



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD-4101-001-02/2012

P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk

T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05

lgd@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 - Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	Ryszard Łukajtis, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11933, Rafał Malcharek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080436z28 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Człuchowie (dalej: „Inspektorat”), 77-300 Człuchów, Al. Wojska Polskiego 5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Szary, pełniący obowiązki Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Powiecie Człuchowskim (dalej: „p.o. Powiatowego Inspektora”) (dowód: akta kontroli str. 3-4, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność p.o. Powiatowego Inspektora w okresie 2009 – 2012 (I półrocze). Zakres kontroli obejmował realizację zadań polegających na przygotowaniu organizacyjnym, opracowywaniu rocznych planów pracy, kontroli obiektów i robót budowlanych oraz prowadzeniu postępowań administracyjnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższą ocenę uzasadniam in. następujące nieprawidłowości:

- brak planów kontroli;
- nieprzestrzeganie wymogów określonych przepisami art. 62 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane² w sytuacji stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części;
- brak lub opóźnienia w sprawdzaniu wykonania nakazów wydanych przez p.o. Powiatowego Inspektora;
- nieprowadzenie, pomimo założenia, ewidencji zgłoszeń (o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę), o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- nieprowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane;
- wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów z naruszeniem art. 57 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane;
- niezachowanie procedur określonych w art. 76 ust. 1 ustawy Prawo budowlane po uzyskaniu od kierownika budowy zawiadomienia o wystąpieniu katastrofy budowlanej;

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- opieszałość i naruszenie niektórych przepisów ustawy Prawo budowlane przy rozpatrywaniu sprawy remontu balkonów w budynku nr 5 na Osiedlu Sikorskiego w Człuchowie.

Ponadto kontrola wykazała, że p.o. Powiatowego Inspektora, przeprowadzał kontrole obowiązkowe obiektów, przed wydaniem pozwolenia na ich użytkowanie w sprawach, w których uczestniczył jako autor projektów robót elektrycznych. Wykonywanie ww. projektów odbywało się za zgodą Starosty Człuchowskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Inspektoratu

1.1. Dostosowanie organizacyjne (strukturalne) Inspektoratu do realizacji zadań

Opis stanu faktycznego

1.1.1. Struktura organizacyjna

Regulamin Organizacyjny Inspektoratu (dalej: „Regulamin”) nadano Uchwałą Nr 119/27/2004 Zarządu Powiatu Człuchowskiego z dnia 19 lutego 2004 r. w oparciu o art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³. Regulamin obejmował swoim zakresem ustawowe zadania i obowiązki przewidziane w przepisach ustawy Prawo budowlane, w szczególności określone w art. 83 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 6, 14-30 i 38-40)

P.o. Powiatowego Inspektora pracował na tym stanowisku od 1.03.2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 6)

Obsługa księgowa i organizacyjno-prawna Inspektoratu w latach 2009-2012 (I półrocze) prowadzona była przez Starostwo Powiatowe w Człuchowie (dalej: „Starostwo”). Z uwagi na zakwestionowanie powyższego stanu przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Gdańsku⁴, Starostwo zaprzestało obsługi księgowej i organizacyjno-prawnej Inspektoratu (ww. zadania od 1.07.2012 r. wykonuje Inspektorat).

(dowód: akta kontroli str. 14-30, 38-44)

1.1.2. Zatrudnienie w Inspektoracie

Liczba pracowników zatrudnionych w 2009 r. wynosiła średnio 3 pracowników, a w latach 2010 – 2012 (I półrocze) średnio 4 pracowników, w tym liczba pracowników merytorycznych zajmujących się zadaniami określonymi w art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane była stała (2 osoby). Wskutek braku środków finansowych nie osiągnięto docelowego poziomu zatrudnienia w Inspektoracie. Brakująca liczba pracowników w stosunku do docelowego planu zatrudnienia wynosiła 2 osoby w 2009 r. i 1 osoba (pracownik merytoryczny) w latach 2010-2012 (I półrocze).

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 765-824 i 840)

Pracownicy merytoryczni Inspektoratu posiadali wykształcenie i uprawnienia dotyczące:

- p.o. Powiatowego Inspektora – technik mechanik, uprawniony do „wykonywania samodzielnej funkcji kierownika budowy i robót w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie instalacji elektrycznych”⁵;

(dowód: akta kontroli str. 10)

³Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁴ Jako niezgodne z prawem wskazano w wystąpieniu RIO m.in. prowadzenie przez Starostwo obsługi księgowej oraz organizacyjno-prawnej Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego i pobieranie za to opłat.

⁵ Decyzja znak GT/8346-12/76 z dnia 15.01.1976 r.

- Inspektor Nadzoru Budowlanego – mgr inż. budownictwa, uprawniony do „kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych”⁶.

(dowód: akta kontroli str. 11-12)

Przeciętne, miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego pracownika Inspektoratu wykonującego czynności kontrolne wynosiło 4.584,47 zł w 2009 r., 4.713,93 zł w 2010 r., 4.730,40 zł w 2011 r. i 4.744,80 zł w 2012 r. (I półrocze)⁷. Wynagrodzenie z uwzględnieniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród było odpowiednio wyższe⁸.

(dowód: akta kontroli str. 830 i 831)

Na stanowisku Inspektora Nadzoru Budowlanego w okresie objętym kontrolą zatrudniona była jedna osoba. P.o. Powiatowego Inspektora opracował dla niej opis stanowiska pracy i zakres czynności.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 45-46, 824, 840)

P.o. Powiatowego Inspektora nie wyrażał zgody na dodatkowe zatrudnienie pracowników. Natomiast sam posiadał zgodę Starosty Człuchowskiego z 1.03.2007 r. na korzystanie z posiadanych uprawnień projektowych w branży elektrycznej na terenie powiatu człuchowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 9 i 765-768)

Spośród 2 pracowników merytorycznych Inspektoratu żaden nie posiadał uprawnień budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej.

