



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.022.02.2018

Małgorzata Boryczko
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Krakowie – Powiat Grodzki
ul. Wielicka 28 a
30-552 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Boryczko, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki ² , od dnia 5 stycznia 2007 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań.2. Wszczywanie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Okres od 1 stycznia 2015 do 30 czerwca 2018 r. Badania kontrolne mogą dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością organów nadzoru budowlanego. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze należy wykorzystać dowody sporządzone przed okresem objętym kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Dariusz Jankowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/166/2018 z 14.09.2018 r.2. Hubert Brzozowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/165/2018 z 14.09.2018 r. <p>(akta kontroli str. 1-5)</p>

¹ Dalej PINB

² Dalej Inspektor lub Inspektor Powiatowy

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK organizacja Inspektoratu pozwalała na prawidłowe wywiązywanie się z zadań ustawowych, mimo dużej fluktuacji zatrudnienia. Przyjęte przez Inspektora Powiatowego rozwiązania organizacyjne i zarządcze dla zwiększenia wydajności pracy oraz podejmowane działania na rzecz uzupełnienia zatrudnienia pozwalały na zmniejszenie zaległości w liczbie prowadzonych spraw oraz zwiększenie liczby wykonywanych kontroli. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż pomimo spadku liczby spraw zaległych z poziomu 4 614 sztuk w 2015 r. do 2 196 w I półroczu 2018 r., nadal był to stan niezadawalający.

Pracownikom Inspektoratu zapewniono stosowne warunki lokalowe jednak wyposażenie w sprzęt komputerowy, oprogramowanie informatyczne oraz środki zapewnione w planie finansowym były niewystarczające do zapewnienia sprawnej realizacji zadań nałożonych na PINB w Prawie budowlanym.

NIK zgadza się z opinią Inspektora, że wynagrodzenie pracowników merytorycznych PINB w odniesieniu do wymagań stawianych na zajmowanych przez nich stanowiskach było odbiegające od rynkowego. Było to bezpośrednią przyczyną znacznej fluktuacji zatrudnienia oraz trudności z zatrudnieniem osób wysoko wykwalifikowanych.

Fluktuacja zatrudnienia była jedną z przyczyn powstawania nieprawidłowości w zakresie prawidłowego załatwiania skarg. NIK stwierdziła, iż w 60% skontrolowanych spraw, czas ich rozpatrzenia wyniósł od 35 do 391 dni, w 42,2% nie poinformowano skarżących o braku możliwości ich załatwienia w terminie do jednego miesiąca, natomiast w 17,8% skarżący w ogóle nie zostali poinformowani o sposobie załatwienia sprawy.

NIK pozytywnie ocenia, że w 80% przypadków, podejmowano czynności kontrolnych przez PINB w celu dokonania weryfikacji informacji zawartych w otrzymanywanych skargach.

NIK pozytywnie ocenia terminowość przeprowadzania kontroli obowiązkowych. Ewidencje wydanych pozwoleń i zgłoszeń budowy wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej prowadzone były prawidłowo.

NIK wskazuje na niedochowanie należytej staranności przy prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz negatywnie ocenia, iż w 48,8% zbadanych postępowań egzekucyjnych, czynności polegające na sprawdzeniu wykonania decyzji lub czynności mające na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych decyzją, były podejmowane po upływie od 78 do 2 938 dni, tj. nawet ponad ośmiu lat.

NIK zwraca uwagę na nierzetelny sposób prowadzenia kontroli obowiązkowych w zakresie weryfikacji dokumentacji potwierdzającej dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych. NIK zaznacza, iż nie zrealizowano wniosku pokontrolnego sformułowanego w tym zakresie w ramach kontroli P/15/107⁵.

W ocenie NIK postępowania egzekucyjne w 14,6% zbadanych przypadków w wyniku popełnionych błędów w zakresie wysyłanych upomnień prowadzone były z opóźnieniem lub nie były w ogóle wszczynane. Ponadto NIK zwraca uwagę na praktykę nakładania przez PINB obowiązku uiszczenia przez zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę w formie opisowej

⁵ Tytuł kontroli: Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Treść wniosku pokontrolnego: Podejmowanie, w ramach kontroli obowiązkowej, kontroli dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania w budownictwie

postanowienia, a następnie zwlekanie z jej egzekwowaniem. W konsekwencji obniżało to skuteczność postępowania egzekucyjnego oraz było niezgodne z zasadą celowości i racjonalnego działania wyrażoną w art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. Niekorzystnie na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych wpływała też nierzetelność przy wydawaniu decyzji polegająca na niewłaściwym ustaleniu stron postępowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W PINB obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony 27 grudnia 2005 r.⁷. Ostatnia zmiana wprowadzona zarządzeniem nr 8/2016 z dnia 29.09.2016 r. zlikwidowała jeden z trzech Referatów Orzecznictwa i Kontroli, a zakres jego działania został rozdzielony pomiędzy pozostałe dwa referaty. Obowiązujący regulamin organizacyjny korespondował z zadaniami wyznaczonymi dla jednostki w Prawie budowlanym⁸, podobnie jak zakresy czynności pracowników przeprowadzających kontrole. Nie wskazywał jednoznacznie, która komórka organizacyjna powinna zajmować się wysyłaniem upomnień w trybie wskazanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁹.

(akta kontroli str. 6-54)

Inspektor wyjaśniła, że kwestie związane z przeprowadzeniem kontroli wykonania nałożonych obowiązków oraz wystosowywania do zobowiązanych upomnień były powierzone Referatom Orzecznictwa i Kontroli¹⁰.

NIK zwraca uwagę, że z regulaminu organizacyjnego jednostki nie wynikało, iż wystosowywaniem upomnień poprzedzających wszczęcie postępowania egzekucyjnego miałyby leżeć w zakresie ROIK.

(akta kontroli str. 322-325, 337-338, 1108-1109, 1243-1265, 1385-1396)

Plan zatrudnienia pracowników merytorycznych w latach 2015 i 2016 przewidywał zatrudnienie 45 osób (44,75 et.), a od 2017 r. 47 osób (z czego: 46,75 et. w 2017 r. i 46,9 et. w I półroczu 2018). Wykonanie planu zatrudnienia w okresie od 2015 r. do I półrocza 2018 r. wyniosło odpowiednio: 44 osoby (43,75 et.), 43 osoby (42,75 et.), 45 osób (44,625 et.) oraz 45 osób (44,875 et.) W badanym okresie występowały w Inspektoracie długotrwałe absencje pracowników merytorycznych, o które pomniejszono przedstawiony stan zatrudnienia. Dotyczyły one czterech osób (4 et.) w 2016 r. i pięciu osób (5 et.) od 2017 r.

(akta kontroli str. 55)

Inspektor wskazała, że niezrealizowano w pełni planu zatrudnienia z uwagi na brak możliwości zatrudnienia pracowników. Dodała, że w analizie planu zatrudnienia

⁶ 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

⁷ Zarządzenie nr 18/05 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki ze zm.

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.)

⁹ Art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.), dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym

¹⁰ Dalej ROIK

uwzględniane były długotrwałe nieobecności pracowników, a Inspektorat korzystał z możliwości zatrudniania pracowników na zastępstwo.

(akta kontroli str. 1140)

Inspektor wskazała, iż plan zatrudnienia był ściśle związany z wielkością środków przyznanych z budżetu państwa oraz środków miasta Krakowa. Plan zatrudnienia uwzględniał konieczność realizacji wszystkich zadań ustawowych nałożonych na PINB. W PINB analizowane było zatrudnienie pod kątem obciążenia poszczególnych pracowników prowadzonymi przez nich sprawami. Inspektor wskazała, że takie analizy prowadzone były co najmniej raz na kwartał i każdorazowo przy zmniejszeniu kadry pracowniczej (rozwiązanie umowy o pracę, urlopy macierzyński, urlopy wychowawcze, długotrwałe absencje itp.). Inspektor dodała, iż na ich podstawie były podejmowane decyzje mające na celu sprawniejsze wykonywanie nałożonych zadań, np. likwidacja jednego referatu merytorycznego – Referatu Orzecznictwa i Kontroli III oraz Zespołu ds. Orzecznictwa i Kontroli. Takie zmiany organizacyjne pozwoliły na zwiększenie liczby pracowników merytorycznych pracujących w terenie i zmniejszenie kadry kierowniczej oraz zamianę części etatów pracowników zajmujących się obsługą PINB na etaty pracowników merytorycznych. Ponadto z uwagi na dużą fluktuację zatrudnienia i odejścia z pracy wysoko wykwalifikowanych specjalistów z dużym doświadczeniem oraz brak możliwości zatrudnienia osób o takich kwalifikacjach poczyniono oszczędności w funduszu wynagrodzeń, które zostały wykorzystane do zwiększenia zatrudnienia pracowników merytorycznych. Zmiany organizacyjne wprowadzono zmieniając regulamin organizacyjny PINB zarządzeniem Inspektora z dnia 29.09.2016 r. W 2015 r. Inspektor wystąpiła do MWINB¹¹ o zwiększenie środków finansowych na wynagrodzenia, a po ich otrzymaniu zwiększono zatrudnienie o dwa etaty.

(akta kontroli str. 60-62, 82-85, 89-94, 144-147, 1140-1141)

Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. zatrudnienie pracowników merytorycznych w Inspektoracie wzrosło z poziomu 42 do 50 osób (odpowiednio: 41,75 i 49,875 et). W badanym okresie odeszły z pracy 23 osoby, a zatrudnionych zostało 31 osób. W I półroczu 2018 r. odeszły z pracy cztery osoby posiadające uprawnienia budowlane, w 2017 r. sześć osób, w 2016 r. jedna osoba, a w 2015 r. pięć osób. W tym czasie zatrudniono odpowiednio jedną, pięć, dwie i cztery osoby posiadające uprawnienia budowlane. W badanym okresie przy wzroście liczby zatrudnionych pracowników merytorycznych liczba zatrudnianych pracowników z uprawnieniami budowlanymi była mniejsza niż liczba odchodzących pracowników z takimi uprawnieniami. O ile w latach 2015 do 2017 dysproporcja pomiędzy liczbą osób odchodzących z pracy z uprawnieniami budowlanymi, a liczbą osób zatrudnianych z takimi uprawnieniami była minimalna (odeszło 12 osób a zatrudniono 11 osób) to już w I półroczu 2018 r. uległa ona znacznemu zwiększeniu, tj. w miejsce czterech odchodzących osób z uprawnieniami, zatrudniono jedną taką osobę.

(akta kontroli str. 35-42, 55-56, 144-147)

Inspektor wskazała, że wszyscy pracownicy, którzy rozwiązali umowę o pracę jako powód wskazali zbyt niskie zarobki. Inspektor dodała, że z uwagi na ograniczone możliwości finansowe, PINB nie dofinansowywał działań mających na celu uzyskanie uprawnień budowlanych, ale praca w PINB pozwalała nabyć doświadczenie konieczne do przystąpienia do tych egzaminów, do czego pracownicy byli zachęceni.

