



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.022.02.2018



07144218

Marek Żaworonek
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
w Bielsku Podlaskim
ul. 3-go Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski

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 w Bielsku Podlaskim, ul. 3 Maja 17, 17-100 Bielsk Podlaski
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Żaworonek, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim, od 1 marca 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczynianie 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 mogą dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli 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	Jerzy Chwiedosik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBI/123/2018 z 17 września 2018 r. i LBI/168/2018 z 3 grudnia 2018 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści wystąpienia: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

W ramach wykonywania zadań określonych w ustawie z dnia 1 lipca 1994 Prawo budowlane³ prowadzono kontrole budynków i obiektów budowlanych, w tym dotyczące stanu ich utrzymania. Weryfikowano też kompletność dokumentacji dostarczanej przez inwestorów wraz z zawiadomieniem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych oraz wnioskami o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, jednak nie zawsze w sposób rzetelny. Odpowiednie działania podejmowano w odniesieniu do ujawnionych samowoli budowlanych, wszczynając procedurę legalizacyjną bądź wydając decyzje o nakazie rozbioru. W przypadku podmiotów uchylających się od wykonania obowiązków nałożonych decyzjami, wszczynano postępowania egzekucyjne. Spośród 11 takich postępowań prowadzonych w latach 2015–2018 (do 30 czerwca), 54,5% zakończyło się skutecznym wyegzekwowaniem obowiązków nałożonych na zobowiązanych, w dwóch przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone decyzją Wojewody Podlaskiego, w kolejnych dwóch było w toku z uwagi na wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2018 r. uchylające postanowienia PINB oraz organu II instancji o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, natomiast w jednym zostało umorzone z powodu ogłoszenia upadłości zobowiązanego.

Prawidłowo zorganizowano przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. Zasadność skarg weryfikowano przeprowadzając kontrole, a gdy ich ustalenia wskazywały na nieprawidłowości, wszczynano postępowania administracyjne. Jednakże niedostateczna obsada kadrowa spowodowała, że w 55% zbadanych spraw kontrole przeprowadzono po upływie miesiąca od daty otrzymania skargi, po uprzednim poinformowaniu skarżącego o terminie załatwienia sprawy.

Środki techniczne pozostające w dyspozycji Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim⁴ były adekwatne do potrzeb i wykonywanych zadań. Nie osiągnięto natomiast pełnej obsady kadrowej, mimo podejmowanych prób zatrudnienia osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych. Także baza lokalowa była niewystarczająca.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym ustaleniu zakresów czynności pracowników merytorycznych Inspektoratu i nieuwzględnieniu w nich obowiązku prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- niezamieszczeniu pouczenia o treści art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵ w 10 z 24 (41,7%) odpowiedziach na skargi, w których skarżących poinformowano o ich niezasadności,
- prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami § 2 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.⁶,
- nierzetelnym weryfikowaniu kompletności dokumentacji składanej przez inwestorów zgłaszających termin rozpoczęcia robót budowlanych, a w latach 2015–2016 także dokumentacji dołączanej do wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych.

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm. Ustawa zwana dalszej treści wystąpienia „Prawem budowlanym”.

⁴ Zwany w dalszej części wystąpienia: „Inspektoratem”.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm. Ustawa zwana w dalszej treści wystąpienia: „kpa”.

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. 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 cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia inspektoratu

1.1.1. Regulamin organizacyjny Inspektoratu, ustalony 29 września 1999 r., został 30 września 1999 r.⁸ zatwierdzony przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku⁹ i do czasu rozpoczęcia kontroli NIK nie był aktualizowany. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wyjaśnił: „Regulamin organizacyjny [...] nie został zaktualizowany, gdyż wewnętrzna struktura, zasady organizacji Inspektoratu oraz generalne postanowienia tegoż regulaminu nie uległy zmianie w okresie funkcjonowania Inspektoratu”. (akta kontroli str. 6-9, 61-62)

W zakresach czynności pracowników merytorycznych Inspektoratu wymieniono zadania przypisane tym pracownikom oraz artykuły Prawa budowlanego, wyznaczające te zadania, np.: „przeniesienie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych na rzecz innego podmiotu – art. 40 ust. 2”. W zakresach czynności nie uwzględniono natomiast prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, co szerzej omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 13-18)

1.1.2. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) plan zatrudnienia pracowników merytorycznych Inspektoratu wynosił cztery etaty, a stan zatrudnienia nie ulegał zmianom i wynosił trzy etaty (trzy osoby łącznie z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego¹⁰). PINB wyjaśnił: „[...] W związku z wolnym etatem czynione były starania w celu jego obsadzenia osobą posiadającą niezbędne kwalifikacje. [...] W roku 2015 ogłoszono dwa nabory na wolne stanowisko pracy, w roku 2016 – jeden nabór, w roku 2018 również ogłoszono dwa nabory. Pomimo tego, dotychczas stanu kadrowego nie uzupełniono, gdyż zgłaszane aplikacje nie odpowiadały wymaganiom stawianym w ogłoszeniu lub takowe aplikacje w ogóle nie wpływały”. Ponadto PINB wyjaśnił: „Pod względem wysokości wynagrodzenia pracowników merytorycznych w nadzorze budowlanym nie jesteśmy pod żadnym względem konkurencyjni w odniesieniu do pracodawców ze sfery pozabudżetowej”.

Od 1 lipca 2018 r. z pracy odeszła jedna osoba, legitymująca się wykształceniem wyższym prawniczym i stażem pracy w nadzorze budowlanym wynoszącym sześć i pół roku. W konsekwencji stan kadrowy pracowników merytorycznych Inspektoratu zmniejszył się do dwóch etatów.

PINB wyjaśnił: „[...] Nie były sporządzane pisemne analizy dotyczące zatrudnienia w kontekście realizacji zadań, nie sporządzano również planu zatrudnienia [...] W mojej ocenie stan kadrowy Inspektoratu był zbyt mały do realizacji zadań określonych w Prawie budowlanym, jednakże pomimo braków kadrowych zadania zostały przez tutejszy Inspektorat zrealizowane”. (akta kontroli str. 10-12, 61-62)

W latach 2015–2017 w Inspektoracie prowadzono 767, 818 i 858 spraw, a na 30 czerwca 2018 r. – 447 spraw. Wzrosła też liczba spraw przypadających na jednego pracownika merytorycznego z 255,7 w 2015 roku do 272,7 w 2016 roku i 286 w 2017 roku (odpowiednio o 6,6% i o 4,9%). Do 30 czerwca 2018 r. poszczególni pracownicy prowadzili po 149 spraw. Pomimo dużego obciążenia pracowników, nie było spraw zaległych.

