



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-12-02/2012

P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 – Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, w latach 2009-2012 (I półrocze)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080058 z dnia 4 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Brzezinach ul. Sienkiewicza 11, 95-060 Brzeziny, zwany dalej „Inspektorem” lub „PINB”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Przytułski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Brzezinach.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność PINB w zakresie objętym kontrolą.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Na powyższą ocenę wpływ miało: niewywiązywanie się Inspektoratu z obowiązków nałożonych Prawem budowlanym, prowadzenie postępowań z naruszeniem przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, brak zapewnienia pracownikom administracyjnym właściwych warunków pracy, brak realizacji zaleceń Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, zwanego dalej „Wojewódzkim Inspektorem”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie organizacyjne PINB do realizacji zadań.

1.1. Struktura organizacyjna.

Opis stanu faktycznego	Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań PINB określił Powiatowy Inspektor w regulaminie organizacyjnym, ustalonym Zarządzeniem wewnętrznym nr 1/2002 z dnia 11 czerwca 2002 r. Obowiązujący regulamin organizacyjny obejmował swoim zakresem zadania i obowiązki przewidziane w Prawie budowlanym. Zadania określone w art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego, przypisane były pracownikom merytorycznym PINB, łącznie z Powiatowym Inspektorem. Sprawy z art. 97 ust. 1 Prawa budowlanego (postępowania w sprawach odpowiedzialności zawodowej w budownictwie), należały do wyłącznej kompetencji Powiatowego Inspektora.
------------------------	--

(dowód: akta kontroli str. 2–15)

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

1.2. Zatrudnienie w PINB.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie zatrudnienie w Inspektoracie utrzymywało się na stałym poziomie 3,5 etatu (w tym 3 etaty na działalność z zakresu nadzoru budowlanego), pomimo przyznanych środków finansowych na utrzymanie 4,5 etatu.

(dowód: akta kontroli str. 17).

Powodem nie osiągnięcia docelowego poziomu zatrudnienia w Inspektoracie – wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora – były zbyt małe środki finansowe przeznaczone na etat i brak chętnych, spełniających wymogi stawiane na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego. Natomiast wykorzystanie środków placowych na 3,5 etatu pozwoliło na zwiększenie atrakcyjności wynagrodzenia w PINB.

(dowód: akta kontroli str. 42-43).

Powiatowy Inspektor zwracał się w 2011 r. do Wojewódzkiego Inspektora o przyznanie niezbędnego dodatkowego etatu i środków finansowych na ten cel w wysokości 60 tys. zł, celem pełnego wykonania zadań statutowych.

(dowód: akta kontroli str. 246).

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto, bez nagród jubileuszowych, na jednego pracownika zmalało z 4.320 zł w 2009 r. do 4.089 zł w I półroczu 2012 r., tj. o 5,3%, w tym pracowników wykonujących czynności kontrolne (bez dodatkowego wynagrodzenia rocznego) zmniejszyło się z 4.457 zł w 2009 r. do 4.356 zł w I półroczu 2012 r., tj. o 2,2%.

W porównaniu z przeciętnym wynagrodzeniem w województwie łódzkim na koniec czerwca 2012 r. wynoszącym 3.305 zł, średnie miesięczne wynagrodzenie w PINB było wyższe o 784 zł (23,7%).

(dowód: akta kontroli str. 197-200)

W badanym okresie w Inspektoracie nie analizowano efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników merytorycznych (dwóch), z których jeden posiadał upoważnienie do nakładania grzywien. Kontrole przeprowadzane były w zasadzie przez dwóch inspektorów (z wyjątkiem urlopu lub choroby jednego z nich).

Dopiero w toku kontroli NIK, Powiatowy Inspektor wystąpił do Wojewody Łódzkiego o wydanie upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu dla drugiego inspektora. Stosowne upoważnienie wydane zostało w dniu 4 września 2012 r.

Brak wykonywania analiz efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników merytorycznych - wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora – spowodowany był brakiem czasu, gdyż wystarczało jego tylko na najpilniejsze zadania i stąd bierze się niewykonanie planu i przeterminowanie spraw.

(dowód: akta kontroli str. 42, 71, 262, 272).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- brak aktualizacji zakresu czynności inspektora nadzoru Krzysztofa Grzejszczaka, do jego zadań należało m.in. zastępowanie Marka Kłopotkiego, który był zatrudniony w Inspektoracie do czerwca 2008 r.,
- brak wyposażenia inspektorów PINB, w wymagane art. 59e Prawa budowlanego, upoważnienia do przeprowadzania obowiązkowych kontroli i inspekcji budów i obiektów budowlanych,

- brak wyposażenia inspektora Ryszarda Kulaga, zatrudnionego od czerwca 2009 r., w upoważnienie Wojewody Łódzkiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, za wykroczenia określone w ustawie Prawo budowlane (art. 90 – 93).

Nie osiągnięcie planowanego zatrudnienia w PINB (4,5 etatów), w ocenie NIK, wpłynęło na niepełną realizację ustawowych zadań (opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego).

2. Plan finansowy PINB w latach 2009, 2010 i 2011 oraz I półroczu 2012 r.

Plan finansowy na 2009 r., ustalony w kwocie 286,9 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 298,6 tys. zł (wzrost o 4,1 %), został wykonany w wysokości 293,7 tys. zł, co stanowiło 98,4% wykonania planu po zmianach.

Plan finansowy na 2010 r., ustalony w kwocie 282,9 tys. zł, po 7 zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 290,5 tys. zł (wzrost o 2,7%), został wykonany w wysokości 290,5 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach.

W porównaniu do roku 2009, zrealizowane wydatki w 2010 r. były niższe o 3,2 tys. zł, tj. o 1,1%.

Plan finansowy na 2011 r., ustalony w kwocie 285,1 tys. zł, po 5 zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 290,1 tys. zł (wzrost o 1,8%), został wykonany w wysokości 290,1 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach.

W porównaniu do roku 2010 zrealizowane wydatki w 2011 r. były niższe o 0,4 tys. zł, tj. o 0,1%.

Plan finansowy na 2012 r., ustalony w kwocie 287,2 tys. zł, po 2 zmianach, dokonanych w I półroczu 2012 r., wyniósł 286,9 tys. zł (spadek o 0,1%), został wykonany w I półroczu 2012 r. w wysokości 137,7 tys. zł, co stanowiło 48% wykonania planu po zmianach.

(dowód: akta kontroli str. 197-200).

Wg Powiatowego Inspektora wysokość środków finansowych przewidzianych w planach finansowych na lata 2009- 2012 (I półrocze) zapewniała pełną i prawidłową realizację zadań w kontrolowanym zakresie.

Kontrola wykazała, że starostwo powiatowe nie wspomagało finansowo PINB. Udostępniało natomiast nieodpłatnie pomieszczenia dla dwóch pracowników administracyjnych PINB zatrudnionych na ¼ etatu, będących jednocześnie pracownikami starostwa powiatowego.

Pracownicy Inspektoratu posiadali niezbędne wyposażenie zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków nałożonych Prawem budowlanym.

Kontrola NIK nie stwierdziła przypadków zaniechania czynności kontrolnych z powodu braku środków finansowych bądź niewłaściwego stanu wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 42).

Mając na uwadze koszty działalności Inspektoratu, wydawane przez Powiatowego Inspektora pozwolenia na użytkowanie przekazywane były do wiadomości organom wykonawczym gmin, które wydały decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, osobiście przez inspektorów PINB, wiele miesięcy po ich uprawomocnieniu, zamiast niezwłocznie, do czego zobowiązuje art. 59 ust. 6 ustawy Prawo budowlane.

Przykładowo: pozwolenie z dnia 16 stycznia 2012 r. (decyzja nr 3/2012), przekazane zostało do wiadomości Starosty Brzezińskiego w dniu 26 marca 2012 r. oraz Wójta Gminy Jeżów w dniu 16 lipca 2012 r., pozwolenie z dnia 24 sierpnia 2011 r. (decyzja nr 35/2011), przekazane zostało do wiadomości Starosty Brzezińskiego i Burmistrza Brzezin w dniu 26 marca 2012 r., a pozwolenie z dnia 12 marca 2012 r. (decyzja nr 8/2012) przekazane zostało do wiadomości Starosty Brzezińskiego w dniu 24 maja 2012 r. Wójt Gminy Dmosin pozwolenia nie otrzymał.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 74-75, 119, 221, 273-274).

Do wiadomości Wójta Gminy Dmosin nie przekazano także Postanowienia nr 2/2011 z dnia 2 maja 2011 r. dotyczącego sprostowania oczywistej omyłki polegającej na zaniżeniu o blisko 200 m² powierzchni użytkowej budynku sortowni owoców w wydanym pozwoleniu na jej użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 119).

Wg informacji otrzymanej od Wójta Gminy Dmosin, zaniżenie powierzchni użytkowej budynku sortowni owoców w pozwoleniu na jej użytkowanie nie miało wpływu na wysokość należnego Gminie podatku od nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 223-224).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości: brak przestrzegania terminu do niezwłocznego przesyłania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

3. Warunki lokalowe

Baza lokalowa Inspektoratu składała się z dwóch pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 31,3 m² oraz pomieszczenia na przechowywanie i archiwizowanie dokumentacji o powierzchni 17,6 m², wynajmowanych od Burmistrza Brzezin.

(dowód: akta kontroli str. 71, 212, 242).

Warunki lokalowe były wystarczające do przyjmowania i załatwiania interesantów, lecz – zdaniem NIK – nie były wystarczające dla prawidłowej pracy organu nadzoru budowlanego.

