – sześciu miesięcy (84 dni).

2.3. Analiza 40 ze 765 (5,2%) skarg rozpatrzonych przez pracowników Inspektoratu¹⁸ wykazała, że:

- we wszystkich analizowanych sprawach weryfikacja informacji zawartych w skardze lub wniosku następowała w wyniku przeprowadzenia kontroli,
- w 36 sprawach (90%) kontrolę przeprowadzono po upływie od jednego do 30 dni od daty wpływu skargi lub wniosku, a w czterech sprawach (10%) od 33 do 379 dni,
- w 13 sprawach (32,5%) w toku przeprowadzonej kontroli stwierdzono naruszenie przepisów Prawa budowlanego i wszczęto postępowanie administracyjne, przy czym: 1] w trzech sprawach po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego umorzono postępowanie, 2] w 10 sprawach po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego wydano decyzje administracyjne, które spełniały wymogi określone w art. 107 KPA¹⁹ (zawierały m.in.: oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o możliwości wniesienia odwołania), z tego: w czterech sprawach wydano decyzje w ciągu dwóch miesięcy od daty wszczęcia postępowania administracyjnego, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 KPA, a w sześciu sprawach – w terminie od 80 do 428 dni, przy czym w sprawach tych skarżących nie informowano o przyczynach niezakończono skargi w terminie (zagadnienie szerzej opisane w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”),
- w 27 sprawach nie stwierdzono przesłanek do podjęcia postępowania administracyjnego, przy czym: 1] w trzech sprawach wydano decyzję odmawiającą wszczęcia postępowania administracyjnego, 2] jedną sprawę przekazaną zgodnie z właściwością do innego organu, 3] w dwóch sprawach zgodnie z wnioskiem przeprowadzono kontrole obiektów budowlanych (tj. w zakresie odśnieżania obiektów wielopowierzchniowych i zakończenia robót budowlanych), 4] w 16 sprawach, zgodnie z art. 237 § 3 KPA, Inspektorat udzielił odpowiedzi skarżącym, w tym w dziewięciu przypadkach przed upływem miesiąca, w czterech sprawach – od 31 do 60 dni, a w trzech sprawach – od 63 do 88 dni. Wszystkie odpowiedzi na skargę zawierały oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi lub wniosku, tj. elementy wskazane w art. 238 § 1 KPA, 5] w pięciu sprawach postępowanie administracyjne nie zostało zakończone.

(akta kontroli str. 175)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieinformowaniu stron o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i niewskazywaniu nowego terminu załatwienia sprawy w przypadku prowadzenia postępowania administracyjnego. Ustalono bowiem, że: w sześciu (15%) z 40 zbadanych spraw skargowych prowadzono postępowania administracyjne od 80 do 428 dni. Zgodnie z art. 237 KPA organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (ust. 1), a w razie niezakończono skargi w tym terminie, stosuje się art. 36–38 KPA (ust. 4). W sprawach tych Inspektorat nie informował jednak stron o przyczynach zwłoki i nie wyznaczał nowego terminu załatwienia sprawy, co było niezgodne z postanowieniami art. 36 § 1 KPA, stanowiącymi, że: „o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaaglenia.”

W wyjaśnieniu PINB podał, że: „w rozumieniu art. 35 § 3 KPA organ administracyjny nie ma obowiązku informowania stron o kwalifikowaniu sprawy, jako szczególnie skomplikowanej”. Wskazał też, że wydłużony termin załatwienia: [1] dwóch spraw wynikał z nałożenia na stronę wykonania obowiązków, m.in. dostarczenia decyzji o warunkach zabudowy, co zgodnie z art. 35 § 5 KPA nie wlicza się do terminów jej załatwienia, [2] spowodowany był nieuregulowanym stanem nieruchomości, co skutkowało trudnościami w ustaleniu stron postępowania [3] jednej sprawy wynikał z prośby uczestniczki

¹⁸ Do analizy wybrano po 10 spraw z każdego roku objętego kontrolą.

¹⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2098.

postępowania, która w związku z wyjazdem z Białegostoku wносиła o wyznaczenie nowego terminu załatwienia sprawy, [4] spowodowany był też udziałem wielu stron w postępowaniu, z których część nie odbierała korespondencji w terminie. Zdaniem Inspektora w sprawach tych nie zaistniały powody do wysyłania zawiadomienia w trybie art. 36 KPA, ponieważ sprawy były załatwione bez zbędnej zwłoki, a przedłużony termin jej załatwienia nie wynikał z przyczyn zależnych od organu. Dodał, że w jednej ze spraw „nie powiadomiono stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w ustawowym terminie i przyczynach zwłoki. Jednak podejmowane w tej sprawie czynności świadczą o tym, że była ona załatwiana bez opieszałości ze strony organu”. (akta kontroli str.157-158)

Stosownie jednak do przepisu art. 36 KPA w każdym wypadku niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, w razie „zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu”, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony. Według poglądu ugruntowanego w orzecznictwie okresy opóźnień spowodowane z przyczyn niezależnych od organu to opóźnienia niezawinione zarówno przez organ prowadzący postępowanie, jak i przez inny organ administracji publicznej. Okresów takich opóźnień nie wlicza się do terminów załatwiania spraw administracyjnych. Natomiast zwłoka w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu prowadzącego postępowanie ma miejsce wówczas, gdy opóźnienie w załatwieniu sprawy powstaje z winy innego organu administracji publicznej, np. organu współdziałającego w trybie art. 106 § 1 KPA. Wówczas organ prowadzący postępowanie będzie obowiązany do zawiadomienia strony o zwłoce w załatwieniu sprawy z przyczyn od niego niezależnych i wskazania nowego terminu jej załatwienia.²⁰

OCENA CZĄSTKOWA

W Inspektoracie prawidłowo zorganizowano przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. We wszystkich analizowanych przypadkach zasadność skarg była weryfikowana na podstawie przeprowadzonej kontroli. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne wszczęte w wyniku otrzymanych skarg, a wskutek prawidłowego rozpatrzenia 25 skarg wszczęto 89% postępowań egzekucyjnych prowadzonych w okresie objętym kontrolą. Odpowiedzi na skargi w 34 (85%) z 40 analizowanych spraw udzielano w terminie miesiąca. W sześciu z 40 (15%) sprawach, mimo niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie, nie przestrzegano obowiązku zawiadamiania stron o niezakończonym załatwieniu sprawy wraz z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z wymogami art. 36 § 1 KPA.

