



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.022.04.2018



07151318

Kazimierz Witold Roszkowski
Podlaski Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego w Białymstoku
ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/078 – Prawdliwość 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 kontroli

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, ul. Handlowa 6, 15-399 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Kazimierz Witold Roszkowski, Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 28 lipca 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jakub Grzegorzczyk, od 1 kwietnia 1999 r. do 27 lipca 2017 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	Lata 2015–2018 (do 30 czerwca)
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	Andrzej Juchnicki – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBI/146/2018 z 9 października 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

Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego³ gromadził kompletną dokumentację dotyczącą procesu budowlanego, terminowo rozpatrywał otrzymywane skargi i wydawał pozwolenia na użytkowanie oraz prawidłowo realizował zadania kontrolne.

W ramach wykonywania zadań określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ prowadzono ewidencje określone w art. 84 ust. 2 pkt 2–4⁵, weryfikowano kompletność przedkładanej dokumentacji związanej z zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych i wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie. We wszystkich analizowanych sprawach wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych zostało poprzedzone kontrolą w celu sprawdzenia zgodności wykonanych inwestycji z pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym. Przeprowadzano także kontrole planowe i doraźne u producentów i dystrybutorów wyrobów budowlanych oraz w organach administracji architektoniczno-budowlanej i w starostwach powiatowych. Monitorowano realizację zaleceń pokontrolnych lub prowadzono postępowania administracyjne w celu wycofania z obrotu przez producentów zakwestionowanych wyrobów budowlanych. W przypadku ujawnionych samowoli budowlanych wszczynano procedurę legalizacyjną bądź prowadzono prawidłowe działania zakończone wydaniem decyzji o nakazie rozbiórki. Poprawnie i terminowo rozpatrywano wpływające skargi.

Nie występowało do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie środków określonych w planie finansowym na wydatki bieżące, natomiast bezskutecznie występowało o zwiększenie środków na wynagrodzenia, chociaż według PWINB pracownicy nadzoru budowlanego byli wynagradzani poniżej poziomu oferowanego przez podmioty gospodarcze z branży budowlanej. Ze względu na nieotrzymywanie zaleceń od Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie prowadzono analiz prawidłowości funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz powiatowych inspektoratów.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niezamieszczeniu pouczeń o treści art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ w 27 z 40 analizowanych odpowiedziach, w których powiadomiono o odmownym załatwieniu skarg,
- prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych niezgodnie z wymogami § 2 ust. 2 i 3 oraz § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.⁷

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

³ Zwany dalej „PWINB”.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm. Ustawa zwana dalej „Prawem budowlanym”.

⁵ Ewidencje: decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej, rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz zawiadomień o kontrolach (opisanych w pkt 3.1.3 niniejszego wystąpienia).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. Ustawa zwana dalej „Kpa”.

⁷ 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 częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Adekwatność organizacji oraz zasobów 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. W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Białymstoku („WINB” lub „Inspektorat”) obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony 12 maja 2009 r.⁹, w którym (§ 4 ust. 1) ustalono strukturę organizacyjną Inspektoratu (Wdziały: Orzeczniczo-Prawny, Inspekcji i Kontroli, Wyrobów Budowlanych, Zespół ds. Ekonomiczno-Księgowych i Stanowisko ds. Organizacyjno-Administracyjnych). Zadania wyznaczone w regulaminie (§§ 12–15) korespondowały z obowiązkami ustalonymi w art. 83 i 84 Prawa budowlanego. Na przykład:

- do zadań wspólnych wszystkich komórek organizacyjnych należało realizowanie zadań powierzonych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego („GINB”),
- do zakresu działania Wdziału Orzeczniczo-Prawnego należało prowadzenie, jako organ drugiej instancji, postępowań administracyjnych w sprawach określonych przepisami Prawa budowlanego,
- do zakresu działania Wdziału Inspekcji i Kontroli („WIK”) należało: 1] prowadzenie działalności inspekcyjnej i kontrolnej oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach określonych przepisami Prawa budowlanego, dotyczących prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstania katastrof budowlanych, 2] prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, dla których PWINB jest organem pierwszej instancji, 3] prowadzenie kontroli kompleksowych i doraźnych organów (administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego i nadzoru budowlanego pierwszej instancji) w zakresie określonym przez PWINB 5] prowadzenie, jako organ pierwszej instancji, postępowań egzekucyjnych, 6] prowadzenie rejestrów określonych przepisami Prawo budowlane,
- do zakresu działania Wdziału Wyrobów Budowlanych („WWB”) należało: 1] prowadzenie, jako organ pierwszej instancji, działalności kontrolnej oraz postępowań administracyjnych w sprawach określonych przepisami o wyrobach budowlanych, o systemie oceny zgodności, 2] prowadzenie spraw w zakresie orzekania, że dany wyrób jest wyrobem regionalnym, 3] przygotowanie opinii o wyrobach budowlanych dla potrzeb organów celnych.

(akta kontroli str. 3-19)

Analiza obowiązków powierzonych sześciu (z 12) pracownikom WINB przeprowadzającym kontrolę¹⁰ wykazała, że ich zakresy czynności były adekwatne do zakresu zadań określonych w regulaminie organizacyjnym i Prawie budowlanym.

(akta kontroli str. 23-39)

1.1.2. Na koniec lat 2015–2017 w WINB zatrudnionych było 21 pracowników merytorycznych (w etatach 20,2; 20,6 i 20,4), a na 30 czerwca 2018 r. – 20 pracowników (19,4 etatu), gdyż jeden z nich przeszedł na emeryturę. We wszystkich omawianych latach i na koniec I półrocza 2018 roku plan zatrudnienia w osobach i etatach został zrealizowany w 100%.

(akta kontroli str. 20)

W WINB nie sporządzano planu zatrudnienia w podziale na poszczególne komórki lub grupy zawodowe i analiz dotyczących zatrudnienia w odniesieniu do realizacji zadań (nie było takich wymogów). PWINB wyjaśnił, że: „*pojęcie plan zatrudnienia w podziale na członków korpusu*

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Zarządzenie Nr 6/09 Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie ustalenia regulaminu Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, zmienione zarządzeniem nr 2/11 z 28 lutego 2011 r. (obowiązującym od 3 lutego 2011 r.).

¹⁰ Jednego z dwóch pracowników zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, trzech z sześciu zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli obiektów budowlanych i robót budowlanych oraz dwóch z czterech zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli wyrobów budowlanych.

służby cywilnej oraz osoby objęte mnożnikowym sposobem wynagradzania pojawia się w roku budżetowym na etapie przygotowania materiałów planistycznych do projektu ustawy budżetowej na następny rok (druk PZ-1). Na dalszych etapach opracowania materiałów planistycznych (projekt planu finansowego, plan finansowy jednostki) nie występuje kategoria zatrudnienia. W ustawie budżetowej ustala się limit zatrudnienia dla poszczególnych grup osób objętych mnożnikowym systemem wynagradzania w podziale na części i działy klasyfikacji budżetowej. Nie ma przepisów prawa obligujących do tworzenia planu zatrudnienia, w tym w podziale na poszczególne komórki organizacyjne lub grupy zawodowe.” (akta kontroli str. 42-45)