(akta kontroli str. 60-62, 82-85, 89-94, 144-147, 1140-1141)

¹¹ Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego

W badanym okresie liczba spraw i kontroli przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego wynosiła:

- 2015 r. – 427 sprawy (a po odliczeniu spraw dotyczących zawiadomień o rozpoczęciu i zakończeniu robót budowlanych oraz przekazywanych pozwoleń na budowę z organów administracji architektoniczno-budowlanej – 239 spraw) oraz 136 kontroli (w tym kontroli faktycznie wykonywanych w terenie – 85);
- 2016 r. – 395 spraw (po odliczeniu jw. – 211 spraw) oraz 310 kontroli (w tym kontroli faktycznie wykonywanych w terenie – 95);
- 2017 r. – 372 sprawy (po odliczeniu jw. – 195 spraw) oraz 135 kontroli (w tym kontroli faktycznie wykonywanych w terenie – 93);
- I półrocze 2018 r. – 211 spraw (po odliczeniu jw. – 125 spraw) oraz 83 kontrole (w tym kontrole faktycznie wykonywane w terenie – 49).

Obciążenie liczbą prowadzonych spraw na jednego pracownika merytorycznego w latach 2015-2017 zmniejszało się, co było spowodowane zarówno zmniejszającą się liczbą prowadzonych spraw, jak również wzrostem zatrudnienia. W badanym okresie spadała też liczba spraw tzw. zaległych, która w 2015 r. wynosiła 4 614, a na koniec I półrocza 2018 r. 2 196 spraw. Jednocześnie nastąpił systematyczny wzrost liczby kontroli prowadzonych w terenie z poziomu 2 788 kontroli w 2015 r. do 3 261 kontroli w 2017 r. oraz 1 708 kontroli w I półroczu 2018 r. W 2016 r. nastąpił istotny wzrost liczby kontroli wykonywanych w siedzibie organu, który związany był z organizowanymi w Krakowie Światowymi Dniami Młodzieży. Spowodował on znaczne zwiększenie obciążenia pracą kontrolerów w tym okresie (w 2015 liczba kontroli na pracownika wynosiła 136, w 2017 – 135, a w 2016 r. było to 94 kontroli w terenie oraz 216 kontroli w siedzibie/ osobę). Inspektor wskazała, że prowadziła analizy efektywności czasu przeznaczonego na czynności kontrolne w odniesieniu do zadań niekontrolnych, a jej wyniki znalazły odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym.

(akta kontroli str. 148-152, 1141-1145)

Inspektor wskazała, iż wyposażenie PINB w sprzęt komputerowy oraz oprogramowanie było niewystarczające do sprawnej realizacji obowiązków. Wyjaśniła, że PINB nie dysponował oprogramowaniem informatycznym ułatwiającym pracę. W szczególności wskazała, na brak oprogramowania ułatwiającego ewidencję pism wpływających oraz wysyłkę pism wychodzących oraz pozwalających na tworzenie zestawień statystycznych niezbędnych min. podczas udzielania informacji publicznych, których liczba stale wzrastała. Inspektor wyjaśniła, że posiadany sprzęt był w dużej mierze przestarzały, ale każde stanowisko pracy wyposażone było w sprzęt komputerowy. Na wyposażeniu PINB znajdowały się dwa dalmierze oraz taśmy miernicze i aparaty fotograficzne. W dniu 12 września 2018 r. Inspektor wystąpiła do MWINB przedstawiając wykaz potrzeb w zakresie wyposażenia jednostki zawierający m.in. sześć aparatów fotograficznych, pięć taśm (5 m) oraz trzy dalmierze. Wskazała, że takie wyposażenie PINB-u pozwoliłoby na usprawnienie czynności wykonywanych w terenie. Zgodnie z wyjaśnieniami Inspektora pracownicy merytoryczni mieli zapewniony dostęp do samochodów służbowych w ramach wykonywanych czynności, a w przypadku ograniczonej dostępności samochodów służbowych wykorzystywano komunikację miejską. PINB dysponował trzema samochodami: Fiat Seicento rok produkcji 2003, przebieg 62 371 km, Fiat Seicento rok produkcji 2003, przebieg 84 973 km – wymagające stałych napraw z uwagi na wiek i zużycie części oraz Toyota Auris, rok produkcji 2015, przebieg 22 510 km. Jednocześnie dodała, że dużym utrudnieniem w zakresie mobilności pracowników był brak możliwości wjazdu oznakowanych samochodów służbowych do centrum miasta oraz problem ponoszenia opłat parkingowych za pozostawienie pojazdów służbowych w strefie płatnego parkowania.

(akta kontroli str. 61-62, 104, 1141)

Średnie wynagrodzenie zasadnicze¹² pracowników PINB-u wraz z kierownictwem wynosiło w 2015 r. 3 098,21 zł, w 2016 r. 3 403,51, w 2017 r. 3 388,89 zł, a w I półroczu 2018 r. 3 339,66 zł. W tym okresie średnie wynagrodzenia pracowników z uprawnieniami budowlanymi wynosiło odpowiednio 3 166 zł, 3 446 zł, 3 444 zł, 3 466 zł. Średnie wynagrodzenie pracowników merytorycznych zatrudnionych na stanowisku inspektora (bez uprawnień budowlanych) wynosiło odpowiednio 2 760 zł, 3 018,75 zł, 2 960 zł, 2 884 zł, na stanowiskach prawniczych 2 920 zł, 3 225 zł i 3 160 zł od 2017 r. a pracowników administracji 2 925,93 zł, 3 303,33 zł oraz 3 350 zł od 2017 r. Wynagrodzenie kierowników referatów wynosiło w tym okresie średnio od 3 900 zł w 2015 r. do 4 300 zł w I półroczu 2018 r., a kierownictwa PINB od 4 610 zł do 5 300 zł.

(akta kontroli str. 143)

Takie wynagrodzenie w opinii Inspektor nie było konkurencyjne w odniesieniu do stawek rynkowych biorąc pod uwagę kwalifikacje i wykształcenie pracowników. Dodała, że w PINB każdorazowo w przypadku rozwiązania umowy o pracę przeprowadzana była analiza na podstawie rozmowy z pracownikiem dotycząca powodów jego odejścia z pracy. Zaznaczyła, że wszyscy pracownicy, którzy rozwiązali umowy, jako powód podawali niskie zarobki, nieadekwatne do stopnia trudności obowiązków wykonywanych na stanowisku pracy. Inspektor zwracała uwagę na coraz większą trudność w zatrudnieniu pracowników z uprawnieniami budowlanymi i doświadczeniem zawodowym. Potencjalni kandydaci tracili zainteresowanie pracą w PINB w momencie zapoznania się z oferowanymi warunkami finansowymi. W ostatnich latach wystąpiły w PINB odejścia pracowników wysoko wykwalifikowanych posiadających uprawnienia budowlane i duże doświadczenie zawodowe dotyczące wiedzy inżynierskiej jak i prawnej. Swoje odejście pracownicy bardzo często motywowali uzyskaniem lepszych warunków wynagrodzenia w nowych miejscach pracy niż obowiązujące w PINB. Inspektor wskazała, iż w sektorze prywatnym zarobki inżyniera budowlanego w Krakowie w 2014 r. kształtowały się od 4 000 zł brutto do 7 000 zł brutto¹³. Natomiast w 2016 r. wynagrodzenia w branży budowlanej na stanowisku kierownika budowy (robót) wynosiły około 6 300 zł brutto¹⁴. Dodała także, iż na powstałe wolne miejsca pracy zatrudnione zostały w większości osoby spełniające wymagania dotyczące wykształcenia, ale nie posiadające uprawnień budowlanych i doświadczenia zawodowego. Osoby te wymagały wielu szkoleń i wsparcia starszych stażowo pracowników, by w przyszłości stać się samodzielnymi pracownikami.

(akta kontroli str. 62)

PINB korzystał z nieodpłatnego użyczenia pomieszczeń wraz z mediami przez UM Krakowa z przeznaczeniem na siedzibę wraz z pomieszczeniami magazynowymi. Inspektor zwróciła uwagę, że nieodpłatne użyczenie pomieszczeń zagwarantowane było jedynie do 30 czerwca 2019 r. W opinii Inspektor środki zapewnione w planie finansowym nie gwarantowały pełnej realizacji zadań ustawowych nałożonych na PINB. Zwróciła uwagę, że w ramach posiadanego budżetu prawie wszystkie środki finansowe przeznaczone były na wynagrodzenia (87,17% w 2015 r., 90,12% w 2016 r., 88,24% w 2017 r. oraz 90,29% na koniec I półrocza 2018 r.), pozostała część przeznaczona była na bieżącą działalność. Zaznaczyła jednak, że zadania realizowane były zgodnie z planem, ale brak funduszy prowadził do ograniczenia zaplanowanych kontroli budów i istniejących obiektów budowlanych ujętych

¹² Średnie zasadnicze wynagrodzenie określone w umowach o pracę (bez dodatku stażowego i dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz nagród)

¹³ Źródło Raport płacowy 2014. Podsumowanie 2013, CPL JOBS

¹⁴ Na podstawie Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń OBW przeprowadzonego przez Sedlak & Sedlak w 2016 r.

w planie. Działania PINB na dany rok w zakresie kontroli obejmowały w większości kontrole¹⁵ inicjowane na podstawie otrzymanych skarg oraz wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Inspektor wskazała na problem braku środków finansowych na wykonania zastępcze. W związku z trudną sytuacją finansową Inspektor występowała o dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem m.in. na wzrost wynagrodzeń oraz zwiększenie zatrudnienia zarówno do Prezydenta Miasta Krakowa jak i MWINB.

(akta kontroli str. 60, 87-124, 148-149, 152, 154, 1141)

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Regulamin organizacyjny oraz struktura zatrudnienia jednostki korespondowały z zadaniami wyznaczonymi w Prawie budowlanym. Przeprowadzona w 2016 r. reorganizacja PINB doprowadziła do wzrostu etatów pracowników merytorycznych. NIK pozytywnie ocenia spadek liczby spraw tzw. zaległych, z poziomu 4 614 w 2015 r. do 2 196 spraw na koniec I półrocza 2018 r., przy jednoczesnym systematycznym wzroście liczby kontroli prowadzonych w terenie. Niemniej jednak NIK zaznacza, że poziom spraw zaległych nadal pozostawał wysoki. NIK zwraca uwagę, iż PINB w badanym okresie zmagał się z trudnościami związanymi dużą fluktuacją zatrudnienia i narastającymi problemami z zatrudnieniem pracowników posiadających uprawnienia budowlane. Budżet, którym dysponował PINB oraz wyposażenie w sprzęt komputerowy i oprogramowanie nie zapewniały pełnej realizacji zadań ustawowych. Pozytywnie ocenia się podejmowanie działań przez Inspektora Powiatowego w celu pozyskania dodatkowych środków na funkcjonowanie PINB, w tym na wynagrodzenia dla pracowników.

OBSZAR

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

Opis stanu
faktycznego

W PINB skargi i wnioski rejestrowane były w programie informatycznym RESAK według jednolitego rzeczowego wykazu akt, zgodnie z którym *Interwencje w zakresie naruszenia przepisów prawa budowlanego*, w tym skargi, wnioski i interwencje społeczne, należało oznaczać symbolem 501 – w ramach symbolu 50 (Zagadnienia ogólne w zakresie realizacji nadzoru budowlanego) w części piątej „*Nadzór budowlany*”. Kontrola przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków realizowana była, jak wyjaśniła Inspektor, każdorazowo podczas udzielania konkretnych odpowiedzi skarżącym oraz z wykorzystaniem systemu informatycznego RESAK, który pozwalał monitorować te ze skarg, które nie zostały załatwione. W PINB nie stworzono komórki organizacyjnej do rozpatrywania skarg i wniosków, ani nie wyznaczono imiennie pracownika mającego się tym zajmować. Inspektor wyjaśniła, że skargi rozpatrywała osobiście, jak również zajmował się tym Zastępca Inspektora Powiatowego oraz kierownik Referatu Prawno-Egzekucyjnego. Wskazała także, że przygotowaniem projektów odpowiedzi zajmowali się Pracownicy Referatu Prawno-Egzekucyjnego, co było ujęte w ich zakresach obowiązków.