OBSZAR

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez inspektorat

3.1 Plan kontroli

Opis stanu faktycznego

3.1.1. W okresie objętym kontrolą PINB corocznie opracowywał roczne programy działalności, zawierające plan działalności inspekcyjno-kontrolnej, które uzgadniane były z WINB. Podstawą ich sporządzania w odniesieniu do liczby oraz zakresów kontroli były głównie kontrole wykonane w latach poprzednich i liczba spraw skargowych prowadzonych przez Inspektorat. PINB wyjaśnił, że: „przy sporządzaniu rocznego planu pracy należy uwzględnić duże ryzyko zwolnienia się z pracy w Inspektoracie doświadczonych pracowników oraz ilość spraw skargowych prowadzonych w minionych latach przez Inspektorat. Sprawy te i ich ilość warunkują pozostałą działalność inspekcyjno-kontrolną i przyjęte w tym zakresie ilości”. PINB podał dalej, że: „projekty planów działalności kontrolnej Inspektoratu są uzgadniane z Podlaskim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego. Natomiast w tym zakresie takie plany nie były uzgadniane z organem administracji architektoniczno-budowlanej. Indywidualne wnioski organu architektoniczno-budowlanego o przeprowadzenie kontroli – sprawdzenia w terenie zabudowy nieruchomości były realizowane samodzielnie przez pracowników tut. Inspektoratu, gdyż wnioskujący organ nie zgłaszał akcesu udziału w takich kontrolach”. (akta kontroli str.140-149, 189-192)

Program działalności opracowany na 2015 rok przewidywał prowadzenie działalności inspekcyjnej w 490 sprawach administracyjnych wszczętych na wniosek stron oraz 70

²⁰ Patrz komentarz do art. 36 LEX Andrzej Wróbel „Komentarz aktualizowany do art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego”.

kontroli budów i 60 kontroli utrzymania obiektów. Roczne plany pracy na lata 2016–2018 przewidywały przeprowadzenie 2.150 kontroli, w tym: 1] 670 kontroli budów (300, 200 i 170 w kolejnych latach), 2] 610 kontroli utrzymania obiektów budowlanych (120, 270 i 220), 3] 830 kontroli z innego zakresu, tj. skargowych lub sprawdzających wykonanie decyzji (230, 300 i 300) oraz 40 kontroli wspólnych z innymi organami zespolonej administracji rządowej²¹ (20, 10 i 10). (akta kontroli str.143-149)

3.1.2. Inspektorat posiadał bazę danych obiektów budowlanych²² znajdujących się na obszarze jego działania, w szczególności wykaz obiektów wielkopowierzchniowych, zawierający informacje o lokalizacji i nazwie obiektu, jego przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, a w niektórych przypadkach także o powierzchni dachu. PINB wyjaśnił, że: „informacje o poszczególnych obiektach planowanych do przeprowadzenia kontroli w zakresie właściwości tutaj. Inspektoratu pozyskiwane są przede wszystkim z Departamentu Geodezji Urzędu Miejskiego w Białymstoku na nasz pisemny wniosek. Natomiast bezpośredniego dostępu do tej bazy danych Departamentu Geodezji Inspektorat nie posiada. Wyjściowe dane o obiektach zlokalizowanych w granicach miasta Białystok pracownicy Inspektoratu pozyskują z publicznego serwisu internetowego GIS Białystok²³”. (akta kontroli str.141-142)

3.1.3. Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego, Inspektorat prowadził ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymanych od organów architektoniczno-budowlanych, na podstawie art. 82b ust. 1 pkt 2 tej ustawy. Otrzymywane decyzje i postanowienia były rejestrowane w dzienniku korespondencyjnym, a następnie w ewidencji prowadzonej w arkuszu Excel.

Prowadzono także ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz ewidencję otrzymanych zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego (kontrole okresowe stanu technicznego obiektu budowlanego). Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była rzetelna i prowadzona z podziałem na obiekty budowlane takie, jak: budynki, budowle, drogi, obiekty, rurociągi, przewody, linie i sieci oraz inne obiekty. Ewidencja ta była prowadzona w formie księgi A-4 i zawierała dane zgodnie ze wzorem określonym w załącznikach nr 1–5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych²⁴. Dane zawarte w prowadzonych ewidencjach były wykorzystywane w procesach planistycznych. (akta kontroli str.88-89)

Pracownicy Inspektoratu posiadali upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Wojewodę Podlaskiego. Zawarte były w nich dane określone w § 4 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organu nadzoru budowlanego upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²⁵. (akta kontroli str.92-95)

3.1.4. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 63, 46, 35 i 26 kontroli budów (łącznie 170), co udokumentowano protokołami. W dokumentacji Inspektoratu nie ma dowodów potwierdzających przeprowadzanie przez pracowników Inspektoratu kontroli mających na celu sprawdzenie, czy fizyczne rozpoczęcie budowy nastąpiło przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. PINB wyjaśnił, że: „organ nadzoru budowlanego nie przeprowadzał kontroli w zakresie sprawdzenia, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie robót przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę z uwagi na to, że organ architektoniczno-budowlany nie jest zobowiązany prawnie do informowania organu nadzoru budowlanego o tym, iż wpłynął do niego wniosek o wydanie pozwolenia na budowę lub zgłoszenie”. (akta kontroli str.154)

Badanie dokumentacji 20 (po 10 z lat 2017–2018) powiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wykazało, że:

²¹ Wspólne kontrole w zakresie utrzymania obiektów (dotyczące np. dostępności osób niepełnosprawnych do obiektów z Głównym Urzędem Nadzoru Budowlanego, czy zimowego utrzymania obiektu z Państwową Strażą Pożarną).