W pomieszczeniach Inspektoratu nie zorganizowano stanowisk pracy dla pracowników administracyjnych (w tym głównego księgowego).

Pracownikom tym przypisano m.in. odpowiedzialność za przestrzeganie Regulaminu Pracy, zabezpieczenie pieczęci, nadzór nad powierzonymi składnikami majątku jednostki, prowadzenie teczek osobowych, prowadzenie ewidencji majątku.

(dowód: akta kontroli str. 4-7, 242).

Wg wyjaśnienia Starosty Brzezińskiego, pracownicy administracyjni PINB, tj. główny księgowy Tomasz Makowski oraz referent Dominika Makowska byli pracownikami Starostwa Powiatowego w Brzezinach (Dominika Makowska do końca lipca 2012 r.) i mieli jego zgodę na świadczenie pracy na rzecz Inspektoratu w pomieszczeniach Starostwa. W związku z tym, że nie była to stała praktyka, nie skutkowało to ponoszeniem dodatkowych kosztów dla powiatu brzezińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 229-230).

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora ww. pracownicy administracyjni PINB swoje obowiązki mogli wykonywać poza godzinami pracy Inspektoratu (na „drugą zmianę”).

(dowód: akta kontroli str. 245).

Możliwość pracy osób zatrudnionych w PINB po godzinach funkcjonowania urzędu oraz poza jego siedzibą nie został nigdzie udokumentowany.

Ustalone
nieprawidłowości

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

- brak zapewnienia pracownikom administracyjnym Inspektoratu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, do czego zobowiązuje przepis art. 15 Kodeksu pracy.

4. Szkolenie pracowników.

W PINB nie były sporządzane roczne plany szkoleń pracowników.

Kwalifikacje pracowników merytorycznych podnoszone były poprzez udział w szkoleniach organizowanych (dwukrotnie w roku) przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi oraz samokształcenie poprzez wykorzystanie programu komputerowego „Serwis budowlany”. W ocenie Powiatowego Inspektora udział w szkoleniach oraz samokształcenie były wystarczające do właściwej realizacji zadań przez pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 71).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Inspektoratu w badanym obszarze (punkty 1-4).

Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

5. Przygotowanie planów pracy

Opis stanu faktycznego

Coroczne plany pracy sporządzane przez Powiatowego Inspektora obejmowały tylko kontrole budów oraz utrzymania obiektów budowlanych.

Plany przewidywały przeprowadzenie łącznie 608 kontroli, w tym 465 kontroli utrzymania obiektów budowlanych i 143 kontroli budów (na lata 2009 i 2010 odpowiednio po 130 i 41 kontroli, na 2011 r. – 135 i 41 kontroli, na I półrocze 2012 r. – 70 i 20 kontroli).

Roczne plany pracy, sporządzane w rozbiciu na poszczególne miesiące, pomimo ich niepełnej realizacji, powtarzane były w kolejnych latach na tym samym poziomie, bez wykorzystania wyników dotychczasowych kontroli.

Uwzględniając liczbę pracowników w PINB zajmujących się kontrolą (2 osoby), to średnio w roku na jednego pracownika wykonującego czynności kontrolne przypadało ok. 66 kontroli budów i około 20 kontroli utrzymania obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 35, 38, 117, 142-144).

W planach kontroli Inspektoratu uwzględniono także zalecenia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, przedłożone w piśmie z dnia 12 lutego 2009 r., nakazujące zapewnienie właściwej realizacji ustawowego obowiązku nałożonego na organy nadzoru budowlanego w zakresie kontroli stanu utrzymania dróg, obiektów inżynierskich, szkół oraz obiektów, w których mogły występować wyroby zawierające azbest.

(dowód: akta kontroli str. 104)

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora realizacja planów kontroli była analizowana w okresach kwartalnych. Pełna ich realizacja była niemożliwa ze względu na ograniczenia czasowe spowodowane pracą biurową. Praca kontrolna w terenie stanowiła około 30% ogólnego czasu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 71).

Sprawozdania z realizacji rocznych planów kontroli nie były sporządzane i przekazywane do wiadomości Staroście Brzezińskiemu lub Wojewódzkiemu Inspektorowi.

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora do wiadomości Wojewódzkiego Inspektora przekazywane były roczne sprawozdania z pracy PINB. Starosta Brzeziński informowany był o działaniach PINB na posiedzeniach Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego.

(dowód: akta kontroli str. 71).

Ustalone
nieprawidłowości

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

Brak uwzględniania w planach pracy PINB zadań ustawowych określonych w Prawie budowlanym, a także wyników dotychczasowych kontroli.

6. Realizacja planów pracy

Opis stanu
faktycznego

Wg sprawozdań przekazanych WINB, Inspektorat przeprowadził łącznie 576 kontroli, w tym 132 kontrole budów, tj. 92,3% planowanej ilości (57 w 2009 r., 34 w 2010 r., 27 w 2011 r., 14 w I półroczu 2012 r.) oraz 127 kontroli technicznych utrzymania obiektów budowlanych, tj. 27,3% planowanej ilości (82 w 2009 r., 17 w 2010 r., 25 w 2011 r., 3 w I półroczu 2012 r.).

Kontrole budów objęły łącznie 26,6% obiektów oddanych do użytkowania w badanym okresie (496 obiektów) oraz 4,2% obiektów na realizację których wydane zostały pozwolenia (1.271 decyzji) oraz zgłoszenia (1.836 szt.).

(dowód: akta kontroli str. 38 – pkt 5, 45, 122-144, 241).

Powodem spadku liczby przeprowadzanych kontroli budów, wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora, była absencja chorobowa pracowników. Natomiast przyczyną spadku liczby kontroli utrzymania obiektów budowlanych były sprzyjające warunki pogodowe w sezonie zimowym 2011/2012, co skutkowało odstąpieniem przeprowadzania kontroli wykonywania przez zarządców obowiązku usuwania śniegu z dachów obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 108, 221).

W PINB nie analizowano i nie sporządzano sprawozdań lub innych dokumentów dotyczących efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników, m.in. w zakresie udziału czasu poświęconego na zadania kontrolne i zadania niekontrolne.

(dowód: akta kontroli str. 272 pkt 8).

Wg Powiatowego Inspektora liczba przeprowadzanych kontroli budów była wystarczająca dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 108 pkt. 2).

Liczba przeprowadzonych kontroli wykazana w sprawozdaniach z działalności PINB była wyższa od liczby wykazanej w „Ewidencji kontroli i inspekcji terenowych”, prowadzonej przez Inspektorat, po zaleceniach WINB z czerwca 2011 r.

Wg powyższej ewidencji Inspektorat przeprowadził w badanym okresie łącznie 302 kontrole (102 w 2009 r., 128 w 2010 r., 45 w 2011 r., 27 w I półroczu 2012 r.), tj. o 47,6% mniej od danych zawartych w sprawozdaniach.

(dowód: akta kontroli str. 80-93).

W ewidencji nie ujęto, m.in. kontroli przeprowadzonej w dniu 8 lipca 2011 r. na posesji w Janinowie, kontroli budynku w Grodzisku, dokonanych w dniach: 27 października i 20 grudnia 2011 r., a także pięciu spośród sześciu kontroli przeprowadzonych w miejscach wskazanych przez Policję (pismem z dnia 19 lutego 2010 r.), co do których zachodziło prawdopodobieństwo popełnienia samowoli budowlanej. W ewidencji ujęta została jedynie kontrola w wyniku, której nie stwierdzono naruszenia Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 85-86, 90-91, 115-116, 213).

Z analizy prowadzonej ewidencji kontroli i inspekcji terenowych wynikało, że Inspektorat nie przeprowadził m.in.:

- w 2009 r. planowanych kontroli utrzymania dróg i obiektów inżynierskich (zaplanowano 3 kontrole), obiektów sportowych i boisk szkolnych (5), szkół (5),
- w 2010 r. planowanych kontroli utrzymania obiektów sportowych i boisk szkolnych (5), placów zabaw (5), szkół (5),
- w 2011 r. planowanych kontroli dróg i obiektów inżynierskich (4).

Z planowanej w całym badanym okresie liczby 215 kontroli wykonania obowiązku usuwania śniegu i lodu z obiektów budowlanych w rejestrze odnotowano tylko 55 kontroli (25,6%).

(dowód: akta kontroli str. 80-93)

Powodem powyższych rozbieżności - wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora - było zaprowadzenie rejestrów kontroli dopiero podczas obecnej kontroli NIK i nieujęcie w nich wszystkich przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 205).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nierzetelne prowadzenie ewidencji kontroli i inspekcji terenowych.

Uwagi dotyczące badanej
działalności:

Brak wykonania planów kontroli świadczy – w ocenie NIK – o nierzetelnym jej planowaniu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości (pkt 5-6).

7. Kontrole obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

W latach 2009–2012 r. (I półrocze) PINB przeprowadził ogółem 576 kontroli, w tym w wyniku skarg 88 kontroli, co stanowiło 15,3% ogółem przeprowadzonych. Kontroli wynikających ze zgłoszeń organów i urzędów przeprowadzono 136, tj. 23,6%

ogółem przeprowadzonych, kontroli planowych 271, tj. 47,0% oraz 81 innych kontroli, tj. 14,1%.

