



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-12-03/2012
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 Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080061 z dnia 4 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1)

Jednostka kontrolowana Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego miasta Skierniewice, dalej „PINB”.

Kierownik jednostki kontrolowanej Marek Kłopocki, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta Skierniewice, zwany dalej „Powiatowym Inspektorem”.

(dowód: akta kontroli str. 2 – 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności.

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki, w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Na powyższą ocenę główny wpływ miał brak egzekwowania przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², zwane dalej „Prawem budowlanym”. W szczególności Powiatowy Inspektor nie wyciągał konsekwencji wobec osób naruszających przepisy: art. 41 ust. 1 Prawa budowlanego (dot. obowiązku zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót budowlanych), art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego (dot. kontroli okresowych obiektów budowlanych), art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego (dot. prowadzenia ksiąg obiektów budowlanych), co pociąga odpowiedzialność z art. 93 pkt 4, 8 i 9 Prawa budowlanego. Konsekwencji takich Powiatowy Inspektor nie wyciągnął również, pomimo otrzymanych dowodów załączonych do złożonego przez NIK Delegaturę w Łodzi zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 93 pkt. 8 i 9 Prawa budowlanego, w związku z przeprowadzoną kontrolą Urzędu Miasta Skierniewice, w przedmiocie utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych. Również nie we wszystkich przypadkach wykonywania robót budowlanych podlegających odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego, zawiadamiano prokuratora lub Policję, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 304 § 2 Kpk. Natomiast brak monitoringu procesów budowlanych, pomimo dysponowania odpowiednimi ewidencjami, spowodował bezkarne użytkowanie obiektów budowlanych, bez dopełnienia przez inwestorów wymagań wynikających z art. 54 Prawa budowlanego.

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

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Dostosowanie organizacyjne PINB do realizacji zadań.

1.1. Struktura organizacyjna.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujący w PINB regulamin organizacyjny obejmował swoim zakresem zadania i obowiązki przewidziane w Prawie budowlanym dla powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. 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. 4 – 14)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Zatrudnienie w PINB.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie występowały wahania w poziomie zatrudnienia w PINB, lecz ogólnie nastąpił wzrost z 3,75 etatów na 1 stycznia 2009 r., do 4,75 etatu na 30 czerwca 2012 r., tj. o 26,7%. Największe zatrudnienie miało miejsce na koniec 2009 r. (5,0 etatów), pomimo to nie osiągnięto wielkości planowanej (5,5 etatów), ustalonej przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, zwanego dalej „ŁWINB”. Liczba pracowników merytorycznych zajmujących się zadaniami określonymi w art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego, w badanym okresie była stała – 4 osoby (4 etaty), w tym Powiatowy Inspektor. W badanym okresie nie było zmian personalnych wśród pracowników merytorycznych. Do osiągnięcia planowanego zatrudnienia, nie obsadzono 0,75 etatu pracownika merytorycznego. Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto bez nagród jubileuszowych na jeden etat w 2012 r. (I półrocze) wynoszące 4.496,17 zł, w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 18,49 zł, tj. o 0,4%, w tym pracowników wykonujących czynności kontrolne wynoszące 4.033,46 zł, było niższe o 159,62 zł, tj. o 3,8%.

(dowód: akta kontroli str. 15 – 19, 221 – 223, 312 – 315)

W aktach pracowników PINB znajdowały się opisy stanowisk pracy oraz zakresy czynności, będące integralną częścią umów o pracę. Spośród pracowników PINB, dwóch pracowników na stanowiskach inspektorów nadzoru budowlanego posiadających wykształcenie średnie (technik budowlany), posiadało uprawnienia budowlane wykonawcze i projektowe w ograniczonym zakresie, w specjalności konstrukcyjnej – budowlanej. Zakresy czynności tych pracowników były jednakowe, w tym zakres czynności jednego pracownika, dodatkowo nakładał obowiązek zastępowania Powiatowego Inspektora w czasie jego nieobecności.

Jeden pracownik na stanowisku st. specjalisty, posiadający wykształcenie wyższe administracyjne (bez uprawnień budowlanych), m.in. prowadził postępowania administracyjne i egzekucyjne oraz kontrole utrzymania obiektów budowlanych.

Jednak kontrole utrzymania obiektów budowlanych, nie zostały wyszczególnione w zakresie czynności tego pracownika. *Nieprawidłowość ta została usunięta w toku kontroli NIK, opracowano aktualny zakres czynności, wymieniający wszystkie wykonywane zadania.* Pozostali pracownicy (gł. księgowa na ¼ etatu, referent na ½ etatu), byli pracownikami księgowości i administracji (niewykonywającymi zadań merytorycznych). Powiatowy Inspektor posiadał wykształcenie wyższe (mgr inż. architekt) oraz uprawnienia budowlane bez ograniczeń w specjalności architektonicznej. Żaden z pracowników PINB nie posiadał zgody Powiatowego Inspektora, na wykonywanie dodatkowej pracy. Również Powiatowy Inspektor nie posiadał zgody Prezydenta Miasta Skierniewice na wykonywanie dodatkowej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 20 – 25)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- zakres czynności jednego pracownika merytorycznego, nie w pełni odpowiadał wykonywanym zadaniom.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Nie osiągnięcie planowanego zatrudnienia w PINB (5,5 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.

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy na 2009 r., ustalony w kwocie 346,1 tys. zł, po 7 zmianach wyniósł 354,2 tys. zł (wzrost o 2,3 %), został wykonany w wysokości 354,2 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach.

Plan finansowy na 2010 r., ustalony w kwocie 342,1 tys. zł, po 6 zmianach wyniósł 351,3 tys. zł (wzrost o 2,7%), został wykonany w wysokości 351,3 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach. W porównaniu do roku 2009, zrealizowane wydatki w 2010 r. były niższe o 2,9 tys. zł, tj. o 0,8%.

Plan finansowy na 2011 r., ustalony w kwocie 344,9 tys. zł, po 4 zmianach wyniósł 355,0 tys. zł (wzrost o 2,9%), został wykonany w wysokości 355,0 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu po zmianach. W porównaniu do roku 2010 zrealizowane wydatki w 2011 r. były wyższe o 3,7 tys. zł, tj. o 1,1%.

Plan finansowy na 2012 r., ustalony w kwocie 347,5 tys. zł, po jednej zmianie wyniósł 355,9 tys. zł (wzrost o 2,4%), został wykonany w I półroczu 2012 r. w 183,3 tys. zł, co stanowiło 51,5% wykonania planu po zmianach.

Podstawą do opracowania planu wydatków budżetu na dany rok było wykonanie wydatków za rok ubiegły (dotyczy ogółem całego rozdziału 71015, jak również poszczególnych paragrafów). Z analizy uzasadnień zmian do planu wydatków wynika, że zmiany te dot. bieżącego funkcjonowania PINB (zakupu: materiałów, programów, dostępu do LEX; usług: telefonicznych, remontowych, zdrowotnych, szkoleń oraz drobnych korekt w paragrafach dot. plac i pochodnych od plac). Brak było zmiany planów wydatków, które dot. badania spraw wynikających z sygnałów o

nieprawidłowościach w projektowaniu, budowie, utrzymaniu i rozbiórce obiektów budowlanych. Nie było sytuacji, gdzie brak środków finansowych oraz liczba i stan wyposażenia PINB, stanowiły przeszkodę w realizacji zadań.