W okresie objętym kontrolą w strukturze zatrudnienia WINB nastąpiły zmiany. W latach 2016 i 2017 po dwóch pracowników WINB odeszło z pracy i po dwóch zostało przyjętych do pracy, a do 30 czerwca 2018 r. z pracy odeszła jedna osoba (łącznie z pracy odeszło pięć osób, a cztery zostały zatrudnione). Powodem odejścia z pracy w 2016 roku było przejście na emeryturę i zwolnienie innego pracownika z zachowaniem trzymiesięcznego okresu wypowiedzenia z powodu długotrwałych absencji w latach poprzednich, w 2017 roku przejście na emeryturę i rezygnacja z pracy przez innego z pracowników w związku z podjęciem pracy w Warszawie, a w I półroczu 2018 roku przejście na emeryturę. W latach 2016 i 2017 do pracy przyjęto po dwóch pracowników z wykształceniem wyższym i kwalifikacjami wymaganymi na etapie wyboru do pracy (uprawnienia budowlane posiadało trzech pracowników), których staż pracy wynosił od trzech do 44 lat. (akta kontroli str. 21, 76-89)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) na jednego pracownika merytorycznego WINB przypadało 95, 73, 77 i 31 spraw (w przeliczeniu na etaty wynosiło to 97, 74, 79 i 32 sprawy). W okresie tym pracownicy prowadzili łącznie 1.987, 1.531, 1.696 i 660 spraw, z czego najwięcej osób prowadziło sprawy dotyczące utrzymania obiektów (420, 261, 427 i 80). Natomiast na jednego kontrolera przypadało 44, 28, 42 i 12 kontroli (w przeliczeniu na etaty: 47, 29, 44 i 12 kontroli). Kontrolerzy przeprowadzili łącznie 486, 336, 508 i 131 kontroli, w tym 333, 170, 328 i 41 kontroli obowiązkowych i doraźnych wynikających ze zgłoszeń urzędów i innych organów, 148, 163, 171 i 87 kontroli planowanych oraz pięć, trzy, dziewięć i trzy kontrole w wyniku interwencji i zgłoszeń (skarg) osób trzecich. (akta kontroli str. 72-74)

PWINB wyjaśnił, że: „efektywność czasu pracy w WINB analizowana jest na bieżąco przez naczelników wydziałów, jak też Wojewódzkiego Inspektora, bowiem zależy to od ilości realizowanych obiektów budowlanych na terenie działalności tutejszego organu. Pracownicy merytoryczni w wydziałach prowadzących działalność kontrolną, poza procesem samej kontroli, zajmują się sprawdzaniem kompletności i zgodności z przepisami składanych przez inwestorów wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy, przygotowaniem kontroli w zakresie użytkowania obiektów budowlanych, sprawdzaniem dokumentacji projektowej przekazanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (Wojewodę Podlaskiego) wraz z pozwoleniem na budowę, zezwoleniem na realizację inwestycji drogowych, bądź zgłoszeniem zamiaru wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, prowadzeniem rejestrów i ewidencji określonych w przepisach prawa, załatwianiem skarg i wniosków obywateli w zakresie prowadzonych przez wydziały spraw.” (akta kontroli str. 97-102)

1.1.3. WINB był wyposażony w systemy informatyczne wspierające realizację zadań ustawowych: 1] elektroniczne zarządzanie dokumentami (EZD), 2] rejestr obiektów budowlanych (RKO 2), 3] rejestr katastrof budowlanych (RKB 2), 4] system nadzoru rynku wyrobów budowlanych (SNRWB 3). Pracownicy WINB wykonywali obowiązki w pokojach, w których pracowało od jednej do pięciu osób. Każdy z pracowników posiadał komputer służbowy podłączony do drukarki, pracownicy wykonujący pracę w terenie (11 z 23 osób) posiadali dostęp do samochodu służbowego (nie wystąpiły przypadki korzystania z samochodu prywatnego), siedmiu pracowników posiadało telefony służbowe. Na dzień weryfikacji nie występowały braki wyposażenia ograniczające możliwość realizacji zadań ustawowych. (akta kontroli str. 40-41)

PWINB wyjaśnił, że: „pracownicy merytoryczni posiadali niezbędne wyposażenie, w tym m.in. skanery, aparaty fotograficzne, inne wyposażenie (miara teleskopowa, dalmierz laserowy, anemometr do kontroli wentylacji) i odzież roboczą i ochronną (hełmy ochronne, kamizelki odblaskowe, kurtki przeciwdeszczowe).” (akta kontroli str. 42-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.2. Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu

1.2.1. W latach 2015–2017 WINB wydatkował kolejno 2.017,9 tys. zł, 2.207,7 tys. zł i 2.347,7 tys. zł (w każdym roku 100% planu po zmianach), a do 30 czerwca 2018 r. – 989,2 tys. zł (41,8%). Źródłem wydatków był wyłącznie budżet państwa. Inspektorat nie otrzymywał wsparcia rzeczowego w postaci sprzętu informatycznego, samochodów służbowych, telefonów komórkowych i oprogramowania specjalistycznego. Na wydatki osobowe niezaliczone do wynagrodzeń przeznaczono odpowiednio 10,9 tys. zł, 12 tys. zł, 12,1 tys. zł i 1,4 tys. zł, na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenia społeczne oraz FP wydatkowano 1.599,6 tys. zł, 1.846,5 tys. zł, 1.946,4 tys. zł i 853,6 tys. zł, a na pozostałe wydatki bieżące 337,7 tys. zł, 349,2 tys. zł, 377,1 tys. zł i 134,2 tys. zł. W ramach wydatków inwestycyjnych w 2015 roku za 69,7 tys. zł zakupiono samochód osobowy, a w 2017 roku za 12 tys. zł kopiarkę z automatycznym podajnikiem i cztery tonery. (akta kontroli str. 60-71, 90)

PWINB wyjaśnił, że: „na przestrzeni lat 2015–2018 nie odnotowaliśmy niepełnej realizacji ustawowych zadań w obowiązujących terminach. Tym niemniej jednak zwiększenie budżetu organów nadzoru budowlanego pozwoliłoby na wyposażenie inspektoratów w bardziej nowoczesny sprzęt, co znacznie usprawniłoby pracę.” (akta kontroli str. 42-45)

W okresie objętym kontrolą WINB nie występował do Wojewody Podlaskiego o zwiększenie środków określonych w planie finansowym na wydatki bieżące. Bezskutecznie występowano natomiast o zwiększenie środków na wynagrodzenia. W związku z otrzymywanymi wnioskami od powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, przekazywano tym inspektoratom środki na uzupełnienie wydatków na bieżące funkcjonowanie i wydatki majątkowe. Na przykład w 2015 roku powiatowym inspektoratom nadzoru budowlanego¹¹ przekazano 80 tys. zł na wydatki bieżące (od 3 tys. zł do 8 tys. zł), w 2016 roku 117 tys. zł, w tym 87 tys. zł na zakup samochodów osobowych (Bielsk Podlaski i Kolno), a w 2017 roku – 160 tys. zł, w tym 65 tys. zł na zakup samochodu osobowego (Suwałki) i biurowego urządzenia wielofunkcyjnego (Łomża).