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie dostosowania organizacyjnego do realizacji zadań ustawowych nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2. Plan finansowy Inspektoratu w latach 2009 - 2012 (I półrocze)

Opis stanu faktycznego

Plany dochodów i wydatków Inspektoratu na lata 2009-2012 opracowano na podstawie informacji z Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku odnośnie wielkości przyznanych na dany rok dotacji celowych z budżetu państwa w dziale 710 „Działalność usługowa” w rozdziale 71015 „Nadzór budowlany”⁹ w § 2010 „Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami realizowane przez powiat”.

Dotacje przyznane z budżetu państwa na realizację zadań Inspektoratu wynosiły 311 tys. zł w 2009 r., 310 tys. zł w 2010 r., 312,5 tys. zł w 2011 r. oraz 310 tys. zł na 2012 r.

W 2009 r. plan wydatków ustalony na kwotę 311 tys. zł został wykonany w 100%. W 2010 r. plan wydatków ustalony na kwotę 329,8 tys. zł został wykonany w wysokości 329,7 tys. zł (99,97%). W 2011 r. plan wydatków ustalony na kwotę 312,5 tys. zł został wykonany w 100%. Plan wydatków na 2012 r. w kwocie 310 tys. zł został wykonany do 30 czerwca 2012 r. w wysokości 134 tys. zł, co stanowiło 43% planu.

⁶ Sygn. akt 216/POM/OKK/07 z 18.12.2007 r. nr ewid. POM/0176/OWOS/07

⁷ W I kwartale 2012 r. w województwie pomorskim przeciętne wynagrodzenie (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) wyniosło 3.692,18 zł (obwieszczenie Prezesa GUS z 30.05.2012 r.)

⁸ Wraz z 1/12 dodatkowego wynagrodzenia rocznego wyniosło 4.961,68 zł w 2009 r., 5.099,26 zł w 2010 r., 5.131,08 zł w 2011 r. i 5.146,88 zł w 2012 r. (I półrocze); powiększone o 1/12 nagród przyznanych w danym roku wyniosło: 6.142,93 zł w 2009 r., 6.292,09 zł w 2010 r., 6.168,58 zł w 2011 r. i 6.438,55 zł w 2012 r. (I półrocze).

⁹ Uchwały Rady Powiatu Człuchowskiego: Nr XXIX/141/2008 z dnia 29.12.2008 r., Nr XLI/199/2009 z dnia 30.12.2009 r., Nr III/18/2010 z dnia 30.12.2010 r. i Nr XVI/93/2012 z dnia 26.01.2012 r. w sprawie uchwalenia budżetów Powiatu Człuchowskiego odpowiednio w latach 2009-2012.

(dowód: akta kontroli str. 47-104, 757-760 i 832)

W porównaniu do 2009 r. zrealizowane wydatki w 2010 r. były wyższe o 18,7 tys. zł, tj. o 6%, a wydatki w 2011 r. w stosunku do 2010 r. były niższe o 17,2 tys. zł, tj. o 5,2%. W 2010 r. na utworzenie nowego stanowiska pracy w Inspektoracie pozyskano kwotę 20 tys. zł, ze środków budżetu Starostwa. Pracownicy Inspektoratu posiadali niezbędne wyposażenie techniczne zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków.

(dowód: akta kontroli str. 47-104, 757-760, 795-796 i 832)

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

1.3. Warunki lokalowe

Opis stanu faktycznego

Na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego zawartej 2.07.2007 r. Zarząd Powiatu Człuchowskiego wynajmował Inspektoratowi lokal o powierzchni: 48,20 m² składający się z 3 pomieszczeń (w okresie do 31 sierpnia 2011 r.). Od 1 września 2011 r. powierzchnia zajmowana przez Inspektorat zwiększyła się do 64,16 m² (4 pomieszczenia). W latach 2009-2012 (I półrocze) nie zmieniano adresu siedziby Inspektoratu. P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że wielkość lokalu biurowego zajmowanego przez Inspektorat jest wystarczająca, archiwum składa się z 2 pomieszczeń, z których jedno jest zaopiekowane.

(dowód: akta kontroli str. 105-108, 765-768)

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.4. Szkolenia pracowników

Opis stanu faktycznego

Pracownicy merytoryczni Inspektoratu uczestniczyli w 2009 r. w szkoleniu zorganizowanym przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w zakresie orzecznictwa i zmian w przepisach budowlanych. P.o. Powiatowego Inspektora uczestniczył ponadto w 4 szkoleniach dotyczących orzecznictwa NSA, organizacji procesu budowlanego na przykładzie wybranych krajów UE oraz kontroli i zadań zleconych i następnie – jak oświadczył – przeprowadził szkolenia w tych zakresach dla pracowników Inspektoratu. Opisane przez p.o. Powiatowego Inspektora szkolenia pracowników nie zostały udokumentowane.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 792-794 i 862)

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

Ocena częściowa

Stworzone przez p.o. Powiatowego Inspektora warunki organizacyjne były adekwatne do wysokości środków finansowych, którymi dysponował w okresie objętym kontrolą. Zważyć należy, że zaledwie 2-osobowa obsada kadrowa na stanowiskach merytorycznych, a także brak pracownika z uprawnieniami w specjalności konstrukcyjno-budowlanej zwiększa ryzyko wykonywania zadań organu nadzoru budowlanego w sposób ograniczony lub nieprawidłowy.

2. Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

2.1. i 2.2. Przygotowanie i realizacja planów pracy

Opis stanu faktycznego

P.o. Powiatowego Inspektora nie opracowywał planów pracy ani planów kontroli. Plan kontroli (inspekcji) opracowano na II półrocze 2012 r. Obowiązujące przepisy prawa nie nakładały obowiązku sporządzania rocznych planów pracy, a konieczność opracowania planu kontroli wynikała z Regulaminu.

Inspektorat nie posiadał pełnego rozeznania o skali ruchu budowlanego na terenie jego właściwości, ponieważ:

- pomimo, że kopie zgłoszeń robót budowlanych (nie wymagających pozwolenia na budowę) za okres 2009-2012 (I półrocze) zostały przekazane przez Starostę Czulchowskiego dopiero w trakcie kontroli, tj. 13.08.2012 r., p.o. Powiatowego Inspektora nie występował o ich przekazanie. Działanie takie NIK ocenia jako nierzetelne.