²² Prowadzona przez Inspektorat w pliku axel, na potrzeby egzekwowania obowiązku wykonania okresowych przeglądów.

²³ GIS – Geographic Information System w ramach Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej (<http://gisbialystok.pl/>).

²⁴ Dz. U. Nr 120, poz. 1130. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 23 czerwca 2003 r.”

²⁵ Dz. U. Nr 174, poz. 1423.

- we wszystkich sprawach powiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wpłynęło do Inspektoratu po wydaniu dla inwestora pozwolenia na budowę,
- we wszystkich sprawach do zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót inwestorzy dołączyli dokumenty wymagane art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, tj. m.in. pisemne oświadczenia kierownika budowy (robót) stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcia obowiązku kierownika budowy (robót budowlanych), a także zaświadczenie o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego oraz kopię uprawnień. W przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego – oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego na danych robotami budowlanymi, a także zaświadczenie o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego oraz kopię uprawnień. Dołączono także pisemne informacje zawierające dane zamieszczone w ogłoszeniu o bezpieczeństwie i ochronie zdrowia.
(akta kontroli str.102-106)

3.1.5. Prawidłowe było postępowanie Inspektoratu w sprawach związanych z wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego. Wyniki analizy losowo wybranej dokumentacji dotyczącej 40 takich decyzji (8,8% ogółu wydanych od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.) przedstawiono poniżej.

1. Złożone przez inwestorów wnioski o uzyskanie takiej decyzji były kompletne, tj. zawierały wszystkie dokumenty określone w art. 57 ust. 1–3 Prawa budowlanego.
2. Wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego było poprzedzone kontrolą obowiązkową, zgodnie z art. 59 Prawa budowlanego.
3. Przestrzegano 21-dniowego terminu przeprowadzenia kontroli obowiązkowej oraz zawiadomienia inwestora o dacie jej przeprowadzenia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania (we wszystkich przypadkach inwestorzy uczestniczyli w kontrolach). W aktach analizowanych spraw nie było pism informujących inwestora o wyznaczonym terminie kontroli obowiązkowej. PINB wyjaśnił, że: *„Inwestor składając w tut. Inspektoracie wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wraz z wymaganymi dokumentami zwykle jest kierowany przez pracowników sekretariatu do mnie lub Inspektora, który „obsługuje” teren miasta Białegostoku z lokalizacją inwestycji, której dotyczy wniosek. W tym momencie dokonywana jest wstępna weryfikacja kompletności dokumentów dołączonych do składanego wniosku. Po stwierdzeniu, że wniosek zawiera wszystkie wymagane prawem załączniki, a także po ustaleniu, że dokumenty składa inwestor lub jego pełnomocnik zwykle istnieje możliwość ustalenia terminu obowiązkowej kontroli już w dacie składania tego wniosku. Tak ustalony termin przeprowadzenia obowiązkowej kontroli potwierdzony jest adnotacją z podpisem inwestora lub jego pełnomocnika na złożonym wniosku. Ta forma ustalenia terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli – w mojej ocenie – daje pewność zachowania ustawowych terminów”*.
4. Protokoły z kontroli obowiązkowych sporządzono wg wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli²⁶.
5. We wszystkich protokołach z kontroli obowiązkowych odnotowano fakt sprawdzenia zgodności obiektów budowlanych z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie parametrów technicznych: kubatury²⁷, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji oraz zgodności obiektu budowlanego z projektem (nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie i nie wymierzano z tego tytułu kar).
6. Wszyscy pracownicy Inspektoratu dokonujący obowiązkowych kontroli posiadali uprawnienia budowlane, wymagane art. 59e Prawa budowlanego, oraz upoważnienia do przeprowadzania kontroli.

²⁶ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

²⁷ Inspektorzy dysponują dalmierzami laserowymi umożliwiającymi m.in. sprawdzenie wysokości obiektu i zweryfikowanie kubatury obiektu.

7. We wszystkich analizowanych sprawach wydano decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, w terminie od jednego do 21 dni od daty wpływu wniosku. Wszystkie wydane decyzje spełniały wymogi art. 107 KPA oraz zawierały m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. (akta kontroli str.96-97)

W żadnej z przeprowadzonych kontroli obowiązkowych nie stwierdzono rozbieżności z wymogami art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego. W związku z tym nie wystąpiły sytuacje zobowiązujące do nałożenia przez Inspektorat kar, o których mowa w art. 59f Prawa budowlanego, ani nałożenia obowiązków, o których mowa w art. 52 Prawa budowlanego. (akta kontroli str.100-101)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) żaden z pracowników Inspektoratu nie zwracał się do PINB o wyrażenie zgody na prowadzenie własnej działalności gospodarczej. Żaden z pracowników Inspektoratu nie otrzymał też zgody na prowadzenie takiej działalności. (akta kontroli str.100-101)