(akta kontroli str. 301-315)

1.2.2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze pracowników WINB w okresie objętym kontrolą wynosiło w kolejnych latach 3.147 zł, 3.608 zł, 3.621 zł i 3.593 zł. Wynagrodzenia zasadnicze kierownictwa Inspektoratu wzrosły z 5.477 zł w 2015 roku do 6.200 zł na 30 czerwca 2018 r., naczelników wydziałów z 4.339 zł do 4.905 zł, ekspertów nadzoru budowlanego z 3.542 zł do 4.015 zł, starszych inspektorów nadzoru budowlanego z 2.736 zł do 3.313 zł, inspektorów nadzoru budowlanego z 2.816 zł do 3.146 zł, a pracowników administracji z 2.755 zł do 2.985 zł. PWINB wyjaśnił, że: „pracownicy nadzoru budowlanego są wynagradzani poniżej poziomu oferowanego przez podmioty gospodarcze z branży budowlanej. Niewystarczający poziom płac i brak wzrostu wynagrodzeń na przestrzeni ostatnich 10 lat oraz ustawowy zakaz wykonywania dodatkowych czynności powoduje znaczny spadek motywacji do pracy w strukturach nadzoru budowlanego. Jednocześnie wzrost zapotrzebowania na pracowników przez podmioty gospodarcze realizujące inwestycje budowlane spowodował spadek zainteresowania pracą w organach nadzoru budowlanego. W ostatnich latach znacznie zmniejszyła się liczba kandydatów z wykształceniem budowlanym i uprawnieniami przy ogłaszanych naborach do pracy. Jeżeli w najbliższym okresie nie wzrosną realne wynagrodzenia w organach nadzoru budowlanego to mogą wystąpić trudności z realizacją ustawowych zadań.”

(akta kontroli str. 22, 42-45)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Organizacja, obsada kadrowa oraz wyposażenie techniczne Inspektoratu, w tym stały dostęp do środków transportu, pozwoliły na realizację zadań określonych w Prawie budowlanym. Posiadane środki finansowe pozwoliły na realizację wydatków bieżących i dokonywanie zakupów inwestycyjnych (samochodu i kopiarke) oraz wspomaganie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

¹¹ Zwany dalej „PINB”.

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

2.1. Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym (§ 18 pkt 4), prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz przekazywanie ich do załatwienia według właściwości, prowadzenie ewidencji przyjęć interesantów, a także opracowywanie analiz i informacji dotyczących załatwienia skarg i wniosków należało do obowiązków stanowiska ds. organizacyjno-administracyjnych. Natomiast rozpatrywanie skarg i wniosków, badanie ich zasadności, podejmowanie działań zapewniających należyte i terminowe załatwianie spraw, przyjmowanie interesantów i udzielanie im wyjaśnień należało do zadań wspólnych wszystkich komórek organizacyjnych (§ 12 pkt 7).

(dowód: akta kontroli str. 3-19)

Informacja dotycząca dni i godzin przyjmowania interesantów ze skargami i wnioskami (w każdy poniedziałek od godz. 8⁰⁰ do 16⁰⁰) została umieszczona na tablicy ogłoszeń WINB. Poinformowano, że wszystkie skargi i wnioski przyjmowane są przez sekretariat WINB, skąd kierowane są do odpowiednich pracowników.

(akta kontroli str. 46-47)

Otrzymywane skargi i wnioski były w WINB rejestrowane w ewidencji komputerowej (program EZD) i przechowywane oddzielnie od innych spraw. Sposób rejestracji wpływających spraw oraz przechowywania dokumentacji zapewniał łatwość kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, zgodnie z art. 254 Kpa.

(akta kontroli str. 283-290)

2.2. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) do Inspektoratu wpłynęły 402 skargi, z których 386 zostało załatwionych w terminie miesiąca, a 16 od miesiąca do dwóch miesięcy od dnia zarejestrowania wpływu sprawy. We wszystkich 16 sprawach załatwionych w terminie dłuższym niż miesiąc, wydłużony okres załatwiania skarg wynikał z występowania do stron o uzupełnienie żądań lub do innych organów o przedłożenie dokumentów niezbędnych do ustalenia stanu faktycznego. Tym samym dłuższy od miesięcznego termin załatwiania tych spraw nie był zawiniony przez WINB (zgodnie z art. 35 § 5 Kpa, do terminów określonych w art. 35 § 1–4 Kpa nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności).

(akta kontroli str. 92)

PWINB wyjaśnił, że: „większość skarg dotyczyła działalności PINB, ich opieszałości, beczynności, biurokratycznego załatwiania spraw, nienależytego wykonywania zadań przez organy, co ustawodawca zdefiniował w art. 227 Kpa jako przedmiot skargi. W takiej sytuacji tut. organ zawsze występował do PINB o ustosunkowanie się do poruszonych zarzutów zawartych w skardze oraz przekazania całości akt sprawy. Po otrzymaniu akt sprawy odbywała się analiza zasadności zarzutów zawartych w skardze. Sporadycznie zachodziła konieczność weryfikacji materiału dowodowego na miejscu w PINB, w związku z czym pracownicy tut. organu byli oddelegowywani do jednostki podległej. Czasami pracownicy PINB zobowiązani byli do przesłuchania świadków lub dokonania kontroli w terenie. Po zebraniu całego materiału dowodowego i po jego analizie kwalifikowano skargę jako zasadną, bezzasadną, lub częściowo zasadną. Udzielano odpowiedzi skarżącemu, ustosunkowując się do jego zarzutów i wykazując, dlaczego skargę zakwalifikowano do danej kategorii. W przypadku uznania, że skarga jest zasadna, lub częściowo zasadna (czyli skarżący ma rację) zobowiązywano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego do podjęcia niezwłocznie działań eliminujących nieprawidłowości, o czym informowano skarżącego. Zdarzało się, że w trakcie pisania skargi była ona zasadna, ale w chwili jej rozpatrywania przez tut. organ uchybienie organu zostało już usunięte, np. była opieszałość, ale w dniu rozpatrywania skargi stan faktyczny i prawny uległ zmianie (niezbędna decyzja została już podjęta w danej sprawie). W takiej sytuacji tut. organ stwierdzał zasadność skargi, ale odstępował od zobowiązywania PINB do podjęcia działań.”

(akta kontroli str. 97-102)

Analiza 40 spraw z okresu od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. (po 10 z każdego roku), stanowiących 8,3%, 9,2%, 8,2% i 19,6% spraw otrzymanych w tych latach wykazała, że:

- a) wszystkie analizowane zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków zawierały elementy wymienione w art. 238 Kpa, w tym m.in. oznaczenie i adres WINB, wskazanie sposobu załatwienia skargi, uzasadnienie faktyczne i prawne oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi,