W badanym okresie Inspektorat nie przeprowadzał kontroli stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, w zakresie określonym w art. 84 a ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Z analizy zapisów w protokołach z kontroli budów oraz z kontroli obowiązkowych wynikało, że inspektorzy PINB nie dokonywali sprawdzenia wbudowanych wyrobów budowlanych, poprzestając na przyjęciu oświadczenia kierownika budowy o wbudowaniu materiałów posiadających atesty potwierdzające ich dopuszczenie do stosowania w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 80-93)

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora nie było kontroli budów ukierunkowanych jedynie na sprawdzenie dopuszczenia wyrobów budowlanych do stosowania w budownictwie, jednak podczas kontroli budów dokonywano sprawdzenia wyrobów budowlanych pod kątem ich dopuszczenia do stosowania w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 221)

NIK zauważa, iż zapisy w protokołach z kontroli obiektów nie potwierdzają powyższej informacji Powiatowego Inspektora, gdyż pobierane są w tej sprawie oświadczenia od kierowników budów.

(dowód: akta kontroli str. 56-57, 80-93)

Stwierdzono, iż Powiatowy Inspektor nie podjął działań w stosunku do właścicieli obiektów (Ośrodka Szkoleniowo-Wypoczynkowego „Relaks” w Rochnie oraz budynku Gimnazjum w Brzezinach), którzy nie wywiązali się z obowiązku corocznego przeglądu obiektów budowlanych, do czego zobowiązywał ich art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 163-170)

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło łącznie 720 wniosków w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie, legalności zabudowy, zbadania stanu technicznego, stwierdzenia nieważności pozwolenia na budowę, wznowienia postępowania, itp., w tym w 2009 r. - 192 wnioski, w 2010 r. - 230 wniosków, w 2011 r. - 192 wnioski, w 2012 r. (I półrocze) - 106 wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 39 pkt 8)

W dniu 25 maja 2011 r. do Inspektoratu wpłynęła prośba o spowodowanie naprawy przechylonego ogrodzenia betonowego, stanowiącego zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi.

Przeprowadzona w dniu 8 lipca 2011 r. kontrola potwierdziła, że odchylenie od pionu ogrodzenia o wysokości nieprzekraczającej 2,2 m dochodzi do około 30 cm i jest ono niestabilne, chwieje się przy nieznacznym nacisku. W kilku miejscach ogrodzenia stwierdzono nieprawidłowo osadzone w słupkach betonowe płyty, niezabezpieczone przed wysunięciem.

Pomimo potencjalnego zagrożenia zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawie stanu technicznego ogrodzenia sporządzone zostało dopiero w dniu 14 maja 2012 r.

Przeprowadzone w dniu 25 maja 2012 r. przez Inspektorat oględziny ogrodzenia potwierdziły opisany wyżej stan, a także dokonanie prowizorycznego

zabezpieczenia, tuż przed oględzinami, części płyt przed wysunięciem ze słupków betonowych, poprzez powiązanie ich drutem z sąsiednimi przęsłami.

Inspektorat do czasu zakończenia niniejszej kontroli NIK nie podjął czynności wobec właściciela gruntu, zmierzających do likwidacji zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 109-110, 120)

W ocenie NIK, nierzetelnie prowadzona była ewidencja kontroli. Rejestr kontroli i lustracji tworzony był dopiero podczas niniejszej kontroli NIK i obejmował 302 spośród 576 kontroli (52,4%). W styczniu i lutym 2012 r. odnotowano przeprowadzenie zaledwie jednej kontroli – budowy zbiornika na ścieki.

Nie ujęto w nim m.in. 50 spośród 88 kontroli przeprowadzonych w 2010 r. dotyczących realizacji obowiązku usuwania śniegu z dachów obiektów oraz wszystkich przeprowadzonych kontroli obowiązkowych.

(dowód: akta kontroli str. 92, 205 pkt 11)

W badanym okresie Inspektorat przeprowadził łącznie 80 kontroli obowiązkowych (18 w 2009 r., 23 w 2010 r., 26 w 2011 r., 13 w I półroczu 2012 r.), nie stwierdzając żadnych nieprawidłowości i nie nakładając kar.

(dowód akta kontroli str. 66).

Dokonana analiza kontrolna 30 wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wykazała m.in., że Inspektorat przeprowadzał obowiązkowe kontrole na miejscu budowy przed wydaniem stosownej decyzji obejmującej sprawdzenie warunków określonych w art. 59a Prawa budowlanego oraz terminów określonych w art. 59c Prawa budowlanego. Stwierdzono jednak brak dziennika budowy w aktach sprawy o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zakończonego wydaniem decyzji nr 24/12. W przypadku pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Głowackiego 49 w Brzezinach (decyzja nr 16/2001), do wniosku załączono jedynie część dziennika budowy prowadzonego jednocześnie dla 3 budynków mieszkalnych.

Protokoły z obowiązkowej kontroli sporządzane były zgodnie z wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli.

Osoby wymienione w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót posiadały uprawnienia w odpowiedniej specjalności i były wpisane w drodze decyzji do centralnego rejestru oraz posiadały zaświadczenie wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego z określonym w nim terminem ważności.

W dwóch przypadkach przeprowadzone kontrole obowiązkowe (rozbudowa budynku tłoczni soków i warzyw w Kałęczewie - przeprowadzona w dniu 14 kwietnia 2011 r. oraz budowa zakładu krawieckiego w Rogowie - przeprowadzona w dniu 29 lutego 2012 r.), nie odnotowały odstępstw wykonawstwa od projektu budowlanego wewnętrznej ściany pomieszczenia socjalno-gospodarczego oraz zrezygnowania z wykonania pomieszczenia biurowego, a także wejścia i ścianki działowej pomiędzy pomieszczeniami. Pomimo, iż w protokole z obowiązkowej kontroli znajdują się pozycje (pkt 8.6 i 8.7), w których należało odnotować stwierdzone istotne lub nieistotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę.

Powyższe przykłady wskazują – w ocenie NIK - na nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie kontroli obowiązkowych.

(dowód: akta kontroli str. 73-75)

Inspektorat prowadził łącznie 754 postępowania (206 w 2009 r., 230 w 2010 r., 209 w 2011 r., 109 w ½ 2012 r.), wydał 251 decyzji (odpowiednio: 79, 81, 63, 28) i 91 postanowień (38, 29, 22, 2).

(dowód: akta kontroli str. 122-141)

Z ustaleń kontroli wynika, iż Powiatowy Inspektor po uzyskaniu informacji o odpadnięciu dużych fragmentów elewacji na użytkowany chodnik z budynku KRUS w Brzezinach (filia Oddziału Regionalnego w Łodzi), w dniu 11 stycznia 2011 r. dokonał kontroli, a pismem z dnia 17 stycznia 2011 r. zobowiązał dyrektora KRUS do niezwłocznego usunięcia zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 188)

Zgodnie z art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego, w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, właściwy organ nakazuje przeprowadzenie kontroli stanu technicznego, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części,

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora postępowanie wobec KRUS nie zostało podjęte ze względu na natychmiastową reakcję, po kontakcie telefonicznym i zlikwidowaniu zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 210)

PINB działając na obszarze 358 km² wystawił w okresie objętym kontrolą dwa mandaty na łączną kwotę 400 zł. Mandaty nałożone zostały w czerwcu 2009 r. na prezesa Brzezińskiego Klubu Sportowego „Start” za brak książki obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego) oraz za brak okresowej kontroli budynku hotelowego (art. 62 ust. 1).

Jeszcze w czerwcu 2009 r., zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania bloków mandatowych, informacja o nałożeniu mandatów przesłana została do wiadomości Wydziału Finansowego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. not. 12).

Mandaty nałożone zostały blisko dwa miesiące po przeprowadzonej kontroli obiektu, po publikacjach prasowych i skargach oraz wydanej decyzji nakazującej przeprowadzenie remontu budynku zamieszkania zbiorowego oraz zakazującej w trybie natychmiastowym jego użytkowania.

W związku z wnioskiem Gminy Miasto Brzeziny przejęcia obiektu od klubu sportowego oraz planowaną jego rozbiórką, Powiatowy Inspektor decyzją z dnia 2 grudnia 2010 r. uchylił obowiązek przeprowadzenia remontu budynku. Nakaz rozbiórki nie został wydany. Rozbiórka nie została wykonana do czasu zakończenia niniejszej kontroli, Powiatowy Inspektor nie podjął dalszych działań.

(dowód: akta kontroli str. 213, 242-243)

Mandatu nie nałożono m.in. podczas kontroli przeprowadzonej w dniu 1 września 2009 r. na terenie posesji w miejscowości Stefanów 7a, gm. Rogów, podczas której stwierdzono wykonywanie robót budowlanych polegających na demontażu płyt eternitowych z dachu budynku mieszkalnego bez wymaganego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz prowadzonych z naruszeniem zasad bezpieczeństwa, określonych w rozporządzeniu Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego

użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest, a także podczas kontroli przeprowadzonej w dniu 25 listopada 2009 r. w miejscowości Lubowidza 57 gm. Dmosin, podczas której stwierdzono realizację przebudowy budynku mieszkalnego bez wymaganego przepisami pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 162, 239-240).

Karą grzywny nie ukarano również inwestora, wobec którego wszczęte zostało w dniu 14 czerwca 2012 r. postępowanie administracyjne, w związku z zawiadomieniem o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego realizowanego na podstawie pozwolenia na budowę z 2007 r. oraz bez uprzedniego zawiadomienia o rozpoczęciu jego budowy.

(dowód: akta kontroli str. 271).

Brak nakładania grzywien przez inspektorów - jak podał Powiatowy Inspektor w wyjaśnieniu - można wytłumaczyć jedynie ich „dobrym sercem”.