W badanym okresie PINB nie otrzymał od Miasta Skierniewice żadnych środków finansowych. Natomiast do grudnia 2009 r. PINB korzystał bezpłatnie z lokalu w Urzędzie Miasta. Na 30 czerwca 2012 r. brakująca ilość środków finansowych wynosiła 52 tys. zł, z tego: 43 tys. zł na 0,75 etatu pracownika merytorycznego oraz 9 tys. zł na zakup zestawu komputerowego i programu finansowego.

(dowód: akta kontroli str. 26 – 35)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3. Warunki lokalowe.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie PINB zmienił swoją siedzibę. Do końca listopada 2009 r. PINB użytkował bezpłatnie, na podstawie umowy użyczenia zawartej z Miastem Skierniewice, lokal użytkowy o pow. 28 m². Od grudnia 2009 r. na podstawie umowy najmu lokalu użytkowego, PINB był najemcą lokalu o pow. użytkowej 87,30 m² w Skierniewicach, przy ul. Jagiellońskiej 29. (4 pomieszczenia na I piętrze). Powyższa umowa zawarta została na czas oznaczony do 31 października 2012 r.

Jedno z pomieszczeń ww. lokalu, przeznaczone było na archiwum PINB. Archiwum o powierzchni użytkowej 11,50 m², wyposażone było w regały metalowe na których składowane były dokumenty (zajęte w ok. 80%). Ogólnie warunki lokalowe były wystarczające do prawidłowej pracy, w tym przyjmowania i załatwiania interesantów.

(dowód: akta kontroli str. 36 – 37)

Ustalone
nieprawidłowości

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

4. Szkolenie pracowników.

Opis stanu
faktycznego

W PINB nie były sporządzane roczne plany szkoleń pracowników, za wyjątkiem planu na 2011 r., sporządzonego w formie elektronicznej, na formularzu przesłanym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Jednak w proponowanych tematach szkoleń, nie było szkoleń z przepisów Prawa budowlanego.

W zakresie przepisów Prawa budowlanego, szkolenia organizował i przeprowadzał ŁWINB, w ramach szkoleń wewnętrznych, którymi zostały objęte:

- w 2009 r. – 3 osoby (1 szkolenie jednodniowe),
- w 2010 r. – 3 osoby (4 szkolenia jednodniowe),
- w 2011 r. – 3 osoby i 2 osoby (po 1 szkoleniu jednodniowym),
- w I półroczu 2012 r. – 3 osoby (1 szkolenie jednodniowe).

W powyższych szkoleniach brali udział wszyscy pracownicy merytoryczni PINB, łącznie z Powiatowym Inspektorem. W 2009 r. jedna osoba została również przeszkolona w zakresie postępowania egzekucyjnego w administracji. Wynika stąd, że szkolenia w zakresie przepisów Prawa budowlanego organizowane przez ŁWINB, umożliwiały właściwe realizowanie zadań PINB.

(dowód: akta kontroli str. 38 – 42)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność w badanym obszarze (dotyczy pkt 1 – 4).

Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy.

5. Przygotowanie planów pracy.

Opis stanu
faktycznego

W PINB nie sporządzano rocznych planów pracy, lub innych dokumentów o podobnym charakterze. Dotyczy to dokumentów w których określone byłyby cele do osiągnięcia, lub zadania do realizacji na każdy rok działalności, z określeniem mierników, wskaźników, bądź innych kryteriów za pomocą których można sprawdzić stopień ich realizacji, obejmujących wszystkie zadania i kompetencje wymienione w art. 83 ust. 1 oraz zadania wymienione w art. 84 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 oraz ust. 2 i 6 Prawa budowlanego. Elementem wyżej określonych planów pracy, były opracowane roczne plany kontroli, czyli zadania określone w art. 84 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, które były opracowywane na polecenie ŁWINB.

(dowód: akta kontroli str. 43 – 44, 221 – 223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak rocznych planów pracy PINB, które w ocenie NIK, powinny obejmować wszystkie zadania nadzoru budowlanego, nie pozwoliło na skuteczną kontrolę realizowanych zadań.

6. Realizacja planów pracy.

Opis stanu
faktycznego

Z uwagi, że w PINB nie sporządzano rocznych planów pracy, stąd nie była monitorowana ich realizacja oraz nie sporządzano końcowych sprawozdań z ich wykonania. Sprawozdań z realizacji rocznych planów pracy PINB nie żądał ŁWINB, ani Prezydent Miasta Skierniewice. ŁWINB również nie żądał przekazywania sprawozdań z realizacji rocznych planów kontroli, mimo żądania ich opracowywania. Jednak z działalności merytorycznej PINB, sporządzana była m.in. okresowa

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

sprawozdawczość składana do ŁWINB, według określonego harmonogramu i wzorów składanych sprawozdań (TAB1, TAB1A, TAB2, TAB 3, TAB4, GUNB1, GUNB2, kontroli ZOZ). Sprawozdania te składane były w wyznaczonych terminach, z podaniem wymaganych danych statystycznych, jednak sprawozdania te nie miały bezpośredniego powiązania z rocznymi planami kontroli PINB. Niezależnie od ww. sprawozdań, składane były sprawozdania finansowe do Prezydenta Miasta Skierniewice i ŁWINB oraz dotyczące zatrudnienia do GUS.

W PINB nie sporządzano sprawozdań lub innych dokumentów dot. efektywności wykorzystania czasu pracy, m.in. w zakresie udziału czasu poświęconego na zadania kontrolne i zadania nie kontrolne. Z dokonanych w toku kontroli szacunków wykorzystania czasu pracy m.in. wynika, że udział czasu poświęconego na czynności kontrolne w terenie pracowników posiadających uprawnienia budowlane łącznie z Powiatowym Inspektorem, wynosił od 5,7% w 2009 r. do 11,8% w 2011 r. nominalnego czasu pracy wszystkich pracowników PINB. Największy udział przypadł na pracę administracyjną w siedzibie PINB pracowników merytorycznych oraz Powiatowego Inspektora, od 49,6% w 2011 r. do 64,4% w 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 44 – 47, 221 – 223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- niski udział czasu poświęconego na czynności kontrolne w terenie, do czasu nominalnego.

Ocena cząstkowa

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

Kontrole obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

7. Kontrole obiektów budowlanych, robót budowlanych oraz stosowanych wyrobów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

W PINB opracowywano roczne plany kontroli, obejmujące dwie grupy zadań, tj. kontrole budów i kontrole utrzymania obiektów budowlanych. Ustalono, że zostały zaplanowane i wykonane, następujące ilości kontroli:

Rok 2009.

Zgodnie z planem kontroli na rok 2009, zaplanowano 31 kontroli, z tego:

- 12 kontroli budów, wykonano 9,
- 19 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, wykonano 47.

Na podstawie protokołów z kontroli budów (9), ustalono:

- sprawdzana była zgodność wykonywania robót budowlanych z przepisami Prawa budowlanego, zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji pozwolenia na budowę (art. 84a ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego),
- posiadanie przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień (art. 84a ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego) – sprawdzono w 2 kontrolach, w 7 nie sprawdzano,

- stosowanie dopuszczonych wyrobów budowlanych (art. 84a ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) – sprawdzono w 2 kontrolach, w 7 nie sprawdzano,
- nie sprawdzano posiadania oraz terminowości opracowania, zakresu i formy planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (art. 21a Prawa budowlanego, § 3 i § 6 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia⁴),
- sprawdzano realizację zaleceń.