Spośród 301 zgłoszeń, które wpłynęły do Starostwa w I półroczu 2012 r.,²³ sprawy dotyczyły prac związanych ze zdjęciem lub zabezpieczeniem wyrobów zawierających azbest. NIK skontrolowała 5 takich spraw stwierdzając, że w 4 wykonawcy nie zgłosili w Inspektoracie zamiaru przeprowadzenia tych prac w trybie § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest¹⁰, tj. co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, a prace zostały już zakończone¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 201-250, 792-794)

- w trakcie kontroli, przy udziale p.o. Powiatowego Inspektora, NIK przeprowadziła oględziny na 6 wytypowanych budowach¹², z których wynikało nieprzestrzeganie przepisów ustawy Prawo Budowlane oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, przez inwestora i wykonawców. I tak:
 - w 1 przypadku roboty budowlane prowadzone były bez zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (remont ściany budynku z dociepleniem styropianem); w związku z powyższym w dniu kontroli p.o. Powiatowego Inspektora wstrzymał roboty budowlane i ukarał inwestora mandatem karnym w wysokości 50 zł (roboty wznowiono po złożeniu przez inwestora zgłoszenia robót budowlanych i niewniesieniu sprzeciwu przez Starostę Czulchowskiego);
 - w 2 przypadkach wykonywano prace na wysokości bez kasków ochronnych, a w 1 przypadku obiekt był niewystarczająco zabezpieczony przed dostępem osób postronnych (art. 5 ust. 1 pkt 10 ustawy Prawo budowlane);
 - w 5 przypadkach brak było tablic informacyjnych w widocznych miejscach (§ 13 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 czerwca 2002 r.¹³).

P.o. Powiatowego Inspektora pouczył pracowników i inwestorów o obowiązku pracy w kaskach ochronnych i wywieszenia tablicy informacyjnej budowy.

Ustalone
nieprawidłowości

Brak planów kontrolinariuszał wymóg zawarty w § 10 ust. 3 pkt A, w zw. z ust. 1 pkt 1 Regulaminu. P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że powodem ich nieopracowania były braki kadrowe. Wyjaśnienie to, w ocenie NIK, jest nieprzekonywujące, skoro przy takiej samej obsadzie kadrowej plan na II półrocze 2012 r. opracowano jeszcze w trakcie trwania kontroli NIK.

Brak planów kontroli skutkował podejmowaniem przez Inspektorat tylko czynności doraźnych. P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że głównymi zadaniami, tj. o największym udziale czasowym, jakie realizowano w latach 2009-2012 (I półrocze) na dwóch stanowiskach merytorycznych było załatwianie skarg i wniosków, kontrole

¹⁰ Dz. U. Nr 71, poz. 649 ze zm.

¹¹ W trakcie oględzin przeprowadzonych w dniach 25-27.07.2012 r. stwierdzono rozebranie pokryć dachowych z wyrobów zawierających azbest.

¹² PINB 7140-1/2012, PINB 7140-2/2012, PINB 7140-3/2012, PINB 7140-4/2012, PINB 7140-5/2012.

¹³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.)

obowiązkowe¹⁴ i kontrole tzw. „tematyczne” – np. zaśnieżenie dachów, stan techniczny budynków socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 19, 111-112, 765-768)

Ocena częściowa

NIK negatywnie ocenia brak planów kontroli (inspekcji). Zważyć przy tym należy, że Inspektorat nie posiadał przy tym wystarczających informacji niezbędnych do ich rzetelnego opracowania. Na potrzebę planowania kontroli wskazują m.in. nieprawidłowości stwierdzone w trakcie oględzin przez NIK na każdej z 6 losowo wytypowanych budów.

Opis stanu faktycznego

3. Kontrole obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

W okresie 2009 –2012(I półrocze) Inspektoratprzeprowadził ogółem 266 kontroli, z tego:

- 165 kontroli obowiązkowych, tj. 62 % przeprowadzonych ogółem;
- 60 kontroli, tj. 23 % ogółu, wynikających ze zgłoszeń urzędów i innych organów (3 kontrole budów i 57 kontroli utrzymania obiektów budowlanych);
- 39kontroli, tj. 15 % ogółu, w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich (4 kontrole budów i 35 kontroli utrzymania obiektów budowlanych);
- 2kontrole z inicjatywy własnej Inspektoratu¹⁵, tj. 0,8 % ogółu (1 kontrola budowy i 1 kontrola utrzymania obiektu budowlanego).

P.o. Powiatowego Inspektora, działając na obszarze 1571,48 km², wystawił w kontrolowanym okresie ogółem 8 mandatów na łączną kwotę 2,3 tys. zł, z tego:

- 2na łączną kwotę 550 zł za wykroczenia określone w art. 93 pkt 4 ustawy Prawo budowlane;
- 3na łączną kwotę 1.500 zł za wykroczenia określone w art. 93 pkt 6 ww. ustawy;
- 2 na łączną kwotę 200 zł za wykroczenia określone w art. 93 pkt 9 ww. ustawy;
- 1 na kwotę 50 zł zawyroczenieokreślone w art. 93 pkt 9b ww. ustawy.

Nie stwierdzono opóźnień w przesyłaniu mandatów do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego. Wszystkie ww. mandaty zostały zapłacone.

(dowód: akta kontroli str. 141-143 i 424-430)

W latach 2009-2012 (I półrocze) pracownicy Inspektoratu nie uczestniczyli w ogólnopolskich kontrolach z udziałem przedstawicieli Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego lub Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gdańsku.

(dowód: akta kontroli str. 765-768)

Inspektorat nie przeprowadził żadnej kontroli planowej (w związku z brakiem planów inspekcji, o czym mowa w pkt 2.1 wystąpienia). P.o. Powiatowego Inspektora przyznał, że liczba kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat w kontrolowanym okresie nie była wystarczająca dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 131-136, 144,297-313, 411-423, 765-768,782, 786,825)

¹⁴ Kontrole przeprowadzane przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

¹⁵ 1) kontrola budowy (nr PINB 7140-1,2/2009), w zakresie której p.o. Powiatowego Inspektora zbadał: legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z pozwoleniem na budowę oraz wykonywanie podczas realizacji robót samodzielnych funkcji technicznych przez uprawnione osoby – pouczone inwestora o konieczności ustanowienia kierownika budowy wobec pisemnej rezygnacji z tej funkcji poprzedniego kierownika budowy; obowiązek został dopełniony; 2) kontrola utrzymania obiektu budowlanego we właściwym stanie technicznym (nr PINB 7143-7/2010) dotycząca sali gimnastycznej, w zakresie której p.o. Powiatowego Inspektora stwierdził usterki, wydał decyzję nakazującą ich usunięcie w terminie do 31.12.2010 r. i w dniu 30.06.2011 r. sprawdził jej wykonanie (stwierdził, że zostały usunięte zgodnie z decyzją).