(dowód: akta kontroli str. 205).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nieprzeprowadzanie kontroli obiektów budowlanych, objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę, dla których inwestorzy nie złożyli zawiadomienia o ich rozpoczęciu, przed upływem ważności decyzji,
- niedokumentowanie w toku kontroli budów, stosowania przy realizacji robót budowlanych, wyrobów budowlanych dopuszczonych w budownictwie,
- nierzetelne przeprowadzanie i dokumentowanie kontroli obowiązkowych,
- nierzetelne prowadzenie ewidencji kontroli.

8. Kontrole doraźne

W badanym okresie Inspektorat przeprowadził 236 kontroli doraźnych budów, co stanowiło 41% wszystkich kontroli przeprowadzonych przez PINB (576).

Opis stanu faktycznego

Najczęstszym powodem ich przeprowadzenia były skargi i interwencje sąsiedzkie (9,4%) oraz wystąpienia Policji (19,6%).

Kontrole doraźne obejmowały swoim zakresem zagadnienia związane z legalnością budowy i sprawdzeniem przestrzegania przez inwestorów przepisów Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 241).

Kontrole przeprowadzane na wniosek Komendy Powiatowej Policji w Brzezinach, prowadzącej czynności służbowe w kierunku występków o znamionach zawartych w art. 90 Prawa budowlanego, miały wyjaśnić, czy inwestor popełnił samowolę budowlaną.

M.in. w dniu 19 lutego 2010 r. Policja zwróciła się do Inspektoratu z prośbą o udzielenie odpowiedzi, które z przedstawionych w piśmie 6 inwestycji realizowanych na terenie powiatu stanowią samowole budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 115)

W odpowiedzi z dnia 6 kwietnia 2010 r. Powiatowy Inspektor poinformował o trzech inwestycjach realizowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę,

z naruszeniem art. 48 Prawa budowlanego, co stanowiło przesłankę do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 90 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 116)

Kontrole doraźne nie były kontrolami kompleksowymi, lecz obejmowały problemy zgłoszone w zawiadomieniach przesłanych do Inspektoratu.

M.in. w lipcu 2011 r. GINB zwrócił się o przeprowadzenie kontroli placów zabaw i miejsc przeznaczonych do rekreacji i wypoczynku dla dzieci i młodzieży, pod kątem stanu technicznego znajdujących się na nich urządzeń. W odpowiedzi z dnia 25 sierpnia 2011 r. Powiatowy Inspektor poinformował o skontrolowaniu 5 placów zabaw i jednego boiska sportowego, nie stwierdzając nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 188)

W toku kontroli doraźnych nie sprawdzano spełnienia przez inwestorów warunków określonych w art. 59a Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 271).

9. Liczba realizowanych robót budowlanych

Opis stanu faktycznego

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była prowadzona w sposób zgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

W prowadzonej ewidencji obiektów budowlanych zaewidencjonowano w badanym okresie rozpoczęcie budowy łącznie 854 budynków (275 w 2009 r., 226 w 2010 r., 254 w 2011 r., 99 w I półroczu 2012 r.), 52 budowli (10 w 2009 r., 15 w 2010 r., 18 w 2011 r., 9 w I półroczu 2012 r.), 19 dróg (3 w 2009 r., 6 w 2010 r., 9 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.), 62 przewodów, linii i sieci (18 w 2009 r., 19 w 2010 r., 17 w 2011 r., 8 w I półroczu 2012 r.).

Odnotowano łącznie 265 zawiadomień o zakończeniu budowy (122 w 2009 r., 79 w 2010 r., 54 w 2011 r., 10 w I półroczu 2012 r.) oraz 33 wnioski o wydanie pozwolenia na użytkowanie (8 w 2009 r., 15 w 2010 r., 9 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.), co stanowiło 40,2% wydanych pozwoleń (82).

Przedmiotowa ewidencja nie była prowadzona na bieżąco. Odnotowano w niej wydanie zaledwie 12 decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie (1 w 2009 r., 4 w 2010 r., 7 w 2011 r.), co stanowiło 14,6% ilości wydanych pozwoleń. Ponadto, w ewidencji tej odnotowano także jeden przypadek samowoli budowlanej i jeden przypadek rozbiórki budynku, które nie powinny się w niej znaleźć.

Ewidencja nie zawierała danych dotyczących kategorii obiektu (symbolu wg Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych).

Wg prowadzonej ewidencji obiekty, których budowa została zakończona stanowiły 30,2% ilości rozpoczynanych w tym samym okresie budów (42,5% w 2009 r., 35,3% w 2010 r., 21,1% w 2011 r., 9,4% w I półroczu 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 38-40).

PINB nie przeprowadzał kontroli oraz monitoringu budów, dla których decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 213).

W latach 2007-2011 Wójt Gminy Rogów kilkakrotnie zwracał się do PINB o podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków nałożonych na właściciela

budynku usytuowanego przy drodze krajowej, z powodu pęknięcia ścian, załamania części dachu, dewastacji przez przypadkowe osoby. We wrześniu 2008 r. Postanowieniem nr 20/2008 Powiatowy Inspektor zobowiązał właściciela do przedstawienia ekspertyzy technicznej, dotyczącej stanu technicznego budynku.

Dokumentacja prowadzonego postępowania (PINB-7356/141/978/08) po dacie wydanego postanowienia zawierała jedynie oświadczenie właściciela budynku, z lipca 2010 r., o zamiarze dokonania remontu budynku.

(dowód: akta kontroli str. 156-159).

W aktach sprawy brak było m.in. żądanej ekspertyzy technicznej, kolejnego zawiadomienia (z 4 sierpnia 2011 r.) o grożącym zagrożeniu dla uczestników ruchu drogowego z powodu groźby zawalenia budynku oraz protokołu z przeprowadzonej w dniu 4 sierpnia 2011 r. kontroli doraźnej (nieujętej w rejestrze kontroli).

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora właściciel zniszczonego budynku, nosząc się z zamiarem jego odbudowy, zlikwidował zagrożenie rozbierając stropy i dach.

(dowód: akta kontroli str. 210 pkt 4).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- brak bieżącego prowadzenia ewidencji obiektów budowlanych,
- brak kontroli oraz monitoringu budów, dla których decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna i rozpoczęta została budowa, a mimo to nie dostarczono do PINB zawiadomienia o jej rozpoczęciu,
- nieegzekwowanie wydanego postanowienia nr 20/2008 i nieuzasadnione zaniechanie zakończenia prowadzenia postępowania.

10. Zawiadomienie o rozpoczęciu robót

Opis stanu faktycznego

Kontrola 30 postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wykazała, że we wszystkich przypadkach inwestorzy wywiązali się z obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 38-40).

Wobec inwestorów, którzy wystąpili do PINB z zawiadomieniem o zakończeniu budowy budynku mieszkalnego, a nie dopełnili obowiązku nałożonego art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, dotyczącego zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, Powiatowy Inspektor nie podejmował działań przewidzianych w art. 93 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 271).

Analiza kontrolna pięciu decyzji wydanych przed 2009 r. wykazała m.in., że w trzech przypadkach inwestor nie zawiadomił organu o zakończeniu budowy i nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie.

Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, zlecono Powiatowemu Inspektorowi przeprowadzenie kontroli doraźnych trzech inwestorów, którzy uzyskali pozwolenie na budowę domów mieszkalnych przed rokiem 2009 i do chwili obecnej nie zawiadomili organu o zakończeniu budowy i nie uzyskali pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu. Kontrole

te wykazały niezakończenie rozpoczętych budów, a w przypadku budowy w Rogowie niewykonanie fundamentów budynku.

Kontrolą budów, przeprowadzoną w dniu 14 sierpnia 2012 r., objęto również nowe osiedle w Brzezinach przy ul. Ogrodowej. Podczas kontroli stwierdzono zasiedlenie budynku mieszkalnego przy ul. Ogrodowej 16. Budowa domu prowadzona była na podstawie pozwolenia na budowę z 2007 r. Zawiadomienie o zamiarze rozpoczęcia robót wpłynęło do PINB w 2007 r. Zawiadomienie o zakończeniu budowy nie zostało złożone do PINB.

Pomimo przystąpienia do użytkowania budynku bez zawiadomienia PINB o zakończeniu budowy, nie odnotowano tego faktu w protokole z kontroli doraźnej. Inwestor przedłożył w dniu 4 września 2012 r. dziennik budowy wraz z oświadczeniem kierownika budowy (z dnia 12 sierpnia 2012 r.) o zakończeniu budowy. Inwestor złożył oświadczenie o przygotowywaniu dokumentów potrzebnych do złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy i jego złożeniu pod koniec września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 213, 216-219).

W związku z przystąpieniem do użytkowania domu mieszkalnego bez zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy, Powiatowy Inspektor postanowieniem z dnia 20 września 2012 r. wymierzył inwestorowi karę w wysokości 10 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 267-268).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- brak kontroli legalności użytkowania obiektów budowlanych i brak podejmowania działań przewidzianych w art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, wobec inwestorów którzy nie dopełnili obowiązku nałożonego art. 54 Prawa budowlanego,
- nierzetelne dokumentowanie ustaleń z kontroli przeprowadzonej w dniu 14 sierpnia 2012 r., niepotwierdzające zasiedlenia budynku mieszkalnego przy ul. Ogrodowej 16.

11. Kontrole sprawdzające

Opis stanu faktycznego

Spośród skontrolowanych 8 postępowań, w toku których nałożone zostały na stronę postępowania obowiązki określone Prawem budowlanym, w 3 przypadkach (17,4%), stwierdzono niesprawdzenie ich przez PINB, do czego zobowiązuje art. 84a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego.