Z protokołów z kontroli utrzymania obiektów budowlanych (47), ustalono:

- na 47 przeprowadzonych kontroli, m.in. przeprowadzono 23 kontrole zimowego utrzymania obiektów budowlanych, 18 kontroli stanu technicznego użytkowanych urządzeń na placach zabaw dla dzieci, jedną kontrolę obiektów szkolnych wykorzystywanych na półkolonie, o wynikach informowano ŁWINB,
- w pozostałych kontrolach sprawdzane były: dokumentacje obiektów, książki obiektów budowlanych, przeglądy roczne (budowlany, instalacji gazowej, przewodów kominowych), przeglądy pięcioletnie (budowlane, instalacji elektrycznej, instalacji piorunochronowej), oraz instalacje sanitarne, usuwanie usterek, wyroby zawierające azbest, atesty dla nowych wyrobów budowlanych. W 4 kontrolach Szpitala w Skierniewicach ustalono, że dla 4 budynków brak było okresowych rocznych i pięcioletnich kontroli budowlanych wymaganych art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego (nie nałożono mandatów karnych).

Analogicznie w latach następnych:

Rok 2010.

Zgodnie z planem kontroli na rok 2010, zaplanowano 30 kontroli, z tego:

- 16 kontroli budów, wykonano 10 kontroli,
- 14 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, wykonano 88.

Na podstawie protokołów z kontroli budów (10), ustalono:

- sprawdzana była zgodność wykonywania robót z przepisami, zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami w decyzji pozwolenia na budowę,
- sprawdzane było posiadanie przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień,
- nie sprawdzano stosowania dopuszczonych wyrobów budowlanych,
- nie sprawdzano planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- sprawdzano realizację zaleceń.

Z protokołów z kontroli utrzymania obiektów budowlanych (88), ustalono:

- na 88 przeprowadzonych kontroli, m.in. przeprowadzono 56 kontroli zimowych obiektów budowlanych, 3 kontrole szkół w których odbywał się zimowy wypoczynek młodzieży, o wynikach informowano ŁWINB,
- w pozostałych 29 kontrolach sprawdzane były: dokumentacje obiektów, książki obiektów budowlanych, przeglądy roczne i pięcioletnie oraz instalacje sanitarne, usuwanie usterek, wyroby zawierające azbest, atesty wyrobów budowlanych. W 2 budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, nie przeprowadzono okresowych pięcioletnich kontroli budowlanych (nie nałożono mandatów karnych).

⁴ Dz.U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1126

Rok 2011.

Zgodnie z planem kontroli na rok 2011, zaplanowano 182 kontrole, z tego:

- 42 kontrole budów, wykonano 23 w tym 6 dot. prowadzonych postępowań,
- 140 kontrole utrzymania obiektów budowlanych, wykonano 46.

Na podstawie protokołów z kontroli budów (17), ustalono:

- sprawdzana była zgodność wykonywania robót z przepisami, zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami decyzji pozwolenia na budowę,
- posiadanie przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień – sprawdzono w 16 kontrolach, w jednej kontroli nie sprawdzono,
- stosowanie dopuszczonych wyrobów budowlanych – sprawdzono w 3 kontrolach, a w 14 nie sprawdzono,
- nie sprawdzano planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- sprawdzano realizację zaleceń pokontrolnych.

Z protokołów z kontroli utrzymania obiektów budowlanych (46), ustalono:

- na 46 przeprowadzonych kontroli, m.in. przeprowadzono 12 kontrole zimowych obiektów budowlanych, 8 kontrole placu zabaw dla dzieci oraz 5 kontrole hal sportowych, o wynikach informowano ŁWINB,
- w pozostałych 21 kontrolach sprawdzane były: dokumentacje obiektów, książki obiektów budowlanych, przeglądy roczne i pięcioletnie oraz instalacje sanitarne, usuwanie usterek, wyroby zawierające azbest, atesty dla nowych wyrobów budowlanych (nie stwierdzono nieprawidłowości).

I półrocze 2012 r.

Zgodnie z planem kontroli na rok 2012, na I półrocze 2012 r. zaplanowano 57 kontroli, z tego:

- 19 kontrole budów, wykonano 11
- 38 kontrole utrzymania obiektów budowlanych, wykonano 41.

Na podstawie protokołów z kontroli budów (11), ustalono:

- sprawdzana była zgodność wykonywania robót z przepisami, zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami decyzji pozwolenia na budowę,
- posiadanie przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień – sprawdzono w 7 kontrolach, w 4 nie sprawdzono,
- nie sprawdzano stosowania dopuszczonych wyrobów budowlanych,
- nie sprawdzano planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- sprawdzano realizację zaleceń pokontrolnych.

Z protokołów z kontroli utrzymania obiektów budowlanych (41), ustalono:

- na 41 przeprowadzonych kontroli, m.in. przeprowadzono 22 kontrole placów zabaw dla dzieci, o wynikach informowano ŁWINB,
- w pozostałych 19 kontrolach sprawdzane były: dokumentacje obiektów, książki obiektów, przeglądy roczne i pięcioletnie oraz instalacje sanitarne, usuwanie usterek, wyroby zawierające azbest, atesty dla nowych wyrobów budowlanych,
- w 2 kontrolach nie sprawdzono uprawnień osób przeprowadzających przeglądy przewodów kominowych,

- w 2 kontrach budynków ustalono, że brak było przeglądów rocznych budowlanych i pięcioletnich budowlanych (nie nałożono mandatów karnych).

W kontrolach w których sprawdzano podczas realizacji robót stosowanie dopuszczonych wyrobów budowlanych, brak było szczegółowych ustaleń dot. zakresu i sposobu sprawdzenia wyrobów budowlanych (czy sprawdzono wszystkie, czy tylko wybrane wyroby, czy sprawdzenia dokonano w sposób losowy, czy według listy z projektu budowlanego wyrobów szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa przeciwpożarowego).

Pracownicy PINB przeprowadzający kontrole (3 osoby), posiadali upoważnienia do przeprowadzania kontroli, wydane przez Powiatowego Inspektora, ważne łącznie z legitymacjami służbowymi. Kontrole przeprowadzał również Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego miasta Skierniewice na podstawie legitymacji służbowej, podpisanej przez Prezydenta Miasta Skierniewice.

Spośród pracowników PINB wykonujących czynności kontrolne, dwóch pracowników posiadało upoważnienia wydane przez Wojewodę Łódzkiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Upoważnienia te zostały wydane na podstawie § 2 i § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵, które zawierały dane określone w § 4 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 48 – 65)

W związku z zawiadomieniem Powiatowego Inspektora o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia wykroczenia z art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego (nieprzeprowadzeniu przez zarządców 10 budynków stanowiących własność Miasta Skierniewice kontroli okresowych, zgodnie z art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego) i popełnienia wykroczenia z art. 93 pkt 9 Prawa budowlanego (nieprowadzenia ksiąg obiektów budowlanych dla 2 budynków Urzędu Miasta Skierniewice), skierowanym pismem z dnia 29 grudnia 2010 r. przez NIK Delegaturę w Łodzi ustalono, że Powiatowy Inspektor podjął następujące działania:

- w marcu 2011 r. zostały przeprowadzone kontrole utrzymania 10 budynków własności Miasta Skierniewice, zarządzanych przez 5 zarządców, w tym 2 budynków Urzędu Miasta. Z kontroli tych wynikało, że nieprawidłowości stwierdzone w czasie kontroli NIK, zostały usunięte, tj. przeprowadzono kontrole roczne i pięcioletnie oraz założono ksiązki obiektów budowlanych,
- pomimo, że powyższe kontrole utrzymania budynków nie ujawniły innych dowodów, które mogłyby uzupełnić lub zmienić ustalenia dokonane przez NIK, w sprawie braku wymaganych kontroli rocznych i pięcioletnich sprawdzanych budynków oraz braku ksiąg obiektów budowlanych budynków, Powiatowy Inspektor nie ustalił osób winnych tych wykroczeń oraz nie spowodował ich ukaranie na podstawie art. 93 pkt 8 i pkt 9 Prawa budowlanego.