W badanym okresie, skargi załatwione w terminie do jednego miesiąca stanowiły 77,16%, a do dwóch miesięcy 90% wszystkich wpływających do PINB (tj. 3 358 skarg).

(akta kontroli str. 65-66, 152, 734-756, 1237)

Inspektor wskazała, iż selekcja wpływających skarg i wniosków dokonywana była w oparciu o ich treść. Co do zasady wszystkie pisma dotyczące ewentualnych nieprawidłowości w zakresie budów lub istniejących obiektów budowlanych były

¹⁵ W 2015 r. 5,31 % kontroli „w terenie” to kontrole planowe, w 2016 r. 35,22%, w 2017 r. 8,31%, w I półroczu 2018 r. 16,8%

weryfikowane w oparciu o przeprowadzone czynności kontrolne, chyba że dotyczyły np. spraw cywilnych lub takich, co do których PINB posiadał informacje z urzędu.

(akta kontroli str. 1177-1178)

Analiza 45 z 3 358 (1,34%) zarejestrowanych w badanym okresie w PINB skarg¹⁶ wykazała, że:

- w 36¹⁷ (80%) spośród 45 zbadanych przypadków (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”) strony zostały zawiadomione o sposobie załatwienia skargi;
- w 36 (80%) przypadkach, informacje zawarte w skardze zostały zweryfikowane w wyniku przeprowadzonej kontroli w terenie. W 19 z 36 kontrole zostały przeprowadzone w czasie do jednego miesiąca od momentu otrzymania przez PINB skargi;
- w 24 przypadkach nie załatwiono sprawy w terminie jednego miesiąca. W pięciu spośród z nich (20,8%) poinformowano skarżących, że sprawa nie może zostać załatwiona w terminie (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 28 (77,8%) przypadkach, pisma o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy wskazane w art. 238 k.p.a. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w ośmiu przypadkach skargi zawierały informacje o zagrożeniu bezpieczeństwa ludzi lub mienia. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 153,155-156,179-305,1146-1164,1240-1242)

PINB weryfikował wykonanie decyzji wydawanych w następstwie przeprowadzanych kontroli w terminie od 8 do 2 971 dni od daty, kiedy decyzje te stały się ostateczne. W trzech spośród badanych 41 postępowań egzekucyjnych (7,3%) kontrole wykonania decyzji zostały przeprowadzone w ciągu miesiąca od daty, kiedy decyzje stały się ostateczne. W 20 przypadkach (48,7%) wszczęcie postępowań egzekucyjnych nastąpiło ze zwłoką wynoszącą od 78 do 2 938 dni (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”)

(akta kontroli str. 162-164,306-532,562-607,653-703)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 24¹⁸ z 45 skontrolowanych postępowań skargowych (60%) czas ich rozpatrzenia wyniósł od 35 do 391 dni. W 19 przypadkach (42,2%) nie poinformowano skarżących o tym, iż sprawa nie będzie załatwiona w terminie wskazanym w art. 237 § 1 Kpa, co było niezgodne z art. 237 § 4 w związku z art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 155-156, 198-202, 220-305)

Inspektor wyjaśniła, że PINB zmaga się z trudnościami kadrowymi związanymi z fluktuacją zatrudnienia, które mają istotny wpływ na terminowość udzielania odpowiedzi skarżącym. Zwróciła uwagę, że osoby podejmujące pracę w PINB nie posiadają niezbędnej wiedzy i doświadczenia potrzebnego do szybkiego, rzetelnego i terminowego wykonywania obowiązków służbowych. Inspektor dodała, iż w części skarg termin ich załatwienia został wskazany stosownym zawiadomieniem z uwagi

¹⁶ Do analizy wybrano po 10 spraw z lat 2015-2017 oraz 15 spraw z I półrocza 2018 r.

¹⁷ Dodatkowo w jednym przypadku skargę pozostawiono bez odpowiedzi na podstawie art. 239 Kpa (nr sprawy RPE.229.2018.JGO)

¹⁸ Pozycje nr: 3, 4, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 15, 18, 23, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 42, 44, 45 zestawienia tabelarycznego nr 6 sporządzanego przez kontrolera NIK, terminy te wynosiły odpowiednio: 317, 53, 337, 224, 46, 35, 391, 230, 55, 231, 305, 316, 340, 39, 84, 54, 87, 63, 171, 80, 94, 109, 179 oraz 144 dni

na konieczność podjęcia dodatkowych ustaleń. Samo niezłatwienie spraw w terminie wynikało w znacznej mierze ze specyfiki działań PINB związanych z weryfikowaniem zgłaszanych naruszeń ustawy Prawo budowlane. Inspektor wyjaśniła, że prowadzone czynności generują konieczność nie tylko przeprowadzenia czynności kontrolnych w terenie wraz z koniecznością wcześniejszego zawiadomienia jej uczestników o przeprowadzeniu kontroli, ale również dokonywania weryfikacji dokumentów czy też pozyskiwania danych i informacji od innych organów. W wielu postępowaniach wyjaśniających koniecznym było zobowiązanie osób kontrolowanych do przedłożenia stosownych dokumentów, niezbędnych do zajęcia przez PINB jednoznacznego stanowiska. Czynności te powodowały przekroczenie ustawowych terminów w odpowiedzi na skargi. W większości przypadków nie są one zależne od PINB-u. Inspektor wskazała, iż 2016 r. przeprowadziła reorganizację RPE powołując nowego kierownika oraz zasilając go pracownikami z wykształceniem prawniczym, pracującymi dotychczas w ROIK I, II i III. RPE od tego czasu przygotowywało projekty odpowiedzi na skargi wpływające do PINB. Inspektor podniosła, iż działalność RPE w okresie od 1.01.2016 r. była utrudniona poprzez długotrwałą absencję pracowników. Wskazała ponadto, że z tych samych przyczyn, powodujących nadmierne obciążenie pozostałych pracowników, zdarzały się przypadki nieinformowania skarżących o tym, że skarga nie zostanie rozpatrzona w terminie.

(akta kontroli str. 1074-1075, 1505-1506)

2. W ośmiu¹⁹ z 45 zbadanych postępowań skargowych (17,8%) skarżący nie zostali poinformowani o sposobie załatwienia skargi. Było to niezgodne z art. 237 § 3 Kpa, który stanowi, iż o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego.

(akta kontroli str. 155-156, 196-197, 208-209, 1146-1149)

Inspektor wyjaśniła, że wynika to ze specyfiki podjętych czynności *i zajęcia stanowiska pod odrębnymi znakami spraw, np. w formie pism pouczających w sprawach dotyczących stanów technicznych*. Ponadto podkreśliła, że PINB borykał się z trudnościami kadrowymi mającymi istotny wpływ na udzielanie odpowiedzi skargowych.

(akta kontroli str. 1075)

3. W dziewięciu²⁰ z 36 (25%) udzielonych przez PINB odpowiedzi na złożone skargi, nie poinformowano skarżących w jaki sposób zostały one załatwione, co było niezgodne z art. 238 Kpa. W myśl niniejszego artykułu zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi powinno zawierać m.in. wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona. W treści odpowiedzi jako sposób załatwienia skargi zamieszczano jedynie informacje o czynnościach jakie PINB planował podjąć, tj. informację, że po przeprowadzeniu czynności inspekcyjno-kontrolnych w przypadku naruszenia przepisów prawa budowlanego, podjęte zostaną dalsze czynności, w ramach ustawowych kompetencji. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne. Ponadto w jednym²¹ z dziewięciu wskazanych przypadków skarżący, po otrzymaniu odpowiedzi we wskazanej formie, zwrócił się z prośbą o szczegółową informację na temat sposobu załatwienia skargi, lecz odpowiedź o sposobie jej załatwienia została mu udzielona dopiero po 115 dniach.

(akta kontroli str. 155-156, 179-195, 198-207, 1150-1164, 1240-1242)

¹⁹ Pozycje nr: 1, 2, 17, 21, 22, 36, 40, 41 zestawienia tabelarycznego nr 6 sporządzonego przez kontrolera NIK

²⁰ RPE.501.674.2017.KBK, ROIKI.501.26.2016.ALI, ROIKI.501.120.2016.PJA, RPE.501.540.2017.KBK, RPE.501.88.2018.JGO, RPE.501.230.2017.KBK, ROIKII.501.220.2016.KBR, RPE.501.585.2017.JGO, RPE.501.976.2017.JGO

²¹ RPE.501.152.2018.JGO oraz RPE.501.976.2017.JGO

Inspektor wskazała, że w tych przypadkach, PINB uznał za zasadne niezwłoczne poinformowanie o podjętych działaniach wnoszących o kontrolę. Dodała, iż kwestie związane z brakiem kompletności niektórych wystosowanych przez PINB zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi, w zakresie elementów określonych w art. 238 Kpa wynikały z okoliczności faktycznych wynikających z czynności w terenie lub konkretnej dokumentacji technicznej i charakteru indywidualnego wniosku o kontrolę czy też zawiadomienia o możliwym naruszeniu ustawy Prawo budowlane. PINB mając na uwadze zasadę szybkości i prostoty działań administracji publicznej wyrażoną w art. 12 § 1 Kpa pozyskując informacje o ewentualnym naruszeniu ustawy Prawo budowlane, a zwłaszcza o możliwym zagrożeniu bezpieczeństwa osób lub mienia podejmuje w każdej sytuacji niezwłoczne działania kontrolne z urzędu, informując o tym fakcie skarżących. Według Inspektor charakter pism w niniejszych sprawach nie stanowił skargi w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Inspektor wskazała również, iż zostały one zadekretowane jako skargi zgodnie z Jednolitym Rzeczym Wykazem Akt obowiązującym w PINB.

(akta kontroli str. 64-65)

NIK zwraca uwagę, iż w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skargi wskazywano jako podstawę prawną art. 237 § 3 stanowiący, iż o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego oraz art. 238 §1 Kpa. W związku z tym NIK nie podziela stanowiska Inspektor, że charakter pism w przedmiotowych sprawach nie stanowił skargi. Zdaniem NIK chęć niezwłocznego przekazania informacji skarżącym o działaniach jakie mają być podjęte przez PINB nie stało na przeszkodzie w poinformowaniu ich o sposobie załatwienia skargi już po ich przeprowadzeniu, tj. zgodnie z art. 237 § 3 Kpa w sposób określony w art. 238 § 1 Kpa.