Stwierdzone nieprawidłowości	b) w przypadku 27 z 40 analizowanych zawiadomień o odmownym załatwieniu skargi, nie zamieszczono pouczenia o treści art. 239 Kpa, o czym szerzej napisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”, c) analizowane sprawy zostały rozpatrzone w terminie od 12 do 53 dni od otrzymania skargi, z czego rozpatrzenie 16 spraw trwało dłużej niż miesiąc (dłuższy od miesięcznego terminu załatwiania tych spraw nie był zawiniony przez WINB, o czym napisano powyżej), d) w trakcie jednej sprawy WINB przeprowadził oględziny (po 11 dniach od dnia wpływu skargi) celem sprawdzenia sposobu naprawy nawierzchni drogi wojewódzkiej nr 676 (naprawa zrealizowana destruktem asfaltowym, a skrajnia drogi zabezpieczona poprzez ustawienie tablic kierujących typu U); w pozostałych 39 przypadkach korzystano z dokumentów i ustaleń poczynionych podczas oględzin przeprowadzonych przez PINB, e) w zbadanej grupie spraw nie było skarg i wniosków, których przedmiotem były stany wskazujące na zagrożenie życia lub zdrowia. (akta kontroli str. 150) W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na niezamieszczeniu pouczenia o treści art. 239 Kpa¹² w 27 (z 40 analizowanych) zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi, czym naruszono art. 238 § 1 Kpa. (akta kontroli str. 150) PWINB wyjaśnił, że: „po raz pierwszy rozpatrując daną skargę i kwalifikując ją jako bezzasadną nie zakładano, że skarga może być ponowiona. Stąd też udzielając odpowiedzi po raz pierwszy rzeczywiście nie pouczano skarżącego o treści art. 239 Kpa (...) Tutejszemu organowi z reguły znani są skarżący, którzy bez wskazania nowych okoliczności po raz kolejny podnosili swoje zarzuty. Pragnę podkreślić, że przytoczenie treści art. 239 dopiero przy udzielaniu odpowiedzi po raz drugi na taką samą skargę, nie czyni ujemnych konsekwencji skarżącemu, a wręcz przeciwnie – organ dwukrotnie przygląda się zagadnieniu. Nadmieniam również, że nie zdarzyło się, aby tuż po otrzymaniu odpowiedzi z art. 239 bez uprzedniego poinformowania skarżącego, że taka sytuacja może mieć miejsce.” (akta kontroli str. 97-102)
OCENA CZĄSTKOWA	W Inspektoracie prawidłowo zorganizowano przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. Odpowiedzi na otrzymywane skargi udzielano w przewidzianym terminie (30 dni), a jego przekroczenie (o 23 dni) nie było zawinione przez WINB i wynikało z występowania o informację do innych organów. Analizowane zawiadomienia o sposobie załatwienia skarg i wniosków zawierały elementy wymienione w art. 238 Kpa. W 27 z 40 zbadanych spraw, w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi nie zamieszczono jednak pouczenia o treści art. 239 Kpa.
OBSZAR	3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne
Opis stanu faktycznego	3.1. Plan kontroli prowadzonych przez Inspektorat 3.1.1. W WINB przyjęto do realizacji plany kontroli dotyczące: – inspekcji budów, robót budowlanych i obiektów budowlanych w zakresie budownictwa drogowego, hydrotechnicznego, kolejowego oraz obiektów budowlanych realizowanych i użytkowanych na terenach zamkniętych – na lata 2015–2018 zaplanowano 80, 85, 96 i 96 kontroli tych obiektów, – wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu – na lata 2015–2018 zaplanowano 50, 54, 65 i 60 kontroli u sprzedawców oraz osiem, sześć, siedem i siedem kontroli u producentów lub importerów, – organów administracji architektoniczno-budowlanej – na lata 2015–2018 zaplanowano trzy, trzy, jedną i jedną kontrolę oraz organów nadzoru budowlanego – dwie, cztery, pięć i cztery kontrole. (akta kontroli str. 103-118)

¹² 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.

PWINB wyjaśnił, że: „plany kontroli przygotowywane są z uwzględnieniem następujących uwarunkowań: wyniki kontroli z lat ubiegłych, analiz skarg i wniosków, terminu poprzedniej kontroli, nieuwzględnianie do kontroli jednostek przewidzianych do kontroli przez służby Wojewody, wytyczne i zalecenia GINB i otrzymane do wiadomości wyniki kontroli innych organów.” (akta kontroli str. 97-102)

Opracowane plany kontroli nie zawierały danych o wspólnych przedsięwzięciach kontrolnych z organami administracji architektoniczno-budowlanej, gdyż – jak wyjaśnił PWINB – „ustalenie ich nie wynika wprost z przepisów ustawy Prawo budowlane z 1994 r. art. 84b ust. 1 określa, iż kontrole działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonują GINB oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty. Uzgodnienie planów kontroli wynika z współdziałania organów nadzoru budowlanego, administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów kontroli państwowej (art. 85 pkt 1) i dotyczy to kontroli doraźnych, które to kontrole organy państwa w zależności od sytuacji muszą przeprowadzić wspólnie w danej sprawie. Ustalenie kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej planowych i ich korygowanie następuje po analizie planu kontroli planowanej przez Wojewodę Podlaskiego w zakresie terminu oraz kontrolowanego organu organów administracji architektoniczno-budowlanej. Planów kontroli nie uzgadniano z tymi organami, lecz tworząc je uwzględniano zamierzenia kontrolne Wojewody Podlaskiego publikowane na stronie internetowej Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku. W przypadku stwierdzenia, że PUW planuje kontrolę danego organu, rezygnowano z kontroli w tym organie.” (akta kontroli str. 97-102)

3.1.2. Sprawozdania za lata 2015-2017 z danymi dotyczącymi przeprowadzonych kontroli zostały przez WINB przedłożone w terminach ustalonych przez Wojewodę Podlaskiego, tj. 5 lutego 2016 r., 26 stycznia 2017 r. i 6 marca 2018 r. (akta kontroli str. 122, 131, 149)

3.1.3. Stosownie do art. 84 ust. 2 pkt 2–4 Prawa budowlanego, WINB prowadził niżej wymienione ewidencje.

1. Prowadzono ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej. Ewidencja prowadzona była rzetelnie w formie elektronicznej (w programie EZD) i zawierała dane dotyczące m.in.: liczby porządkowej, kolejnego numeru sprawy, tytułu sprawy, symbolu klasyfikacji z wykazu akt (765.2¹³, 765.3¹⁴, 763.4¹⁵ i 763.5¹⁶), od kogo sprawa wpłynęła (znak pisma i data pisma), daty wszczęcia i ostatecznego zakończenia sprawy, imienia i nazwiska prowadzącego.
2. WINB posiadał ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, wskazanych w § 1 pkt 1–6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.¹⁷ Ewidencja prowadzona była w formie papierowej (księga w formacie A-4) i elektronicznej (w programie EZD). Papierowa księga z danymi była wykonana w sposób trwały, lecz nie miała ponumerowanych stron i nie była zabezpieczona przed usunięciem stron lub ich wymianą. Sprostowania błędów dokonywano poprzez przekreślenie wpisu, jednak przy nowych wpisach nie umieszczano daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany (zagadnienie szerzej omówione w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

W ewidencji elektronicznej gromadzono informacje o zawiadomieniach dotyczących rozpoczęcia i zakończenia budowy, w tym m.in. dane określone w art. 84 ust. 6 Prawa budowlanego: liczbę porządkową, kolejny numeru sprawy, tytuł sprawy, symbol klasyfikacji z wykazu akt (od 771.1 do 771.9)¹⁸, od kogo sprawa wpłynęła (znak pisma i data pisma), data wszczęcia i ostatecznego zakończenia sprawy, imię i nazwisko prowadzącego sprawę.

¹³ Ewidencja ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz odrębnych ostatecznych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wydanych przez wojewodę.

¹⁴ Ewidencja ostatecznych decyzji o zezwoleniu na budowę wydanych przez wojewodę.

¹⁵ Ewidencja zgłoszeń złożonych w trybie art. 30 ustawy Prawo budowlane z 1994 r. przyjętych przez wojewodę.

¹⁶ Ewidencja innych decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego wydanych przez wojewodę oraz pism przesłanych do wiadomości niewymagających odpowiedzi.

¹⁷ Rozporządzenie w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 120, poz. 1130).

¹⁸ Budynki; budowle; drogi; obiekty mostowe; rurociągi, przewody, linie i sieci; inne obiekty budowlane.