NIK nie może uznać za usprawiedliwiające złożone przez Powiatowego Inspektora wyjaśnienie, że z uwagi na zależność od Prezydenta Miasta Skierniewice, który jest organem powołującym Powiatowego Inspektora, nie należało ukarać Prezydenta

⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 174, poz. 1423

Miasta będącego kierownikiem jednostki organizacyjnej jakim jest Urząd Miasta, pomimo popełnionego wykroczenia, z powodu zagrożenia odwołania Powiatowego Inspektora ze stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 66 – 71, 221 – 223)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nie sprawdzano we wszystkich kontrolach budów uprawnień osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie oraz stosowanie podczas realizacji robót dopuszczonych w budownictwie wyrobów budowlanych,
- nie sprawdzano w kontroli budów posiadanie oraz terminowość opracowania, zakresy i formy planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- w przypadkach ujawnienia niespełnienia przez właścicieli lub zarządców obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego, nie nakładano mandatów karnych z art. 93 pkt 8 i 9 Prawa budowlanego.

8. Kontrole doraźne.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie przeprowadzono łącznie 85 kontroli doraźnych budów, z tego:

- w 2009 r. – 23 kontrole, co stanowiło dodatkowo 74 % kontroli zaplanowanych (31) w rocznym planie kontroli na 2009 r. (*w rocznych planach kontroli, zakładano wykonanie kontroli doraźnych, lecz nie określano ich ilości*),
- w 2010 r. – ogółem 19 kontroli, analogicznie: dodatkowo 63%, 30 w planie rocznym na 2010 r.,
- w 2011 r. – ogółem 33 kontrole, analogicznie: dodatkowo 18%, 182 w planie rocznym na 2011 r.,
- w I półroczu 2012 r. – ogółem 10 kontroli, analogicznie: dodatkowo 18%, 57 w planie na I półrocze 2012 r.

Kontrole doraźne budów w badanym okresie zlecone były: przez ŁWINB – 5 kontroli, Prezydenta Miasta Skierniewic – jedna kontrola, Państwową Inspekcję Pracy (PIP) – jedna kontrola, Straż Miejską – 2 kontrole i Inspekcję Ochrony Środowiska – jedna kontrola (razem instytucje publiczne zleciły 10 kontroli). Pozostałe 75 kontroli doraźnych budów, przeprowadzono z inicjatywy własnej Powiatowego Inspektora.

Kontrole zlecone przez ŁWINB dotyczyły zjazdów z dróg i ciągów pieszo – jezdnych. Kontrola zlecona przez PIP dot. użytkowania hali bez pozwolenia na budowę i na użytkowanie. Podczas kontroli ustalono, że wykonane został remont, a nie budowa nowej hali. Z kolei kontrola zlecona przez Prezydenta Miasta Skierniewic dotyczyła pawilonu handlowego. Kontrola ustaliła, że ww. obiekt został wzniesiony bez pozwolenia na budowę, wydano decyzję rozbiórki, która została wykonana. Kontrole zlecone przez Straż Miejską dot. budowy łącznika nad ulicą, która zagrażała bezpieczeństwu ludzi. W wyniku kontroli, wykonane zostały roboty zabezpieczające budowę. Natomiast kontrola zlecona przez Inspektorat Ochrony Środowiska dot. usytuowania stacji kontenerowej do magazynowania oleju napędowego – w wyniku kontroli, Powiatowy Inspektor wydał decyzję nakazującą rozbiórkę ww. obiektu.

Kontrole doraźne budów wykonywane z inicjatywy własnej Powiatowego Inspektora dotyczyły: budynków mieszkalnych oraz budowli (parkingi, szklarnie, ogrodzenia, szamba, sieć gazowa, utwardzenie terenu, śmietnik, wiata i gołębnik), do których istniały wątpliwości, co do legalności budów, w tym w wyniku skarg właścicieli sąsiednich nieruchomości. PINB w badanym okresie, nie prowadził kontroli badań wyrobów budowlanych zastosowanych przy budowie dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 72 – 74)

Ustalone
nieprawidłowości

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

9. Informacje o realizowanych robotach budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była według wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁶. Ewidencja prowadzona była w formie ksiąg formatu A-4, lecz strony nie były ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą. Prowadzone wpisy w księgach kończyły się na dniu 08 czerwca 2011 r. (dalej nie było wpisów w ewidencji papierowej). Równolegle prowadzona była ww. ewidencja w formie elektronicznej, zawierająca informacje do czasu niniejszej kontroli NIK, lecz informacje nie były kompletne, a przez to wprowadzające w błąd. Na 30 sprawdzanych obiektów budowlanych, przy 16 obiektach nie było odpowiednich adnotacji o dacie zawiadomienia o zakończeniu budowy, dacie złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie oraz numeru i daty wydania decyzji pozwolenia na użytkowanie. Z zapisów tych wynikało, że w 16 obiektach prowadzone są roboty budowlane, gdy w rzeczywistości roboty te były zakończone, a obiekty oddane do użytkowania.

W PINB prowadzone były również następujące ewidencje w formie papierowej: rejestr decyzji, rejestr postanowień, ewidencja katastrof budowlanych, rejestr obowiązkowych kontroli, rejestr spraw, rejestr dzienników budów. Powyższe rejestry i ewidencja prowadzone były w formie ksiąg, lecz strony nie były ponumerowane oraz nie zabezpieczone w sposób chroniący ich przed wymianą lub usunięciem. Nieprawidłowo poprawiano błędy, tj. przy użyciu korektorów, a w jednym przypadku w celu ukrycia błędnych zapisów, zastosowano sklejanie stron.

Poza ww. ewidencjami prowadzonymi w formie ksiąg, prowadzone były również ewidencje w formie elektronicznej: ewidencja zawiadomień o kontrolach z art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego (dot. budynków i budowli wielopowierzchniowych), ewidencja ostatecznych decyzji pozwoleń na budowę, ewidencja ostatecznych decyzji pozwoleń na rozbiórkę oraz ewidencja zgłoszeń.

Z ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych wynikało, że w badanym okresie wystąpiło 11 przypadków zakończenia budów zrealizowanych na podstawie decyzji pozwoleń na budowę, gdzie nie złożono zawiadomień o ich rozpoczęciu, a tylko złożono zawiadomienia o ich zakończeniu. W sprawach tych, nie przeprowadzono kontroli sprawdzających oraz nie ustalono osób, które nie wywiązały się z obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 4 Prawa

⁶ Dz.U. z 2003 r., Nr 120, poz. 1130

budowlanego i nie nałożono kar grzywny na podstawie art. 93 pkt. 4 Prawa budowlanego. Nie podejmowano również kontroli budów, gdzie przed upływem ważności prawomocnych decyzji pozwoleń na budowę, inwestorzy nie dokonali zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót.