W latach objętych kontrolą upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego posiadał wyłącznie p.o. Powiatowego Inspektora. Nie posiadała takiego upoważnienia Inspektor Nadzoru Budowlanego, mimo że wykonywała czynności kontrolne. W wyniku kontroli (12.09.2012 r.) został wystosowany odpowiedni wniosek do Wojewody Pomorskiego. Nie stwierdzono przypadków nałożenia grzywny przez Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 8, 792-794)

Ustalone
nieprawidłowości

Zbadano 50 spraw związanych z utrzymaniem obiektów (wszystkie z 2009 r.), stwierdzając nieprzestrzeganie przepisów ustawy Prawo budowlane oraz niezachowanie należytej staranności, polegającej na braku lub opóźnieniach w sprawdzaniu wykonania nakazów wydanych przez p.o. Powiatowego Inspektora. I tak:

- w 13 sprawach¹⁶ p.o. Powiatowego Inspektora, w sytuacji stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych nie podjął działań, określonych w art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, tj. nie nakazał przeprowadzenia kontroli (przez właściciela lub zarządcę), ani nie zażądał przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części.

Stwierdzono natomiast, że, nie posiadając podstawy prawnej, p.o. Powiatowego Inspektora wydał 7 spośród ww. 13 sprawach decyzje nakazujące wykonanie konkretnych robót, ściśle związanych z bezpieczeństwem konstrukcyjnym obiektu (m.in. naprawy konstrukcji dachowych, remonty ścian konstrukcyjnych). Dodać należy, że p.o. Powiatowego Inspektora nie posiadał uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności (konstrukcyjno-budowlanej).

P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że we wszystkich opisanych obiektach budowlanych można było określić elementy budynku będące w złym stanie technicznym oraz iż, we wszystkich tych sprawach prowadzone było postępowanie administracyjne na podstawie art. 66 ustawy Prawo budowlane w związku z art. 61 ustawy Prawo budowlane. Zdaniem NIK, przedstawione argumenty nie usprawiedliwiają odstępiania od działań wymienionych w ww. art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Zważyć należy, iż przepis art. 66 ustawy Prawo budowlane nie daje uprawnień do wydania decyzji wykonania ściśle określonych robót budowlanych, a jedynie podstawę do wydania decyzji o doprowadzeniu obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 803-805 i 862-865)

- w 12 sprawach p.o. Powiatowego Inspektora wydał decyzje, jednak kontrole sprawdzające wykonanie nakazów z nich wynikających przeprowadził dopiero:
 - w 5 sprawach¹⁷ w związku z kontrolą NIK, tj. po upływie 2,5 roku od terminu wykonania nakazów określonych w decyzjach. W wyniku sprawdzenia ustalił, że w 3 przypadkach nakazy wykonano, a w 2 przypadkach¹⁸ nakazów niewykonano. W związku z tym, działając na podstawie art. 15 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁹ wystawił upomnienia, w których wezwał zobowiązanych do wykonania nakazów;
 - w 7 sprawach²⁰ po upływie od 6 do 12 miesięcy od terminu wykonania tych nakazów. W związku z tym, że w 2 przypadkach²¹ stwierdzono niepełne wykonanie decyzji p.o. Powiatowego Inspektora podjął dalsze działania,

¹⁶ PINB 7143 nr: 7/2009, 11/2009, 12/2009, 16/2009, 20/2009, 25/2009 i 47/2009, 7143-3/2009, 7143-17/2009, PINB-18/2009, PINB-19/2009, 7143-27/2009 i 7143-32/2009.

¹⁷ Nr: PINB 7143-13/2009, 7143-16/2009, 7143-41/2009, 7143-45.1./2009 i 7143-47/2009.

¹⁸ Nr: 7143-16/2009, 7143-41/2009.

¹⁹ Dz.U. z 2012 r., poz. 1015

²⁰ Nr: PINB 7143-7/2009, 7143-11/2009, 7143-12/2009, 7143-20/2009, 7143-23/2009, 7143-24/2009 i 7143-25/2009.

²¹ Nr: 7143-20/2009 i 7143-25/2009.

tj. wystawił upomnienia, w których wezwał zobowiązanych do wykonania nakazów.

(dowód: akta kontroli str. 131-136, 314-378 i 392-410, 781-789 i 852)

3.1. Kontrole doraźne

Opis stanu faktycznego

Przeprowadzono 101 kontroli doraźnych (60 wynikających ze zgłoszeń urzędów i innych organów, 39 w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich i 2 z własnej inicjatywy Inspektoratu). Tylko 8 kontroli doraźnych (8 % ogółu) dotyczyło prowadzonych budów, a pozostałe na ogół utrzymania obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 825)

W kontrolowanym okresie pracownicy Inspektoratu stwierdzili 43 samowole budowlane, z tego 28 w 2009 r., 3 w 2010 r., 8 w 2011 r. i 4 w I półroczu 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 145-146 i 786-787)

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

3.2. Liczba realizowanych robót budowlanych

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie prowadzono, na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 2-4 ustawy Prawo budowlane m.in. ewidencje: decyzji o pozwoleniu na budowę, zawiadomień o kontrolach okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy, zgłoszeń robót rozbiórkowych, zgłoszeń zmiany sposobu użytkowania, zgłoszeń usuwania wyrobów zawierających azbest.

Ustalone
nieprawidłowości

1) W Inspektoracie założono ewidencję zgłoszeń, o których mowa w art. 30 ustawy Prawo budowlane (zgłoszenia budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę), jednak nie dokonywano w niej wpisów.