3. Ewidencję zawiadomień o kontrolach określonych w art. 62 ust.1 pkt 3 Prawa budowlanego (obiektów o powierzchni zabudowy przekraczającej 2.000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1.000 m²) prowadzono rzetelnie, w formie elektronicznej (w programie EZD). Zawierała ona m.in.: liczbę porządkową, kolejny numer sprawy, tytułu sprawy, od kogo sprawa wpłynęła (znak pisma i data pisma), daty wszczęcia i ostatecznego zakończenia sprawy, imię i nazwisko prowadzącego.

(dowód: akta kontroli str. 48-59)

Dane gromadzone w ewidencjach były wykorzystywane przez WINB na etapie planowania kontroli. PWINB wyjaśnił, że: „przy planowaniu kontroli obiektów budowlanych przydatna jest data rozpoczęcia budowy wskazana przez inwestora w zawiadomieniu o rozpoczęciu budowy oraz dane zamieszczone w informacji dotyczące ogłoszenia w sprawie bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia, gdyż inwestor lub osoba przez niego upoważniona wskazuje przewidywany termin rozpoczęcia i zakończenia wykonywania robót budowlanych na zamierzeniu budowlanym lub wykonania obiektu budowlanego.”

(akta kontroli str. 97-201)

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) PWINB nie prowadził analiz prawidłowości funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz powiatowych inspektoratów (nie otrzymano zaleceń w tej sprawie od GINB). PWINB wyjaśnił, że: „analizy prawidłowości funkcjonowania administracji architektoniczno-budowlanej oraz powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego prowadzona jest pod względem merytorycznym wtedy, gdy prowadzona jest kontrola ich działalności w trybie kontroli problemowych lub doraźnych. W wystąpieniach pokontrolnych tutejszy organ dokonuje oceny kontrolowanego organu i wydaje stosowne zalecenia oraz formułuje stosowne wnioski w zakresie merytorycznej jego działalności. Nie otrzymano zaleceń od GINB w zakresie prowadzenia innych analiz prawidłowości funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz powiatowych inspektoratów innych niż te, które są prowadzone przez tutejszy organ w trakcie kontroli problemowych lub doraźnych.”

(dowód: akta kontroli str. 97-102)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności WINB w przedstawionym wyżej obszarze stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych niezgodnie z § 2 ust. 2 i 3 oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r. Ewidencja nie posiadała ponumerowanych stron, nie była zabezpieczona przed usunięciem stron lub ich wymianą, a przy zapisach dotyczących sprostowania błędów nie umieszczano daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.

(akta kontroli str. 75)

PWINB wyjaśnił, że: „w tutejszym Inspektoracie od dnia 1 kwietnia 2014 r. prowadzona jest elektroniczna ewidencja obiektów rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania, która zawiera wszystkie informacje określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. W ewidencji tej nie ma można usunąć lub zmienić dołączonych dokumentów bez śladu w prowadzonym systemie w danej sprawie. Numeracja spraw jest zgodna z numeracją prowadzoną w formie papierowej. Ewidencja w formie papierowej prowadzona jest w brulionach sklejanych i szytych fabrycznie zgodnie z rozporządzeniem. Stwierdzone nieprawidłowości w trakcie kontroli zostały na bieżąco usunięte. Zeszyty z ewidencją pisemną zostały dodatkowo przesnurowane i ośtemplowane pieczętkami Inspektoratu, strony w (brulionach) zeszytach ponumerowane, przy skreśleniach uzupełniono brakujące daty i podpisy pracowników, którzy dokonali skreśleń i zmian w zapisach.”

(akta kontroli str. 97-102)

Stwierdzone braki zostały uzupełnione w trakcie kontroli NIK.

(akta kontroli str. 316)

3.2. Kontrole przeprowadzane przez Inspektorat

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) pracownicy WINB, w ramach kontroli planowych i doraźnych, przeprowadzili 486, 336, 508 i 131 (łącznie 1.461) kontroli, w tym 371, 206, 184 i 56 (817) kontroli budów i robót budowlanych, 66, 75, 81 i 47 (269) kontroli wyrobów budowlanych oraz 49, 55, 243 i 28 (375) kontroli utrzymania obiektów budowlanych. Ponadto przeprowadzili cztery, trzy i pięć (ogółem 12) kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz pięć, cztery i pięć (razem 14) kontroli powiatowych inspektoratów, które dotyczyły realizacji zadań przypisanych tym inspektoratom.

(akta kontroli str. 72)

Zakres tematyczny kontroli prowadzonych przez pracowników WINB dotyczył:

- a) budów, robót budowlanych i obiektów budowlanych (kontrole przedsiębiorców) i obejmował prawidłowość przebiegu procesu budowlanego obiektów drogowych (drogi wojewódzkie i krajowe), hydrotechnicznych, budownictwa kolejowego, budownictwa realizowanego na terenach zamkniętych służących obronności kraju oraz użytkowania wymienionych wyżej obiektów budowlanych¹⁹;
- b) wyrobów budowlanych wprowadzanych do obrotu (kontrole producentów i dystrybutorów) i obejmował m.in.:
 - 1. w 2015 roku: wyroby do wznoszenia murów, wyroby do izolacji cieplnej, kleje budowlane, wyroby podłogowe i posadzkowe oraz drzwi, okna i wyroby związane z ich montażem,
 - 2. w 2016 roku: wyroby prefabrykowane z betonu, drzwi i okna oraz wyroby z nimi związane, wyroby do izolacji cieplnej, cementy i wapna budowlane, wyroby murarskie, metalowe wyroby konstrukcyjne,
 - 3. w 2017 roku: drzwi i okna oraz wyroby z nimi związane, membrany, wyroby do izolacji cieplnej, cementy i wapna budowlane, wyroby murarskie, wyroby do pokryć dachowych kruszywa oraz urządzenia grzewcze;
- c) prawidłowości postępowań administracyjnych (kontrole w powiatowych organach administracji architektoniczno-budowlanej – „AAB”) prowadzonych w sprawach dotyczących wydawania pozwoleń na budowę, przyjmowania zgłoszeń w trybie art. 30 ustawy Prawo budowlane, prowadzenia ewidencji wydawanych pozwoleń na budowę, spełniania wymagań formalnych w projektach budowlanych oraz innych aspektów działalności wynikającej z Prawa budowlanego;
- d) poprawności orzecznictwa administracyjnego i postępowań egzekucyjnych (kontrole w starostwach powiatowych będących organami nadzoru budowlanego – NB) pod kątem zgodności z Kpą, ustawą Prawo budowlane i ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, poprawności prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie udzielania pozwoleń na użytkowanie, skuteczności egzekwowania wydanych decyzji, załatwiania skarg i wniosków wpływających do organów, poprawności dokonywania kontroli budów i obiektów będących w użytkowaniu, a w szczególności obiektów wielkopowierzchniowych. (akta kontroli str. 119-148)

W latach 2015–2017 pracownicy WINB zrealizowali niżej wymienione kontrole:

- 1. Przeprowadzono kontrole budów, robót budowlanych i obiektów budowlanych, w tym w kolejnych latach: 88, 93 i 106 kontroli planowych oraz 332, 168 i 321 kontroli doraźnych. W ich wyniku wystosowano 197, 294 i 122 zalecenia pokontrolne (181, 236 i 92 zostały wykonane, a pozostałe były w trakcie realizacji), wydano 187, 94 i 123 decyzje administracyjne oraz wystawiono siedem, siedem i 18 mandatów na kwotę 800 zł, 1.100 zł i 3.000 zł.
- 2. Skontrolowano producentów i wyrobów budowlanych w ramach 58, 64 i 68 kontroli planowych oraz ośmiu, 11 i 13 kontroli doraźnych. W ich wyniku nie wydawano zaleceń pokontrolnych, lecz wydano 10, 17 i 32 decyzje administracyjne.
- 3. W powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (kontrole AAB) przeprowadzono odpowiednio: dwie, trzy i cztery kontrole planowane oraz dwie (w 2015 roku) kontrole doraźne. W ich wyniku wydano 15, 13 i 14 zaleceń pokontrolnych, z których wszystkie zostały wykonane (według informacji otrzymanych od skontrolowanych).
- 4. W starostwach powiatowych (kontrole NB) przeprowadzono trzy (w 2015 roku) i trzy (w 2016 roku) kontrole planowane oraz dwie, jedną i pięć kontroli doraźnych. W wyniku tych kontroli wydano 15, 24 i 14 zaleceń pokontrolnych, które zostały wykonane (według informacji otrzymanych od skontrolowanych). (akta kontroli str. 125-127, 134-135, 142-148)

¹⁹ Zespół kontrolny prowadzący te kontrole prowadził także postępowania administracyjne związane z popełnionymi samowolami budowlanymi i z udzielaniem pozwoleń na użytkowanie zrealizowanych obiektów budowlanych oraz sprawdzał zawiadomienia o rozpoczęciu budowy i oceniał dokumentację budowy obiektów budowlanych przedłożoną wraz z zawiadomieniem o zakończeniu budowy obiektów budowlanych niewymagających udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

Podczas kontroli przeprowadzanych przez pracowników WINB:

- budów i utrzymania obiektów budowlanych: stosowano własne wzory protokołów kontroli, zawierające m.in.: podstawę prawną upoważniającą do przeprowadzenia kontroli (art.80–84a Prawa budowlanego), wskazanie lokalizacji obiektu, adresu inwestora i wykonawcy obiektu, imiona i nazwiska kontrolujących, opis parametrów technicznych obiektu, dokumentację budowy (nr i data pozwolenia na budowę lub innego dokumentu stanowiącego podstawę prowadzenia robót budowlanych), dane osób sprawujących samodzielne funkcje techniczne na budowie, opis przebiegu realizacji budowy, ustalenia końcowe (stwierdzone nieprawidłowości, wydane zalecenia, przyjęte wyjaśnienia) i podpisy osób uczestniczących w kontroli,
- u producentów i sprzedawców wyrobów budowlanych: stosowano zasady określone w Prawie budowlanym oraz wzory upoważnień, protokołów kontroli i protokoły oględzin określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2009 r. w sprawie kontroli wyrobów budowlanych wprowadzanych do obrotu²⁰, a informacje o przeprowadzonych kontrolach – stosownie do § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 grudnia 2010 r.²¹ – wprowadzano do SNRWB²²,
- u powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego i w starostwach powiatowych: stosowano zasady i tryb określone w ustawie z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej²³, w tym m.in.: PWINB powoływał osoby do przeprowadzenia kontroli, które składały pisemne oświadczenia o braku okoliczności mających lub mogących mieć wpływ na bezstronność. Osobom powołanym do przeprowadzenia kontroli PWINB wydawał upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Kontrole przeprowadzano na podstawie programów kontroli zatwierdzanych przez kontrolerów przewidzianych do przeprowadzenia kontroli. Ustalenia kontroli były przedstawiane w projektach wystąpień pokontrolnych, do których kierownicy jednostek kontrolowanych mogli – w terminie siedmiu dni – wnieść umotywowane pisemne zastrzeżenia, a następnie – wystąpienie pokontrolne. (akta kontroli str. 151-278)

W sporządzanych planach kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego i starostw powiatowych przewidywano przeprowadzenie kontroli przez okres od miesiąca do czterech miesięcy. Kontrole prowadzono w zakładanych terminach, a przesunięcia terminów ich rozpoczęcia lub zakończenia, w stosunku do planu, wynikały m.in. z wcześniejszego zakończenia kontroli w jednostkach, w których nie stwierdzono uchybień lub wydłużania kontroli ze względu na stwierdzenie nieprawidłowości. (akta kontroli str. 103-147)

W toku prowadzonych kontroli stwierdzano nieprawidłowości, a po zakończeniu kontroli podejmowano działania wymienione poniżej.

1. W trakcie kontroli budów, robót budowlanych i obiektów budowlanych stwierdzano m.in.: 1] nieprzestrzeganie przez właścicieli i zarządców obiektów budowlanych postanowień Prawa budowlanego dotyczących obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej obiektów budowlanych, 2] niewłaściwe prowadzenie ksiąg obiektu budowlanego, nieprawidłową merytorycznie zawartość protokołów okresowych kontroli, realizację robót budowlanych z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub niezgodnie z pozwoleniem na budowę, 3] niewłaściwe wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych przez uczestników procesu budowlanego (kierowników budowy, projektantów, inspektorów nadzoru), 4] braki protokołów badań i sprawdzeń dotyczących realizowanych robót budowlanych. W trakcie prowadzonych kontroli odnotowywano nieprawidłowości, formułowano zalecenia pokontrolne i podawano wyjaśnienia osób uczestniczących w kontrolach. Przyjmowano także zapewnienia osób odpowiedzialnych za nadzór nad procesami budowlanymi o niezwłocznym podjęciu działań (np. zabezpieczenie miejsc wskazanych podczas kontroli i prowadzenie robót zgodnie z planem BIOZ²⁴).

²⁰ Dz. U. Nr 144, poz. 1182.

²¹ Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu informacji o przeprowadzonych kontrolach wyrobów budowlanych i wydawanych postanowieniach, decyzjach i opiniach, a także o sposobie i terminie przekazywania tych informacji (Dz. U. Nr 254, poz. 1706).

²² System Nadzoru Rynku Wyrobów Budowlanych.

²³ Dz. U. Nr 185, poz. 1092. Ustawa zwana dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej”.

²⁴ Bezpieczeństwo i Ochrona Zdrowia.

2. U producentów wyrobów budowlanych stwierdzano nieprawidłowości dotyczące dokumentacji technicznej związanej z prowadzeniem zakładowej kontroli produkcji, a u dystrybutorów – niewłaściwe lub nieterminowe informacje dołączone do oznakowania znakiem zgodności wyrobów budowlanych oraz nieprawidłowe zawartości deklaracji właściwości użytkowych. W toku prowadzonych kontroli na bieżąco usuwano stwierdzone nieprawidłowości, a w przypadku zakwestionowania wyrobów budowlanych ich usunięcie z obrotu weryfikowano w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych.
3. W kontrolach u powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego ustalano m.in.: 1] niewystarczający materiał dowodowy na podstawie, którego wydawano rozstrzygnięcia i brak materiału przytaczanego w uzasadnieniach, 2] błędne wskazywanie, że postępowania wszczęto na żądanie strony, 3] niewłaściwe wdrażanie procedury legalizacyjnej, 4] nieprawidłowe umarzanie postępowań, 5] niezgodne z prawem budowlanym przeprowadzanie kontroli (bez świadków, bez podpisów osób biorących w czynnościach). Zgodnie z art. 36 i 47 ustawy o kontroli w administracji rządowej, do kontrolowanych jednostek kierowano projekty wystąpień pokontrolnych, a następnie wystąpienia pokontrolne. W udzielanych odpowiedziach kontrolowani informowali o realizacji wniosków pokontrolnych, a sprawdzenie ich wykonania następowało w toku kolejnej kontroli przeprowadzanej w danej jednostce.
4. Kontrole w starostwach powiatowych wykazywały m.in. 1] nieustalenie stanu prawnego budynku istniejącego w przypadku wniosku o jego rozbudowę, nadbudowę lub przebudowę, 2] nieprzestrzeganie art. 35 Kpa w trakcie prowadzonych postępowań, 3] niesprawdzenie przeprowadzenia rozbiórki po upływie terminu tymczasowości obiektu wskazanego przez inwestora w zgłoszeniu, 4] niekorzystanie z uznania administracyjnego wynikającego z art. 30 ust. 2 Kpa, w celu żądania od inwestorów dołączania do zgłoszeń szkiców i rysunków. Pokontrolny tryb postępowania był analogiczny, jak w przypadku kontroli u powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. (akta kontroli str. 119-149, 151-278)