(akta kontroli str. 179, 181, 183, 185, 205, 1150, 1153, 1240)

4. W 20 z 41 (48,8%) postępowań egzekucyjnych, czynności polegające na sprawdzeniu wykonania decyzji lub czynności mające na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych decyzją, były podejmowane po upływie od 78 do 2 938 dni²²: Przyczyną opóźnień było:

- postępowanie egzekucyjne nr RPE.52.26.2018.KBK – akta sprawy, które były w posiadaniu organu II instancji zostały przekazane do PINB 8 listopada 2017 r., a pierwsza kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 8 marca 2018 r., tj. po upływie 120 dni;
- RPE.52.24.2018.KBK – powtórna kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 10 maja 2016 r., a przekazanie akt z ROIK do RPE nastąpiło 9 maja 2018 r., tj. po upływie 729 dni;
- RPE.52.17.2018.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 6 lipca 2016 została przeprowadzona 2 marca 2018 r. tj. po upływie 604 dni;
- RPE.52.11.2018.KBK – akta sprawy, które były w posiadaniu organu II instancji zostały przekazane do PINB 12 października 2016 r., a pierwsza kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 22 lutego 2017 r. tj. po upływie 133 dni. Upomnienie zostało skierowane do zobowiązanego 15 grudnia 2017 r. tj. po upływie 296 dni od przeprowadzenia kontroli stwierdzającej niewykonanie obowiązku nałożonego decyzją;
- RPE.52.10.2018.ASA – akta sprawy, które były w posiadaniu organu II instancji zostały przekazane do PINB 17 listopada 2016 r., a pierwsza kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 31 stycznia 2018 r. tj., po upływie 440 dni;

²² Analizą objęto okres od daty ostateczności decyzji do dnia wystawienia tytułu wykonawczego (o ile był wystawiony)

- RPE.52.9.2018.KBR – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 12 lipca 2016 r. została przeprowadzona 31 stycznia 2018 r. tj., po upływie 568 dni;
- RPE.52.3.2018.MKW – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 28 lipca 2009 r. została przeprowadzona 15 września 2017 r., tj. po upływie 2 938 dni;
- RPE.52.2.2018.ASA – upomnienie wysyłane w trybie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym zostało skierowane do zobowiązanych 23 listopada 2017 r., tj. po upływie 296 dni od dnia przeprowadzenia kontroli stwierdzającej niewykonanie obowiązku nałożonego decyzją;
- RPE.52.18.2017.ASA – akta sprawy, które były w posiadaniu organu II instancji zostały przekazane do PINB 3 sierpnia 2016 r., a pierwsza kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 26 kwietnia 2017 r. tj. po upływie 266 dni;
- RPE.52.14.2016.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 21 października 2015 r., została przeprowadzona 10 listopada 2016 r. tj., po upływie 386 dni;
- RPE.52.12.2016.MKW – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 14 kwietnia 2016 r. i wskazywała termin wykonania obowiązku na 30 czerwca 2016 r. została przeprowadzona 7 października 2016 r. tj., po upływie 99 dni od dnia upływu terminu na wykonanie obowiązku;
- RPE.52.11.2016.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 24 kwietnia 2015 r., została przeprowadzona 9 maja 2016 r., tj. po upływie 381 dni;
- RPE.52.10.2016.MMA – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 11 września 2015 r. została przeprowadzona 15 marca 2016 r., tj. po upływie 186 dni;
- RPE.52.2.2016.GGR pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która się ostateczna 19 września 2015 r. i wskazywała termin wykonania obowiązku na 31 października 2015 r., została przeprowadzona 27 stycznia 2016 tj. po upływie 88 dni od dnia upływu terminu na wykonanie obowiązku;
- RPE.52.1.2016.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 21 listopada 2011 r. (tego samego dnia MWINB zwrócił akta sprawy) została przeprowadzona 10 grudnia 2015 r., tj. po upływie 1480 dni;
- RPE.52.30.2015.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która się ostateczna 22 sierpnia 2014 r., została przeprowadzona 28 kwietnia 2015 r. tj. po upływie 249 dni. Przekazanie akt sprawy do RPE z ROIK celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego nastąpiło 18 grudnia 2015 r. tj. po upływie 80 dni od dnia przeprowadzenia drugiej kontroli wykonania obowiązku (29 września 2015 r.), już po wystosowanym upomnieniu do zobowiązanego;
- RPE.52.21.2015.MKW – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która stała się ostateczna 27 listopada 2014 r., została przeprowadzona 13 lutego 2015 r., tj. po upływie 78 dni;
- RPE.52.20.2015.GGR – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która się ostateczna 30 sierpnia 2011 r., została przeprowadzona 2 września 2015 r., tj. po upływie 1464 dni;
- RPE.52.15.2015.KBK – pierwsza kontrola wykonania obowiązku nałożonego decyzją, która się ostateczna 10 lipca 2009 r. i wskazywała termin wykonania obowiązku na 31 grudnia 2009 r., została przeprowadzona 20 października 2014 r., tj. po upływie 1754 dni od dnia upływu terminu na wykonanie obowiązku;

- RPE.52.4.2015.MKW – akta sprawy, które były w posiadaniu organu II instancji zostały przekazane do PINB 21 maja 2014 r., a pierwsza kontrola wykonania obowiązku została przeprowadzona 30 stycznia 2015 r., tj. po upływie 254 dni.
(akta kontroli str. 162-164, 322-327, 337, 339-342, 347-352, 361-384, 400-421, 443-462, 479-494, 653-703, 1076-1077, 1266-1280, 1361-1373, 1377-1384, 1397-1407, 1412-1428, 1431-1441, 1445-1450, 1457-1503)

Inspektor wyjaśniła, że powodem wystąpienia przerw w czynnościach było nadmierne obciążenie obowiązkami służbowymi pracowników. Szczególnie dotyczyło to nowych pracowników. Nie posiadali oni wystarczającej wiedzy z zakresu procedury administracyjnej oraz doświadczenia pracy w organach administracji publicznej. Przejmowali cały zakres obowiązków dotyczących przypisanego rejonu, co powodowało wydłużenie terminu sprawdzenia egzekwowanego obowiązku. Zaznaczyła, że podejmowane były czynności polegające na wyznaczeniu czynności kontrolnych lub wzywaniu zobowiązanych, co dodatkowo powodowało wydłużenie tego okresu. Inspektor zaznaczyła, że w przypadku decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych lub ich części podlegają one bardzo często kontroli sądowno-administracyjnej na skutek wnoszonych skarg do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Z uwagi na restrykcyjność postępowania egzekucyjnego oraz ostrożność procesową i ewentualne roszczenia odszkodowawcze należało wstrzymać działania poprzedzające wszczęcie postępowania egzekucyjnego do czasu, kiedy decyzje staną się prawomocne. Ponadto wskazała, iż dokonywanie kontroli wykonania nałożonych obowiązków w sytuacji braku akt w związku z toczącymi się postępowaniami sądowno-administracyjnymi było bezcelowe i niemożliwe.

(akta kontroli str. 1078-1079)

Uwzględniając powyższe wyjaśnienia Inspektor, NIK wskazuje, iż zaprezentowane przerwy w czynnościach nie obejmują okresów, kiedy PINB nie miał dostępu do akt spraw z uwagi na trwające procedury odwoławcze oraz sądowno-administracyjne.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób przeprowadzanej przez Inspektora Powiatowego weryfikacji informacji zawartych w prowadzonych postępowaniach skargowych, z których w 80% przypadkach sprawdzenia ich dokonano na podstawie kontroli przeprowadzonych w terenie. Niemniej jednak NIK zaznacza, iż w badanej próbie, jedynie w 42,2% przeprowadzono kontrole w czasie do jednego miesiąca od momentu otrzymania skargi.

NIK zwraca uwagę, iż przeprowadzane w PINB postępowania skargowe w 22,8% badanej próby, były nieterminowo rozpatrywane, tj. po upływie jednego miesiąca, co więcej spośród 79,2% z nich, nie zawiadomiono skarżącego o tym, że skarga nie zostanie załatwiona w terminie. Ponadto stwierdzono przypadki nieinformowania przez PINB skarżących o sposobie załatwienia skargi, czy też udzielania niepełnej informacji skarżącym, pozbawiając ich tym samym ustawowego prawa do otrzymania takiej odpowiedzi. NIK zwraca uwagę, że okres przerwy w czynnościach polegających na sprawdzeniu wykonania decyzji lub mających na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych decyzją, wynosił od 78 do 2 938 dni, tj. nawet ponad 8 lat. Zdaniem NIK miało to negatywny wpływ na skuteczność realizacji obowiązków nałożonych decyzjami na zobowiązanych. NIK zwraca uwagę, iż wskazane nieprawidłowości wynikały m.in. z niekorzystnej sytuacji kadrowej PINB będącej m.in. wynikiem znacznej fluktuacji zatrudnienia, na którą Inspektor miała ograniczony wpływ.

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez powiatowy inspektorat

Opis stanu faktycznego

W budżecie zadaniowym Inspektoratu planowana była łączna liczba kontroli do wykonania (obejmująca zarówno kontrole w terenie jak i w siedzibie). Inspektor wskazała, iż corocznie planowane były kontrole obiektów budowlanych wielkopowierzchniowych, budynków wykorzystywanych podczas *Akcji Lato i Akcji Zima*²³ oraz obiektów budowlanych kontrolowanych w związku ze wskazaniami MWINB (w 2018-2019 r. kontrola obiektów budowlanych z instalacją gazową). Zwróciła uwagę, że PINB *zdeteminowany jest ilością skarg i wniosków wpływających corocznie do Inspektoratu, podczas rozpatrywania których należy przeprowadzić kontrolę*. Inspektor dodała, że PINB prowadził wspólne kontrole z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie Strażą Miejską oraz Policją w zakresie utrzymania czystości na budowach i terenach przyległych.

(akta kontroli str. 63-66,152,734-756,1142-1145)

PINB prowadził wymagane Prawem budowlanym ewidencje, w tym ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie papierowej przewidzianej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury²⁴.

(akta kontroli str. 165-168)

Inspektor wskazała, że ewidencje te wykorzystywane były przez poszczególnych inspektorów, którzy indywidualnie planują kontrole na obszarze miasta, który im podlega. Dodała, że Inspektorat wszczyna własną kontrolę w przypadku braku zawiadomienia PINB o przeprowadzeniu okresowej kontroli stanu technicznego obiektów wielkopowierzchniowych. Do ewidencji wpisano 15 spośród 20 (75%) zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych objętych badaniem. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 1178)

PINB posiadał ewidencje i rejestry wskazane w Prawie budowlanym, natomiast nie miał baz danych dotyczących wszystkich obiektów budowlanych znajdujących się na jego terenie. Inspektor wskazała, że PINB korzystał z bazy danych dotyczących informacji opisowo-graficznych z mapy ewidencyjnej rejestru gruntów prowadzonej przez Wydział Geodezji Urzędu Miasta Krakowa, zawierającej obiekty budowlane zlokalizowane na terenie Krakowa wraz z podaniem ich lokalizacji, danych osobowych właścicieli, danych dotyczących ksiąg wieczystych prowadzonych dla nieruchomości, na których posadowione były obiekty budowlane oraz z bazy danych Miejskiego Systemu Informacji Przestrzennej zawierającej m.in. dane dotyczące zagospodarowania przestrzennego.