Systematycznie rosła liczba przeprowadzanych kontroli. W latach 2015–2017 przeprowadzono odpowiednio 277, 317 i 325 kontroli. Udział kontroli podjętych w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich w kontrolach ogółem stanowił w tych latach 11,2%, 11%

⁷ 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.

⁸ Zarządzenie Nr 6/99 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku.

⁹ Zwany w dalszej części wystąpienia: „PWINB”.

¹⁰ W dalszej części wystąpienia stosowany jest skrót: „PINB”.

i 12,9%. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. przeprowadzono 111 kontroli, w tym 18,9% w wyniku otrzymanych skarg. Liczba kontroli przypadających na jednego pracownika wynosiła 92,3 w 2015 roku, 105,7 w 2016 roku, 108,3 w 2017 roku i 37 wg stanu na 30 czerwca 2018 r. (akta kontroli str. 113-115)

1.1.3. W latach objętych kontrolą Inspektorat zajmował dwa pomieszczenia o powierzchni 45,40 m² w budynku należącym do Starostwa Powiatowego w Bielsku Podlaskim. W jednym pomieszczeniu znajdował się gabinet PINB oraz Głównego księgowego Inspektoratu, a drugie pomieszczenie zajmowali dwaj pracownicy merytoryczni i pracownik obsługi administracyjnej. Na wyposażeniu Inspektoratu znajdowały się: laptop i cztery zestawy komputerowe – jednostka centralna i monitor (wszystkie komputery miały dostęp do Internetu oraz zainstalowane programy MS Office), trzy drukarki laserowe, urządzenie wielofunkcyjne (drukarka, kopiarka, skaner), kopiarka, jedna zewnętrzna pamięć do przechowywania danych o pojemności trzech terabajtów, telefony stacjonarne, służbowy telefon komórkowy, cyfrowy aparat fotograficzny oraz dalmierz. Inspektorat korzystał z elektronicznych systemów informatycznych obejmujących Rejestr Kontroli Obowiązkowych i Rejestr Katastrof Budowlanych, zlokalizowanych na serwerach Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Wejście do poszczególnych rejestrów było możliwe wyłącznie z laptopa PINB.

W okresie objętym kontrolą pracownicy Inspektoratu mieli stały dostęp do pojazdu służbowego¹¹. W ocenie PINB wyposażenie techniczne było wystarczające do realizacji wszystkich zadań wynikających z Prawa budowlanego. (akta kontroli str. 5, 19, 61-62)

1.2. Środki finansowe na funkcjonowanie inspektoratu

Opis stanu
faktycznego

1.2.1. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) działalność Inspektoratu była finansowana wyłącznie z budżetu państwa. Zrealizowane wydatki wyniosły w tych latach 279,7 tys. zł, 357,6 tys. zł, 312,8 tys. zł i 136,7 tys. zł, co stanowiło odpowiednio 100%, 100%, 99,9% i 45% planu. Największe wydatki przeznaczono na wynagrodzenia, składki na ubezpieczenie społeczne i fundusz pracy. Ich udział w wydatkach ogółem wynosił od 74% w 2016 roku do 88,7% w 2017 roku. Natomiast wydatki poniesione na zakup materiałów i wyposażenia oraz usług pozostałych, stanowiły odpowiednio 13%, 5,3%, 6,5% i 2%. W 2016 roku, w ramach wydatków majątkowych, zakupiono na potrzeby Inspektoratu samochód osobowy za 59,9 tys. zł. W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie otrzymywał wsparcia rzeczowego. (akta kontroli str. 20-25)

1.2.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w Inspektoracie wzrosło z 3.122 zł w 2015 roku do 3.375 zł w 2016 roku, a w latach 2017–2018 (do 30 czerwca) nie ulegało zmianom. W przypadku pracowników merytorycznych wzrost wynagrodzenia wyniósł 9%, a wynagrodzenie PINB wzrosło o 7,7%.

W złożonych wyjaśnieniach PINB podał, że w jego ocenie środki finansowe przeznaczone na działalność Inspektoratu nie były wystarczające i dlatego w celu uzupełnienia niedoborów posilkowano się środkami przewidzianymi na opłacenie nieobsadzonego etatu. Wynagrodzenia pracowników merytorycznych nie były konkurencyjne w stosunku do wynagrodzeń oferowanych przez pracodawców ze sfery pozabudżetowej. W Inspektoracie nie ma dokumentów potwierdzających, że PINB ubiegał się o zwiększenie środków na wynagrodzenia pracowników. W złożonych wyjaśnieniach PINB nie odpowiedział dlaczego nie występował o zwiększenie środków. Wyjaśnił, że: „[...] Z posiadanych przeze mnie informacji wynika, że na etapie projektowania budżetu na kolejne lata, corocznie Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazywał, że obecna sytuacja płacowa w nadzorze budowlanym powoduje realny spadek wynagrodzeń w tym sektorze, a co za tym idzie wysoce prawdopodobny scenariusz odejścia z pracy osób o wysokich kwalifikacjach. Z moich informacji wynika również, że inni inspektorzy występowali z wnioskami o zwiększenie środków na wynagrodzenia, jednakże ich wnioski nie zostały pozytywnie rozpatrzone”. (akta kontroli str. 26-31, 61-62, 233)

¹¹ Do grudnia 2016 roku Inspektorat posiadał samochód osobowy Fiat Punto, a od grudnia 2016 roku – Skodę Rapid.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Zakresy czynności pracowników merytorycznych Inspektoratu były niepełne, gdyż nie zawierały zadań związanych z prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, określonych w art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego. PINB wyjaśnił: „Moim zdaniem nie ma potrzeby zapisywania w zakresie czynności kwestii związanych z prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, gdyż z wprowadzonego przez moich poprzedników modelu organizacyjnego Inspektoratu, każda osoba otrzymująca dokument dotyczący przedmiotowej ewidencji, jest zobowiązana do jego zarejestrowania”.