Dotyczyło to m.in. postępowania zakończonego wydaniem decyzji z dnia 1 grudnia 2009 r., nakazującej zlecenie firmie specjalistycznej usunięcie, w terminie do końca sierpnia 2010 r., płyt eternitowych zdemontowanych z dachu budynku.

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 188, 242).

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora wykonanie obowiązku nie zostało sprawdzone, bowiem w postępowaniach wszczętych na skutek skargi sąsiedzkiej skarżący są bardzo skrupulatni w pilnowaniu zobowiązanych.

(dowód: akta kontroli str. 204).

W aktach prowadzonych 17 postępowań dotyczących rozbiórki obiektu budowlanego, brak dokumentów wskazujących na sprawdzenie wykonania nałożonego obowiązku odnotowano w przypadku 2 obiektów. Dotyczyło to decyzji wydanych w 2009 r. i 2010 r. (patrz punkt 14 i 17 niniejszego protokołu kontroli).

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 188, 272).

Ustalone
nieprawidłowości

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

– nierzetelna realizacja zadań wynikających z art. 84a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego.

12. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Opis stanu faktycznego

Wnioski składane przez inwestorów celem uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zawierały dokumenty wymagane art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego. Spośród 30 skontrolowanych postępowań w jednym przypadku dokumentacja nie zawierała dziennika budowy, a w drugim przypadku zawierała część dziennika budowy, prowadzonego dla 3 budynków mieszkalnych wielorodzinnych.

We wszystkich przypadkach wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego poprzedzone było obowiązkową kontrolą na miejscu budowy obejmującą sprawdzenie warunków określonych w art. 59a Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 188).

Przestrzegany był przez Inspektorat 21 dniowy termin na przeprowadzenie obowiązkowej kontroli oraz 7 dniowy termin na zawiadamianie inwestora o terminie jej przeprowadzenia, także wymóg sporządzenia protokołu według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli.

Osoby przeprowadzające kontrolę potwierdzały w protokołach z obowiązkowej kontroli, że wbudowane w zakończony obiekt budowlany wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadały dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu.

Powyższe ustalenia dokonywane były na podstawie oświadczeń złożonych przez kierowników budów, a nie na podstawie kontroli dokumentów i atestów wystawionych przez producentów materiałów budowlanych, potwierdzających ich dopuszczenie do stosowania w budownictwie.

Osoby dokonujące kontroli zatrudnione były w PINB i posiadały uprawnienia budowlane. Nie posiadały natomiast upoważnienia Powiatowego Inspektora do przeprowadzania kontroli, które wygasło w grudniu 2011 r.

Zgodnie z art. 59e Prawa budowlanego obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać wyłącznie osoba działająca z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 188).

Dopiero w toku niniejszej kontroli NIK stosowne upoważnienia do przeprowadzania kontroli zostały wystawione.

(dowód: akta kontroli str.33-34).

Wydając pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego Powiatowy Inspektor nie egzekwował od inwestorów przedłożenia dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia, o której mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1c ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej.

W przypadku decyzji: nr 45/2010 z dnia 10 września 2010 r. opłata w kwocie 155 zł wpłacona została 26 dni po dacie przekazania pozwolenia inwestorowi (w dniu 6 października 2011 r.). W trzech przypadkach należna opłata skarbowa nie została wniesiona.

W wyniku działań podjętych przez Inspektorat, w toku kontroli NIK, opłaty skarbowe za wydanie pozwolenia na użytkowanie, w łącznej wysokości 236 zł, zostały wniesione.

(dowód akta kontroli str. 77-79)

W badanym okresie Inspektorat nie prowadził kontroli inwestorów w zakresie użytkowania obiektu budowlanego, którzy nie dopełnili obowiązku zawiadomienia PINB o zakończeniu budowy, wymaganej w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a Powiatowy Inspektor nie wymierzał kar z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 68).

W prowadzonej przez Inspektorat ewidencji rurociągów, przewodów, linii i sieci, odnotowane zostało zakończenie robót w przypadku zaledwie trzech spośród 11 rozpoczętych w 2008 r. obiektów.

M.in. ZUK w Brzezinach nie zawiadomił o zakończeniu budowy czterech sieci wodociagowych, realizowanych w Brzezinach w ulicach: Mrockiej i Malowniczej (zawiadomienie o terminie rozpoczęcia robót budowlanych z 8 maja 2008 r.), św. Anny i Okrzei (30 czerwca 2008 r.), Małachowskiego (12 września 2008 r.) oraz na osiedlu Głowackiego (2 lipca 2008 r.).

Wg okazanych przez Prezesa ZUK w Brzezinach dzienników budowy zakończenie budowy sieci wodociagowej na osiedlu Głowackiego długości 300 mb oraz gotowość do odbioru budowy odnotowana została w sierpniu 2008 r., zakończenie budowy sieci wodociagowej w ul. Św. Anny i Okrzei o długości 1.199 mb oraz gotowość do odbioru budowy odnotowana została w grudniu 2008 r., zakończenie budowy sieci przy ul. Małachowskiego długości 68 mb odnotowano w październiku 2008 r. - kolejny wpis o pracach porządkowych i montażu tabliczek lokalizacyjnych dokonany został w październiku 2010 r., zakończenie prac przy budowie sieci w ulicach Mrockiej i Malowniczej o długości 366 mb oraz wykonanie inwentaryzacji wodociagu z przyłączami odnotowano w sierpniu 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 231-238, 247-253).

Wg wyjaśnienia Prezesa ZUK powodem niezgłoszenia zakończenia robót budowlanych sieci wodociagowych było uniknięcie konfliktów z mieszkańcami, którzy nie wykonali przyłączy wodociagowych oraz ponoszenia przez nich dodatkowych kosztów dokumentacji.

(dowód: akta kontroli str. 270).

W toku kontroli NIK – w dniu 14 września 2012 r. – do Inspektoratu wpłynęły zawiadomienia ZUK o zakończeniu rozpoczętych w 2008 r. inwestycji, a w dniu 17 września 2012 r. zawiadomienie o zakończeniu budowy sieci wodociagowej przy ul. Mrockiej i Berlinga, rozpoczętej i zakończonej w 2004 r.

(dowód: akta kontroli str. 254-260).

W związku z nielegalnym użytkowaniem sieci wodociagowej przy ul. Ogrodowej i ul. Głowackiego w Brzezinach Powiatowy Inspektor postanowieniem z dnia 19 września 2012 r. wymierzył ZUK karę w wysokości 40 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 265-266).

Wbrew obowiązкови nałożonemu na Powiatowego Inspektora w art. 51 ust. 5 Prawa budowlanego, nie została wydana decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych związanych z samowolą budowlaną w postaci zbiornika na nieczystości płynne, lub jego rozbiórkę (postępowanie PINB-7355/61/2011).

W wyniku kontroli przeprowadzonej na wniosek Policji w maju 2011 r. wydana została (w sierpniu 2011 r.) decyzja nakładająca na inwestora obowiązek sporządzenia i przedstawienia w terminie do dnia 31 października 2011 r. projektu zamiennego zagospodarowania działki.

Projekt zamienny złożony został dopiero w maju 2012 r. W tym samym miesiącu wydana została decyzja zatwierdzająca projekt i nakładająca obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie. W dokumentacji postępowania brak było odpowiedzi Powiatowego Inspektora udzielonej Komendzie Powiatowej Policji w Brzezinach na zawiadomienie o możliwości popełnienia samowoli budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 121).

Ustalone
nieprawidłowości

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

- działanie inspektorów PINB bez stosownych upoważnień Powiatowego Inspektora do przeprowadzania kontroli,
- nieegzekwowanie od inwestorów przedłożenia dokumentu potwierdzającego wniesienie opłaty skarbowej za wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego,
- brak kontroli inwestorów w zakresie użytkowania obiektu budowlanego bez dopełnienia obowiązku zawiadomienia PINB o zakończeniu budowy lub wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
- brak stosowania, w przypadku postępowania PINB-7355/61/2011, procedur określonych w art. 51 ust. 5 Prawa budowlanego.

13. Egzekwowanie kar wymierzonych w trakcie obowiązkowej kontroli

Opis stanu faktycznego

Kontrolerzy PINB przeprowadzili w badanym okresie łącznie 80 kontroli obowiązkowych. W toku tych kontroli nie stwierdzono odstępstw od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę i nie wymierzano kar w drodze postanowienia wydanego przez Powiatowego Inspektora.

(dowód: akta kontroli str. 241).

W badanym okresie Powiatowy Inspektor wszczął 2 postępowania egzekucyjne (w 2009 r.) z tytułu samowoli budowlanej (art. 48). Z uwagi na rozbiórkę obiektów postępowania zostały umorzone.

Postępowań egzekucyjnych związanych z prowadzeniem budowy niezgodnie z warunkami pozwolenia (art. 50a i 51), czy niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych (art. 67) nie prowadzono.

(dowód akta kontroli str. 66).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

14. Katastrofy budowlane

W kontrolowanym okresie wystąpiły 2 katastrofy budowlane - w 2010 r.

Opis stanu faktycznego

Katastrofy dotyczyły zawalenia się części ścian budynku inwentarsko-składowego pod wpływem zalegającego na dachu śniegu oraz zniszczenia dwukondygnacyjnego wielorodzinnego budynku mieszkalnego w wyniku wybuchu gazu ulatniającego się z butli gazowej.

W wyniku katastrofy budynku mieszkalnego dwie osoby zostały ranne.