(akta kontroli str. 1509-1510)

Wszystkie badane zawiadomienia o planowanym terminie rozpoczęcia robót zostały złożone przed upływem trzech lat od dnia kiedy decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Inspektor wskazała, że termin rozpoczęcia budowy był sprawdzany na podstawie wpisów w dzienniku budowy podczas prowadzenia kontroli robót budowlanych w terenie oraz badania dokumentów dołączonych do zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych i samego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Nie sporządzano dokumentów potwierdzających zweryfikowanie kompletności dokumentacji dostarczanej przez

²³ Akcje te dotyczą kontroli obiektów budowlanych przeznaczonych na okresowy pobyt dzieci i młodzieży podczas wakacji i ferii zimowych

²⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1130)

inwestora wraz z zawiadomieniem o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, ale Inspektor wskazała, że dokumenty te były sprawdzane pod kątem zgodności z wymaganiami ustawowymi.

Inspektor wskazała, że PINB nie prowadził kontroli mających na celu sprawdzenie czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Jednakże w związku z wnoszonymi do PINB skargami oraz pismami innych organów administracji – w szczególności Wydziału Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta Krakowa – w jednostkowych przypadkach dokonywano kontroli mających na celu sprawdzenie czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

Inspektor wskazała, że PINB w badanym okresie wykrywał przypadki rozpoczęcia robót budowlanych w sytuacji, kiedy inwestor nie dokonał zawiadomienia o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wymierzano wówczas grzywny w drodze mandatu karnego.

Inspektor wskazała, że budowy były kontrolowane w trakcie realizacji w związku z wnoszonymi skargami oraz na podstawie zgłoszeń dotyczących rozpoczęcia budowy w sytuacji gdy następowała zmiana kierownika budowy. Ponadto PINB w ramach *Zespołu Szybkiego Reagowania* przeprowadzał kontrole wspólnie z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu w Krakowie, Strażą Miejską, Policją w zakresie utrzymania czystości na budowach i terenach przyległych.

Ewidencja pozwoleń na budowę i zgłoszeń przekazywanych przez administrację architektoniczno–budowlaną zawierała wpisy dotyczące pozwoleń na budowę wskazanych w zawiadomieniach o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych²⁵ i wpisanych do ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Wyszukiwanie pozwoleń na budowę w prowadzonej ewidencji zawartej w programie RESAK możliwe było przy użyciu systemu Asystent i filtrowaniu wg adresu inwestycji.

(akta kontroli str. 165, 1114-1115, 1312-1319, 1504,1512)

Analiza 41 spraw dotyczących wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wykazała, że:

- we wszystkich badanych przypadkach kontrola obowiązkowa została przeprowadzona po złożeniu przez inwestora wezwania do jej przeprowadzenia;
- w 40 badanych przypadkach (97,56%) kontrola obowiązkowa została przeprowadzona terminowo (jeden przypadek nieprawidłowości został szerzej opisany w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 25 przypadkach (61%) udokumentowano fakt zawiadomienia o terminie kontroli obowiązkowej inwestora. W 23 z tych przypadków (92%) inwestor został zawiadomiony w ciągu siedmiu dni o terminie przeprowadzenia kontroli obowiązkowej. W pozostałych sprawach nie sporządzono adnotacji urzędowej, ani innego dokumentu potwierdzającego ustalenie terminu kontroli. Inspektor wyjaśniła, iż jest przekonana, że pomimo braku adnotacji urzędowych w aktach tych spraw o terminie kontroli inwestor został zawiadomiony w ciągu siedmiu dni od dnia wpływu wezwania do przeprowadzenia kontroli obowiązkowej o czym świadczy fakt, że takie kontrole były wykonywane w przewidzianym prawem terminie i w każdym przypadku przedstawiciel inwestora był obecny podczas takiej kontroli.
- we wszystkich przypadkach przedstawiciel inwestora brał udział w kontroli obowiązkowej;
- inspektorzy prowadzący kontrolę działali z upoważnienia Inspektora i byli zatrudnieni w PINB;

²⁵ Sprawdzenie przeprowadzono na próbie czterech zawiadomień (dwóch z 2017 i dwóch z 2018 r.)

- protokoły z kontroli obowiązkowej były sporządzane zgodnie z wymaganiami wskazanymi w art. 51d Prawa budowlanego oraz zgodnie ze wzorem.
- inspektorzy przeprowadzający kontrole obowiązkowe obejmowali sprawdzeniem cały zakres kontroli, jednak sprawdzenie zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym było wykonywane, jak wskazano w protokołach, *w ramach możliwej oceny wizualnej*. Inspektor wskazała, że kontrolujący sprawdzali zgodność wzniesionego obiektu budowlanego z dokumentacją powykonawczą (zawierającą geodezyjne pomiary powykonawcze). Dodała, że Prawo budowlane nie wskazuje na obowiązek wykonywania pomiarów w ramach kontroli obowiązkowej, ale geodeta i kierownik budowy mają obowiązek takie pomiary wykonać. Sprawdzenie, czy wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadały dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie było przeprowadzone w oparciu o oświadczenie przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 169-177, 718-721, 760-1057, 1082, 1115, 1516)

Odnosząc się do problemu uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych niewyposażonych w wannę lub kabinę natryskową, bądź umywalkę i miskę ustępową Inspektor wyjaśniła, iż *brak urządzeń sanitarnych podczas kontroli obowiązkowej nie stanowi przeszkody do udzielenia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, bowiem obiekt budowlany spełnia warunki przyjęcia go do użytkowania, pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem*. PINB wydaje wówczas decyzje na podstawie art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego, który to przepis *nie obliuguje organu nadzoru budowlanego do wskazania terminu wykonania robót budowlanych*.

(akta kontroli str. 1109)

Inspektor wyjaśniła, iż samowole budowlane były wykrywane w trakcie prowadzenia ustawowych działań i czynności przez pracowników PINB. W szczególności czynności kontrolne i oględziny pozwalały na wykrywanie samowoli budowlanych. Dodała, że nie istnieją sformalizowane procedury w tym zakresie poza przepisami prawa. Biorąc pod uwagę różnorodność sytuacji, w postępowaniu inspektorów wymagana jest duża elastyczność, a trzymanie się ścisłych ram określonej procedury mogłoby wpływać negatywnie na skuteczność działania w nietypowych sprawach. W przypadku wykrycia obiektu budowlanego wznoszonego lub wzniesionego bez wymaganego pozwolenia na budowę wydawane były postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, a następnie wdrażana była procedura legalizacyjna. W przypadku braku możliwości legalizacji takiego obiektu wydawano decyzję o nakazie rozbiórki.

(akta kontroli str. 157-160, 1170-1173, 1513,1517)

PINB w okresie od 2015 do I półrocza 2018 r. wydał łącznie 316 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych, tj. odpowiednio: 78, 91, 77 oraz 70.

(akta kontroli str. 1513)

Analiza 40 postępowań dotyczących samowoli budowlanych wykazała, że:

- wydano m.in. 15 decyzji o nakazie rozbiórki (37,5%), a cztery z nich zostały uchylone (26,7%). Sześć spośród decyzji o nakazie rozbiórki zostało wykonanych (40%), a dwie (13,3%) zostały przekazane do RPE celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego;
- wydano 12 (30%) postanowień ustalających wysokość opłaty legalizacyjnej. We wszystkich przypadkach opłata legalizacyjna została prawidłowo naliczona.

Uiszczono ją w 11 przypadkach (91,7%). W jednym przypadku zobowiązany zwrócił się do Wojewody Małopolskiego o jej umorzenie, jednak jego wniosek został rozpatrzony negatywnie²⁶;

- w dziewięciu przypadkach (22,5%) podjęto kontrolę wykonania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych. W jednym z tych przypadków kontrolujący nie mieli możliwości wejścia do lokalu;
- w jednym przypadku²⁷ stwierdzono zmianę w zaawansowaniu robót w porównaniu z kontrolą przeprowadzoną przed wydaniem postanowienia o wstrzymaniu robót. Inwestor oświadczył, że prace były wykonywane przed otrzymaniem postanowienia o wstrzymaniu robót. Inspektor wskazała, że zgodnie z oświadczeniem inwestora roboty zostały wykonane po przeprowadzonej kontroli 15 lipca 2015 r., a przed otrzymaniem postanowienia PINB w dniu 04 września 2015r., a więc w okresie gdzie nie obowiązywało wstrzymanie robót.

(akta kontroli str. 157-160, 614-638, 1173, 1374-1376)

Inspektor wskazała, że obowiązek sprawdzania wykonania decyzji spoczywał na inspektorach, a w przypadku ich niewykonania skierowanie sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. Zwróciła uwagę, że wykonywanie obowiązków powierzonych inspektorom było stale monitorowane przez kierowników składających kwartalne sprawozdania, w których uwidocznione były postępowania administracyjne zakończone decyzjami o nakazie rozbiórki.

(akta kontroli str. 1076-1077)

W przypadku tzw. samowoli budowlanej dotyczącej nieruchomości położonej w Krakowie przy ul. Centralnej pierwsze działania podejmowane były jeszcze przez Wydział Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta Krakowa. W dniu 1 grudnia 1998 r. wydano decyzję nakładającą na inwestorów, którzy odstąpili od warunków pozwolenia na budowę obowiązek przedłożenia kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi przez projektanta zmianami, a w razie potrzeby uzupełniający opis i obliczenia statyczno-wytrzymałościowe, operat geodezyjny określający usytuowanie nadbudowanego budynku i schodów zewnętrznych w odniesieniu do granicy działki. Następnie, w związku z reformą systemu nadzoru budowlanego sprawa została przejęta przez PINB i 4 czerwca 2013 r. wydano decyzję o nakazie rozbiórki części rozbudowanej wraz ze schodami żelbetonowymi i nadbudowaną częścią budynku wznoszonego w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę dla rozbudowy warsztatu samochodowego²⁸. W dniu 3 lipca 2013 r. zobowiązani złożyli odwołanie od tej decyzji, a MWINB uchylił ją 22 listopada 2013 r. Wobec tego PINB zbierał dodatkowy materiał dowodowy i 25 stycznia 2017 r. wydał decyzję nakazującą rozbiórkę obiektu budowlanego tj. rozbudowę (zadaszenie) i nadbudowę jednej kondygnacji o konstrukcji tradycyjnej wraz ze schodami żelbetonowymi na czterech działkach. Zobowiązany ponownie odwołał się od wydanej decyzji 8 marca 2017 r., a MWINB tak wydaną decyzję ponownie uchylił 21 czerwca 2018 r. z uwagi na przedwczesne wydanie decyzji oraz w oparciu o błędną podstawę prawną. Wskazano, że należy przeprowadzić procedurę legalizacyjną całości budynku jako jednego obiektu budowlanego. Równolegle toczyło się drugie postępowanie w sprawie nadbudowy budynku usługowego (warsztatu samochodowego) pod tym samym adresem. W dniu 29 maja 2013 r. PINB nakazał inwestorom rozbiórkę trzech kondygnacji zakończonych stropem wraz ze słupami żelbetowymi nadbudowanych nad budynkiem usługowym.

²⁶ Stan na 7 grudnia 2018 r.