W badanym okresie jeden raz wykorzystano informacje ze zdjęć lotniczych do wykrycia samowoli budowlanej. Wykorzystano ortofotomapy z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie, jako jednego z dowodów, przy wydaniu decyzji nakazującej rozbiórkę pomieszczenia dobudowanego do budynku, bez wymaganego pozwolenia na budowę. W zakresie decyzji pozwoleń na budowę otrzymanych od organu administracji architektoniczno-budowlanej, Powiatowy Inspektor nie stwierdził podstaw do ich weryfikacji, stąd nie wszczynał postępowań administracyjnych zmierzających do ich ewentualnych zmian.

(dowód: akta kontroli str. 75 – 80, 224 – 226)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- zaprzestano od dnia 08 czerwca 2011 r. prowadzenia wymaganej ww. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, w formie papierowej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, natomiast prowadzona powyższa ewidencja w formie elektronicznej, była niekompletna. Pozostałe ewidencje prowadzone w formie papierowej, miały strony nie zabezpieczone w sposób chroniący ich przed wyminą lub usunięciem, nieprawidłowo poprawiano błędy, tj. przy użyciu korektorów, w jednym przypadku w celu ukrycia błędnych zapisów, zastosowano sklejanie stron,
- w 11 przypadkach zakończenia budów, nie złożono zawiadomień o ich rozpoczęciu, a tylko złożono zawiadomienia o ich zakończeniu. W sprawach tych nie przeprowadzono kontroli sprawdzających oraz nie ustalono osób które nie wywiązały się z obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego i nie nałożono kar grzywny na podstawie art. 93 pkt. 4 Prawa budowlanego,
- nie podejmowano kontroli budów, gdzie przed upływem ważności decyzji pozwoleń na budowę, inwestorzy nie dokonali zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót.

10. Zawiadomienia o rozpoczęciu robót.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie próby 30 kompletów dokumentów będących podstawą do wydania decyzji pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, dokonano sprawdzenia egzekwowania obowiązku zawiadamiania przez inwestorów organu (Powiatowego Inspektora), o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zgodnie z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego.

Z analizy powyższej próby wynika, że na 30 spraw, w 29 były złożone zawiadomienia inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, spełniające wymagania art. 41 ust. 4 Prawa Budowlanego, w tym osoby wymienione w zawiadomieniach posiadały uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności oraz posiadały zaświadczenia wydane przez właściwe izby samorządu zawodowego z określeniem terminu ich ważności. Z uwagi, że w badanej próbie występowali kierownicy budów (robót), którzy uprawnienia budowlane uzyskali przed dniem 01 stycznia 1995 r., osoby te nie posiadały wpisów, w drodze decyzji, do centralnego

rejestr, o którym mowa w art. 88a ust. 1 pkt 3 lit. A Prawa budowlanego, zgodnie z wymaganiem art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego.

W jednym przypadku inwestor nie złożył zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowy pawilonu handlowego. Budowa ta prowadzona była na podstawie decyzji Prezydenta Miasta Skierniewice z dnia 26 lipca 1994 r. (wydanej przed 01 stycznia 1995 r., tj. przed wejściem w życie obowiązującego Prawa budowlanego).

Z badanej próby wynika, że przestrzegano przepis art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego, natomiast z ustaleń opisanych w pkt. 9 niniejszego wystąpienia wynika, że w badanym okresie było 11 przypadków nie przestrzegania ww. przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 79 – 80)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nieprawidłowość wymieniona w pkt 9 wystąpienia pokontrolnego (dot. 11 przypadków zakończenia budów, bez złożenia zawiadomień o ich rozpoczęciu, gdzie inwestorzy nie zostali ukarani z art. 93 pkt 4 Prawa budowlanego).

11. Kontrole sprawdzające.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że Powiatowy Inspektor przeprowadzał kontrole sprawdzające wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień, zgodnie art. 84a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Stopień tego sprawdzenia, na przykładzie decyzji i postanowień wydanych na podstawie wybranych niżej wymienionych przepisów Prawa budowlanego, był następujący (poniżej podano łączne liczby wydanych decyzji/postanowień w badanym okresie oraz odpowiadające im łączne liczby kontroli sprawdzających):

- decyzje z art. 48 ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę) – wydano 8 decyzji, przeprowadzono 4 kontrole sprawdzające, tj. w 50%,
- postanowienia z art. 48 ust. 2 i 3 (dot. wstrzymania robót budowlanych) – wydano 11 postanowień, nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej, tj. 0%,
- decyzje z art. 51 ust. 1 (dot. nakazu wykonania określonych obowiązków) – wydano 25 decyzji, przeprowadzono 18 kontroli sprawdzających, tj. w 72%,
- postanowienia z art. 50 ust. 1 pkt 4 (dot. wstrzymania robót budowlanych) – wydano 11 postanowień, nie przeprowadzono kontroli sprawdzającej, tj. 0%,
- decyzje z art. 66 ust. 1 pkt 1 (dot. usunięcia nieprawidłowości związanych z eksploatacją obiektu) – wydano 33 decyzje, przeprowadzono 21 kontroli sprawdzających, tj. w 64%,
- decyzje z art. 67 ust. 1 (dot. rozbiórki nienadających się do użytku obiektów budowlanych) – wydano 8 decyzji, przeprowadzono 7 kontroli sprawdzających, tj. w 88%.

Stwierdzono, że kontrole sprawdzające potwierdziły wykonanie nakazów wydanych decyzji na podstawie ww. przepisów Prawa budowlanego (dot. tych decyzji które zostały sprawdzone). Natomiast z zasady nie kontrolowano wykonania wydanych postanowień.

NIK potwierdza opinię Powiatowego Inspektora wyrażoną w złożonym wyjaśnieniu, że liczba przeprowadzanych kontroli realizowanych obiektów budowlanych nie była wystarczająca, dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 81 – 83, 224 – 226)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nie sprawdzano wykonania wydanych postanowień oraz w niepełnym zakresie sprawdzano wykonanie wydanych decyzji,
- niewystarczająca liczba kontroli realizowanych obiektów budowlanych, dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego.

12. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz sprawdzanie zawiadomień o zakończeniu budowy.