Odnosząc się do problemu uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych niewyposażonych w wannę lubabinę natryskową bądź umywalkę i miskę ustępową, PINB wyjaśnił: „zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, obiekt budowlany, jako całość oraz jego poszczególne części wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając warunki użytkowe zgodne z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie: a) zaopatrzenia w wodę, b) usuwanie ścieków. Natomiast w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie – w rozdziale 7 „Szczególne wymagania dotyczące mieszkań w budynkach wielorodzinnych”, w § 92 ust.3 wskazano: „w budynkach wielorodzinnych w łazienkach powinna być możliwość zainstalowania wanny lub kabiny natryskowej, umywalki, miski ustępowej. W związku z tym, że w powyższym przepisie użyto sformułowania „powinna być możliwość” to w mojej ocenie organ nadzoru budowlanego nie ma jednoznacznych podstaw do egzekwowania zamontowania armatury sanitarnej na etapie dokonywania obowiązkowej kontroli. Ponadto wskazuję, że formy architektoniczno-użytkowe instalowanej armatury sanitarnej zależą od użytkownika (właściciela) lokalu i nie mają sformalizowanych parametrów technicznych, np. umywalka stojąca na szafce, itp.” (akta kontroli str.100-101)

3.1.6. Na obszarze działania Inspektoratu samowole budowlane były ujawniane w wyniku czynności kontrolnych prowadzonych w terenie przez pracowników Inspektoratu oraz na podstawie otrzymywanych skarg (nie opracowywano procedur dotyczących wykrywania i eliminowania tego zjawiska). PINB wyjaśnił, że: „podstawowym źródłem informacji o ewentualnym istnieniu samowoli budowlanej są wnioski i skargi składane do tut. Inspektoratu przez mieszkańców miasta Białegostoku. Szacunkowo określiam to źródło informacji na ok. 90% spraw administracyjnych z tego zakresu. W pozostałej części wykrycie samowoli budowlanych wynika w trakcie dokonywania kontroli przez Inspektorów w terenie”. Wyjaśniając brak procedur mających na celu wykrywanie samowoli budowlanych, PINB podał że: „Tworzony corocznie plan kontroli budów ma na celu przede wszystkim wykrywanie samowoli budowlanych. W odniesieniu natomiast do pracowników Inspektoratu obowiązek podjęcia działania w tym zakresie wynika z ich zakresu obowiązków. Ponadto nadmieniam, że likwidacja samowoli budowlanych w pierwszej kolejności polega na ich legalizacji, gdy przepisy prawa na to pozwalają, a dopiero przy braku takiej możliwości należy stosować radykalne środki włącznie z nakazem rozbiórki obiektu”. (akta kontroli str.121)

PINB wyjaśnił też, że: „w mojej ocenie, rozwiązania systemowe w zakresie umożliwiającym wykrywanie samowoli budowlanych powinny być opracowywane przez jednostki nadrzędne, np. stopnia wojewódzkiego, a przede wszystkim centralny organ. W całym kraju obowiązuje jedna ustawa Prawo budowlane i zwykle są zbliżone przyczyny powstawania samowoli budowlanych. Przeprowadzenie szczegółowej analizy w tym zakresie, zebranie danych i sformułowanie adekwatnych do stanu faktycznego wniosków przez np. organ nadzoru budowlanego stopnia podstawowego wymagałoby zaangażowania praktycznie całej obsady kadrowej. W związku z tym, samowole budowlane w zakresie działania tut. Inspektoratu ujawniane są w głównej mierze (szacunkowo ok. 90%) poprzez składanie skarg/wniosków

(donosów) przez mieszkańców Białegostoku. Również w trakcie dokonywanych przez pracowników tut. Inspektoratu kontroli w terenie w zakresie już prowadzonych spraw administracyjnych, w oparciu o ustalenia protokolarne i porównanie ich z danymi ewidencyjnymi dochodzi do wykrycia samowoli budowlanych". (akta kontroli str.191-192)

W przypadku wykrycia samowoli budowlanych PINB wszczynał postępowania administracyjne. Jeśli w toku postępowania ustalono, że są spełnione warunki określone w art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego, tj. budowa jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, przeprowadzano procedurę legalizacyjną. W pozostałych przypadkach wydawano decyzję o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego. (akta kontroli str. 120-120)

W latach objętych kontrolą PINB wydał 79 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego, w tym: 34 w 2015 roku, 11 w 2016 roku, 30 w 2017 roku i cztery do 30 czerwca 2018 r. W okresie tym zrealizowano 54 decyzje²⁸ (68,4%), z tego: 23 w 2015 roku (67%), cztery w 2016 roku (57%), 24 w 2017 roku (80%) i trzy w I połowie 2018 roku (75%). (akta kontroli str. 166)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) PINB wydał 19 decyzji o wstrzymaniu robót budowlanych²⁹, w tym: osiem na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego³⁰, oraz 11 na podstawie art. 50 ust 1 pkt 2 i ust 3 Prawa budowlanego. Analiza tych spraw, z tego ośmiu spraw, w których wydano postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych na podstawie art. 48 ust 2 i 3 Prawa budowlanego wykazała, że Inspektorat nakazał inwestorom dostarczenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 48 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego (zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego oraz projektu budowlanego z oświadczeniem o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). I tak:

- w jednej sprawie postępowanie zostało zawieszone do czasu ustalenia spadkobierców po zmarłej uczestniczącej postępowania (postępowanie spadkowe jest w toku przed Sądem Rejonowym w Białymstoku),
- w jednej sprawie wydano decyzję umarzającą postępowanie, albowiem inwestor rozebrał obiekty budowlane objęte decyzją o wstrzymaniu robót,
- w trzech sprawach inwestorzy przedłożyli wymagane dokumenty wraz z projektem budowlanym, w związku z czym wydano im decyzje legalizacyjne, a po opłaceniu prawidłowo naliczonych opłat legalizacyjnych (w łącznej wysokości 105 tys. zł) wydano decyzje zatwierdzające przedłożone projekty budowlane, zobowiązując inwestorów do uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
- w jednej sprawie wydano decyzję o rozbiórce obiektów budowlanych, która została wykonana, co potwierdziła przeprowadzona kontrola,
- w jednej sprawie od decyzji Inspektoratu zostało wniesione odwołanie i sprawa toczy się przed WSA,
- w jednej sprawie nie upłynął jeszcze wyznaczony termin dostarczenia wymaganych dokumentów³¹. (akta kontroli str. 124-139)

3.1.7. W Inspektoracie nie opracowano procedur dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych ukierunkowanych na stan zabytkowej zabudowy oraz budynków mieszkalnych z tzw. „wielkiej płyty”. PINB podał, że: „Odrębne procedury dotyczące działań kontrolnych

²⁸ W pozostałych 25 sprawach toczą się postępowanie w celu wykonania nałożonych obowiązków..