²⁷ Nr sprawy ROIKII.5160.100.2015.WNO

²⁸ Decyzja Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14.04.1989 r., znak: AB-NB-III.8391/621/89

W dniu 22 listopada 2013 r. MWINB uchylił tę decyzję z uwagi na nieprawidłowo ustalony obszar nadbudowy, a 27 czerwca 2014 r. akta sprawy zwrócono do PINB. W dniu 29 lipca 2016 r. po zebraniu dodatkowego materiału dowodowego PINB wydał decyzję nakazującą inwestorowi rozbiórkę części zespołu obiektów budowlanych tj. nadbudowy parterowego budynku usługowego (warsztatu samochodowego), dwu i trójkondygnacyjnych budynków biurowych bez wymaganego pozwolenia właściwego organu administracji architektoniczno-administracyjnej. Niniejsza decyzja została uchylona 21 czerwca 2018 r. przez MWINB wskazując, że zmienił się stan prawny w stopniu mającym wpływ na wydanie decyzji rozstrzygającej (zmiana miejscowego planu zagospodarowania) i 5 listopada 2018 r. przekazał akta sprawy z powrotem do PINB. 10 grudnia 2018 r. PINB przeprowadził kontrolę niniejszej nieruchomości stwierdzając prowadzenie robót budowlanych pomimo ich wstrzymania postanowieniem PINB z 20 stycznia 2016 r.

(akta kontroli str. 1519-1590,1599)

PINB nie posiadał danych dotyczących liczby odwołań od wydawanych decyzji i skarg na postanowienia. W latach od 2015 r. do I półrocza 2018 r. MWINB rozpatrzył 622 odwołania od decyzji PINB, z czego 268 (43%) było zasadnych. Inspektor wyjaśniła, że na cyklicznych szkoleniach pracowników omawiane były wybrane zagadnienia, które były przedmiotem rozstrzygnięcia przez organ odwoławczy. Zwróciła uwagę, że na skutek zmian przepisów i ich interpretacji i dużą fluktuację kadr przeprowadzanie licznych szkoleń nie może przynieść oczekiwanych efektów.

(akta kontroli str. 161,1179)

PINB nie opracował, ani nie wykorzystywał rozwiązań systemowych, które dotyczyłyby kontroli stanu starej zabudowy oraz budynków mieszkalnych z tzw. wielkiej płyty. Inspektor wyjaśniła, że kontrole takich obiektów budowlanych były wykonywane w związku ze zgłaszanymi skargami, wnioskami i podaniami.

(akta kontroli str. 64)

PINB prowadził postępowania w związku z przeprowadzonymi kontrolami, w trakcie których stwierdzono nieodpowiedni stan techniczny obiektów budowlanych. W efekcie przeprowadzonych postępowań wydawano decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 178,608-613,639-648)

W 2015 r. wszczęto 99 postępowań w związku ze stwierdzonym nieodpowiednim stanem technicznym obiektów budowlanych oraz wydano 61 decyzji w ramach tych postępowań. Ponadto wydano 139 decyzji w ramach postępowań, które zostały wszczęte przed 2015 r. W latach od 2016 r. do I półrocza 2018 r. wszczynano odpowiednio 137, 147 oraz 67 postępowań oraz wydano w związku z nimi 83, 80 i 39 decyzji. W tych latach wydano także odpowiednio 62, 93 oraz 22 decyzje w ramach postępowań, które zostały wszczęte przed rokiem wydania decyzji.

(akta kontroli str. 1176,1518,1631-1632)

Analiza ośmiu spraw dotyczących prowadzenia postępowań w zakresie nieodpowiedniego stanu technicznego wykazała, że:

- we wszystkich badanych postępowaniach zostały wydane decyzje, z zastrzeżeniem, że jedna z nich została później uchylona przez organ odwoławczy;
- sześć spośród badanych postępowań zakończyło się wykonaniem przez zobowiązanego decyzji w całości, a w jednym przypadku w części;
- wykonanie decyzji weryfikowano przeprowadzając kontrolę. W trzech przypadkach kontrola wykonania decyzji została przeprowadzona w ciągu dwóch

miesiące od dnia kiedy upływał termin jej wykonania, a w jednym przypadku przed upływem terminu, ale po wykonaniu obowiązku. (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”).

(akta kontroli str. 178)

Analiza 41 postępowań egzekucyjnych wykazała, że:

- wystawiono 27 tytułów wykonawczych wszczynających postępowania egzekucyjne (65,8% przekazanych do RPE celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego). Zostały one wystawione w terminie od 124 do 3 207 dni od dnia kiedy decyzje nakładające obowiązek stawały się wykonalne (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”), 11 spośród tych postępowań zakończyło się wykonaniem obowiązku (40,7%). Cztery z nich zostały zakończone wykonaniem obowiązku bez wydania postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (14,8%);
- w 16 postępowaniach wydano postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia (59,9% spośród wszczętych tytułem wykonawczym postępowań egzekucyjnych). Postanowienia te były wydawane od 45 do 540 dni od dnia wszczęcia postępowania egzekucyjnego (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Siedem spośród tych postępowań zakończyło się wykonaniem obowiązku (43,75%);
- w ośmiu przypadkach przekazano naczelnikom urzędów skarbowych²⁹ tytuły wykonawcze zobowiązań o charakterze pieniężnym w celu wyegzekwowania grzywny w celu przymuszenia (50% nałożonych grzywien). W postanowieniach nakładających te grzywny wskazywano siedmiodniowy termin ich płatności (od dnia doręczenia), a tytuły wykonawcze przekazywano naczelnikom US w terminie od 65 do 462 dni od dnia ich doręczenia (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”). Cztery spośród tych postępowań zakończyło się wykonaniem obowiązku (50%);
- spośród 26 wystawionych tytułów wykonawczych 15 zawierało przewidziane prawem informacje (57,7%). (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- nie wystawiono tytułów wykonawczych w 14 postępowaniach (34,1%), z czego w czterech przypadkach obowiązek został wykonany (28,6%) (zagadnienie szerzej opisane w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”);
- w 15 przypadkach (36,6%) zobowiązany wykonał obowiązek;
- w żadnym przypadku nie zastosowano wykonania zastępczego;

(akta kontroli str. 162-164)

Inspektor wskazała, że Kierownik RPE na bieżąco dokonywał weryfikacji skuteczności podejmowanych działań w toczących się postępowaniach egzekucyjnych. Co kwartał przedstawiana była Inspektorowi Powiatowemu oraz jego zastępcy statystyka dotycząca postępowań egzekucyjnych, która następnie była omawiana z kadrą kierowniczą w celu zintensyfikowania działań egzekucyjnych. W okresie od 2015 r. do I półrocza 2018 r. na skutek wykonania obowiązków nałożonych na zobowiązanych, zakończono odpowiednio następującą ilość postępowań egzekucyjnych: dwadzieścia, dziewięć, pięć oraz dwa.

(akta kontroli str. 727-733, 1513)

W opinii Inspektor możliwa wysokość nakładanych grzywien w celu przymuszenia była zbyt niska. Zwróciła też uwagę na możliwość wnoszenia kolejnych środków odwoławczych, co ma wpływ na efektywność nałożenia takiej grzywny. Ponadto zauważyła, że nakładanie grzywien w wysokości kilkuset tysięcy złotych rodzi ryzyko odpowiedzialności odszkodowawczej PINB w przypadku wyeliminowania z obrotu

²⁹ Dalej naczelnikom US

prawnego egzekwowanej decyzji (np. w wyniku stwierdzenia jej nieważności). Wskazała, że w budżecie PINB nie ma środków zarezerwowanych na takie cele. Inspektor wskazała, iż skuteczność wykonania zastępczego jest ograniczona z uwagi na utrudnione możliwości wyegzekwowania od zobowiązanych pokrycia kosztów takiego wykonania. Wskazała, że PINB nie dysponował środkami pozwalającymi na finansowanie takich działań. Zwróciła też uwagę, że utrudnieniem jest konieczność wyboru wykonawców robót w trybie ustawy o zamówieniach publicznych, a pracownicy PINB nie posiadają wystarczającej wiedzy w tym zakresie.

(akta kontroli str. 1179)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była nielegalnie i nierzetelnie w zakresie wpisów dotyczących zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Pięć spośród 20 zbadanych zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (25%) nie zostało wpisanych do ewidencji, co było niezgodne z art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego w związku § 3 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury³⁰, który stanowił, iż wpisy do księgi powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu.

Inspektor wyjaśniła, iż brak stosownych wpisów wynikała z niezamierzonego przeoczenia niedoświadczonych osób prowadzących tę ewidencję. Zwróciła też uwagę na brak systemu informatycznego i odpowiedniego sprzętu komputerowego. Dodała, że wpisany rodzaj zgłoszonego zamierzenia (decydujący o obowiązku wpisania do ewidencji) po nazwie nadanej mu na etapie wprowadzania do systemu informatycznego jest niekompletny (np. pokazuje tylko część zamierzenia – rozbiórka, a nie pokazuje dalszej części tj. – budowy, – nadbudowy czy – przebudowy).

(akta kontroli str. 169-177, 1113)

2. W 41 zbadanych sprawach³¹ dotyczących udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, stwierdzono, iż PINB nierzetelnie przeprowadzał kontrole obowiązkowe w zakresie sprawdzania dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego lub jednostkowego stosowania w budownictwie zastosowanych wyrobów budowlanych³². Weryfikacja dokumentów ograniczała się jedynie do przyjęcia oświadczeń od przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy, że wszystkie materiały budowlane posiadały stosowne atesty lub certyfikaty. W 36 z 41 (87,8%) badanych przypadków w ramach kontroli

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1130)

³¹ Nr spraw ROIKI.5121.77.2018.ABU, ROIKI.5121.116.2018.ABU, ROIKI.5121.36.2018.SRZ, ROIKI.5121.64.2018.SRZ, ROIKII.5121.54.2018.DWI, ROIKI.5121.52.2018.AST, ROIKI.5121.223.2017.MBU, ROIKI.5121.222.2017.PPA, ROIKI.5121.8.2016.PNI, ROIKI.5121.131.2016.PPA, ROIKI.5121.101.2016.ALC, ROIKI.5121.1.2015.ALR, ROIKIII.5121.69.2015.SRZ, ROIKII.5121.88.2015.MMR, ROIKII.5121.96.2016.ELA, ROIKII.5121.99.2016.ELA, ROIKII.5121.6.2016.MMR, ROIKII.5121.3.2016.KPA, ROIKII.5121.181.2016.JLE, ROIKII.5121.168.2017.AKR, ROIKII.5121.172.2017.JLE, ROIKII.5121.2.2017.ELA, ROIKII.5121.98.2017.MMR, ROIKII.5121.109.2017.JLE, ROIKII.5121.127.2018.JLE, ROIKII.5121.29.2018.MKO, ROIKIII.5121.21.2015.TZA, ROIKIII.5121.30.2015.TZA, ROIKII.5121.27.2018.MPA,§ ROIKII.5121.1.2018.PSA, ROIKII.5121.22.2018.DWI, ROIKII.5121.201.2017.MPA, ROIKII.5121.63.2017.MPA, ROIKII.5121.224.2017.PSA, ROIKII.5121.95.2016.WNO, ROIKIII.5121.31.2016.DGR, ROIKII.5121.32.2015.WNO, ROIKIII.5121.73.2015.MWR, ROIKIII.5121.164.2015.DGR, ROIKII.5121.154.2015.MCZ, ROIKII.5121.26.2015.AKR

³² Szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego

obowiązkowej, ograniczono się do przyjęcia przedmiotowego oświadczenia. Jedynie w czterech przypadkach sprawdzono wrywkowo certyfikaty a w jednym przypadku³³ stwierdzono, na podstawie pisma MWINB, że płyty termoizolacyjne nie spełniają wymagań. W jednym przypadku³⁴ sprawdzono atest na szkło bezpieczne (szkło PPOŻ). W drugim przypadku³⁵ wskazano w protokole z kontroli, iż wrywkowo skontrolowano certyfikaty. W trzecim przypadku³⁶ wrywkowo sprawdzono atest na szkło bezpieczne na balustradach. W czwartym przypadku³⁷ wrywkowo sprawdzono deklaracje na łączniki (...) oraz certyfikaty na szkło bezpieczne. Obowiązek kontroli dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wynikał z art. 59 a ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego stanowiącego, że kontrola obowiązkowa obejmuje sprawdzenie wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego oraz z brzmienia tytułu pkt. 8.3. wzoru protokołu obowiązkowej kontroli tj. *Wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie..*

(akta kontroli str. 169-177, 760-1057, 922-927)

Inspektor wyjaśniła, że sprawdzenie wyrobów budowlanych przez upoważnionych pracowników PINB odbywało się zgodnie z zaleceniami poprzedniej kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Mając na uwadze powyższe zalecenia PINB dokonał przeszkolenia pracowników o obowiązku żądania, w trakcie obowiązkowej kontroli od uczestników procesu budowlanego dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych (wbudowanych w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Wskazała, że pracownicy organu przeprowadzając kontrole obowiązkową przyjmują oświadczenia uczestników procesu budowlanego, że materiały budowlane wbudowane w obiekt posiadają stosowne atesty i certyfikaty oraz dokonują ich fragmentarycznej kontroli.