(akta kontroli str. 13-18, 117)

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja oraz wyposażenie techniczne Inspektoratu, w tym stały dostęp do środków transportu, pozwoliły na realizację zadań określonych w Prawie budowlanym. Nie udało się natomiast zapewnić pełnej obsady kadrowej. Podejmowane bowiem próby pozyskania pracownika merytorycznego zakończyły się niepowodzeniem, m.in. z powodu oferowania mało atrakcyjnych warunków placowych. Pomimo to PINB nie podejmował działań mających na celu pozyskanie dodatkowych środków na wynagrodzenia. Konsekwencją niepełnej obsady kadrowej był wzrost liczby spraw i kontroli przypadających na jednego pracownika. W zakresach czynności pracowników merytorycznych nie uwzględniono zadań związanych z prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

OBSZAR

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 zapewniało łatwą kontrolę przebiegu i terminowości rozpatrywania poszczególnych spraw. 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. 32)

2.2. W ewidencji Inspektoratu odnotowano wpływ 117 skarg i wniosków, z tego 31 w 2015 roku, 31 w 2016 roku, 36 w 2017 roku i 19 do 30 czerwca 2018 r. Trzy skargi zostały wycofane przez skarżących (dwie w 2016 roku i jedną w 2017 roku), kolejne trzy (jedną w 2015 roku i dwie w 2018 roku) pozostawiono bez rozpoznania ze względu na nieusunięcie braków w wyznaczonym terminie, a jedną (w 2016 roku) przekazano wg właściwości PWINB. Spośród 110 rozpatrzonych skarg i wniosków, 66 (60%) załatwiono w terminie miesiąca od daty otrzymania, 42 skargi (38,2%) – do dwóch miesięcy, a załatwienie dwóch spraw (1,8%) trwało powyżej dwóch miesięcy (61 i 84 dni)¹². Przyczyny przewlekłości w załatwianiu skarg przedstawiono w pkt 2.3. wystąpienia.

(akta kontroli str. 32-33)

2.3. Analiza 40 ze 110 (36,7%) skarg rozpatrzonych przez pracowników Inspektoratu¹³ wykazała, że:

1. We wszystkich analizowanych przypadkach weryfikacja informacji zawartych w skardze lub wniosku następowała w wyniku kontroli.
2. W 18 sprawach (45%) kontrolę przeprowadzono od jednego do 30 dni od daty wpływu skargi lub wniosku, a w 22 sprawach (55%) od 31 do 58 dni.
3. W 11 przypadkach (27,5%) odpowiedź na skargę została udzielona w ciągu miesiąca od jej wpływu, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 kpa, w 25 sprawach (62,5%) – w terminie od 31 do 60 dni, a w czterech sprawach (10%) – w terminie od 61 do 84 dni,

¹² W 2015 roku 15 skarg (48,4%) załatwiono w terminie miesiąca, 15 skarg (48,4%) – do dwóch miesięcy, jedną skargę (3,2%) pozostawiono bez rozpoznania. W 2016 roku 16 skarg (52,2%) załatwiono w terminie miesiąca, 11 skarg (37,9%) – do dwóch miesięcy, jedną (3,4%) – powyżej dwóch miesięcy (61 dni), dwie skargi zostały wycofane, a jedną przekazano wg właściwości. W 2017 roku 22 skargi (62,9%) załatwiono w ciągu miesiąca, 13 skarg (37,1%) – do dwóch miesięcy, a jedną skargę wycofano. Do 30 czerwca 2018 r. 13 skarg (68,4%) załatwiono w terminie miesiąca, trzy skargi (15,8%) – do dwóch miesięcy, a jedną (5,3%) – powyżej dwóch miesięcy (84 dni), dwie skargi pozostawiono bez rozpoznania.

¹³ Do analizy wybrano po 10 spraw z każdego roku objętego kontrolą.

przy czym wszystkich skarżących informowano o przyczynach niezłatwienia skargi w terminie. PINB wyjaśnił: „Przyczyną podjęcia czynności kontrolnych po upływie miesiąca od daty otrzymania skargi był niepełny stan kadrowy Inspektoratu, a także trudności zastania właściciela nieruchomości w godzinach pracy Inspektoratu. Udzielanie odpowiedzi na skargi w terminie dłuższym niż miesiąc wynikało z trudności w przeprowadzeniu czynności kontrolnych, gdyż właściciele nieruchomości nie zawsze można zastać w godzinach pracy Inspektoratu, dużej ilości wpływających skarg i braków kadrowych”.

4. W 16 z 40 spraw (40%) wszczęto postępowania administracyjne, a w pozostałych 24 sprawach (60%) nie stwierdzono przesłanek do ich podjęcia.
5. W 40 analizowanych sprawach 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.
6. W 24 z 40 analizowanych spraw nie stwierdzono przesłanek do wszczęcia postępowania administracyjnego. W odpowiedziach na niezasadne skargi w 10 przypadkach (z 24) nie zamieszczono pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa¹⁴, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.
7. Postępowania podjęte w wyniku skarg (16 spraw) były właściwie prowadzone: 1] w trzech przypadkach wydano decyzje nakazujące rozbórkę obiektów budowlanych (dwie zostały zrealizowane, co wykazały przeprowadzone kontrole, a jedna wygasła z uwagi na zmianę przepisów), 2] w trzech przypadkach wydano decyzje zatwierdzające projekty zamienne, 3] w trzech sprawach wydano decyzje nakazujące wykonanie wskazanych obowiązków i robót budowlanych (wszystkie zostały zrealizowane), 4] w jednej sprawie wydano decyzję nakazującą usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (wszczęto postępowanie egzekucyjne), 5] w jednej sprawie wydano postanowienie zobowiązujące inwestora do przedłożenia oceny technicznej wykonanych robót budowlanych (w trakcie realizacji), 6] w jednej sprawie wydano decyzję o odmowie nakazania wykonania czynności lub robót budowlanych, 7] cztery postępowania zostały umorzone. (akta kontroli str. 34-50, 119-120)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na naruszeniu art. 238 § 1 kpa, poprzez niezamieszczenie w 10 odpowiedziach na skargi (z 24, w których poinformowano skarżących o jej niezasadności pouczenia) o treści art. 239 § 1 kpa. PINB wyjaśnił: „Brak stosownych pouczeń wynikał z niedopatrzenia sporządzającego projekt odpowiedzi, spowodowanego dużym obciążeniem pracą”. (akta kontroli str. 40-50)

OCENA CZĄSTKOWA

W Inspektoracie prawidłowo zorganizowano przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. We wszystkich analizowanych przypadkach zasadność skarg była weryfikowana w wyniku przeprowadzonych kontroli. W przypadku 22 z 40 skarg objętych analizą (55%), czynności kontrolne zostały podjęte od 31 do 58 dni po otrzymaniu skargi. Prawidłowo prowadzono postępowania administracyjne wszczęte w wyniku otrzymanych skarg, w tym na bieżąco sprawdzano wykonywanie przez inwestorów obowiązków nałożonych decyzjami PINB. Odpowiedzi na skargi na ogół udzielano w terminie miesiąca, a w przypadkach, gdy termin nie mógł być dotrzymany, informowano o tym skarżących. W 10 z 24 odpowiedziach na niezasadne skargi nie zamieszczono jednak pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa. W przypadkach niewykonania wydanych decyzji podejmowano odpowiednie działania egzekucyjne.