P.o. Powiatowego Inspektora, mimo obowiązku prowadzenia ww. ewidencji (na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane) nie występował do Starosty Czulchowskiego o przekazywanie kopii zgłoszeń budów/robót budowlanych za okres 2009-2012 (I półrocze). Ustalono również, że Starosta Czulchowski w kontrolowanym okresie nie przekazał do Inspektoratu kopii żadnego zgłoszenia. O przekazanie kopii wszystkich zgłoszeń, które wpłynęły do Starosty P.o. Powiatowego Inspektora wystąpił dopiero w trakcie kontroli, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. Starosta Czulchowski wyjaśnił, że kopie zgłoszeń o których mowa w art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane z lat 2009 – 2012 zostały przekazane do Inspektoratu w całości w dniu 13.08.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 200, 763-764 i 790-791)

2) Inspektorat nie prowadził ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane. Ewidencję taką założono dopiero w trakcie kontroli NIK (od 1 lipca 2012 r.).

P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że spowodowane to było brakami kadrowymi. W ocenie NIK wyjaśnienie to nie tłumaczy tej nieprawidłowości, gdyż jeszcze w trakcie kontroli założono prawidłową ewidencję mimo, że Inspektorat nie zatrudnił w tym czasie żadnego dodatkowego pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 200, 761-762)

3.3. Zawiadomienie o rozpoczęciu robót

Opis stanu faktycznego

Kontrola 30 postępowań administracyjnych wykazała, że we wszystkich przypadkach inwestorzy wywiązali się z obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem. Osoby wymienione w ww. zawiadomieniach posiadały uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności i aktualne zaświadczenie wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego z określonym w nim terminem ważności (zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane).

(dowód: akta kontroli str. 251-256)

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

3.4. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Na podstawie 6 wybranych decyzji o pozwoleniu na budowę (wydanych przez Starostę Czulchowskiego w I półroczu 2009 r.) stwierdzono, że w 2 przypadkach²² inwestorzy mimo, że inwestycje były w trakcie realizacji nie dopełnili obowiązku określonego w art. 41 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tzn. nie złożyli zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. W związku z tym w trakcie kontroli zostali ukarani mandatami karnym z art. 93 pkt 4 ww. ustawy w wysokości po 100 zł.

(dowód: akta kontroli str. 257-296)

Zbadano dokumentację 30 spraw zakończonych wydaniem pozwoleń na użytkowanie. Stwierdzono, że:

- wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego było poprzedzone obowiązkową kontrolą na miejscu budowy, którą objęto sprawdzenie warunków określonych w art. 59a ustawy Prawo budowlane;
- pracownicy dokonujący obowiązkowej kontroli sprawdzali m.in. zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w szczególności w zakresie parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji;
- dokonujący kontroli posiadali uprawnienia budowlane i byli zatrudnieni w Inspektoracie;
- protokoły z obowiązkowej kontroli sporządzone w 3 egzemplarzach (jeden egzemplarz protokołu doręczano inwestorowi, drugi przekazano organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostał w Inspektoracie) były zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli²³;
- w 6 sprawach²⁴ kontrole obowiązkowe przeprowadzono z przekroczeniem 21-dniowego terminu, o którym mowa w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Przekonywujące wg NIK jest wyjaśnienie p.o. Powiatowego Inspektora, że przekroczenia ww. terminów przeprowadzenia kontroli obowiązkowej związane były z indywidualnymi ustaleniami z inwestorami.

(dowód: akta kontroli str. 475-756, 769-773 i 867-887)

1) Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy Prawo budowlane do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej. Inspektorat nie weryfikował decyzji o pozwoleniu na budowę otrzymanych

²² Decyzja nr 143/09 z dnia 25.05.2009 r. o pozwoleniu na budowę wiaty magazynowo - składowej oraz utwardzonego placu składowego i decyzja nr 64/09 z dnia 19.03.2009 r. o pozwoleniu na budowę budynku letniskowego.

²³ Dz.U. Nr 132, poz. 1231

²⁴ nr 7/GK/2011, 8/GRZE/2011, 10/MCZE/2011, 4/GRZE/2011, 6/GK/2012 i 14/MD/2012

ze Starostwa. P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że weryfikacja tych decyzji nie była przeprowadzana z powodu zwłoki organu administracji architektoniczno-budowlanej w przekazywaniu dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 200, 792-794)

2) Kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wydanych przez Starostę Człuchowskiego nie były przykazywane bezzwłocznie do Inspektoratu chociaż obowiązek taki wynika z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane. W dokumentacji dot. 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w 22 przypadkach stwierdzono opóźnienia w przekazywaniu ze Starostwa do Inspektoratu kopii decyzji o pozwoleniu na budowę. Z tego w 11 przypadkach kopie tych decyzji zostały przekazane dopiero po upływie od 4 do 9 m-cy od ich uprawomocnienia się, a 11 kolejnych decyzji po upływie od 1 m-ca do 3 m-cy. P.o. Powiatowego Inspektora nie podejmował interwencji w celu bezzwłocznego przekazywania ww. kopii.

(dowód: akta kontroli str. 769-773 i 867-869)

Starosta Człuchowski wyjaśnił, że wynikało to z tego, że tutejszy Wydział Budownictwa przewoził zatwierdzone projekty budowlane z ostatecznymi pozwoleniami na budowę w okresach kiedy zgromadzona była większa partia „przewozowa”. Uznał, że była to praktyka niezgodna z obowiązującymi przepisami – nie było to bezzwłoczne. Z dniem powiadomienia o powyższym polecił bezzwłoczne przekazywanie ostatecznych decyzji pozwolenia na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 767-769, 790-791)

Ustalone
nieprawidłowości

1) W jednym przypadku (sprawa nr 78/MCZŁ/2010; budowa basenu w Człuchowie-inwestycja Starostwa) p.o. Powiatowego Inspektora wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, pomimo, że do wniosku o pozwolenie na użytkowanie Inwestor nie dołączył oświadczenia o braku sprzeciwu o zamiarze przystąpienia do użytkowania ze strony Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Człuchowie. Wymóg dołączenia ww. oświadczenia wynikał z art. 57 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Ww. organ wydał opinię o niezgłoszeniu sprzeciwu dopiero 18.11.2010 r., tj. 3 dni po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie tego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 475-756, 541-565, 619-630, 721-729, 769-773, 797-802, 867-887)

2) Protokoły z kontroli obowiązkowych były niekompletne w następującym zakresie:

- w 1 przypadku brakowało zapisu o dokonaniu kontroli zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu (PINB 7114-23/MCZŁ/2011);
- w 4²⁵ przypadkach brakowało zapisów o dokonaniu kontroli wyrobów budowlanych, a w dwóch innych²⁶ brak zapisów o kontroli wyrobów szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji;
- w 2 przypadkach brakowało zapisów dot. stwierdzenia bądź niestwierdzenia nieistotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę (nr PINB 9/GRZE/2011 i 23/MCZŁ/2011).