(akta kontroli str. 1082-1083)

NIK nie podziela stanowiska Inspektor, iż sprawdzenie wyrobów budowlanych przez upoważnionych pracowników PINB odbywało się zgodnie z zaleceniami poprzedniej kontroli NIK. Tym samym w ocenie NIK nie zrealizowano wniosku pokontrolnego sformułowanego w ramach kontroli P/15/107. Z badania próby protokołów kontroli obowiązkowej, wynikało, iż weryfikacja dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego lub jednostkowego stosowania w budownictwie zastosowanych wyrobów budowlanych, ograniczała się do przyjęcia oświadczeń od przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy. Wniosek pokontrolny sformułowany w ramach kontroli P/15/107 brzmiał następująco: *Podjęmowanie, w ramach kontroli obowiązkowej, kontroli dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania w budownictwie.* Jak wynika z przytoczonego wniosku pokontrolnego przedmiotem kontroli obowiązkowej miały być dokumenty potwierdzające dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania a nie oświadczenia przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy.

³³ ROIKII.5121.201.2017.MPA

³⁴ ROIKII.5121.22.2018.DWI

³⁵ ROIKII.5121.154.2015.MCZ

³⁶ ROIKII.5121.181.2016.JLE

³⁷ ROIKII.5121.54.2018.DWI

3. W trzech³⁸ z ośmiu (37,5%) badanych spraw, kontrole wykonania obowiązku nałożonego decyzjami dotyczącymi niewłaściwych stanów technicznych obiektów budowlanych zostały przeprowadzone ze zwłoką trwającą od 145 do 869 dni. W dwóch z tych przypadków kontrole potwierdziły wykonanie obowiązku. Kontrola przeprowadzona po 869 dniach od dnia kiedy upływał termin na wykonanie obowiązku nałożonego decyzją wykazała, że decyzja nie została wykonana w całości.

(akta kontroli str. 178, 608-613, 639-648, 1320-1331)

Inspektor wyjaśniła, że opóźnienie w przeprowadzeniu jednej z kontroli wynikało z konieczności dokonania licznych kontroli związanych z organizacją Światowych Dni Młodzieży w Krakowie, a w pozostałych dwóch przypadkach z fluktuacji pracowników i obciążenia pracą inspektorów.

(akta kontroli str. 1177, 1513)

4. W jednym z 41 (2,4%) przypadków, kontrola obowiązkowa została wykonana po upływie 31 dni od dnia wpływu wezwania do jej przeprowadzenia, a w dwóch przypadkach (4,9%) inwestor został zawiadomiony telefonicznie o terminie kontroli obowiązkowej po upływie siedmiu dni (w jednym przypadku było to osiem dni, a w drugim 14 dni) co było niezgodne z art. 59 c Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 169-177, 760-1057)

Inspektor wyjaśniła, iż przeprowadzenie kontroli obowiązkowej po upływie 21 dni od dnia wpływu wezwania do jej przeprowadzenia było spowodowane licznymi wpływami wniosków o wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie w grudniu 2015 r. w rejonie Nowej Huty oraz z powodu wielu zaplanowanych czynności kontrolnych, oględzin w terenie, przebywania inspektora prowadzącego sprawę na opiece nad chorym dzieckiem i z uwagi na okres świąteczny. Kierownik ROIKII wyjaśnił, że nie poinformowanie inwestora o terminie przeprowadzenia kontroli obowiązkowej w ciągu siedmiu dni wynikało z przeoczenia pracowników.

(akta kontroli str. 1174, 1515)

5. Jedenaście³⁹ z 27 (40,7%) zbadanych tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji zobowiązań o charakterze niepieniężnym nie zawierało numeru PESEL lub NIP co było niezgodne z art. 27 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. Inspektor wyjaśniła, że PINB nie posiadał danych dotyczących tych numerów w przedmiotowych sprawach egzekucyjnych, a czas potrzebny na ich ustalenie spowodowałby zwłokę we wszczęciu tych postępowań. Zwróciła uwagę, iż w sytuacji potrzeby ustalenia danych osobowych, pracownicy tego organu każdorazowo zmuszeni byli występować do Wydziału Spraw Administracyjnych Urzędu Miasta Krakowa i Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, ponieważ sprzęt komputerowy którym dysponował PINB nie zapewniał dostatecznej ochrony danych wrażliwych gromadzonych w bazach danych tych organów administracji. Dodała, że niejednokrotnie czas oczekiwania na przekazanie danych osobowych z tych instytucji wynosi kilka miesięcy, co wpływało na terminowość podejmowanych działań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 162-164, 317-318, 359-360, 418-419, 457-458, 516-517, 667-668, 1338-1339, 1352-1353, 1625-1630)

6. Żaden z ośmiu zbadanych tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji należności pieniężnych nie został przekazany do naczelnika US niezwłocznie po upływie terminu (wynoszącego siedem dni od dnia otrzymania postanowienia) na

³⁸ Sprawy o nr ROIKII.5162.27.2015.MBR oraz ROIKI.5162.15.2016.ALR, ROIKI.5162.29.2015.PKA

³⁹ Sprawy o nr RPE.52.8.2017.ASA, RPE.52.4.2017.ASA, RPE.52.13.2016.KBR, RPE.52.6.2016.GGR, RPE.52.5.2016.GGR, RPE.52.1.2016.KBK, RPE.52.15.2015.KBK, RPE.52.21.2015.MKW, RPE.52.26.2015.MKW, RPE.52.2.2016.GGR, RPE.52.14.2016.KBK

uiszczenie grzywny w celu przymuszenia. Były one przekazywane dopiero po upływie od 65 do 462 dni od dnia doręczenia zobowiązanym postanowień o nałożeniu grzywny. Zdaniem NIK miało to niekorzystny wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych, ponieważ w badanej próbie najwyższą skuteczność w egzekwowaniu obowiązku występowała w postępowaniach, w których tytuł wykonawczy został przekazany do naczelnika US celem wyegzekwowania grzywny.

(akta kontroli str. 376-380, 384, 463-467, 488-492, 501-505, 525-530, 580-585, 1356-1373, 1499-1503)

Inspektor wyjaśniła, że terminy uiszczenia grzywien minęły po siedmiu dniach od daty doręczenia postanowień, a terminy wyznaczone do wykonania egzekwowanego obowiązku określono na konkretne dni kalendarzowe wynoszące do kilku miesięcy od dnia wydania postanowień o nałożeniu grzywien, z uwagi na charakter egzekwowanych obowiązków. Z istoty środka egzekucyjnego jakim jest grzywna w celu przymuszenia wynika, że jest ona formą nacisku indywidualnego na zobowiązanego, mającą go skłonić do dobrowolnego wykonania egzekwowanego obowiązku. Dlatego też, jakkolwiek terminy wyznaczone do uiszczenia grzywien upływały wcześniej niż terminy wyznaczone do wykonania egzekwowanego obowiązku, to jednak mając na uwadze naczelny cel egzekucji administracyjnej jakim jest wykonanie przez zobowiązanego egzekwowanego obowiązku, grzywna w celu przymuszenia może być skierowana do naczelnika urzędu skarbowego, w celu jej egzekucji dopiero po bezskutecznym upływie terminu wyznaczonego do wykonania egzekwowanego obowiązku. Dodała, iż stanowisko takie zgodne jest z rozstrzygnięciami MWINB w Krakowie, który wielokrotnie w czasie rozpatrywania środków odwoławczych nigdy nie zanegował takiego sposobu postępowania. W szczególności kontrola tego organu prowadzona w aspekcie zbadania skuteczności i prawidłowości działań organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego województwa małopolskiego dla przywrócenia stanu zgodnego z prawem w sytuacji stwierdzonych przez organy jego naruszeń nie wskazywała na nieprawidłowości w przedmiocie kierowania grzywien w celu przymuszenia do naczelników US, w celu ich egzekucji.

(akta kontroli str. 1166-1167)

NIK zwraca uwagę, iż w postanowieniach o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wzywano zobowiązanego do uiszczenia grzywny w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia. W przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie miała być ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych. W przypadku niewykonania obowiązku wskazanego w tytule wykonawczym w wyznaczonym terminie, miało być orzeczone wykonanie zastępcze na koszt i niebezpieczeństwo zobowiązanego. Zdaniem NIK nie można przyjmować nałożonego na zobowiązanego terminu wykonania obowiązku jako tożsamego z terminem uiszczenia grzywny w celu przymuszenia.