¹⁴ W przypadku, gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez PINB

3.1. Plan kontroli

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Inspektorat nie sporządził planu kontroli na 2015 rok, a plany kontroli na lata 2016–2018 zostały opracowane odpowiednio 4 stycznia 2016 r., 21 grudnia 2016 r. i 24 stycznia 2018 r. Plany kontroli zostały zatwierdzone przez PWINB. PINB wyjaśnił, że nie sporządził planu kontroli na 2015 rok ze względu na brak prawnego obowiązku opracowywania takich planów. Natomiast plany kontroli na lata 2016 - 2018 zostały sporządzone w związku z zaleceniem PWINB wydanym w toku narady przeprowadzonej w IV kwartale 2015 roku. (akta kontroli str. 53, 56, 59, 62, 117-118)

W planach kontroli na lata 2016–2018 przewidziano: 1] 60, 45 i 30 kontroli obowiązkowych budów, 2] 40, 70 i 75 kontroli obiektów budowlanych z zakresu utrzymania, 3] 70, 65 i 65 czynności inspekcyjno-kontrolnych (art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego), 4] po 20 wizji lokalnych¹⁶. PINB wyjaśnił: „*Przy sporządzaniu planów kontroli na lata 2016–2018 brane były pod uwagę uśrednione wartości z kontroli zrealizowanych w latach poprzednich. Pod uwagę brane również były uśrednione ilości składanych skarg i wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Nie sporządzano pisemnej analizy ryzyka, jednakże przy planowaniu ilości kontroli brane były pod uwagę zdarzenia losowe wymagające działania organu, mogące wystąpić w danym roku, związane m.in. z katastrofami budowlanymi*”.

(akta kontroli str. 51-59, 62)

Planów kontroli nie uzgadniano z organami administracji architektoniczno-budowlanej, nie planowano też wspólnych kontroli, gdyż–jak wyjaśnił PINB–organy administracji architektoniczno-budowlanej, stosownie do postanowień art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, mogą dokonywać czynności kontrolnych, to jednak nie posiadają kompetencji w zakresie wstępu do obiektu budowlanego, na teren budowy lub zakładu pracy.

(akta kontroli str. 61-62)

3.1.2. Inspektorat posiadał bazę danych obiektów budowlanych znajdujących się na obszarze jego działania, obejmującą: 1] wykaz obiektów wielkopowierzchniowych, zawierający informacje o lokalizacji i nazwie obiektu, jego przeznaczeniu, powierzchni zabudowy, a w niektórych przypadkach także o powierzchni dachu, 2] wykaz obiektów budowlanych podwyższonego ryzyka (m.in. hale sportowe, pawilony handlowe, hale produkcyjno-magazynowe), 3] wykaz obiektów budowlanych niebędących obiektami wielkopowierzchniowymi, w których przeprowadzane są kontrole półroczne. PINB wyjaśnił: „*Dane z tych baz są w szczególności wykorzystywane przy kontrolach utrzymania w okresie zimowym, przy obfitych opadach śniegu*”.

(akta kontroli str. 63-67, 192)

3.1.3. Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego, w Inspektoracie prowadzono, w formie papierowej, ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, obejmującą: 1] budynki, 2] budowle, 3] drogi, 4] obiekty mostowe, 5] rurociągi, przewody, linie i sieci, 6] obiekty budowlane niewymienione w § 1 pkt 1–5 rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r. Ewidencja posiadała elementy wymienione w załącznikach nr 1–6 do ww. rozporządzenia, jednak sposób jej prowadzenia nie spełniał wymogów określonych w § 2 ust. 1–3 tego rozporządzenia, co opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”.

(akta kontroli str. 68-78)

W Inspektoracie prowadzono też, w formie elektronicznej, ewidencje wymienione w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 4 Prawa budowlanego: 1] ewidencję wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszeń, 2] ewidencję zawiadomień o kontrolach określonych w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego (kontrole stanu technicznego obiektów wielkopowierzchniowych). PINB wyjaśnił: „*Posiadane ewidencje były wykorzystywane do typowania obiektów do kontroli*”.

(akta kontroli str. 79, 192)

¹⁶ Ogledziny dowodów w toku prowadzonych postępowań, realizowane w trybie art. 79 § 1 kpa.

Ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz pozwoleń na budowę i zgłoszeń były prowadzone rzetelnie, co wykazało porównanie zawartych w nich informacji o pozwoleniach na budowę z informacjami znajdującymi się w objętej analizie dokumentacji pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 122)

3.1.4. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 71, 68, 76 i 29 kontroli budów (łącznie 244, w tym kontrole obowiązkowe), 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: „W latach 2015–2018 nie przeprowadzano takich kontroli, ponieważ z uwagi na stan kadrowy Inspektoratu, jest to niemożliwe”. Ponadto PINB wyjaśnił: „Kontrole budów w trakcie realizacji były prowadzone zarówno w toku postępowań skargowych, jak też na podstawie ustalonego planu. Wyboru budów do kontroli dokonywano na podstawie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W latach 2015–2018 przeprowadzono odpowiednio 13, 39, 57 i 17 takich kontroli”.

(akta kontroli str. 113, 117, 192-193)

Analiza 20 spraw (po 10 z 2017 roku i 2018 roku) dotyczących składania przez inwestorów zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wykazała, że w Inspektoracie sprawdzano kompletność dokumentacji dostarczonej wraz z tym zawiadomieniem, jednak nie zawsze w sposób rzetelny, co szerzej przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. I tak:

- we wszystkich sprawach znajdowały się oświadczenia kierowników budowy o sporządzeniu planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz o przyjęciu obowiązku kierowania budową,
- w każdej sprawie dołączono zaświadczenie o posiadanych przez kierownika budowy uprawnieniach budowlanych,
- w ośmiu z 20 badanych spraw ustanowiono inspektora nadzoru inwestorskiego; w dokumentacji tych ośmiu spraw znajdowały się oświadczenia inspektorów o przyjęciu obowiązków pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi oraz zaświadczenia o posiadanych uprawnieniach budowlanych,
- we wszystkich analizowanych sprawach zgłoszenie rozpoczęcia robót budowlanych złożono w okresie aktualności pozwolenia na budowę,
- wszystkie zgłoszenia objęte analizą były ujęte w ewidencji obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania,
- w żadnej z 20 badanych spraw nie dołączono pisemnej informacji zawierającej dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, tj. elementu wymienionego w art. 41 ust. 4 pkt 3 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 124-126)

3.1.5. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) PINB wydał 56, 31, 19 i 10 (łącznie 116) decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego¹⁶.