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie próby 30 wniosków o wydanie decyzji pozwoleń na użytkowanie wraz z załączonymi dokumentami, dokonano następujących ustaleń:

- na 30 wniosków, do 26 m.in. dołączono dzienniki budowy (dzienniki te posiadały prawidłowe zapisy), a do 4 wniosków nie dołączono dzienników budowy, z tego: do 2 wniosków załączone były oświadczenia inwestorów o zaginięciu dziennika budowy oraz oceny techniczne wybudowanych obiektów, z których wynikało, że obiekty te spełniały wymagania i nadawały się do użytkowania, natomiast do 2 pozostałych wniosków nie dołączono informacji o przyczynach nie załączenia dzienników budów. *W toku kontroli Powiatowy Inspektor podjął działania – brakujące dzienniki zostały przedstawione kontrolującemu do sprawdzenia (dzienniki te posiadały prawidłowe zapisy),*
- do wszystkich wniosków o udzielenie pozwoleń na budowę, dołączone były oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, jak również o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, protokoły badań i sprawdzeń, inwentaryzacje geodezyjne powykonawcze, potwierdzenia odbioru przyłączy, kopie świadectw charakterystyki energetycznej (dotyczy budynków), oświadczenia inwestora o braku sprzeciwu ze strony Państwowej Inspekcji Sanitarnej i Państwowej Straży Pożarnej, tj. dokumenty wymienione w art. 57 ust. 1 od pkt 2 do pkt 7 oraz ust. 3 Prawa budowlanego,
- wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego (w badanej próbie), było poprzedzone obowiązkową kontrolą na miejscu budowy, obejmującą sprawdzenie w zakresie określonym w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, w tym w zakresie zastosowanych wyrobów budowlanych, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W poz. 8.3. protokołów kontroli obowiązkowych były następujące sformułowania: cytuję *„Wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do odbioru i powszechnego albo*

jednostkowego stosowania w budownictwie: w trakcie kontroli inwestor okazał atesty – wybrane dołączono do protokołu". Z takiego sformułowania nie wynika, że w trakcie kontroli zostały sprawdzone wszystkie wyroby budowlane istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego (ustalenia kontroli obowiązkowych w tym zakresie były niejednoznaczne),

- kontrole obowiązkowe zakończonych budów, przeprowadzane były przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora, a o terminie kontroli Powiatowy Inspektor zawiadamiał inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, zgodnie z art. 59c ust. 1 Prawa budowlanego,
- z protokołów kontroli wynikało, że inwestor uczestniczył w obowiązkowej kontroli w wyznaczonym terminie, zgodnie z art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego,
- pracownicy PINB przeprowadzający kontrole obowiązkowe budów, działali z upoważnienia Powiatowego Inspektora oraz posiadali uprawnienia budowlane, zgodnie z art. 59e Prawa budowlanego,
- protokoły z obowiązkowych kontroli sporządzano w 3 egzemplarzach (jeden egzemplarz protokołu doręczano inwestorowi po przeprowadzeniu kontroli za pokwitowaniem, drugi przekazywano ŁWINB, a trzeci pozostawał w PINB) były zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁷,
- w badanej próbie, nie stwierdzono odmiennego rozstrzygania podobnych spraw, a sprawy załatwiane były w kolejności napływających wniosków o udzielenie pozwoleń na użytkowanie.

(dowód: akta kontroli str. 84 – 89)

Na podstawie próby 30 kompletów dokumentów załączonych do zawiadomień o zakończeniu budowy (dot. budynków, dla których w pozwoleniach na budowę nie nałożono obowiązku uzyskania pozwoleń na użytkowanie), ustalono:

- na 30 zawiadomień, do 28 m.in. dołączono dzienniki budowy (posiadały prawidłowe zapisy), a do 2 zawiadomień nie dołączono dzienników budowy, natomiast załączono oświadczenia inwestorów o zaginięciu dzienników, lecz nie załączono ocen technicznych wybudowanych obiektów, z których wynikało, że obiekty te spełniały wszystkie wymagania i nadawały się do użytkowania,
- do wszystkich zawiadomień o zakończeniu budowy, załączono oświadczenia kierowników budów, protokoły badań i sprawdzeń oraz pozostałe dokumenty wymienione w art. 57 ust. 1 od pkt 2 do pkt 7 Prawa budowlanego,
- do wszystkich zawiadomień o zakończeniu budowy załączone były również oświadczenia kierownika budowy dot. wyrobów budowlanych, z których m.in. wynikało, że wbudowane wyroby budowlane posiadały deklaracje zgodności oraz odpowiednie oznakowania „B” lub „CE”, a wyroby istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, mają potwierdzenia dopuszczenia do obrotu (nie załączano żadnych atestów czy deklaracji zgodności),
- żadne ze sprawdzanych zawiadomień o zakończeniu budowy, nie było poddane kontroli sprawdzającej. W siedzibie PINB dokonywano analiz załączonych do zawiadomień dokumentów pod względem ich kompletności i wymagań

⁷ Dz.U. z 2003 r., Nr 132, poz. 1231

z przepisami i na tej podstawie, Powiatowy Inspektor wydawał na piśmie inwestorom potwierdzenia, o możliwości przystąpienia do użytkowania obiektów wymienionych w zawiadomieniach o zakończeniu budów.

Ustalono, że poza badaną ww. próbą, ogólnie w PINB sprawy zawiadomień o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, łącznie z wymaganymi dokumentami zgodnie z art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego, nie były w badanym okresie kontrolowane w terenie (nie przeprowadzano kontroli sprawdzających).

(dowód: akta kontroli str. 90 – 94, 84 – 85, 224 - 226)

W toku kontroli NIK, na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, zwanej dalej „ustawą o NIK”, zlecono Powiatowemu Inspektorowi przeprowadzenie 20 wybranych kontroli budów budowli, w tym sieci, które według prowadzonej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zostały rozpoczęte w latach 2009 – 2011, a do dnia 10 września 2012 r. inwestorzy nie złożyli zawiadomień o zakończeniu budowy tych budowli, na wniesienie których jest wymagane pozwolenie na budowę.

Z analizy dokumentów będących w posiadaniu PINB, 20 zleconych do kontroli budów budowli okazało się, że w przypadku 4 budów inwestor dopełnił obowiązku złożenia do PINB zawiadomień o zakończeniu budowy, natomiast w PINB nie odnotowano tych zawiadomień w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

W pozostałych 16 sprawach, w toku kontroli NIK przeprowadzone zostały przez Powiatowego Inspektora kontrole budów budowli. Kontrole te, przeprowadzone w obecności przedstawicieli inwestorów, udokumentowano protokołami kontroli. Z protokołów tych i dołączonej przez inwestorów dokumentacji, w tym dzienników budów wynikało, że na 16 budowli, w 3 nie stwierdzono ich użytkowania, natomiast w 13 budowlach stwierdzono ich użytkowanie po ich wybudowaniu, bez złożenia zawiadomień o zamierzonym przystąpieniu do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str.230 – 255)

W sprawach 13 budowli, które były użytkowane bez złożonych zawiadomień o przystąpieniu do użytkowania, Powiatowy Inspektor na podstawie art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁹, zwanej dalej „Kodeksem postępowania administracyjnego”, skierował do inwestorów zawiadomienia, że po przeprowadzeniu na zlecenie NIK czynności kontrolnych, zostały wszczęte z urzędu postępowania administracyjne w sprawie przystąpienia do użytkowania budowli, bez dopełnienia wymagań art. 54 Prawa budowlanego.

Po wszczęciu postępowań administracyjnych, w sprawach 10 budowli (sieci wodociagowych i sieci kanalizacyjnych), zostało wydanych 11 postanowień na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, o nałożeniu na Zakład Wodociągów i Kanalizacji „WOD-KAN” Spółka z o.o. w Skierniewicach, kar w wysokości po 40 tys. zł (w jednej sprawie, na podstawie jednego pozwolenia na budowę, została wykonana sieć wodociagowa i kanalizacja sanitarna, stąd wydano 2 postanowienia). W wydanych 11 postanowieniach, naliczono kary na łączną kwotę 440 tys. zł.