7. W sześciu przypadkach spośród badanych 41 (14,6%), RPE nie wszczął postępowania egzekucyjnego z uwagi na brak skutecznego doręczenia upomnienia i przekazał sprawę z powrotem do ROIK. Spowodowało to zwłokę w prowadzeniu następujących postępowań egzekucyjnych:

- RPE.52.18.2018.KBK – upomnienie zostało skierowane na nieaktualny adres zobowiązanego i odebrane przez pełnomocnika. RPE stwierdził, że brak jest możliwości potwierdzenia, że upomnienie zostało doręczone zobowiązanemu i przekazał sprawę z powrotem do ROIK 3 sierpnia 2018 r. Ponowne przekazanie sprawy przez ROIK celem wszczęcia egzekucji nastąpiło 5 października 2018 r. tj. po upływie 61 dni;

- RPE.52.17.2018.KBK – upomnienie nie zostało doręczone zobowiązanemu. Strona w toku postępowania poinformowała PINB o aktualnym adresie, ale upomnienie zostało wysłane na inny adres. Wobec tego RPE przekazał sprawę z powrotem do ROIK 19 maja 2018 r., a następnie zobowiązany 30 maja 2018 r. w odpowiedzi na pismo poinformował PINB o czynnościach, które wykonał w celu realizacji decyzji. Do 7 listopada 2018 r. PINB nie zweryfikował, czy decyzja została faktycznie wykonana (od przekazania sprawy z powrotem do ROIK upłynęły 172 dni);
- RPE.52.18.2017.ASA – upomnienie nie zostało doręczone adresatowi. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru nie wynikało, że osoba odbierająca pismo w imieniu zobowiązanego była jego domownikiem. Wobec tego RPE przekazał sprawę z powrotem do ROIK 17 stycznia 2018 r., a ponowne przekazanie sprawy przez ROIK celem wszczęcia egzekucji nastąpiło 7 czerwca 2018 r., tj. po upływie 141 dni;
- RPE.52.10.2016.MMA – brak było w aktach sprawy potwierdzenia doręczenia upomnienia zobowiązanemu. Wobec tego RPE przekazał sprawę z powrotem do ROIK 14 września 2016 r. celem ustalenia daty doręczenia. PINB nie podjął później żadnych czynności związanych z tą sprawą. Inspektor wyjaśniła, że po zakończeniu postępowania egzekucyjnego dotyczącego przedmiotowej decyzji PINB nie podejmował czynności w tej sprawie. Na skutek fluktuacji kadr na przestrzeni ostatnich czterech lat niniejszą sprawę prowadziło trzech inspektorów, co jest powodem niepodejmowania działań dotyczących egzekucji ww. decyzji;
- RPE.52.26.2015.MKW RPE – umorzył postępowanie egzekucyjne 1 grudnia 2016 r. z uwagi na brak doręczenia upomnienia. Na zwrotnym potwierdzeniu odbioru sporządzono adnotację „adresat wyprowadził się” oraz „budynek do remontu”. ROIK przeprowadził kontrolę potwierdzającą wykonanie obowiązku 7 listopada 2018 r. tj. po upływie 706 dni;
- RPE.52.21.2015.MKW – wystosowano upomnienie 19 maja 2015 r., a następnie przekazano sprawę do RPE celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego 15 października 2015 r., który 10 lutego 2016 r. wystawił tytuł wykonawczy zobowiązania o charakterze niepieniężnym, a 10 czerwca 2016 r. nałożył grzywnę w celu przymuszenia, która została uchylona 10 listopada 2016 r. przez MWINB. Nieustalenie prawidłowego adresu zobowiązanego i w związku z tym brak doręczenia upomnienia i tytułu wykonawczego skutkowało uchynieniem postanowienia o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia.

(akta kontroli str. 320-323, 325, 337-338, 443-462, 1309-1311, 1408-1411, 1420-1428, 1431, 1470-1480, 1492-1498)

Inspektor wyjaśniła, iż kontrola poprawności doręczenia upomnień była dokonywana każdorazowo przez konkretnego inspektora prowadzącego daną sprawę. W przypadku nabycia przez decyzję administracyjną waloru ostateczności inspektor prowadzący daną sprawę miał obowiązek przeprowadzić czynności kontrolne sprawdzające wykonanie obowiązków nałożonych tą decyzją, wystosować upomnienie do podmiotu na który został nałożony obowiązek oraz przekazać niezbędne dokumenty do RPE, celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego. Dodała, że z uwagi na zmieniającą się sytuację „faktyczno-prawną” dane dotyczące zobowiązanych ulegały zmianie, co w PINB było ujawniane przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego, a w niniejszych sprawach nieprawidłowości dotyczące upomnień zostały zauważone na etapie przekazywania dokumentacji celem wszczęcia postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli str. 1108-1109)

8. W dwóch⁴⁰ z 41 zbadanych postępowań egzekucyjnych (4,88%) oraz w jednym⁴¹ z 40⁴² (2,5%) nierzetelnie prowadzono postępowania administracyjne lub wykonywano czynności mające na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych decyzjami.

W dwóch pierwszych przypadkach błędnie ustalono strony postępowania i w efekcie nierzetelnie wydano decyzje nr 730/2017 z 25 maja 2017 r. oraz 294/2015 z 31 sierpnia 2015 r. NIK zaznacza, że pomimo umieszczenia przez zobowiązanych na zwrotnym potwierdzeniu odbioru pieczęci firmowej zawierającej prawidłowe dane, nie zweryfikowano podejmowanych czynności ani nie skorygowano decyzji.

W trzecim przypadku stwierdzono podejmowanie czynności mających na celu wyegzekwowanie obowiązku nałożonego decyzją, która była uchylona. Decyzja o nakazie rozbiórki budynku gospodarczego została opatrzona klauzulą ostateczności pomimo wniesienia od niej odwołania przez stronę. W wyniku złożonego odwołania została ona uchylona decyzją MWINB 30 grudnia 2015 r. PINB 11 grudnia 2017 r. przeprowadził kontrolę sprawdzającą wykonanie własnej, uchylonej decyzji. Wobec niewykonania obowiązku 16 stycznia 2018 r. PINB wystosował upomnienie w trybie wskazanym w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym, a następnie powtórny kontrolę wykonania obowiązku 8 marca 2018 r. Fakt podejmowania czynności mających na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych uchyloną decyzją został zauważony przez PINB w trakcie czynności kontrolera NIK. W efekcie tego zaniechano dalszych działań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 533-561, 1243-1265, 1385-1396, 326-327, 1377-1384, 1451, 1456)

Inspektor wyjaśniła, że w prowadzonych postępowaniach pracownicy PINB w celu ustalenia stron i zobowiązanych korzystali z ksiąg wieczystych oraz elektronicznego systemu ewidencji gruntów i budynków Urzędu Miasta Krakowa.

Ponadto Inspektor wskazała, iż we wrześniu 2017 roku sprawy do prowadzenia z tego obszaru miasta otrzymał inspektor przebywający dotychczas na długoterminowym urlopie. Przekazane zostały mu sprawy będące w toku oraz zakończone decyzjami, które wymagały sprawdzenia wykonania obowiązku min. znak: ROiK III.5160.86.2014.KKA⁴³. W ww. aktach ostatnią kartą była decyzja nr 134/2015 z dnia 04.05.2015 r. znak: ROiK III.5160.86.2014.KKA. W teczce aktowej nie znalazła się informacja o wniesionym odwołaniu do organu II instancji. Stwierdzono więc ostateczność ww. decyzji oraz wykonana została kontrola w terenie w celu sprawdzenia wykonania obowiązku nałożonego ww. decyzją. Następnie wydane zostało upomnienie w dniu 16.01.2018 r. i przeprowadzono kolejną kontrolę. Powyższe czynności wynikały z przekonania, że decyzja jest ostateczna. Po przeprowadzeniu postępowania odwoławczego i uchyleniu decyzji nr 134/2015 zarejestrowana została sprawa znak: ROiK III5160.1.2016.MWR, do ponownego rozpatrzenia przez PINB, co wynika z instrukcji kancelaryjnej. Jednak do akt znak: ROiK III.5160.86.2014.KKA nie została dołączona informacja o uchyleniu decyzji nr 134/2015 z dnia 04.05.2015 r., ww. teczki postępowań nie zostały również złączone. Powodem takiego stanu rzeczy jest ciągła fluktuacja pracowników tu. Inspektoratu oraz znaczne obciążenie obowiązkami służbowymi, co ma wpływ na pełne rozeznanie prowadzonych przez nich spraw.

(akta kontroli str. 1108, 1177)

⁴⁰ Nr spraw RPE.52.21.2017, RPE.52.2.2016

⁴¹ Postępowanie nr ROiK.I.5160.86.2014.KKA zakończone wydaniem decyzji nr 134/2015 z 4.05.2015 r. a następnie uchyloną 30.12.2015 r. przez MWINB

⁴² Próba postępowań w których wydano postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych

⁴³ Fragment wystąpienia pokontrolnego usunięto na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm.)

Ponadto Inspektor wyjaśniła, że błędy wynikały z braku kadry doświadczonej nie tylko w prowadzeniu postępowań administracyjnych, ale również z zakresu egzekucji administracyjnej. Dodała także, że pomimo cyklicznych szkoleń nieustanna fluktuacja kadry powoduje znaczne trudności związane z rzetelnym i terminowym wykonywaniem obowiązków służbowych. W przedmiotowych dwóch sprawach błąd związany wykryciem skierowania decyzji nie podlegającej egzekucji został niezwłocznie zauważony, więc nie podejmowano żadnych czynności egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 162-164, 361, 591-607, 1109-1110)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK zwraca uwagę, iż większość przeprowadzanych przez PINB kontroli, stanowiły kontrole doraźne (skargowe). Pozytywnie ocenia się cykliczne przeprowadzanie kontroli obiektów wielkopowierzchniowych oraz wspólnych kontroli z Zarządem Infrastruktury Komunalnej i Transportu, Strażą Miejską oraz Policją.

NIK pozytywnie ocenia terminowość wykonywania kontroli obowiązkowych, ale zwraca uwagę na nierzetelny sposób ich prowadzenia w zakresie weryfikacji, czy wyroby budowlane⁴⁴ posiadały dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie. Tym samym nie zrealizowano wniosku pokontrolnego sformułowanego w ramach kontroli P/15/107.

NIK zwraca uwagę, że nierzetelnie prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W 25% przypadków nie dokonano wpisów na podstawie składanych zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót.

W PINB nie stworzono sformalizowanych procedur w zakresie wykrywania tzw. samowoli budowlanych, niemniej jednak należy podkreślić, iż były one identyfikowane przez PINB w trakcie prowadzenia bieżących czynności kontrolnych w terenie.

Nierzetelnie wystawiano tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji zobowiązań o charakterze niepieniężnym, które w 40,7% zbadanych tytułów wykonawczych nie zawierały nr PESEL lub NIP zobowiązanych. NIK zwraca uwagę, iż postępowania egzekucyjne w 14,6% zbadanych przypadków w wyniku popełnionych błędów w zakresie wysyłanych upomnień prowadzone były z opóźnieniem lub nie były w ogóle wszczynane. Ponadto NIK zwraca uwagę na stosowaną w PINB praktykę nakładania obowiązku uiszczenia przez zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia postanowienia, a następnie zwlekanie z jej egzekwowaniem. W konsekwencji obniżało to skuteczność postępowania egzekucyjnego oraz było niezgodne z zasadą celowości i racjonalnego działania wyrażoną w art. 7 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym. Niekorzystnie na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych wpływała też nierzetelność przy wydawaniu decyzji polegająca na niewłaściwym ustaleniu stron postępowania.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań pozwalających na terminowe oraz rzetelne rozpatrywanie skarg wpływających do PINB.
2. Zapewnić rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

⁴⁴ Szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego

3. Rzetelnie przeprowadzać kontrole obowiązkowe, ze szczególnym uwzględnieniem dokonywania weryfikacji dokumentów potwierdzających dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania w budownictwie.
4. Opracować i wprowadzić rozwiązań organizacyjnych pozwalające na monitorowanie wykonania wydawanych postanowień i decyzji administracyjnych, tak aby wyeliminować przypadki powstawania nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu czynności mających na celu wyegzekwowanie wykonania obowiązków nimi nałożonych.
5. Rzetelnie sporządzać tytuły wykonawcze stosowane w egzekucji zobowiązań o charakterze niepieniężnym.
6. Niezwłocznie egzekwować obowiązki uiszczenia grzywny w celu przymuszenia, gdy stanie się ona wymagalna.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Kraków, 31 grudnia 2018 r.

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

Kontrolerzy

z up.

Dariusz Jankowski
Starszy inspektor kontroli państwowej

Jan Kosiniak
p.o. Wicedyrektor

Hubert Brzozowski
Główny specjalista kontroli państwowej