²⁹ Trzy postanowienia w 2015 roku, siedem w 2016 roku, osiem w 2017 roku i jedno postanowienie w pierwszym kwartale 2018 roku.

³⁰ Jedno postanowienie w 2015 roku, dwa w 2016 roku, cztery w 2017 roku i jedno postanowienie w pierwszym kwartale 2018 roku

³¹ Wg stanu na 9 listopada 2018 r.

ukierunkowanych na stan starej zabytkowej zabudowy oraz budynków mieszkalnych z tzw. wielkiej płyty nie były opracowane i wdrożone w tut. Inspektoracie. Tego rodzaju obiekty były kontrolowane w ramach prowadzonych spraw administracyjnych (dot. głównie starej zabudowy w uzgodnieniu z miejskim konserwatorem zabytków), a także w zakresie utrzymania obiektów – dot. głównie budynków mieszkalnych z wielkiej płyty – OWT. Stan techniczny budynków z wielkiej płyty, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń, na obszarze miasta Białegostoku nie budził zastrzeżeń, a przynajmniej nie było w tym zakresie składanych w Inspektoracie zawiadomień. Z uwagi na to, że zasób mieszkaniowy obiektów o tej konstrukcji [OWT] na obszarze całej Polski jest znaczący to w br. roku został ogłoszony program badań stanu technicznego tych budynków, który przeprowadzą eksperci z Instytutu Techniki Budowlanej, a sfinansuje to Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. Uważam, że tut. Inspektorat nie posiada kadry inżynierskiej, ani też możliwości badawczych pozwalających w miarodajny sposób ustalić obecny stan techniczny tych budynków. Ponadto zaznaczam, że działania Inspektoratu ukierunkowane na taki zakres kontroli zwykłe są inicjowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wskazuje szczegółowe wytyczne dot. zakresu kontroli". (akta kontroli str. 120-120)

3.1.8. W okresie objętym kontrolą Inspektorat, realizując zadania kontrolne, w sześciu sprawach stwierdził nieodpowiedni stan techniczny obiektu budowlanego lub jego części, mogący spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi. W sprawach tych Inspektorat wydał: jedną decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (art. 66 ust 1 Prawa budowlanego) oraz pięć decyzji o zakazie użytkowania obiektu bądź jego części (art. 66 ust 2 Prawa budowlanego). W 2015 roku w jednej z tych spraw nakazano wymianę urządzeń zabawowych i naprawę innych uszkodzonych, w 2016 roku w czterech sprawach zakazano użytkowania czterech budynków mieszkalnych, a w 2018 roku w jednej sprawie wydano zakaz użytkowania elementów konstrukcyjnych przy wjeździe do garaży. Zobowiązani wykonali powyższe nakazy, co zostało potwierdzone w trakcie kontroli sprawdzających, przeprowadzonych niezwłocznie (do 10 dni od daty nałożenia obowiązku).

(akta kontroli str. 120-122)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) Inspektorat nie wydawał decyzji w sprawach omawianych w art. 66 ust. 1 i 1a Prawa budowlanego. W okresie tym były natomiast prowadzone trzy sprawy administracyjne dotyczące nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych, wszczęte na skutek zawiadomienia przez osoby dokonujące przeglądu tych obiektów. Inspektorat we wszystkich trzech sprawach przeprowadził kontrolę sprawdzającą w terminie do dwóch miesięcy od otrzymania zawiadomienia.

(akta kontroli str. 120-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.

1. Dopiero w trakcie kontroli założono ewidencję obiektów mostowych spełniającą wymogi powołanego rozporządzenia. Do tego czasu obiekty te były ewidencjonowane w ewidencji dróg. (akta kontroli str. 85-86)

PINB wyjaśnił, że: „przyjęty do użytkowania most wybudowany na przedłużeniu ul. Sitarskiej i Kozłowej w Białymstoku został omyłkowo zaewidencjonowany w rejestrze oddawanych do użytkowania dróg, gdyż zezwolenie na realizację inwestycji drogowej obejmowało wiele elementów w skład, której wchodzi szereg budowli i sieci, a przede wszystkim budowa drogi. W trakcie trwającej kontroli przerejestrowano ten obiekt budowlany zgodnie z zasadami określonymi w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia".

(akta kontroli str. 90-91)

2. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania budynków, budowli, dróg, rurociągów, przewodów, linii i sieci oraz innych obiektów prowadzona była w formie skoroszytu A-4, który nie miał ponumerowanych stron i nie posiadał zabezpieczeń w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą, co było niezgodne z § 2 ust. 3 powołanego rozporządzenia. (akta kontroli str. 85-86)

PINB wyjaśnił, że: „ewidencja [...] prowadzona jest w formie księgi formatu A-4. Do tego celu wykorzystany jest zeszyt o trwale (fabrycznie) połączonych 96 kartkach. Niemożliwa jest jakkolwiek dekompletacja kart z tej księgi – zeszytu i w każdym momencie byłaby zauważalna taka ingerencja. Indywidualna tabela w tym zeszycie zawiera wszystkie pozycje rejestrowe [...]. Jednak po zapoznaniu się z uwagami Pana Inspektora w trakcie trwającej kontroli zabezpieczono ten rejestr przed nieuprawnionym usunięciem z niego kart poprzez przesnurowanie całego zeszytu, opieczetowanie i ponumerowanie stron.” (akta kontroli str.90-91)

3. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania od 1 stycznia 2017 r. rurociągów, przewodów, linii i sieci prowadzona była w arkuszu Excel, a nie w formie papierowej (księgi formatu A-4), wymaganej § 2 powołanego rozporządzenia. (akta kontroli str.85-86)

PINB wyjaśnił, że: „ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, tj. rurociągów, przewodów, linii i sieci od 2017 r. prowadzona elektronicznie w formie arkusza Excel pozwala na łatwy i szybki dostęp (wyszukiwanie) do informacji w niej zawartych w bieżącej pracy zarówno przez pracowników Inspektoratu, jak i przy udzielaniu informacji w tym zakresie różnym instytucjom i osobom. Jednocześnie wyjaśniam, że arkusz Excel tej ewidencji prowadzonej elektronicznie w Inspektoracie zawiera wszystkie dane określone w załączniku nr 4 do ww. rozporządzenia”. (akta kontroli str. 90-91)

3.2. Postępowania egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) Inspektorat prowadził 28 postępowań egzekucyjnych (siedem, pięć, siedem i dziewięć w kolejnych latach), z których do końca I połowy 2018 r. zakończył 17 postępowań. Wyniki analizy wszystkich 28 spraw przedstawiono poniżej.

1. We wszystkich sprawach przed wystawieniem tytułu wykonawczego przesłano zobowiązanym upomnienia, sprawdzając wcześniej wykonanie przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z ostatecznych decyzji. W 11 sprawach przeprowadzono kontrole wykonania nałożonych obowiązków, a w 17 pozostałych sprawach Inspektorat posiadał informacje o niewykonaniu nałożonych obowiązków (na podstawie pism urzędowych, oświadczeń, innych czynności urzędowych prowadzonych w innych sprawach).
2. Wszystkie wystawione tytuły wykonawcze zawierały informacje określone w art. 27 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³² (m.in. oznaczenie wierzyciela, datę wystawienia tytułu, podpis, imię i nazwisko oraz stanowisko służbowe osoby upoważnionej do działania w imieniu wierzyciela; pouczenie zobowiązanego o skutkach niezawiadomienia organu egzekucyjnego o zmianie miejsca pobytu, pouczenie zobowiązanego o przysługującym mu w terminie 7 dni prawie zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego, klauzulę organu egzekucyjnego o skierowaniu tytułu do egzekucji administracyjnej).
3. W 17 sprawach (60,7%) w wyniku podjętych działań egzekucyjnych wyegzekwowano nałożony obowiązek o charakterze niepieniężnym.
4. W 11 sprawach (39,3%) podjęte czynności egzekucyjne nie przyniosły efektu. W czterech sprawach czynności egzekucyjne zostały zawieszone w związku z decyzją Wojewody Podlaskiego o wstrzymaniu egzekucji. W jednej sprawie akta sprawy przekazano do WSA, a w kolejnej do Wojewody Podlaskiego w związku ze złożeniem przez zobowiązanego wniosku o wstrzymanie postępowania egzekucyjnego, a w pięciu sprawach czynności egzekucyjne były w toku (w trzech z tych spraw postępowania egzekucyjne zostały wszczęte w II połowie 2017 roku, a w dwóch – w I połowie 2018 roku).

³² Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.

5. W dziewięciu z 28 (32%) przypadkach³³ wszczęcie postępowania egzekucyjnego nastąpiło od dwóch do sześciu miesięcy od upływu dat wymagalności określonych w ostatecznych decyzjach, a w pozostałych 19 sprawach³⁴ (78%) po upływie od ponad sześciu miesięcy do ponad 17 lat (wszczęcie dwóch postępowań egzekucyjnych prowadzonych w odniesieniu do obowiązków podlegających wykonaniu po 1 stycznia 1997 r. nastąpiło po ponad 16 i 17 latach – sprawy NB.I.P.-7355/1/99 i A.III.C.7355/7/97). (akta kontroli str.170-174)

PINB wyjaśnił, że: „postępowania egzekucyjne wobec obowiązku wynikającego z decyzji administracyjnej prowadzone są wobec aktualnych właścicieli nieruchomości. W sytuacji przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego należy wystawić nowy tytuł wykonawczy, którego podstawą jest decyzja z lat ubiegłych. Jest to główna przyczyna wydłużania się okresu od uprawomocnienia się decyzji do wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W jednym postępowaniu, gdzie liczba dni wynosi 6064 obowiązek egzekwowany jest wobec spadkobiercy. Uprzednie postępowanie egzekucyjne było 8-krotnie wstrzymywane rozstrzygnięciami Wojewody Podlaskiego. Konieczność wystawienia nowych tytułów wykonawczych dotyczy 4 spraw (z największą liczbą dni). Jedna sprawa została wszczęta wskutek informacji spadkobiercy inwestora z dnia 18.11.2014. Akta sprawy wraz z decyzją z 1997 r. UM w Białymstoku z nakazem rozbiórki budynku (pawilonu handlowego) uzyskano z UM w Białymstoku dnia 23.02.2015 r. „Na decyzję nakazującą określone obowiązki były wnoszone skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Przedłużało to termin przekazywania decyzji do postępowania egzekucyjnego. Ponadto po doręczeniu upomnienia osoby zobowiązane do wykonania obowiązków składały deklaracje o jak najszybszym przystąpieniu do wykonywania nakazanych czynności. Za przeszkody podawane były: okres zimy, problemy zdrowotne, materialne, wyjazd. Również zobowiązani po uprawomocnieniu się decyzji czy też po doręczeniu upomnienia dobrowolnie rozpoczynali wykonywanie obowiązku. W przypadku zaniechania tych czynności sprawa kierowana była do postępowania egzekucyjnego”. (akta kontroli str.108-109)

Ze złożonych wyjaśnień wynika, że tak długi okres wszczynania postępowań egzekucyjnych w przypadku ww. spraw (w szczególności wszczętych 16 i 17 lat po dacie wymagalności) nie wynikał z zaniechań PINB.