Po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofach Powiatowy Inspektor niezwłocznie powołał komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności ich powstania oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także zawiadomił Wojewódzkiego Inspektora oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Po zakończeniu prac komisji Powiatowy Inspektor nakazał wykonanie robót zabezpieczających konstrukcję budynku inwentarsko-składowego oraz rozbiórkę budynku mieszkalnego.

W aktach spraw brak było dokumentów wskazujących na sprawdzenie wykonania nałożonych decyzjami obowiązków, potwierdzających ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 187).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

15. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego

Powiatowy Inspektor posiadał dane i gromadził informacje związane z budynkami o powierzchni zabudowy powyżej 2 tys. m² i obiektami o powierzchni dachu powyżej 1 tys. m².

Powyższa baza danych określająca miejsce lokalizacji obiektu, dane zarządcy, przeznaczenie budynku, powierzchnię zabudowy i powierzchnię dachu, wykorzystywana była podczas zimowych przeglądów stanu technicznego budynków, związanych z opadami i usuwaniem śniegu.

Ewidencja obiektów wielkopowierzchniowych zgodna była z danymi zawartymi w półrocznych sprawozdaniach z działalności Inspektoratu przesyłanych do WINB i GUNB.

Dla prowadzenia swojej działalności PINB nie wykorzystywał baz danych o obiektach budowlanych, posiadanych przez gminy z terenu działania Inspektoratu.

(dowód: akta kontroli str. 128-129, 135-136, 138-139, 271).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze (pkt 7-15)

Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalania opłat legalizacyjnych

16. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

Opis stanu faktycznego

Powiatowy Inspektor prowadził, w formie elektronicznej, ewidencję wszczętych postępowań pod nazwą „Spis spraw”. Zaewidencjonowanych w nim było łącznie 754 spraw, w tym: 206 w 2009 r., 230 w 2010 r., 209 w 2011 r., 109 spraw wszczętych w I półroczu 2012 r.

Prowadzony rejestr nie pozwalał na ocenę terminowości prowadzonych postępowań, z uwagi na brak zapisów w pozycji – „data zakończenia postępowania” (w 2009 r. data zakończenia postępowania podana została przy 27 sprawach, w 2010 r. – przy 42 sprawach, w 2011 r. i I półroczu 2012 r. – data zakończenia postępowania nie została wpisana przy wszystkich sprawach).

Zarejestrowane sprawy dotyczyły głównie zawiadomień o zakończeniu budowy i wydania pozwolenia na użytkowanie - 617 spraw (155 w 2009 r., 180 w 2010 r., 181 w 2011 r., 101 w I półroczu 2012 r.), samowoli budowlanej i użytkowej - 107 spraw (39 w 2009 r., 37 w 2010 r., 24 w 2011 r., 7 w I półroczu 2012 r.), utrzymania obiektów - 27 spraw (11 w 2009 r., 11 w 2010 r., 4 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.), interwencji w sprawie nadzwyczajnych zagrożeń budowlanych - 2 sprawy (w 2010 r.).

W jednym przypadku zaewidencjonowana sprawa dotyczyła wszczętego postępowania egzekucyjnego w celu przymuszenia do wykonania decyzji rozbiórki budowli.

Wg prowadzonej przez Powiatowego Inspektora ewidencji, z urzędu (po informacjach Policji i Straży Pożarnej), wszczętych zostało 79 spraw (21 w 2009 r., 38 w 2010 r., 17 w 2011 r., 3 w I półroczu 2012 r.).

Spośród 109 postępowań wszczętych w I półroczu 2012 r. z urzędu wszczęte zostały 3 postępowania i dotyczyły one:

- budowy wieży telefonii komórkowej sieci Era – postępowanie naprawcze wszczęto 8 lutego 2012 r.,
- samowolnej rozbudowy budynku mieszkalnego – postępowanie wszczęto 7 marca 2012 r.,
- stanu technicznego ogrodzenia – postępowanie wszczęto 10 maja 2012 r.

W aktach wszczętego w dniu 8 lutego 2012 r. postępowania naprawczego w sprawie doprowadzenia budowy wieży antenowej do stanu zgodnego z prawem, poza zawiadomieniem o jego wszczęciu, nie było żadnego innego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 120).

W badanym okresie PINB rozpatrzył ogółem 754 sprawy (z wyłączeniem skarg), w tym:

- 20 odwołań od decyzji (3 w 2009 r., 4 w 2010 r., 9 w 2011 r. i 4 w I półroczu 2012 r.),
- 3 zażalenia na postanowienia (2 w 2010 r. i 2 w 2011 r.),
- 251 decyzji (79 w 2009 r., 81 w 2010 r., 63 w 2011 r. i 28 w I półroczu 2012 r.).

Termin załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania nie był dotrzymywany przez PINB.

W przypadkach nie załatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa, Powiatowy Inspektor nie zawiadamiał strony o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu jej załatwienia, co było niezgodne z art. 36 Kpa,

Analiza terminowości załatwiania w okresie objętym kontrolą wykazała, że: terminowo (w okresie do 1 miesiąca od daty zarejestrowania wpływu do PINB), załatwione zostały 652 sprawy, tj. 86,5% (171 w 2009 r., 198 w 2010 r., 180 w 2011 r., 103 w I półroczu 2012 r.).

W okresie:

- od 1 do 2 miesięcy załatwionych zostało 29 spraw, tj. 4,4% (9 w 2009 r., 12 w 2010 r., 7 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.),
- od 2 do 6 miesięcy załatwione zostały 54 sprawy, tj. 7,2% (22 w 2009 r., 16 w 2010 r., 11 w 2011 r., 5 w I półroczu 2012 r.),
- od 6 do 12 miesięcy załatwionych zostało 14 spraw, tj. 1,9% (4 w 2009 r., 4 w 2010 r., 6 w 2011 r.),
- pomimo upływu roku niezadowolonych zostało 5 spraw z 2011 r., tj. 0,66%.

(dowód: akta kontroli str. 145, 189-191, 225-228).

M.in. do dnia 21 września 2012 r. nie zakończono postępowania wszczętego w dniu 5 stycznia 2012 r. w sprawie zgodności budowy budynku mieszkalnego w Jeżowie z pozwoleniem na jego budowę. Budynek usytuowany był 3 m od granicy działki, a inwestor dodatkowo powiększył okna na klatce schodowej. Akta sprawy poza protokołem kontroli z 22 lutego 2012 r. nie zawierały innych dokumentów z późniejszego okresu, a osobie skarżącej nie udzielono odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 119).

- udział odwołań niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 100%, w 2010 r. - 75%, w 2011 r. - 88,9% i w I połowie 2012 r. - 100 %. Odsetek załatwionych odwołań w terminie do 1 miesiąca wynosił w całym badanym okresie 0%,
- udział zażaleń na postanowienia niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2010 r. i w 2011 r. - 100% (w 2009 r. i I półroczu 2012 r. zażaleń nie odnotowano). Odsetek załatwionych zażaleń w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2010 r. i w 2011 r. - 0%,
- udział decyzji niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 34%, w 2010 r. - 22%, w 2011 r. - 36% i w I połowie 2012 r. - 25%. Odsetek załatwionych decyzji w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 53%, w 2010 r. - 64%, w 2011 r. - 51% i w I połowie 2012 r. - 71%.

(dowód: akta kontroli str. 225-228).

Uwzględniając liczbę pracowników zatrudnionych w PINB (dwóch inspektorów nadzoru budowlanego), jeden pracownik załatwiał w ciągu roku średnio około 100 spraw, 40 decyzji, 10 skarg, 8 odwołań, 1 zażalenie.

Po uchyleniu przez Wojewódzkiego Inspektora, w kwietniu 2011 r., decyzji umarzającej postępowanie w sprawie budowy przyłącza energetycznego z uwagi na niedokonanie przez PINB oceny zgodności jego wykonania z obowiązującymi przepisami techniczno-budowlanymi (PINB Nr 41/2010), ponowna decyzja umarzająca postępowanie wydana została dopiero pod koniec czerwca 2012 r., po wniesieniu skargi na bezczynność Powiatowego Inspektora i zażądaniu przez WINB wyjaśnień w sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 212).

Wg sprawozdań sporządzanych na potrzeby WINB, w badanym okresie złożonych zostało 14 odwołań od decyzji wydanych przez Powiatowego Inspektora oraz 4 zażalenia na wydane postanowienia. W przypadku 7 decyzji (50%) i 4 postanowień (100%) wydane przez Powiatowego Inspektora rozstrzygnięcia zostały uchylone przez Wojewódzkiego Inspektora lub uznane za nieważne.

(dowód: akta kontroli str. 39).

W powyższych sprawozdaniach nie ujęto trzech spośród czterech decyzji Wojewódzkiego Inspektora z dnia 2 marca 2012 r., uchylających zaskarżone decyzje z grudnia 2011 r.

Powodem uchyień w całości zaskarżonych decyzji były uchybienia proceduralne, w tym m.in. braki materiału dowodowego potwierdzającego dokonane ustalenia, naruszenia prawa stron do czynnego udziału w postępowaniu (art. 10 § 1 Kpa), braki wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

Do czasu niniejszej kontroli NIK, postępowania administracyjne dotyczące uchylonych przez Wojewódzkiego Inspektora czterech decyzji nie były kontynuowane.

(dowód: akta kontroli str. 119-120, 175-186)

Dwukrotnie (w dniu 9 sierpnia 2011 r.) przekazane zostały do Inspektoratu przez Wojewódzkiego Inspektora sprawy spoza terenu Powiatu Brzezińskiego, z uwagi na wystąpienie przesłanki określonej w art. 25 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W przypadku samowolnie wykonanych robót budowlanych w lokalu użytkowym w Łodzi przy ul. Ossowskiego 4 Powiatowy Inspektor decyzją z dnia 30 sierpnia 2011 r. postępowanie umorzył z uwagi na jego bezprzedmiotowość (zakończenie robót budowlanych zgodnie ze sztuką budowlaną).