(akta kontroli str. 80)

Analiza 40 ze 116 (34,5%) wydanych decyzji wykazała, że:

- w 23 przypadkach (57,5%) do wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego dołączono komplet dokumentów, a w 17 sprawach z lat 2015–2016 (42,5%) brakowało oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, o czym szerzej w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”,
- w każdym przypadku wydanie decyzji poprzedziła kontrola budowy, o której mowa w art. 59a Prawa budowlanego; nie stwierdzono przypadków wydawania decyzji wyłącznie na podstawie dokumentacji dostarczonej przez inwestora,
- wszystkie kontrole przeprowadził PINB, gdyż tylko on posiadał uprawnienia budowlane,

¹⁶ W latach 2015–2016 dwie decyzje (po jednej w każdym roku) zostały wydane na podstawie nieaktualnych od 1994 roku przepisów ustawy z dnia 10 października 1974 r. Prawo budowlane.

- zgodnie z art. 59c ust. 1 Prawa budowlanego kontrole przeprowadzono przed upływem 21 dni od doręczenia wezwania lub uzupełnienia wezwania, a ich zakres obejmował elementy wskazane w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego,
- we wszystkich kontrolach uczestniczył inwestor,
- przebieg kontroli udokumentowano protokołem, który był zgodny z wzorem stanowiącym załącznik do rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r.¹⁷,
- protokół kontroli sporządzano w dwóch egzemplarzach, z których jeden przekazywano inwestorowi; nie sporządzano papierowej wersji protokołu dla organu wyższego stopnia ze względu na zamieszczanie skanów protokołów kontroli w elektronicznym rejestrze kontroli obowiązkowych¹⁸,
- sprawy były załatwiane według dat wpływu, a rozstrzygnięcia były właściwie uzasadnione,
- w żadnej z analizowanych spraw nie stwierdzono nieprawidłowości i nie wymierzano kar określonych w art. 59f Prawa budowlanego. (akta kontroli str. 81-110)

Odnosząc się do problemu uzyskania pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych niewyposażonych w wannę lub kabinę natryskową bądź umywalkę i miskę ustępową PINB wyjaśnił: „(...) w przypadku uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w którego lokalach mieszkalnych nie zakończono robót budowlano-instalacyjnych, tutejszy organ stosuje dyspozycję przepisu art. 59 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane, tzn. udziela pozwolenia na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót budowlanych, nie określając terminu ich wykonania. Jednocześnie w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie umieszcza się pouczenie zawarte w przepisie art. 59 ust. 4a ustawy – Prawo budowlane, zgodnie, z którym inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie”. (akta kontroli str. 230-231)

W latach objętych kontrolą PINB oraz pracownikom merytorycznym Inspektoratu nie były wydawane zgody na prowadzenie działalności gospodarczej. PINB oświadczył, że on i pozostali pracownicy merytoryczni Inspektoratu nie prowadzili działalności gospodarczej, która mogłaby kolidować z wykonywanymi obowiązkami i nie występowali o zgodę na jej prowadzenie. W Inspektoracie nie opracowano procedur dotyczących przeciwdziałania występowaniu zjawiska konfliktu interesów w przypadku podjęcia przez pracowników merytorycznych działalności gospodarczej, gdyż – jak wyjaśnił PINB – „(...) wszyscy pracownicy ukończyli kurs przygotowawczy do służby cywilnej, złożyli stosowne egzaminy i są świadomi jakie obowiązują zasady z zakresie podejmowania działalności gospodarczej”. (akta kontroli str. 112, 117)

W 2016 roku PINB wydał trzy decyzje, a w I półroczu 2018 roku jedną decyzję, którymi odmówiono inwestorom wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, na podstawie art. 59 ust. 5 Prawa budowlanego. W uzasadnieniu decyzji podano, że odmowa wynikała z niekompletnych wniosków lub braków w dokumentacji przedłożonej przez inwestorów. (akta kontroli str. 111)

3.1.6. Na obszarze działania Inspektoratu samowole budowlane były ujawniane w wyniku czynności kontrolnych prowadzonych w terenie przez pracowników Inspektoratu (kontrole budów i kontrole, o których mowa w art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego) oraz na podstawie otrzymywanych skarg (nie opracowywano procedur dotyczących wykrywania i eliminowania tego zjawiska). W przypadku wykrycia samowoli budowlanych PINB wszczynał postępowanie 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

¹⁷ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli (Dz. U. Nr 132 poz. 1231).

¹⁸ Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w piśmie z 17 stycznia 2013 r. skierowanym do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego poinformował, że wprowadzenie protokołu kontroli do Rejestru Kontroli Obowiązkowych jest równoznaczne z przekazaniem elektronicznym protokołu kontroli obowiązkowej organowi wyższego stopnia, stosownie do art. 59d Prawa budowlanego.

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. 34-39, 116, 220-228)

W latach objętych kontrolą PINB wydał dziewięć decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego, w tym trzy w 2015 roku, cztery w 2016 roku i dwie do 30 czerwca 2018 r. (w 2017 roku nie wydawano takich decyzji). W 2015 roku zrealizowano dwie decyzje (66,7%), a jedna została uchylona przez PWINB z powodu zastosowania niewłaściwego trybu postępowania. W 2016 roku zrealizowano 100% decyzji, natomiast obie decyzje z 2018 roku zostały uchylone przez PWINB (także ze względu na zastosowanie niewłaściwego trybu postępowania). Wykonanie decyzji potwierdziły kontrole przeprowadzone przez pracowników Inspektoratu.

(akta kontroli str. 116)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) PINB, na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego, wydał osiem postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych¹⁹ i nakazał inwestorom dostarczenie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 48 ust. 3 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego (zaświadczenie wójta/ burmistrza o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, projekt budowlany wraz z opiniami i uzgodnieniami, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane). W siedmiu przypadkach kontrole stanowiące podstawę wydania postanowień, przeprowadzone przez pracowników Inspektoratu wykazały, że roboty budowlane zostały zakończone przed przeprowadzeniem kontroli. W jednym przypadku, przeprowadzona kontrola sprawdzająca potwierdziła przerwanie prac budowlanych po wydaniu postanowienia o wstrzymaniu robót. Dwóch inwestorów dostarczyło niezbędne dokumenty. W obu przypadkach naliczono opłatę legalizacyjną w odpowiedniej wysokości (200 tys. zł i 25 tys. zł). W pierwszej sprawie, na wniosek inwestora Wojewoda Podlaski umorzył opłatę legalizacyjną w 50%. Pozostałą kwotę –100 tys. zł inwestor uiszczył 2 stycznia 2017 r. Decyzja legalizacyjna została wydana 19 kwietnia 2018 r. W drugiej sprawie, inwestor w dniu 17 września 2018 r. złożył zażalenie na postanowienie PINB z 4 września 2018 r. o opłacie legalizacyjnej wraz z wnioskiem o odroczenie terminu płatności. Organ II instancji pozostawił zażalenie bez rozpoznania, a wniosek o odroczenie terminu płatności przekazał Wojewodzie Podlaskiemu 15 października 2018 r. Do czasu zakończenia kontroli NIK sprawa pozostawała w toku, bowiem Inspektorat nie otrzymał decyzji Wojewody Podlaskiego, a inwestor nie uiszczył opłaty.