6. W 27 sprawach³⁵ (96,4%) tytuły wykonawcze wystawiono od ponad 14 dni do sześciu miesięcy od doręczenia upomnień zobowiązanemu (w 22 przypadkach okres ten wynosił od ponad miesiąca do sześciu miesięcy), mimo że art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji uprawnia do wszczęcia egzekucji po upływie siedmiu dni od doręczenia upomnienia. (akta kontroli str. 170-174)

PINB podał, że „Po doręczeniu upomnienia osoby zobowiązane do wykonania obowiązków składały zapewnienia o jak najszybszym przystąpieniu do wykonywania nakazanych czynności. Za przeszkody podawane były tak, jak powyżej: okres zimy, problemy zdrowotne, materialne, wyjazd. Również i na tym etapie (po doręczeniu upomnienia) osoby zobowiązane dobrowolnie podejmowały czynności mające na celu wykonanie obowiązku. W przypadku zaniechania tych czynności sprawa kierowana była do postępowania egzekucyjnego. Inną sytuacją jest dokonanie przez zobowiązanych, po doręczeniu im upomnienia, zgłoszeń o wykonaniu obowiązku. Przeprowadzane są przez tut. organ czynności kontrolne, poprzedzane pisemnym zawiadomieniem

³³ Sprawy o nr: NB.I.7355.118.2013.BR, NB.I.7356.53.2014.BR, WOP.7721.157.2015.MW, NB.I.7355.83.2014.BR, NB.I.5160.67.2015.SG, NB.I.5140.176.2016.MP, NB.I.5160.21.2017.MK, NB.I.5149.104.2017.HD, NB.I.5160.2017.JK

³⁴ Sprawy o nr: NB.I.7356.55.213.DP, NB.I.HK.7355-03/02/2011, A.III.C-7355/7/97, WOP.7721.125.2011.DT, NB.I.7355.56.2014.BR, NB.I.SG-7355/16/10, NB.I.7355.71.2014.BR, WOP.AO.7144-313/07, NB.I.W-7357/2/02, NB.I.5162.8.2016.DP, NB.I.5162.09.2016.MP, NB.I.5160.37.2015.JK, NB.I.5160.38.2015.JK, NB.I.7356.47.2013.DP, NB.I.7355.6.2015.DP, NB.I.5162.17.2016.MP, NB.I.P-7355/1/99, NB.I.W-7355/16/01, NB.I.5140.176.2016.MP.

³⁵ Sprawy o nr: NB.I.7355.118.2013.BR, NB.I.7356.53.2014.BR, WOP.7721.157.2015.MW, NB.I.7355.83.2014.BR, NB.I.5160.67.2015.SG, NB.I.5140.176.2016.MP, NB.I.5160.21.2017.MK, NB.I.5149.104.2017.HD, NB.I.5160.2017.JK, NB.I.7356.55.213.DP, NB.I.HK.7355-03/02/2011, A.III.C-7355/7/97, WOP.7721.125.2011.DT, NB.I.7355.56.2014.BR, NB.I.SG-7355/16/10, NB.I.7355.71.2014.BR, WOP.AO.7144-313/07, NB.I.W-7357/2/02, NB.I.5162.8.2016.DP, NB.I.5162.09.2016.MP, NB.I.5160.37.2015.JK, NB.I.5160.38.2015.JK, NB.I.7356.47.2013.DP, NB.I.7355.6.2015.DP, NB.I.5162.17.2016.MP, NB.I.P-7355/1/99, NB.I.W-7355/16/01.

o kontroli, które tego faktu nie potwierdzają, co dopiero powoduje wystawienie tytułu wykonawczego". (akta kontroli str.108-110)

7. W ośmiu sprawach (28,5%) stwierdzono nieprawidłowości, polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowań egzekucyjnych. Kwestie z tym związane opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”

(akta kontroli str. 110-111, 172-174)

3.2.2. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie nie były prowadzone analizy lub zestawienia dotyczące skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

PINB, wskazując problemy występujące w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, podał, że: „skuteczne prowadzenie administracyjnych postępowań egzekucyjnych jest utrudnione wówczas, gdy organowi nie jest znany adres korespondencyjny, na który ma być kierowana korespondencja lub adres znany jest nieaktualny. Utrudnieniem jest zarówno brak bezpośredniego dostępu przez wyznaczonych pracowników tut. Inspektoratu do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków miasta Białegostoku za pomocą środków komunikacji elektronicznej [...], jak również niedopełnienie obowiązku aktualizacji danych przez osoby fizyczne”.

(akta kontroli str.112-113)

W latach 2015–2018 (I półrocze) Inspektorat nie stosował środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego. PINB podał, że: „Skuteczność grzywny w celu przymuszenia jest determinowana głównie indywidualnym zachowaniem samego zobowiązanego. Zastosowanie wykonania zastępczego jest dla organu bardziej skomplikowane proceduralnie, wymaga podjęcia działań mających na celu pozyskanie środków finansowych, jak i wyłonienia wykonawcy. Podkreślić należy, że ustawodawca nie określił na gruncie u.p.e.a. ani kryteriów ani trybu wyłaniania wykonawcy zastępczego. Wykonanie zastępcze jest środkiem bardziej dotkliwym materialnie dla zobowiązanego. Poza tym konieczność jego zastosowania występuje zasadniczo w sytuacjach uporczywego uchylania się przez zobowiązanego od wykonania obowiązku. Wiąże się też z koniecznością wejścia przez wykonawcę na teren nieruchomości, czy też do budynku. W u.p.e.a. nie są wskazane ani procedury ani organ, który miałby zapewnić wejście wykonawcy na teren nieruchomości w przypadku ewentualnego sprzeciwu ze strony zobowiązanego i jej nieudostępnienia”.

(akta kontroli str.112-113)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na przewlekłym prowadzeniu ośmiu postępowań egzekucyjnych.