W okresie objętym kontrolą pracownicy WINB (od siedmiu do dziewięciu osób przeprowadzający kontrole budów i utrzymania obiektów) posiadali upoważnienia Wojewody Podlaskiego (wydawane na okres dwuletni) do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W latach 2015–2018 (I półrocze) wystawili 18 mandatów karnych na 4,9 tys. zł (szersze dane zostały przytoczone w pkt 3.1.1 niniejszego wystąpienia). (akta kontroli str. 279-282)

PWINB nie nakładał kar na organy administracji architektoniczno-budowlanej za nieterminowe wydanie decyzji w sprawie pozwoleń na budowę, gdyż upoważnienie w tym zakresie – stosownie do art. 35 ust. 6 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego – posiadał Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i Wojewoda Podlaski²⁶. (akta kontroli str. 316)

3.2.2. WINB nie przeprowadzał kontroli, mających na celu sprawdzenie, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. PWINB wyjaśnił, że: „było to spowodowane tym, iż organem właściwym do wydania pozwolenia na budowę zgodnie z ustawą Prawo budowlane są organy administracji architektoniczno-budowlanej (starosta, wojewoda), a nie organy nadzoru budowlanego (powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego). Właściwości rzeczowe organów nadzoru budowlanego określa jednoznacznie art. 83 ww. ustawy, z podziałem na właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego (ust. 1) oraz wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (ust. 3). Powyższe wskazuje, iż brak jest podstaw prawnych do prowadzenia kontroli przez organy nadzoru budowlanego przed wydaniem pozwolenia na budowę. Brak było także procedur wewnętrznych i procedur GINB, gdyż kontrole takie nie należą do właściwości organów nadzoru budowlanego jak wykazano wyżej.” (akta kontroli str. 291-292)

Analiza 20 spraw (po 10 z 2017 roku i I połowy 2018 roku) wykazała, że WINB otrzymał od inwestorów kompletną dokumentację, określoną w art. 41 ust. 4 pkt 1–3 Prawa budowlanego, w tym:

- zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych,

²⁶ Kary określone w art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego są nakładane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego na wojewodów, a określone w art. 35 ust. 6 pkt 2 tej ustawy – przez wojewodów na starostwa.

- oświadczenia kierowników robót budowlanych lub budów, stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenia o dokonanych wpisach do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane oraz wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę,
- oświadczenia inspektorów nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi,
- informacje, zawierające dane zamieszczone w ogłoszeniach, dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia. (akta kontroli str. 317)

Jak wyjaśnił PWINB, „dokonywano porównania daty zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych z datą wydania pozwolenia na budowę w trakcie czynności urzędniczych wiążących się ze złożeniem przez inwestora, zgodnie z art. 41 ust.4 ustawy Prawo budowlane, zawiadomienia o rozpoczęciu budowy. Rozpoczęcie budowy jest prawem inwestora, a nie jego obowiązkiem. Zatem po uzyskaniu pozwolenia na budowę inwestor może rozpocząć budowę w terminie określonym w art. 37 ustawy Prawo budowlane, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę nie została przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wygaszona decyzją ostateczną w tym zakresie.” (akta kontroli str. 291-292)

3.2.3. W latach 2015–2018 (I półrocze) WINB wydał kolejno 179, 84, 86 i 26 (łącznie 375) decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (nie wydawano decyzji odmownych). Analiza 40 spraw (po 10 z każdego roku), stanowiących 5,6%, 11,9%, 11,6% i 38,5% spraw zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie, wykazała, że:

- wszystkie wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zawierały dokumenty wymienione w art. 57 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 Prawa budowlanego, a dokumenty określone w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 tej ustawy (oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń oraz dokumentację geodezyjną powykonawczą) zostały inwestorom zwrócone, zgodnie z art. 57 ust. 8 ww. ustawy,
- we wszystkich analizowanych sprawach, przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie, pracownicy WINB przeprowadzili kontrole, w trakcie których sprawdzali elementy wymienione w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, w tym m.in.: 1] zgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu i z projektem architektoniczno-budowlanym, 2] zgodność z przepisami wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, 3] uporządkowanie terenu budowy,
- kontrole były przeprowadzane w terminie 21 dni od dnia otrzymania wezwania albo uzupełnionego wezwania; o terminie kontroli zawiadomiono inwestorów w terminie siedmiu dni od dnia otrzymania wezwania,
- we wszystkich analizowanych sprawach kontrole były przeprowadzane przez kontrolerów posiadających uprawnienia budowlane, a w kontrolach uczestniczyli inwestorzy lub przedstawiciele inwestorów posiadający stosowane upoważnienia,
- po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządzono protokoły w trzech egzemplarzach, z których pierwszy doręczano inwestorowi lub upoważnionemu przedstawicielowi (za potwierdzeniem), drugi przekazywano Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego (systemem RKO 2²⁶), a trzeci pozostawiono w WINB,
- analizowane sprawy były załatwiane według dat wpływu zawiadomień od inwestorów, nie stwierdzono odmiennego rozpatrywania podobnych spraw, a wydawane decyzje były uzasadniane w sposób umożliwiający sprawdzalność motywów podjętych decyzji,
- sporządzone protokoły z kontroli obowiązkowych były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli²⁷. (akta kontroli str. 318)

²⁶ Omówionym w pkt. 1.1.3 niniejszego wystąpienia.

²⁷ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

Odpowiadając na pytanie, czy wydanie pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkaniowych powinno być uzależnione od posiadania w łazienkach zlokalizowanych w blokach umywalek i sedesów, PWINB wyjaśnił: „ustawa Prawo budowlane, w art. 83 ust. 3, określa szczegółowo właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji. Z treści ww. przepisu, połączanego z art. 82 ust. 3 i 4, jednoznacznie wynika, że WINB nie jest organem właściwym w sprawie wydawania pozwoleń na użytkowanie budynków mieszkalnych. Organami właściwymi w tym zakresie są powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego i przy podejmowaniu decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie analizują właściwe przygotowanie budynku przez inwestora do uzyskania pozwolenia na użytkowanie bądź zgłoszenia zakończenia budowy i przystąpienia do jego użytkowania.”

(akta kontroli str. 291-292)

W latach 2015–2018 (I półrocze) WINB nie wydawał – na podstawie art. 59 ust. 5 Prawa budowlanego – decyzji odmawiających inwestorom pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. W okresie tym, zarówno PWINB, jak i osoby przez niego upoważnione do wydawania decyzji administracyjnych, nie prowadziły własnej działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 291-292, 316)

3.2.4. W okresie objętym kontrolą WINB prowadził dziewięć spraw (trzy, jedna, jedna i cztery w kolejnych latach), dotyczących stwierdzenia samowoli budowlanych. Analiza wykazała, że zawiadomienia w tych sprawach zostały złożone przez podmioty gospodarcze lub osoby fizyczne.