⁸ Dz.U. z 2012 r., poz. 82

⁹ Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

W sprawach pozostałych 3 budowli (rozbudowy drogi gminnej – zagrożonej karą 7,5 tys. zł, budowy oświetlenia – zagrożonej karą 25 tys. zł oraz kanalizacji sanitarnej – zagrożonej karą 40 tys. zł), do dnia 14 września 2012 r., Powiatowy Inspektor nie wydał odpowiednich postanowień, natomiast w skierowanych zawiadomieniach do Miasta Skierniewice i „WOD-KAN” Spółka z o.o. w Skierniewicach o wszczęciu postępowań administracyjnych, zwrócił się o przedłożenie dokumentów i informacji, które mogą mieć znaczenie w przedmiotowych sprawach (sprawy w toku).

NIK podziela stanowisko Powiatowego Inspektora, wyrażone w złożonym w toku kontroli wyjaśnieniu, że przyczyną nie ujawnienia użytkowania budowli, bez dopełnienia przez inwestorów wymagań art. 54 Prawa budowlanego, było nie prowadzenie analizy posiadanej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 300, 301 – 303, 304 – 305)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- nie załączenie do dwóch wniosków o udzielenie pozwoleń na użytkowanie, dzienników budów,
- brak jednoznacznych stwierdzeń w protokołach z obowiązkowych kontroli, że dokonano sprawdzenia wszystkich wyrobów budowlanych istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego,
- brak w dwóch zawiadomieniach o zakończeniu budowy, gdzie inwestorzy złożyli oświadczenia o zaginięciu dzienników budów, załączonych ocen technicznych wybudowanych obiektów, z których wynikało, że obiekty te spełniały wszystkie wymagania i nadawały się do użytkowania,
- brak kontroli sprawdzających zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów budowlanych, dla których w pozwoleniu na budowę nie nałożono obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
- brak kontroli budów, które według ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zostały rozpoczęte w minionych latach, a pomimo upływu określonego czasu (niezbędnego na wykonanie danego rodzaju obiektu, w zależności od rodzaju i wielkości obiektu oraz technologii robót), inwestorzy nie złożyli zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów budowlanych, na wzniesienie których jest wymagane pozwolenie na budowę.

13. Egzekwowanie kar wymierzonych w trakcie obowiązkowych kontroli.

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy PINB w badanym okresie, w toku prowadzonych obowiązkowych kontroli zakończonych budów obiektów budowlanych (wg rejestru obowiązkowych kontroli: 24 kontrole w 2009 r., 33 kontrole w 2010 r., 36 kontroli w 2011 r. i 12 kontroli w I półroczu 2012 r.), nie stwierdzili żadnego przypadku nieprawidłowości w zakresie o którym mowa w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, co skutkowałoby wymierzeniem kary, o której mowa w art. 59f Prawa budowlanego, w drodze postanowienia zgodnie z art. 59g Prawa budowlanego.

W toku kontroli NIK, na podstawie analizy 30 losowo wybranych protokołów kontroli obowiązkowych zakończonych budów obiektów budowlanych z okresu 2009 – 2012 (I półrocze) ustalono,

- w 30 protokołach nie stwierdzono żadnych istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę,
- w 30 protokołach we wnioskach końcowych stwierdzano, że kontrolowane obiekty budowlane nadawały się do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 95 – 96)

Ustalone
nieprawidłowości

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

14. Katastrofy budowlane.

Opis stanu
faktycznego

Na terenie działania PINB w badanym okresie nie miała miejsce katastrofa budowlana, w rozumieniu art. 73 ust. 1 Prawa budowlanego. Stąd Powiatowy Inspektor nie prowadził postępowań wyjaśniających w sprawie przyczyn katastrof budowlanych na terenie miasta Skierniewice, zgodnie z art. 74 Prawa budowlanego oraz działań wymienionych w art. 76 i art. 78 Prawa budowlanego, jak również nie prowadził takich postępowań i działań na terenie innych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, zleconych przez organy nadzoru budowlanego wyższego stopnia.

(dowód: akta kontroli str. 97)

Na podstawie art. 39 ustawy o NIK, przeprowadzono oględziny 4 budynków na terenie miasta Skierniewice (przy ul. Jagiellońskiej 27 – budynek mieszkalny wielorodzinny, własność prywatna, przy ul. Mickiewicza 10 – budynek mieszkalny wielorodzinny, własność prywatna, przy ul. Mickiewicza 14 – budynek mieszkalny wielorodzinny, własność Miasta Skierniewice, przy ul. Bielańskiej 57 – budynek po byłym przedszkolu, w części własność Skarbu Państwa w imieniu którego działa Prezydent Miasta Skierniewice, w części własność prywatna).

Ustalono, że ww. budynki były w złym stanie technicznym, nie były zamieszkałe, nie posiadały doraźnych zabezpieczeń mających na celu niedopuszczenia do zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz nie było na budynkach umieszczonych zawiadomień, o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz zakazie ich użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 98 - 109)

W toku kontroli NIK, w sprawie powyższych budynków, Powiatowy Inspektor podjął następujące działania:

- budynek przy ul. Jagiellońskiej 27 – po kontroli stanu technicznego z dnia 01 sierpnia 2012 r. oraz w oparciu zgromadzony materiał dowodowy postępowania administracyjnego w sprawie stanu technicznego tego budynku wszczętego dnia 07 lipca 2003 r., w dniu 13 sierpnia 2012 r. Powiatowy Inspektor wydał decyzję na podstawie art. 67 ust. 1 Prawa budowlanego, nakazującą właścicielowi rozbiórkę tego budynku. Podmiot gospodarczy działający w imieniu właściciela

budynku, w dniu 18 września 2012 r. złożył do Prezydenta Miasta Skierniewice wniosek o wydanie decyzji na zajęcie pasa drogowego w celu rozbiórki budynku przy ul. Jagiellońskiej 27, zgodnie z ww. decyzją Powiatowego Inspektora,

- budynek przy ul. Mickiewicza 10 – w dniu 27 sierpnia 2012 r. Powiatowy Inspektor wydał postanowienie na podstawie art. 34 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁰, odrzucające zarzut właściciela budynku, dot. anulowania tytułu wykonawczego wykonania obowiązku nałożonego decyzją Powiatowego Inspektora z dnia 09 września 2011 r., m.in. nakazującej wykonanie czynności zabezpieczenia tego budynku,
- budynek przy ul. Mickiewicza 14 – w dniu 02 sierpnia 2012 r. zostało wszczęte przez Powiatowego Inspektora postępowanie administracyjne w sprawie stanu technicznego budynku. W dniu 10 sierpnia 2012 r. przeprowadzono oględziny budynku z udziałem przedstawicieli właściciela (Miasta Skierniewice) oraz tego samego dnia Powiatowy Inspektor wydał decyzję nakazującą na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, usunięcia niebezpieczeństwa jaki stwarza ten budynek. Z przeprowadzonej kontroli w dniu 31 sierpnia 2012 r. wynika, że wejścia do budynku zostały zabezpieczone przed dostępem osób trzecich oraz umieszczono tablice pn. „Uwaga budynek do rozbiórki”,
- budynek przy ul. Bielańskiej 57 - w dniu 02 sierpnia 2012 r. zostało wszczęte przez Powiatowego Inspektora postępowanie administracyjne w sprawie stanu technicznego budynku. W dniu 14 sierpnia 2012 r. przeprowadzono oględziny budynku z udziałem przedstawicieli właścicieli. Następnie Powiatowy Inspektor w dniu 21 sierpnia 2012 r. wydał decyzję nakazującą na podstawie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, usunięcia niebezpieczeństwa jaki stwarza ten budynek. Z przeprowadzonej kontroli w dniu 06 września 2012 r. wynika, że wejścia do budynku zostały zabezpieczone przed dostępem osób trzecich poprzez ich zamurowanie.