Z wyjaśnień p.o. Powiatowego Inspektora wynika, że: w sprawie PINB 7114-23/MCZŁ/2011 została zbadana zgodność obiektu stacji paliw z projektem zagospodarowania działki, jednak nie zostało to odnotowane przez osobę spisującą protokół. Odnośnie braku kontroli wyrobów budowlanych stwierdził, że Inwestorzy nie

²⁵ PINB 10/GK/2011, 6/GK/2011, 54/MCZŁ/2010, 15/2009.

²⁶ PINB 8/GD/2011 i 52/2009.

przedłożyli w dniu kontroli (w czasie spisywania protokołu) dokumentów dotyczących wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt budowlany.

(dowód: akta kontroli str. 475-756, 520-531, 644-659, 668-675, 702-712, 746-753, 769-773 i 867-887)

3) Wydanie 3²⁷decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nastąpiło w sytuacji gdy inwestorzy do złożonego wniosku załączyli oświadczenia kierownika budowy wskazujące na nieistotne odstępstwa, które nie zostały potwierdzone przez projektantów, czego wymóg wynikał z art. 57 ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Przy czym p.o. Powiatowego Inspektora nie poinformował inwestorów o konieczności wywiązania się przez nich z obowiązku uzupełnienia ww. braków (art. 57 ust. 4 ustawy Prawo budowlane).

(dowód: akta kontroli str.600-609, 662-685, 693-712, 775, 802-805, 862-877)

3.5. Egzekwowanie kar wymierzonych w trakcie obowiązkowej kontroli

Łączna liczba kontroli obowiązkowych przeprowadzonych przez Inspektorat w latach 2009-2012 (I półrocze) wyniosła 165. W ich wyniku nie nałożono żadnych kar.

(dowód: akta kontroli str. 825)

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

3.6. Katastrofy budowlane

W kontrolowanym okresie wystąpił jeden przypadek zgłoszenia katastrofy budowlanej.W sprawie nr PINB 7140-1/2010 po otrzymaniu zawiadomienia od Kierownika Budowy z 13.07.2010 r. w trybie art. 75 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane o katastrofie budowlanej polegającej na zniszczeniu 21 prefabrykowanych elementów żelbetowych zbiornika fermentacyjnego na budowie biogazowni rolniczej p.o. Powiatowego Inspektora (po przeprowadzeniu kontroli w dniu 14.07.2010 r.)postanowieniem z 20.07.2010 r. wstrzymał roboty budowlane związane z budową wszystkich takich zbiorników (4 szt.), zalecił zabezpieczenie terenu oraz zobowiązał inwestora do dostarczenia ekspertyzy wskazującej powód zniszczenia zbiornika, bezpieczny sposób i technologię wybudowania tego zbiornika.

„Ekspertyza techniczna dotycząca zniszczenia zbiornika żelbetowego nr 5 oraz oceny stanu technicznego wybudowanych zbiorników żelbetowych nr 2, 3 i 4 na terenie biogazowni rolniczej (...)”wskazywała na zasadność wykonania nowego zbiornika, przyjmując inne bezpieczne rozwiązanie konstrukcyjno-technologiczne ścian.

P.o. Powiatowego Inspektora(po otrzymaniu ekspertyzy)decyzją z 17.09.2010 r. nałożył obowiązek rozbiórki ww. zbiornika i wykonanie próby nośności pozostałych 3 zbiorników. Po wykonaniu nakazu przez inwestora sprawę zamknęto.

(dowód: akta kontroli str. 431-438 i 825)

P.o. Powiatowego Inspektora niezachował procedur określonych w art. 76 ust. 1 ustawy Prawo budowlane po uzyskaniu od kierownika budowy zawiadomienia o wystąpieniu katastrofy budowlanej. Niepowołał komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraznie zawiadomił o katastrofie budowlanej Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i GłównegoUrzęduNadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 431-456)

²⁷ PINB 16/MCZŁ/2011, 18/MCZE/2011 i 11/GRZE/2010.

P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że w trakcie prowadzonego postępowania stwierdzono, że uszkodzeniu uległy elementy prefabrykowane, z których wykonywany był zbiornik. Dlatego też w myśl art. 73 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane organ nadzoru budowlanego stwierdził, iż nie ma do czynienia z katastrofą budowlaną w przypadku kiedy uszkodzeniu uległ element wbudowany w obiekt, który można naprawić lub wymienić. NIK nie podziela ww. wyjaśnienia, co potwierdziły późniejsze działania p.o. Powiatowego Inspektora, tj. nakaz rozbiórki zbiornika, z uwagi na fakt, że uszkodzonych elementów nie można było naprawić ani wymienić.

(dowód: akta kontroli str. 431-456 i 785-786)

3.7. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie prowadzono rejestry i ewidencje dotyczące: skarg i wniosków, współpracy z innymi organami, inspekcji budów, samowoli budowlanych, utrzymania obiektów budowlanych, pozwoleń na budowę, zawiadomień o rozpoczęciu i zakończeniu budowy, zgłoszeń zmiany sposobu użytkowania.

Ponadto rejestry: kontrole problemowe, wykaz obiektów socjalnych, stacji paliw, placów zabaw, noclegowni i obiektów dla bezdomnych, szpitali, zgłoszeń usuwania wyrobów zawierających azbest, fermy zwierząt futerkowych

W latach 2009-2012 w Inspektoracie sporządzano następujące sprawozdania: B-06, B-07, B-08, WI, F-03, Z-03, Z-05, Z-06a, SG-01, GUNB-I, GUNB-II, Rb-27S, Rb-28S, Rb-Z, Rb-N, Rb-50, Rb-ZN, RB-WS.