(akta kontroli str. 123, 220-228)

W sześciu pozostałych przypadkach inwestorzy nie wypełnili nałożonych obowiązków i PINB wydał decyzje o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego. Cztery decyzje wykonano, co potwierdziły przeprowadzone kontrole, natomiast dwie zostały uchylone przez organ II instancji z powodu zastosowania niewłaściwego trybu. W efekcie PINB wydał postanowienia w trybie art. 49b ust. 2 Prawa budowlanego (nakazał inwestorom obiektów budowlanych wzniesionych bez wymaganego zawiadomienia dostarczenie niezbędnych dokumentów). Inwestorzy nie spełnili nakazu, przy czym jeden z nich złożył zażalenie na wydanie postanowienia, a po jego utrzymaniu w mocy przez organ II instancji, złożył skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku²⁰. Do zakończenia kontroli NIK Inspektorat nie otrzymał rozstrzygnięcia sądu. W drugim przypadku PINB wydał decyzję o nakazie rozbiórki. Kontrola przeprowadzona przez pracowników Inspektoratu wykazała, że decyzja została zrealizowana.

(akta kontroli str. 220-228)

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”. W latach 2016–2017 pracownicy Inspektoratu przeprowadzili odpowiednio sześć i 13 kontroli utrzymania budynków mieszkalnych wielorodzinnych

¹⁹ Trzy postanowienia w 2015 roku, trzy w 2016 roku i dwa w 2017 roku. W pierwszym kwartale 2018 roku nie wydawano postanowień.

²⁰ Zwany dalej „WSA”.

z wielkiej płyty, które nie wykazały nieprawidłowości. Odnośnie przyczyn nieprzewodzenia takich kontroli w 2015 roku i w I półroczu 2018 roku PINB wyjaśnił: „Struktura kontroli nie jest jednolita w poszczególnych latach. Kontrole są planowane w taki sposób, aby objąć nimi różne kategorie obiektów budowlanych”. (akta kontroli str. 127-129, 191)

Jak wyjaśnił PINB, na terenie powiatu bielskiego znajdują się dwa obiekty budowlane wpisane do rejestru zabytków–Ratusz i budynek mieszkalny przy Placu Ratuszowym w Bielsku Podlaskim. W dniu 30 maja 2017 r. została przeprowadzona kontrola robót budowlanych prowadzonych w budynku Ratusza, w związku z wymianą stolarki okiennej i drzwiowej, pokrycia dachu oraz pracami remontowymi i konserwatorskimi. Prace były wykonywane zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i pozwoleniem na budowę. (akta kontroli str. 130-131, 191)

Kontrolę nieużytkowanego budynku mieszkalnego, usytuowanego przy Placu Ratuszowym, pracownicy Inspektoratu przeprowadzili 6 czerwca 2018 r., po otrzymaniu 29 maja 2018 r., protokołu okresowej kontroli rocznej stanu technicznego tego obiektu. W protokole zapisano, że budynek znajduje się w nieodpowiednim stanie technicznym, bezpośrednio grożącym zawaleniem. Niezbędny jest zakaz użytkowania oraz dokonanie rozbiórki obiektu lub jego części. PINB postanowieniem z 27 czerwca 2018 r. zobowiązał Gminę Miejską Bielsk Podlaski do przedłożenia do 24 sierpnia 2018 r. ekspertyzy stanu technicznego budynku. Z dostarczonej ekspertyzy wynikało, że stan obiektu jest zły, a stopień zużycia budynku wynosi 87,7%. W konsekwencji PINB, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, wydał decyzję nakazującą Gminie Miejskiej Bielsk Podlaski usunięcie do 21 września 2018 r. nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego budynku mieszkalnego, poprzez wydzielenie strefy niebezpiecznej i wykonanie szczelnego, ciągłego ogrodzenia wokół budynku. Na podstawie art. 108 § 1 kpa decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Gmina Bielsk Podlaski wniosła odwołanie od decyzji PINB. Organ II instancji (PWINB) decyzją z 1 października 2018 r. uchylił decyzję PINB w zakresie terminu usunięcia nieprawidłowości i wyznaczył nowy termin - do 20 października 2018 r.

(akta kontroli str. 132-142)

Ponadto 29 maja 2018 r. Inspektorat otrzymał od podmiotów przeprowadzających okresowe kontrole stanu technicznego budynków znajdujących się w Bielsku Podlaskim, niebędących obiektami zabytkowymi, pięć protokołów kontroli²¹, z których wynikało, że skontrolowane budynki znajdują się w nieodpowiednim stanie technicznym, bezpośrednio grożącym zawaleniem i niezbędny jest zakaz ich użytkowania oraz dokonanie rozbioru budynków lub ich części. Wszystkie budynki 6 czerwca 2018 r. (po siedmiu dniach od otrzymania protokołów okresowej kontroli) zostały sprawdzone przez pracowników Inspektoratu. W dniu 20 czerwca 2018 r. PINB wydał cztery decyzje, z których trzy²², na podstawie art. 68 ust. 1-3 Prawa budowlanego, nakazywały Gminie Miejskiej Bielsk Podlaski do 27 lipca 2018 r., wyłączenie z użytkowania budynków mieszkalnych i umieszczenie na tych budynkach zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz o zakazie ich użytkowania. Czwartą decyzją²³, na podstawie art. 67 ust. 1 powołanej ustawy, nakazano Gminie Miejskiej Bielsk Podlaski dokonanie rozbiórki nieużytkowanego budynku mieszkalnego do 31 sierpnia 2018 r. Natomiast decyzją z 10 lipca 2018 r.²⁴, wydaną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego, nakazano do 10 sierpnia 2018 r. wydzielenie strefy niebezpiecznej i wykonanie szczelnego, ciągłego ogrodzenia wokół budynku gospodarczego, którego stan mógł spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi. Na podstawie art. 108 § 1 kpa decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

(akta kontroli str. 145-190)

²¹ Zgodnie z przepisem art. 70 ust. 2 Prawa budowlanego, podmiot dokonujący okresowej kontroli stanu technicznego budynku, w razie stwierdzenia uszkodzeń mogących spowodować zagrożenie życia lub zdrowia, bezpieczeństwa mienia lub środowiska, obowiązany jest do bezzwłocznego przekazania kopii tego protokołu właściwemu organowi nadzoru budowlanego.