1. W ośmiu zbadanych sprawach (28,5%) zastosowano środek egzekucyjny w postaci grzywny w celu przymuszenia. W trzech z nich³⁶ (10,7%) środek ten zastosowano po upływie od 42 dni do trzech miesięcy od dnia wystawienia tytułu wykonawczego, a w pięciu³⁷ (17,8%) – od ponad trzech miesięcy do prawie trzech lat od jego wystawienia. W sprawach tych nie skierowano do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych tytułów wykonawczych, celem wyegzekwowania należności pieniężnych – w czterech z tych spraw zobowiązani do dnia zakończenia kontroli NIK nie wykonali nałożonych na nich obowiązków (od ich nałożenia upłynęło sześć, osiem, 14 i 18 miesięcy).

(akta kontroli str. 170-174)

PINB wyjaśnił, że: „Skuteczność grzywny w celu przymuszenia jest determinowana głównie indywidualnym zachowaniem samego zobowiązanego. Tut. Inspektorat ma obowiązek kierować się zasadą wyrażoną w art. 7 § 2 u.p.e.a., zgodnie, z którą organ egzekucyjny stosuje taki środek egzekucyjny, który w realiach konkretnej sprawy, będzie prowadził do bezpośredniego wykonania zobowiązania, jednocześnie będąc najmniej uciążliwy dla zobowiązanego.”

(akta kontroli str.108-110)

2. W pięciu sprawach (17,8%), w których nie zostały wyegzekwowane obowiązki zobowiązanych, długotrwale nie podejmowano czynności egzekucyjnych. W dwóch

³⁶ Sprawy o nr: NB.I.7355.118.2013.BR, NB.I.5140.176.2016.MP, NB.I.5162.8.2016.DP.

³⁷ Sprawy o nr: NB.I.7356.55.213.DP, A.III.C-7355/7/97, WOP.7721.125.2011.DT, NB.I.SG-7355/16/10 NB.I.7355.71.2014.BR.

z tych spraw, mimo upływu terminu wstrzymania egzekucji, tj. od 31 stycznia³⁸ i 28 lutego 2018 r., do 20 października 2018 r nie podejmowano kolejnych czynności egzekucyjnych. Wcześniej, w jednej z tych spraw wydano (10 stycznia 2017 r.) postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (która do 20 października 2018 r nie została uiszczona), a w kolejnej – zobowiązanemu dostarczono jedynie tytuł wykonawczy (15 października 2016 r.). W trzech³⁹ kolejnych sprawach po dostarczeniu zobowiązanym tytułów wykonawczych (19 lutego i 1 marca 2018 r.) do 20 października 2018 r. nie podejmowano czynności egzekucyjnych. (akta kontroli str. 170-174)

PINB wyjaśnił, że: „w tut. Inspektoracie stanowisko ds. egzekucji administracyjnej jest stanowiskiem jednoosobowym. W okresie od 5.03.2018 r. do 20.04.2018 r. oraz od 18.07.2018 do 23.08.2018 r. pracownik zajmujący przedmiotowe stanowisko w wymiarze ½ etatu przebywał na zwolnieniu lekarskim z powodu choroby. W sprawie NB.I.SG.7355/16/10 w dniu 29.10.2018 r. wystawiono zobowiązanemu upomnienie finansowe. W sprawie NB.I.5160.67.2015.SG w dniu 26.10.2018 Wojewoda Podlaski wystąpił o przesłanie akt sprawy w związku z wystąpieniem zobowiązanego z wnioskiem wstrzymanie czynności egzekucyjnych. W sprawie NB.I.7355.6.2015.DP w dniu 11.10.2018 r. uzyskano informację od właściciela nieruchomości, że z osobą zobowiązaną do wykonania rozbiórki, została rozwiązana umowa najmu. W pozostałych sprawach zostaną podjęte niezwłocznie czynności kontrolne i w razie stwierdzenia dalszego uchylania się zobowiązanych od wykonania nałożonych obowiązków, tut. Inspektorat podejmie dalsze czynności”. (akta kontroli str.108-110)

Zdaniem NIK, opóźnienia w podejmowaniu czynności zmierzających do wszczęcia postępowań egzekucyjnych, jak i w toku tych postępowań mają negatywny wpływ na ich skuteczność.

OCENA CZĄSTKOWA

W Inspektoracie prowadzono ewidencje wymagane przepisami Prawa budowlanego. Jednak sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie spełniał niektórych wymogów określonych w rozporządzeniu z 23 czerwca 2003 r. Inspektorat prawidłowo realizował zadania kontrolne określone w Prawie budowlanym. Spośród 28 postępowań egzekucyjnych prowadzonych w latach 2015–2018 (do 30 czerwca), 60,7% zakończyło się skutecznym wyegzekwowaniem obowiązków nałożonych na zobowiązanych, jednak w osmiu z 28 analizowanych sprawach opieszale prowadzono postępowania egzekucyjne.

IV. 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. Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania rurociągów, przewodów, linii i sieci również w formie papierowej (księga formatu A-4).
2. Przestrzeganie obowiązku zawiadamiania stron postępowania administracyjnego o niezalatwieniu sprawy w terminie wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.
3. Niezwłoczne stosowanie środków egzekucyjnych i kierowanie tytułów wykonawczych obejmujących należności pieniężne do właściwego naczelnika urzędu skarbowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie

³⁸ NB.I.5160.67.2015.SG i NB.ISG.7355/16/10.

³⁹ NB.I.5160.37.2016.JK, NB.I.5160.38.2016.JK, NB.I.7355.6.2015.DK.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

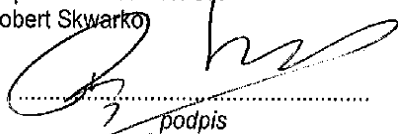
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 21 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Piotr Żukowski
specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko


.....
podpis