Ponadto w Inspektoracie sporządzano także:

- Sprawozdanie z działalności – Działalność nadzoru budowlanego – kontrole, orzecznictwo i skargi, postępowania egzekucyjne; Informacje dotyczące przestrzegania przepisów Prawa Budowlanego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia; wysokość orzeczonych/wymierzonych opłat legalizacyjnych, kar administracyjnych, grzywien i mandatów (sprawozdanie półroczne dla PWINB);
- Sprawozdanie z działalności Inspektoratu; roczne dla Rady Powiatu Czulchowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 939-945)

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze, tj. kontroli obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych.

4. Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalanie opłat legalizacyjnych

Opis stanu faktycznego

4.1. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

W badanym okresie p.o. Powiatowego Inspektora rozpatrzył ogółem 385 spraw, w tym 113 skarg (16 w 2009 r., 39 w 2010 r., 38 w 2011 r. i 20 w I półroczu 2012 r.), wydał 88 decyzji (51 w 2009 r., 19 w 2010 r., 13 w 2011 r. i 5 w I półroczu 2012 r.). W badanym okresie wpłynęło 18 odwołań od decyzji p.o. Powiatowego Inspektora (6 w 2009 r., 4 w 2010 r., 7 w 2011 r. i 1 w I półroczu 2012 r.) i 1 zażalenie na postanowienie (w 2009 r.).

Uwagi dotyczące badanej działalności

Analiza terminowości załatwiania spraw w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- udział skarg niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 12,5%, w 2010 r. 30%, w 2011 r. 21% i w I połowie 2012 r. 25%. Odsetek załatwionych

skarg w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 56%, w 2010 r. 33%, w 2011 r. 60% i w I połowie 2012 r. 30%;

- udział skarg niezadowolonych oraz decyzji niewydanych pomimo upływu 1 roku w Inspektoracie w 2009 r. wynosił odpowiednio 0% i 7%. W pozostałych latach nie było takich przypadków.

Na 385 spraw rozpatrywanych w kontrolowanym okresie zasadnymi okazały się:

- 9 odwołań od decyzji (4 w 2009 r., 2 w 2010 r., 2 w 2011 r. i 1 w I półroczu 2012 r.),
- 1 zażalenie (w 2009 r.);
- 189 skarg na ruch budowlany (67 w 2009 r., 58 w 2010 r., 51 w 2011 r. i 13 w I półroczu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 849)

Opis stanu faktycznego

4.2 i 4.3. Rozbiórki obiektów budowlanych i nielegalne użytkowanie

W kontrolowanym okresie p.o. Powiatowego Inspektora wydał ogółem 130 decyzji o rozbiórce obiektów (nie wydawał w badanym okresie postanowień o ustaleniu opłaty legalizacyjnej oraz nie wymierzał kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych ponieważ nie stwierdził takich przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 765-768, 850)

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

4.4. Kontrola wewnętrzna i kontrole zewnętrzne

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie nie wyodrębniono komórki kontroli wewnętrznej ani nie zatrudniono audytora wewnętrznego, gdyż nie było takiego obowiązku. W okresie objętym kontrolą NIK Inspektorat nie był objęty kontrolą Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego lub Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Przeprowadzono 2 kontrole zewnętrzne; kontrola Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Człuchowie w zakresie opłat składek ZUS i kontrola Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku Wydziału Finansów i Budżetu w zakresie prawidłowości wydatkowania środków publicznych na zadania objęte planem finansowym jednostki oraz realizacji dochodów za 2007 r.

(dowód: akta kontroli str. 781-789)

Ocena cząstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. Niemniej jednak zważyć należy, że część postępowań administracyjnych prowadzona była w wydłużonym czasie.

5. Pozostałe zagadnienia

Kontrolą objęto zasadność skargi skierowanej do NIK w sprawie remontu budynku nr 5 na Osiedlu Sikorskiego w Człuchowie.

Opis stanu faktycznego

W dniu 12.03.2007 r. Starosta Człuchowski, po rozpatrzeniu wniosku Spółdzielni Mieszkaniowej Lokatorsko-Własnościowej „P.” w Człuchowie (dalej: „Inwestor”), decyzją Nr 55/07 (BiK-7351-55/07) zatwierdził projekt budowlany i udzielił pozwolenia na ocieplenie ścian wielorodzinnego budynku mieszkalnego nr 5 w Człuchowie na Osiedlu Sikorskiego. W zakresie rzeczowym planowanego docieplenia przewidziano także remont balkonów tego budynku.

Remont balkonów wykonała Spółdzielnia Rzemieślnicza „N.” z Człuchowa. Kierownikiem Budowy był Bogdan S. Odbiór robót nastąpił 22.05.2009 r. Inwestor złożył zawiadomienie o zakończeniu budowy 20.01.2010 r.

W dniu 8.01.2009 r. do Inspektoratu wpłynęło pismo mieszkanki remontowanego budynku. Zwróciła się ona z prośbą o zajęcie stanowiska przez p.o. Powiatowego Inspektora, w sprawie użytego do remontu balkonu materiału, który – według niej – wydzieliał intensywny, duszący zapach oraz o zbadanie jaki to był roztwór, i w jakim stopniu jest szkodliwy dla żywych organizmów.

W wyniku przeprowadzonych w marcu 2009 r. badań Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Czuluchowie (dalej: „PPIS”) stwierdził w lokalu ww. mieszkanki obecność toksycznych substancji.

Po otrzymaniu wyników PPIS p.o. Powiatowego Inspektora wstrzymał roboty budowlane polegające na dociepleniu budynku nr 5. W uzasadnieniu postanowienia podał, m.in. że roboty prowadzono w sposób mogący stanowić zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenia środowiska. W dniu 2.04.2009 r. wydana została decyzja nakazująca rozbiórkę dotychczas wykonanych robót w terminie do 30.04.2009 r. W uzasadnieniu tej decyzji stwierdzono, m.in. że Wykonawca użył zbyt dużo środka gruntującego, co spowodowało że środek przedostał się nieszczelnościami, pęknięciami do posadzki w mieszkaniu. Kierownik Budowy potwierdził nadmierne zużycie środka gruntującego w progach drzwi balkonowych. W dniu 24.04.2009 r. p. o. Powiatowego Inspektora stwierdził wykonanie robót budowlanych nakazanych w ww. decyzji z 2.04.2009 r. i zezwolił na wznowienie prac dociepleniowych budynku.