²² Decyzje o numerach INB.7356.9.2018, INB.7356.10.2018, INB.7356.11.2018.

²³ Decyzja nr INB.7356.13.2018.

²⁴ Decyzja nr INB.7356.14.2018.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Trzy²⁵ z pięciu decyzji zrealizowano w wyznaczonym terminie, a w przypadku jednej decyzji²⁶, na wniosek inwestora, termin rozbiórki nieużytkowanego budynku mieszkalnego przedłużono do 31 grudnia 2018 r. Jedna decyzja²⁷ pozostała niezrealizowana, mimo że PINB, w odpowiedzi na pismo Burmistrza Bielska Podlaskiego, 20 lipca 2018 r. (siedem dni przed datą realizacji decyzji), poinformował Burmistrza, że ze względu na bezpośrednie zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi przebywających w budynku nie może wyrazić zgody na przedłużenie terminu wyłączenia obiektu z użytkowania. Jednocześnie zawiadomił, że w przypadku niewykonania nałożonego obowiązku, zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne. Z notatki służbowej, sporządzonej 4 października 2018 r. przez pracownika Inspektoratu na okoliczność przeprowadzenia rozmowy telefonicznej z wiceprezesem Przedsiębiorstwa Komunalnego S.A. w Bielsku Podlaskim wynika, że w budynku nadal przebywają dwie osoby, a Gmina Miejska Bielsk Podlaski nie ma możliwości zapewnienia im lokalu zastępczego. (akta kontroli str. 143-148, 152-158, 162-169, 173-178, 182-187)

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

1. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była prowadzona - niezgodnie z § 2 ust. 1-3 rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r. – w formie luźnych kart formatu A4 wpiętych do teczek biurowych (zamiast w formie księgi), oddzielnie dla każdego roku. Karty nie były ponumerowane i zabezpieczone przed usunięciem lub wymianą. PINB wyjaśnił: *„Ewidencję uzupełniają wszyscy pracownicy, którzy rozpatrują zawiadomienia o rozpoczęciu robót, zawiadomienia o zakończeniu robót i wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Sposób prowadzenia ewidencji nie zmienił się od jej założenia, tj. od 2003 roku. Moim zdaniem sposób prowadzenia ewidencji zapewnia jej trwałość i możliwość swobodnego odczytu danych”*. (akta kontroli str. 68-78, 192-193)
2. Inspektorat nierzetelnie weryfikował kompletność dokumentacji składanej przez inwestorów zgłaszających termin rozpoczęcia robót budowlanych, gdyż w żadnej z 20 spraw objętych analizą, nie wzywał do uzupełnienia dokumentacji poprzez dostarczenie pisemnej informacji zawierającej dane o bezpieczeństwie pracy i ochronie zdrowia. Obowiązek dostarczenia przez inwestora takiej dokumentacji został określony w art. 41 ust. 4 pkt 3 Prawa budowlanego. PINB wyjaśnił: *„Nie w każdym przypadku takie ogłoszenie jest wymagane. Za niekompletność zawiadomienia nie są przewidziane sankcje karne”*.
Zgodnie z wyżej powołanym przepisem inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagane jest pozwolenie na budowę, zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b i 19a, lub zgłoszenie przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 2 pkt 1b, organ nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, dołączając na piśmie informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2. Przepis ten stanowi, że kierownik budowy (robót) jest obowiązany umieścić na budowie lub rozbiórce, w widocznym miejscu, tablicę informacyjną oraz ogłoszenie zawierające dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia; nie dotyczy to budowy obiektów służących obronności i bezpieczeństwu państwa oraz obiektów liniowych. Objęta analizą NIK dokumentacja nie dotyczyła takich obiektów. (akta kontroli str. 124-126, 192-193)
- W 17 z 40 (42,5%) objętych analizą spraw (wszystkie z lat 2015–2016) wydano pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, mimo że wnioskodawcy nie dostarczyli oświadczeń o zagospodarowaniu terenów przyległych, co stanowiło naruszenie art. 57 ust.1 pkt 3 Prawa budowlanego. PINB wyjaśnił: *„Od lipca 2016 roku egzekwujemy składanie przez inwestorów oświadczeń bez względu na to czy eksploatacja obiektu jest uzależniona od zagospodarowania terenów przyległych czy nie. Poprzednio przepis art. 57 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego interpretowałem*

²⁵ Decyzje o numerach: INB.7356.10.2018, INB.7356.11.2018, INB.7356.14.2018.

²⁶ Decyzja nr INB.7356.13.2018.

²⁷ Decyzja nr INB.7356.9.2018.

w sposób literalny, tzn. oświadczenie było wymagane, jeżeli eksploatacja obiektu była uzależniona od zagospodarowania takich terenów. (akta kontroli str. 103-110, 192-193)

3.2. Postępowanie egzekucyjne

W latach objętych kontrolą Inspektorat prowadził 12 postępowań egzekucyjnych. Szczegółową analizą objęto 11 postępowań, gdyż w czasie kontroli NIK, akta jednej sprawy znajdowały się w PWINB. Analiza wykazała, że:

1. Sześć postępowań (54,5%) umorzono z powodu realizacji obowiązków nałożonych decyzjami, jedno umorzono z uwagi na ogłoszenie upadłości przez inwestora (9,1%), dwa postępowania (18,2%) były w toku ze względu na zmiany właścicielskie oraz wyroki WSA uchylające postanowienia PINB i organu II instancji o nałożeniu grzywny, a w dwóch kolejnych (18,2%) Wojewoda Podlaski wydał decyzje o wstrzymaniu egzekucji administracyjnej odpowiednio do 1 lipca 2020 r. i 1 stycznia 2021 r. W uzasadnieniu decyzji Wojewoda wskazał m.in., że wstrzymanie czynności egzekucyjnych nie wstrzymuje orzeczonego przez właściwy organ obowiązku, lecz ma jedynie pozwolić zobowiązanemu na przygotowanie się do jego wykonania, a okoliczności sprawy wypełniają dyspozycję art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²⁸ (zgodnie z powołanym przepisem wojewoda może, w drodze decyzji administracyjnej, wstrzymać egzekucję administracyjną, wstrzymanie egzekucji może nastąpić w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na czas określony, i może dotyczyć czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną).
2. Nie stwierdzono przypadków przewlekłości postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez Inspektorat.
3. Stosownie do wymogów art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r.²⁹ w każdym przypadku wszczęcie postępowania egzekucyjnego zostało poprzedzone wysłaniem upomnienia.
4. We wszystkich sprawach wystawiono tytuły wykonawcze na obowiązujących wzorach formularzy³⁰. Zawierały one informacje wymienione w art. 27 u.p.e.a. W pięciu z 11 analizowanych postępowań przed wysłaniem upomnienia sprawdzono wykonanie przez zobowiązanych obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji, a w pozostałych sześciu sprawach nie było dowodów potwierdzających przeprowadzenie takiej kontroli. PINB wyjaśnił: „Nie sprawdzano wykonania decyzji, ponieważ w treści rozstrzygnięć została zawarta klauzula o konieczności poinformowania organu o wykonaniu decyzji, a w tych sprawach informacje takie nie wpłynęły do Inspektoratu”.
5. We wszystkich postępowaniach wraz z tytułami wykonawczymi wystawiono postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia do realizacji obowiązków nałożonych decyzjami (nie stosowano innych środków egzekucyjnych). W dwóch przypadkach (z 11) tytuły wykonawcze w egzekucji należności pieniężnych skierowano do właściwego naczelnika urzędu skarbowego. W obu sprawach naczelnik umorzył postępowania egzekucyjne prowadzone wobec majątku ukaranych – w jednym przypadku z uwagi na wykonanie obowiązku, a w kolejnym z powodu ogłoszenia upadłości przez zobowiązanego. W pozostałych dziewięciu przypadkach nie kierowano spraw do urzędu skarbowego celem wyegzekwowania nałożonych grzywien, gdyż pięciu zobowiązanych wykonało obowiązki po nałożeniu grzywny, dwie sprawy były w toku, a w dwóch przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone decyzją Wojewody Podlaskiego. PINB wyjaśnił, że jego zdaniem „(...) grzywna w celu przymuszenia w znakomitej większości przypadków powoduje, że osoba zobowiązana do wykonania obowiązku podejmuje niezwłocznie czynności mające na celu jego wykonanie”. Odnosnie wykonania zastępczego stwierdził, że: „(...) w ostatnich latach

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, ze zm.

²⁹ Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.). Ustawa zwana dalej „u.p.e.a.”

³⁰ Wzory formularzy zostały określone w rozporządzeniach Ministra Finansów z dnia 16 maja 2014 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 650), obowiązującego do 6 września 2016 r. oraz z dnia 8 sierpnia 2016 r. (Dz. U. poz. 1305, ze zm.), a także w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie określenia wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej (Dz. U. poz. 469).

tutejszy organ nie korzystał z tej instytucji, w związku z czym trudno jest mi ocenić skuteczność tej procedury. Z mojego doświadczenia zawodowego wynika jednak, że dość trudno jest pozyskać podmiot chcący zrealizować rozbiórkę obiektu w ramach wykonania zastępczego”.

6. W przypadku postępowania INB.7355.11.2014, po ogłoszeniu upadłości zobowiązanego, Inspektorat nie zweryfikował czy decyzja dotycząca rozbiórki wykonanej poza zakresem projektu budowlanego rozbudowy budynku inwentarskiego została wykonana. PINB wyjaśnił: „Nie sprawdzono czy decyzja została wykonana, gdyż postępowanie egzekucyjne dotyczące wyegzekwowania nałożonej grzywny w celu przymuszenia, prowadzone przez naczelnika Urzędu Skarbowego, zostało umorzone z mocy prawa, z uwagi na ogłoszenie upadłości zobowiązanego. W tej sytuacji Inspektorat nie ma możliwości wyegzekwowania przez zobowiązanego wykonania rozbiórki. Wykonanie zastępcze nie jest możliwe do zrealizowania z uwagi na brak zabezpieczenia środków finansowych na jego przeprowadzenie. Inspektorat nie dysponuje środkami własnymi, wystarczającymi do opłacenia wykonania zastępczego”.

(akta kontroli str. 117-118, 194-202, 230-231)

W latach objętych kontrolą w Inspektoracie nie sporządzano analiz dotyczących skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Natomiast w przesyłanych do PWiNB miesięcznych sprawozdaniach o realizacji zadań z zakresu Prawa budowlanego, wykazywano liczbę wszczynanych postępowań egzekucyjnych. (akta kontroli str.121)

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

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat na ogół prawidłowo i skutecznie prowadził postępowania kontrolne i egzekucyjne. W szczególności kontrolowano budynki i obiekty budowlane, w tym w zakresie stanu ich utrzymania. Weryfikowano też kompletność dokumentacji dostarczanej przez inwestorów, jednak nie zawsze rzetelnie. W żadnej z 20 objętych analizą spraw dotyczących zgłaszania terminu rozpoczęcia robót budowlanych, nie wzywano inwestorów do uzupełnienia dokumentacji, mimo że nie dostarczyli oni pisemnej informacji zawierającej dane o bezpieczeństwie pracy i ochronie zdrowia, a w 17 z 40 analizowanych spraw, z lat 2015–2016, wydano pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, mimo że wnioskodawcy nie dostarczyli oświadczeń o zagospodarowaniu terenów przyległych. Właściwe działania podejmowano w odniesieniu do ujawnionych samowoli budowlanych, wszczynając procedurę legalizacyjną bądź wydając decyzje o nakazie rozbiórki. W przypadku podmiotów uchylających się od wykonania obowiązków nałożonych decyzjami, wszczynano postępowania egzekucyjne. Spośród 11 takich postępowań prowadzonych w latach 2015–2018 (do 30 czerwca), 54,5% zakończyło się skutecznym wyegzekwowaniem obowiązków nałożonych na zobowiązanych, w dwóch przypadkach postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone decyzją Wojewody Podlaskiego, w kolejnych dwóch było w toku (ze względu na orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z 22 lutego 2018 r. uchylające postanowienia PINB i organu II instancji o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia), natomiast w jednym zostało umorzone z powodu ogłoszenia upadłości zobowiązanego. W Inspektoracie prowadzono ewidencje wymagane przepisami Prawa budowlanego, jednak ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób niezgodny z wymogami § 2 ust. 1–3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Uzupełnienie zakresów czynności pracowników Inspektoratu o prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
2. Zamieszczanie pouczenia o treści zawartej w art. 239 § 1 kpa we wszystkich odpowiedziach, w których skarżących informuje się o odmownym załatwieniu skargi.
3. Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób zapewniający rzetelność i ciągłość dokonywanych w niej wpisów oraz uniemożliwiający nieuprawnione dokonywanie zmian.
4. Zapewnienie skutecznego egzekwowania obowiązku przedkładania kompletnej dokumentacji od inwestorów zawiadamiających Inspektorat o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

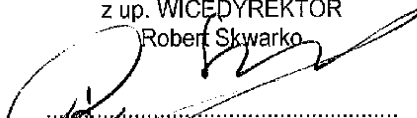
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, 18 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Jerzy Chwiedosik
główny specjalista k. p.


.....
podpis

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


.....
podpis