W przypadku samowolnego wykonania budynku szwalni w Pabianicach, Powiatowy Inspektor, po dokonanych w dniu 20 września 2011 r. oględzinach potwierdzających użytkowanie budynku szwalni wybudowanej w 1989 r. bez pozwolenia, postanowieniem z dnia 22 maja 2012 r. zobowiązał inwestora do przedstawienia, w terminie do końca lipca 2012 r., oceny technicznej budynku szwalni wraz z projektem robót budowlanych koniecznych do wykonania w celu doprowadzenia budynku do stanu zgodnego z prawem. Pismo z wydanym postanowieniem nie zostało podjęte przez inwestora. Dalsze czynności nie były prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 213-214 pkt 8-9).

W „Rejestrze skarg i wniosków” zaewidencjonowano w badanym okresie łącznie 11 skarg na bezczynność i niewłaściwe zachowanie pracowników PINB, w tym: 2 w 2009 r., 4 w 2010 r., 4 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.

Po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego Wojewódzki Inspektor w dwóch przypadkach nakazał niezwłoczne udzielenie skarżącym odpowiedzi, w jednym przypadku stwierdził naruszenie przez Powiatowego Inspektora procedury administracyjnej w wyniku niezawiadomienia stron postępowania o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin, w 2 przypadkach stwierdził, iż organ pozostawał w nieuzasadnionej bezczynności w okresach od 7 maja 2011 r. do 28 czerwca 2011 r. i od 26 października 2011 r. do 9 stycznia 2012 r. oraz przypominając o konieczności przestrzegania norm procedury administracyjnej, w szczególności „zasady szybkości postępowania statutowanej przepisem art. 12 § 1 Kpa z uwzględnieniem terminów zakończenia postępowania przewidzianego w art. 35 § 3 Kpa.”

(dowód: akta kontroli str. 212).

Spośród 71 skarg złożonych w badanym okresie przez mieszkańców powiatu na naruszanie Prawa budowlanego przez sąsiadów (27 w 2009 r., 21 w 2010 r., 14 w 2011 r., 9 w I półroczu 2012 r.), w terminie:

- do 1 miesiąca od daty zarejestrowania wpływu skargi do PINB załatwionych zostało 21 skarg, tj. 29,6% (8 w 2009 r., 5 w 2010 r., 4 w 2011 r., 4 w I półroczu 2012 r.),
- od 1 do 2 miesięcy załatwionych zostało 21 skarg, tj. 29,6% (10 w 2009 r., 8 w 2010 r., 1 w 2011 r., 2 w I półroczu 2012 r.),
- od 2 do 6 miesięcy załatwionych zostało 18 skarg, tj. 25,4% (9 w 2009 r., 5 w 2010 r., 2 w 2011 r., 2 w I półroczu 2012 r.),
- od 6 do 12 miesięcy załatwionych zostało 8 skarg, tj. 11,3% (2 w 2010 r., 5 w 2011 r., 1 w I półroczu 2012 r.),
- niezadowolone zostały, pomimo upływu roku, 3 sprawy, tj. 4,2% (1 w 2010 r., 2 w 2011 r.).

Udział skarg niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r.

33%, w 2010 r. - 38%, w 2011 r. - 64% i w I połowie 2012 r. 33%.

Odsetek załatwionych skarg w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. - 30%, w 2010 r. - 24%, w 2011 r. - 29% i w I połowie 2012 r. - 45%.

Udział skarg oraz decyzji niezadowolonych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w Inspektoracie wynosił odpowiednio: w 2009 r. - 0% i 0%, w 2010 r. - 5% i 0%, w 2011 r. - 14% i 6% oraz w I połowie 2012 r. - 0% i 0%.

(dowód: akta kontroli str. 146-149, 225-228).

W marcu 2011 r. WINB dokonał sprawdzenia prawidłowości 23 postępowań administracyjnych stwierdzając szereg błędów i nieprawidłowości, mających wpływ na wynik prowadzonych postępowań. W działalności PINB stwierdzono w większości spraw dokonywanie rozstrzygnięć w oparciu o bardzo skąpy materiał dowodowy, bez wyjaśnienia podstawowych informacji dających możliwość właściwego wyboru trybu postępowania administracyjnego oraz bez kierowania rozstrzygnięć do właściwego podmiotu. Brak staranności procesowej w postępowaniu niejednokrotnie powodował wybór złego trybu postępowania i wadliwe rozstrzygnięcia. W niektórych postępowaniach organ kontrolujący zauważył opieszałość w działaniach administracyjnych, brak gromadzenia danych dotyczących ilości aktów administracyjnych wobec, których został złożony środek zaskarżenia oraz o wyniku ostatecznego rozstrzygnięcia przez organ II instancji.

Ogółem, w wyniku sprawdzenia przez WINB 23 postępowań administracyjnych, brak zebrania wystarczającego materiału dowodowego stwierdzono w 19 sprawach (82,6%), niewłaściwe określenie kręgu stron postępowania - w 6 sprawach (26,1%), niewłaściwie prowadzone postępowanie administracyjne - w 7 sprawach (30,4%), niesprawdzenie wykonania i nieegzekwowanie obowiązków nałożonych w decyzjach - w 4 sprawach (17,4%), bezczynność, opieszałość organu - w 3 sprawach (13,0%), brak potwierdzenia zwrotu dokumentów inwestorowi oraz niewłaściwe doręczenie - w 1 sprawie (4,3%).

W wyniku przeprowadzonej kontroli WINB negatywnie ocenił gromadzenie materiału dowodowego, dostatecznie z uwagami ocenił prawidłowość rozstrzygnięć i terminowość prowadzonych postępowań, dostatecznie - prawidłowość prowadzonych rejestrów, zwracając jednocześnie uwagę na nieusunięcie uchybień stwierdzonych podczas wcześniejszej kontroli przeprowadzonej w 2008 r. w zakresie: zaprowadzenia ewidencji kontroli i inspekcji terenowych, rejestrowania danych technicznych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, wyeliminowania błędów i uzupełnienia prowadzonych ewidencji, odnotowywania w rejestrze spraw sposobu rozstrzygnięcia sprawy i jej ostatecznego zakończenia (patrz punkt 19).

(dowód: akta kontroli str. 27-32)

Kontrola NIK nie potwierdziła realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora.

W dalszym ciągu dochodziło do przeterminowania prowadzonych postępowań. W przypadku uchylonych decyzjami Wojewódzkiego Inspektora z dnia 2 marca 2012 r. czterech postępowań dotyczących rozbiórki budynku garażu, budynku gospodarczego oraz samowolnej rozbudowy budynku mieszkalnego i budynku gospodarczego wraz ze zmianą sposobu jego użytkowania, do czasu rozpoczęcia niniejszej kontroli NIK, dalsze czynności zmierzające do zakończenia prowadzonych postępowań administracyjnych nie były prowadzone.

W dniu 13 sierpnia 2012 r. na wniosek strony postępowania, zgłaszającej rozbiórkę budynku gospodarczego samowolnie wybudowanego (brak wniosku w aktach postępowania), przeprowadzona została kontrola potwierdzająca rozbiórkę obiektu. Decyzją nr 33/2012 z dnia 31 sierpnia 2012 r. postępowanie zostało umorzone.

W przypadku pozostałych trzech postępowań przewidziane dalsze czynności nie były prowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 242).

W grudniu 2011 r., w związku z prośbą o interwencję związaną z rozbudową budynku wykraczającą poza granicę działki, przeprowadzono dwie kontrole na sąsiadujących posesjach. Kontrola u inwestora nie potwierdziła, czy budynek usytuowany jest częściowo na sąsiedniej działce, kontrola u sąsiada inwestora wskazywała, że budynek jest wybudowany częściowo na jego działce. Postępowanie nie zostało wszczęte. Skarżącemu nie udzielono odpowiedzi na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 188)

Wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora inwestycja prowadzona była zgodnie z pozwoleniem na budowę, nie było zatem podstaw do wszczęcia postępowania. Skarżącego poinformowano, iż ewentualne naruszenie stanu posiadania może być rozstrzygnięte jedynie na drodze cywilno-prawnej przed sądem powszechnym. Błędem w tej sprawie – zdaniem NIK – był brak odpowiedzi na piśmie.

Powodem niewykonania zaleceń pokontrolnych WINB był brak czasu spowodowany m.in. absencją chorobową pracowników i koniecznością wykonywania najpilniejszych bieżących zadań.

(dowód: akta kontroli str. 210, 221)

Zgodnie z art. 61 § 1 Kpa postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony.

Do podstawowych obowiązków organu nadzoru budowlanego należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 81 ust. 1 lit. c).

Do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej (art. 84 ust. 1).

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

- niewłaściwe prowadzenie rejestru spraw, w sposób uniemożliwiający ocenę terminowości prowadzonych postępowań,
- nieterminowe prowadzenie postępowań i załatwianie skarg,
- niezawiadamianie strony postępowania o zwłoce w postępowaniu i niewskazywanie nowego terminu,

Ustalone
nieprawidłowości

- uchybienia proceduralne, w tym m.in. braki materiału dowodowego potwierdzającego dokonane ustalenia, naruszenia prawa stron do czynnego udziału w postępowaniu, braki wnikliwego i wszechstronnego wyjaśnienia stanu faktycznego.