Z kolejnego badania PPIS z lipca 2009 r., już po zakończeniu i odbiorze robót, potwierdzona została dalsza emisja toksycznych środków.

Ustalono
nieprawidłowości

NIK stwierdziła opieszałość w załatwianiu ww. sprawy oraz brak należytej staranności w wykonywaniu przez p.o. Powiatowego Inspektora obowiązków określonych w art. 84a ustawy Prawo budowlane. I tak:

- do oględzin mieszkania pracownicy Inspektoratu przystąpili dopiero po 41 dniach, (18.02.2009 r.) od wpływu ww. pisma mieszkanki Czuluchowa, pomimo że z jego treści wynikało potencjalne zagrożenie zdrowia w związku z prowadzonymi robotami budowlanymi;
- p.o. Powiatowego Inspektora nie dochował należytej staranności, gdyż po uzyskaniu w trakcie przeprowadzonych oględzin informacji od wykonawcy, że do remontu balkonu zastosowano środek gruntujący o nazwie IZOPLAST „R”, nie podjął postępowania wyjaśniającego w sprawie zmiany użytego przez wykonawcę materiału. Projekt budowlany przewidywał bowiem zagruntowanie płyty balkonowej środkiem Atlas UniGrunt lub równoważnym. W pkt 7 „Opisu budowlanego” zatwierdzonego projektu budowlanego zapisano, że wykonawca mógł przedstawiać autorowi projektu alternatywne rozwiązania technologiczne. Ponadto przepis art. 36a ust. 6 ustawy Prawo budowlane stanowi, że projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstępiania od zatwierdzonego projektu budowlanego oraz jest obowiązany zamieścić w tym projekcie m.in. odpowiedni opis dotyczący odstępiania.

Z wyjaśnień Kierownika Budowy Bogdana S. wynikało, że decyzję o zastosowaniu ww. środka gruntującego samodzielnie podjął wykonawca, natomiast autor projektu podał, iż zastosowanie środka IZOPLAST-R było technologicznie nieuzasadnione, ponieważ projekt przewidywał jako izolację tylko papę termozgrzewalną. Zarówno Inwestor i Wykonawca nie występowali do autora projektu o wyrażenie zgody w sprawie zastosowania ww. środka do gruntowania, jak również nie informowali go o dokonanych zmianach. Dodatkowo autor projektu wyjaśnił, że zmiana środka gruntującego stanowiła istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu.

Zgodnie z art. 36a ust. 1 ustawy Prawo budowlane istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu budowlanego jest dopuszczalne jedynie po uzyskaniu decyzji o zmianie pozwolenia na budowę.

- p.o. Powiatowego Inspektora nie zachował rzetelności przy sprawdzeniu oświadczenia Kierownika Budowy (wpłynęło do Inspektoratu 20.01.2010 r.), które wskazywało na wykonanie robót zgodnie z projektem budowlanym i bez żadnych odstępstw, pomimo że posiadał informacje o zastosowaniu przez Wykonawcę innego środka niż przewidywał projekt, oraz informację PPIS (z sierpnia 2009 r.) o dalszej emisji szkodliwych substancji po zakończonych w kwietniu 2009 r. pracach naprawczych i odbiorze końcowym robót w maju 2009 r.

(akta kontroli str. 946-1084)

IV. Uwagi i wnioski

- Uwagi
- 1) Z opisanych w niniejszym wystąpieniu pokontrolnych naruszeń obowiązujących przepisów ustawy Prawo budowlane oraz regulacji wewnętrznych Inspektoratu wynika, że wydanie Regulaminu kontroli zarządczej, Kodeksu etyki oraz Polityki zarządzania ryzykiem było niewystarczające do zapewnienia osiągnięcia celu kontroli zarządczej, o którym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁸, tj. zgodności działań z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi.
 - 2) W 12 z 30 badanych spraw²⁹ stwierdzono, p.o. Powiatowego Inspektora przeprowadził kontrole obowiązkowe, mimo, że był współautorem projektu budowlanego (w branży elektrycznej). P.o. Powiatowego Inspektora wyjaśnił, że było to spowodowane małą obsadą kadrową Inspektoratu oraz że sytuacja taka zostanie wyeliminowana.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) Podejmowanie działań, o których mowa w art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane w sytuacji stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części.
- 2) Zintensyfikowanie przeprowadzania kontroli sprawdzających realizację nakazów określonych w wydawanych decyzjach.
- 3) Uzupełnienie ewidencji, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo Budowlane.
- 4) Stosowanie procedur określonych w art. 76 ust. 1 ustawy Prawo budowlane w przypadku otrzymania zawiadomienia o katastrofie budowlanej.
- 5) Egzekwowanie od inwestorów przedkładania kompletnych dokumentów, zgodnie z wymogami art. 57 ust. 3 i 4 ustawy Prawo budowlane.
- 6) Wyeliminowanie przypadków wydawania rozstrzygnięć administracyjnych, w których p.o. Powiatowego Inspektora uczestniczył jako współautor projektu budowlanego.
- 7) Przegląd procedur kontroli zarządczej pod kątem ograniczenia ryzyka nieprawidłowości w stosowaniu przepisów ustawy Prawo budowlane.

²⁸Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

²⁹PINB 10/GK/2011, 7/GK/2011, 6/GK/2011, 33/MCZŁ/2011, 8/GD/2011, 52/2009, 14/2009, 11GRZE/2010, 34/MCZŁ/2012, 17/MCZŁ/2011, 75/GCZŁ/2011 i 15/2009)

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Gdańsku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Gdańsk, dnia 26 października 2012 r.

Kontrolerzy

doradca ekonomiczny
kontroler nadzorujący
Ryszard Łukajtis

Dyrektor

Najwyższej Izby Kontroli

.....
podpis

.....
podpis

specjalista
kontroli państwowej
Rafał Malcharek

.....
podpis