1. Cztery sprawy (trzy z 2015 roku i jedna z 2016 roku) zakończyły się wydaniem decyzji umarzającej postępowania administracyjne, po rozebraniu obiektów wybudowanych bez pozwoleń na budowę lub zgłoszeń, a dwie sprawy (z 2018 roku) – wydaniem decyzji nakazujących rozbiórkę. Od obu tych decyzji (z 2 marca i 23 lipca 2018 r.), utrzymanych w mocy przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, inwestorzy odwołali się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (do zakończenia kontroli NIK rozstrzygnięcia w tych sprawach nie zapadły).
2. W dwóch sprawach, dotyczących autobusowych wiat przystankowych, wydano postanowienia nakazujące inwestorowi dostarczenie do WINB w terminie do 30 maja 2018 r.: 1] oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością, 2] projektu zagospodarowania działek wraz z opinią zarządcy drogi, 3] decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu obejmującej teren, na którym wybudowano przedmiotową wiatę. W ustalonym terminie inwestor przedłożył żądane dokumenty i WINB poinformował go o zakończeniu postępowania administracyjnego.
3. W jednej sprawie (z 2017 roku), dotyczącej rur stalowych wkręconych w dno rzeki Netta oraz kotew stalowo-betonowych zamontowanych na zarejestrowanych pontonach pływających na przystani w Augustowie, wydano postanowienie odmawiające wszczęcia postępowania. W uzasadnieniu wskazano, że rury stalowe i kotwy betonowe nie są obiektami budowlanymi, więc WINB nie ma podstaw prawnych do uznania tych elementów za obiekty budowlane.

(akta kontroli str. 319-383)

W przypadku jednej z ww. spraw (z 2015 roku) WINB w toku kontroli sprawdzającej (23 października 2015 r.) stwierdził, że rozbiórka przystani do cumowania obiektów pływających nie została zakończona (przystań została rozebrana częściowo). W związku z powyższym, pismem z 26 października 2015 r., zobowiązano właściciela obiektu do rozebrania przystani. Podczas kontroli przeprowadzonej 12 listopada 2015 r. potwierdzono dokonanie rozbiórki przystani i decyzją z 13 listopada 2015 r. umorzono prowadzone postępowanie.

(akta kontroli str. 93)

W latach 2015–2018 (I półrocze) w jednej ze spraw prowadzonych przez WINB, na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, dotyczącej przeglądów okresowych obiektów budowlanych, stwierdzono osiadanie korpusu fragmentu drogi wojewódzkiej nr 653 Suwałki – Sejny (o ok. 30 cm). W związku z tym, WINB decyzją z 27 października 2017 r. nakazał Podlaskiemu Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Białymstoku („PZDW”) naprawę do 30 października 2018 r. odcinka drogi i powiadomienie o zakończeniu robót. Po otrzymaniu informacji (21 sierpnia 2018 r.) o rozpoczęciu robót, WINB przeprowadził (28 sierpnia) kontrolę obiektu budowlanego, zalecając m.in. 1] prowadzenie robót budowlanych zgodnie

z zatwierdzonym projektem robót naprawczych, zatwierdzonym decyzją PWINB z 27 października 2017 r., 2] zachowanie warunków BHP i przestrzeganie organizacji ruchu, zatwierdzonej przez zarządcę drogi. Z informacji otrzymanej 5 grudnia 2018 r. z PZDW wynika, że 30 października 2018 r. prowadzone prace zostały zakończone. (akta kontroli str. 293-300)

3.2.5. WINB nie opracowywał procedur dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych ukierunkowanych na obiekty drogowe (krajowe i wojewódzkie), hydrotechnicznych, budownictwa kolejowego, budownictwa realizowanego na terenach zamkniętych służących obronności kraju oraz budownictwa związanego z realizacją elektrowni wiatrowych. PWINB wyjaśnił, że: „w planach kontroli na dany rok zakładano, iż należy przeprowadzić kontrolę utrzymania obiektów budowlanych oraz kontrole budowy obiektów inżynierskich. W planach tych zakładano, aby kontrolą objąć obiekty budowlane bardziej skomplikowane, których realizacja wymaga większej staranności w wykonawstwie i większego zaangażowania uczestników procesu budowlanego. Zakładane plany kontroli na dany rok są korygowane w ww. zakresie w zależności od występujących potrzeb oraz możliwości kadrowych. Kontrole budowy, obiektów budowlanych lub prowadzenia robót budowlanych oraz kontrole utrzymania obiektów budowlanych prowadzone są w oparciu o własne wzory protokołów kontroli, które zostały opracowane na podstawie obowiązujących przepisów ustawy Prawo budowlane i w zależności od charakteru kontroli obejmują przepisy rozdziału 4 i 5 (kontrole budów) oraz rozdziału 6 (kontrole utrzymania).” (akta kontroli str. 291-292)

W okresie objętym kontrolą pracownicy WINB nie otrzymywali od osób przeprowadzających kontrole okresowe informacji określonych w art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego (dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych lub ich części, mogących spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska) o obiektach zagrażających jego użytkownikom lub w art. 66 ust. 1a tej ustawy (m.in. nieodpowiedni stan techniczny obiektów budowlanych mogący: zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska; być użytkowanym w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku; powodować swym wyglądem oszpeccenie otoczenia. (akta kontroli str. 316)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.3. Postępowania egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015–2018 (I półrocze) WINB nie prowadził postępowań egzekucyjnych, gdyż nie wystąpiły sprawy z przesłankami zobowiązującymi do prowadzenia takich postępowań.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat posiadał ewidencje wymagane przepisami Prawa budowlanego. W ramach prowadzonych postępowań weryfikowano kompletność przedkładanej dokumentacji związanej z zamierzonym terminem rozpoczęcia robót budowlanych i wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie. Wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych zostało poprzedzone odbyciem kontroli w celu sprawdzenia zgodności wykonanych inwestycji z pozwoleniem na budowę i projektem budowlanym. Przeprowadzano także kontrole planowe i doraźne u producentów i dystrybutorów wyrobów budowlanych oraz w organach administracji architektoniczno-budowlanej i w starostwach powiatowych. Monitorowano realizację zaleceń pokontrolnych lub prowadzono postępowania administracyjne w celu wycofania z obrotu przez producentów zakwestionowanych wyrobów budowlanych. W przypadku ujawnionych samowoli budowlanych wszczynano procedurę legalizacyjną bądź prowadzono prawidłowe działania zakończone wydaniem decyzji o nakazie rozbiórki.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Zamieszczanie pouczenia o treści zawartej w art. 239 § 1 Kpa we wszystkich odpowiedziach, w których skarżących informuje się o odmownym załatwieniu skargi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

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

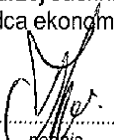
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń,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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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

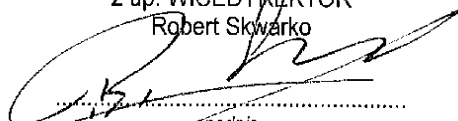
Białystok, dnia 20 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Andrzej Juchnicki
doradca ekonomiczny



.....
podpis

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



.....
podpis