17. Rozbiórki obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego

Powiatowy Inspektor wydał w badanym okresie łącznie 17 decyzji nakazujących rozbiórkę, w tym: 10 z tytułu samowoli budowlanej (art. 48 Prawa budowlanego), 4 z tytułu budowy prowadzonej niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę (art. 50a i 51), 3 z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych (art. 67).

(dowód: akta kontroli str. 67, 187, 272)

W tym samym okresie PINB odnotował 10 rozbiórek obiektów budowlanych, w tym: 5 z tytułu samowoli budowlanej (art. 48 Prawa budowlanego), 3 z tytułu budowy prowadzonej niezgodnie z warunkami pozwolenia (art. 50a i 51), 2 z tytułu niewłaściwego utrzymania obiektów budowlanych (art. 67).

(dowód: akta kontroli str. 39).

Spośród wydanych 17 decyzji nakazujących rozbiórkę do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie wykonano 4 decyzji (23,5%).

Powodem ich niewykonania były:

- prowadzone postępowania odwoławcze od dwóch decyzji wydanych w 2012 r. przez organ II stopnia,
- uchylenie przez Wojewódzkiego Inspektora (w marcu 2012 r.) dwóch decyzji wydanych w 2011 r. oraz brak dalszych rozstrzygnięć przez Powiatowego Inspektora,
- nieegzekwowanie oraz niekontrolowanie przez Powiatowego Inspektora realizacji wydanych decyzji.

Do dnia 20 września 2012 r. niewykonane zostały decyzje:

- z dnia 18 marca 2009 r., nakazująca likwidację stawu ziemnego,
- z dnia 28 października 2009 r., nakazująca zlecenie firmie specjalistycznej usunięcia płyt eternitowych zdemontowanych z dachu budynku, w terminie do końca grudnia 2009 r., (przesuniętą decyzją z dnia 1 grudnia 2009 r. na koniec sierpnia 2010 r.),
- z dnia 29 lipca 2009 r., nakazująca rozbiórkę samowolnie rozbudowanej części budynku mieszkalnego,
- z dnia 28 sierpnia 2009 r., nakazująca likwidację stawu ziemnego o powierzchni 884 m²,

W aktach prowadzonego postępowania brak było dokumentów wskazujących na sprawdzenie wykonania nałożonego obowiązku dotyczącego rozebrania drewnianej stodoły (decyzja z 19 maja 2009 r.) oraz rozbiórki budynku mieszkalnego TBS zniszczonego w wyniku katastrofy budowlanej (patrz punkt 14 niniejszego protokołu).

(dowód: akta kontroli str. 118-121, 188, 272).

Wobec osób niewywiązujących się z obowiązków nałożonych decyzjami nie były podejmowane środki administracyjnego przymusu w postaci grzywny.

W jednym przypadku w związku z niewykonaniem obowiązku likwidacji stawu, nałożonego decyzją z marca 2009 r., Powiatowy Inspektor upomniemieniem z dnia

13 lipca 2009 r. wezwał inwestora do wykonania nałożonego obowiązku pod groźbą wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W aktach prowadzonego postępowania, nie było innych dokumentów wskazujących na ukaranie inwestora.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 264, 272).

Kara grzywny, w celu przymuszenia właściciela nieruchomości do wykonania obowiązku organu nadzoru budowlanego, została nałożona przez Powiatowego Inspektora w jednym przypadku – postanowieniem z dnia 27 kwietnia 2009 r. Grzywna w wysokości 12.549 zł nałożona została za uchylanie się od wykonania rozbiórki budynku gospodarczego, samowolnie wykonanego na gruncie należącym do innej osoby. Decyzja nakazująca rozbiórkę budynku gospodarczego wydana została w grudniu 2008 r.

W marcu 2009 r., skierowane zostało upomnienie wzywające do wykonania nałożonego obowiązku, w kwietniu 2009 r. wystawiony został tytuł wykonawczy.

W związku ze zgłoszeniem w maju 2009 r. wykonania nałożonego obowiązku, Powiatowy Inspektor, po przeprowadzeniu kontroli sprawdzającej, potwierdzającej rozebranie budynku, Postanowieniem nr 23/2009 z dnia 29 czerwca 2009 r. umorzył nałożoną grzywnę

(dowód: akta kontroli str. 118-119).

W badanym okresie Inspektorat wydał cztery postanowienia ustalające opłaty legalizacyjne w łącznej wysokości 65 tys. zł.

W jednym przypadku postanowienie wydane w 2010 r., ustalające opłatę legalizacyjną w kwocie 50 tys. zł, uchylone zostało przez organ II instancji.

Opłaty legalizacyjne ustalone pozostałymi trzema postanowieniami, w kwocie łącznej 15 tys. zł, wniesione zostały przez inwestorów na konto Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 67, 95)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- zaniechanie prowadzenia postępowań, w których wydane decyzje nakazujące rozbiórki obiektu budowlanego zostały uchylone przez organ II stopnia,
- niekontrolowanie oraz nieegzekwowanie przez Powiatowego Inspektora wydanych decyzji nakładających obowiązek wykonania rozbiórki obiektu budowlanego,

18. Nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie PINB nie prowadził postępowań związanych z nielegalnym użytkowaniem obiektów budowlanych i nie wymierzał kar z tego tytułu.

(dowód: akta kontroli str. 80-93, 122-141)

W toku niniejszej kontroli ujawniono jeden przypadek nielegalnego użytkowania budynku mieszkalnego. Wymierzona została kara w kwocie 10 tys. zł (patrz punkt 10 niniejszego protokołu).

(dowód: akta kontroli str. 267)

19. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu faktycznego

Z regulaminu organizacyjnego PINB m.in. wynika, że w strukturze organizacyjnej nie było komórki organizacyjnej (stanowiska) ds. kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego (z uwagi na wysokość rocznych wydatków na działalność PINB, zgodnie z art. 274 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹, PINB nie podlegał obowiązkowi prowadzenia audytu wewnętrznego). W PINB nie były określone zasady i plany kontroli wewnętrznej. Powiatowy Inspektor nie prowadził udokumentowanych kontroli wewnętrznych, w zakresie realizacji zadań przez PINB.

(dowód: akta kontroli str. 11-13, 272)

Prowadzona działalność i stosowanie przez PINB przepisów ustawy Prawo budowlane i Kodeksu postępowania administracyjnego przy rozstrzyganiu spraw była przedmiotem kontroli WINB przeprowadzonej w marcu 2011 r.

Kontrola ta zwróciła uwagę na brak zebrania wystarczającego materiału dowodowego w 82,6% ocenianych postępowań, beczynność i opieszałość Inspektoratu w 13,0% postępowań, nieprowadzenie ewidencji kontroli i inspekcji terenowych, itp. (patrz punkt 16 niniejszego protokołu).

Kontrola zwróciła uwagę na niewywiązanie się organu z zaleceń pokontrolnych z 2008 r. w zakresie prowadzonych rejestrów, czy odnotowywania rozstrzygnięć spraw i ich ostatecznego zakończenia. W wyniku kontroli zobowiązano Powiatowego Inspektora do realizacji zaleceń pokontrolnych dotyczących m.in., usunięcia zaległości i lepszej organizacji pracy, wykazania większej staranności w prowadzonych postępowaniach, właściwego doboru trybu postępowania.

Powiatowy Inspektor odpowiadając, pismem z dnia 7 lipca 2011 r., na zalecenia pokontrolne zapewnił, że zostanie przeprowadzona kontrola wewnętrzna w celu ustalenia ilości spraw przeterminowanych do dnia 15 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 16-32, 221)

Ustalone nieprawidłowości

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

- nierealizowanie zaleceń pokontrolnych wydanych przez WINB.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze (dotyczy pkt 16 – 19).

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Egzekwowanie od pracowników PINB:

- prawidłowego wykonywania przydzielonych obowiązków, w tym w szczególności przeprowadzania czynności kontrolnych,
- sprawdzania w kontroli budów stosowania wyrobów budowlanych oraz dokumentowania tych czynności w materiałach z kontroli,
- odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, w przypadkach nie załatwiania spraw w terminie z nieuzasadnionych przyczyn, lub nie dopełniania obowiązków wynikających z art. 36 Kpa.

¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

2. Rzetelne sporządzanie planów pracy PINB, obejmujące wszystkie realizowane zadania i kompetencje wymienione w Prawie budowlanym.
3. Analizowanie wydanych pozwoleń na budowę, i w przypadkach upływu terminu jego ważności, przeprowadzania kontroli realizacji inwestycji.
4. Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.
5. Sprawdzanie realizacji wydanych postanowień i decyzji oraz egzekwowanie od inwestorów, właścicieli i zarządców obiektów budowlanych wykonanie nałożonych na nich obowiązków.
6. Kontrolę budów rozpoczętych w latach ubiegłych pod kątem ich użytkowania bez spełnienia nałożonego obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy.
7. Zawiadamianie stron postępowania o przyczynach zwłoki i wskazywanie nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kpa, w przypadkach nie załatwienia spraw w terminie określonym w art. 35 Kpa.
8. Egzekwowanie od inwestorów wypełnienia obowiązku wniesienia opłaty skarbowej przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

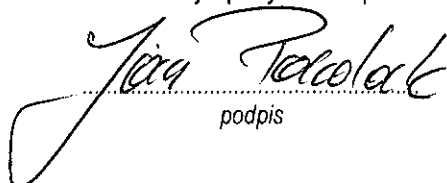
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionej wystąpienia pokontrolnego.

Łódź, dnia 24 października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Wicedyrektor
Andrzej Cieniewski

Kontroler
Jan Pawlak
Główny specjalista k.p.


podpis


podpis