(dowód: akta kontroli str. 110 – 139, 227 – 229, 306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- opieszale działania Powiatowego Inspektora w sprawie zabezpieczenia budynków w złym stanie technicznym, w celu niedopuszczenia do zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia.

15. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w PINB, w badanym okresie gromadzone były informacje i dane z obszaru funkcjonowania Prawa budowlanego, tylko w rejestrach i ewidencjach opisanych w pkt 9 wystąpienia pokontrolnego.

PINB nie posiadał bazy danych dotyczących wszystkich obiektów budowlanych na terenie miasta Skierniewice, za wyjątkiem tzw. obiektów wielkopowierzchniowych podlegających kontrolom okresowym dwa razy w roku, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Pracownicy PINB nie posiadali w formie elektronicznej

¹⁰ Dz.U. z 2002 r., Nr 110, poz. 968 ze zm.

dostępu do baz danych prowadzonych przez inne organy (np. do planów zagospodarowania przestrzennego, czy baz geodezyjnych). W indywidualnych sprawach dot. prowadzonych postępowań, zwracano się do właściwych wydziałów Urzędu Miasta, uzyskując potrzebne wypisy i mapy w formie papierowej.

(dowód: akta kontroli str. 140)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze (dotyczy pkt 7 – 15).

Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalanie opłat legalizacyjnych.

16. Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie w PINB załatwiono ogółem 947 spraw (z wyłączeniem skarg), w tym:

- odwołania od decyzji (15 w 2009 r., 15 w 2010 r., 10 w 2011 r. i 11 w I półroczu 2012 r.),
- zażalenia (9 w 2009 r., 6 w 2010 r., 6 w 2011 r. i 2 w I półroczu 2012 r.),
- decyzji (80 w 2009 r., 120 w 2010 r., 130 w 2011 r. i 58 w I półroczu 2012 r.)

W wyniku sprawdzenia spraw skierowanych do Powiatowego Inspektora, których termin załatwiania był powyżej jednego miesiąca (w 2009 r. – 9 spraw, w 2010 r. – 26 spraw, w 2011 r. – 18 spraw, w I półroczu 2012 r. – zero spraw), ustalono:

- powodem przedłużonego terminu załatwiania spraw w szczególności były: zobowiązania stron w drodze postanowień do przedstawienia materiałów dowodowych wymagających opracowania (np. oceny technicznej obiektu budowlanego, inwentaryzacji budowlanej, inwentaryzacji geodezyjnej, protokołów z pomiarów), konieczność wyznaczenia nowego terminu wykonania oględzin z powodu nie zgłoszenia się strony w terminie oraz długie okresy pomiędzy poszczególnymi czynnościami organu (od kilkunastu dni do kilkudziesięciu dni),
- w aktach spraw brak było kopii pism zawiadamiających strony o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kodeksu postępowania administracyjnego (*zgodnie z art. 36 § 2 Kpa – ten sam obowiązek ciąży na organie również w przypadku zwłoki w załatwianiu sprawy z przyczyn niezależnych od organu*),
- żaden pracownik PINB nie został pociągnięty do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej zgodnie z art. 38 Kpa, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie zgodnie z art. 37 § 2 Kpa.

Z analizy terminowości załatwiania spraw w badanym okresie, m.in. wynika:

- udział odwołań od decyzji nie załatwionych przez ponad 2 miesiące w badanym okresie wynosił 0%, natomiast załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił: w 2009 r. 93%, w 2010 r. 40%, w 2011 r. 50% i w I półroczu 2012 r. 100%,

- udział zażaleń na postanowienia nie załatwionych przez ponad 2 miesiące w badanym okresie wynosił 0%, natomiast załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił: w 2009 r. 100%, w 2010 r. 83%, w 2011 r. 66% i w I półroczu 2012 r. 100%,
- udział decyzji nie załatwionych przez ponad 2 miesiące w badanym okresie wynosił: w 2009 r. 0%, w 2010 r. 0%, w 2011 r. 3% i w I półroczu 2011 r. 0% natomiast załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił: w 2009 r. 94%, w 2010 r. 78%, w 2011 r. 86% i w I półroczu 2012 r. 100%.

(dowód: akta kontroli str. 141 - 144)

Z rejestru skarg i wniosków PINB wynika, że w badanym okresie nie wpłynęły żadne skargi na piśmie na działalność PINB, kierowane do Powiatowego Inspektora. Sprawami skarg, w tym ich rozpatrywaniem, zajmował się Powiatowy Inspektor. Z informacji otrzymanej w toku kontroli NIK od ŁWINB wynika, że na działalność Powiatowego Inspektora wpłynęły następujące ilości skarg:

- w 2009 r. – 2 skargi, z których jedna została uznana za uzasadnioną (sprawę rozpatrzono w postępowaniu zażaleniowym, uchylając postanowienie organu I instancji i przekazano sprawę do ponownego rozpatrzenia),
- w 2010 r. – 4 skargi, z których jedna została uznana za uzasadnioną (skarga na bezczynność organu – wyznaczono organowi dodatkowy termin załatwienia sprawy, która została załatwiona w dodatkowym terminie),
- w 2011 r. – 2 skargi, z których żadnej nie uznano za uzasadnioną,
- w I półroczu 2012 r. – jedna skarga, którą uznano za uzasadnioną (skarga na bezczynność organu – wyznaczono organowi dodatkowy termin załatwienia sprawy, która została załatwiona w dodatkowym terminie).

Z rejestru decyzji, rejestru postanowień oraz akt spraw m.in. wynikało, że zasadność wniesionych odwołań od decyzji do ŁWINB oraz wniesionych zażaleń na postanowienia do ŁWINB, była następująca:

- odwołania od decyzji: w 2009 r. na 15 odwołań, zasadne 8 (53%), w 2010 r. na 15 odwołań, zasadne 15 (100%), w 2011 r. na 10 odwołań, zasadnych 8 (80%), w I półroczu 2012 r. na 11 odwołań, zasadnych 0 (0%).
- zażalenia na postanowienia: w 2009 r. na 9 zażaleń, zasadne 7 (78%), w 2010 r. na 6 zażaleń, zasadne 4 (67%), w 2011 r. na 6 zażaleń, zasadnych 3 (50%), w I półroczu 2012 r. na 2 zażalenia, zasadnych 0 (0%).

W okresie od 01 stycznia 2009 r. do 30 czerwca 2012 r., nie wystąpił żaden przypadek wymierzenia dla PINB przez sąd administracyjny grzywny, za przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 143 – 152, 97, 227 – 229)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- w przypadkach nie załatwienia spraw w terminie określonym w art. 35 Kpa, brak było zawiadomień stron o przyczynach zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kpa,

- żaden pracownik PINB nie został pociągnięty do odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej z art. 38 Kpa, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa.

17. Rozbiórki obiektów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Powiatowy Inspektor wydał ogółem 24 decyzji o rozbiórce obiektów budowlanych na podstawie niżej wymienionych przepisów Prawa budowlanego, z tego:

- z art. 48 ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę) – 8 decyzji,
- z art. 48 ust. 4 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę, gdzie inwestor nie spełnił w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w art. 48 ust. 3) – 3 decyzje,
- z art. 49b ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez wymaganego zgłoszenia) – 4 decyzje,
- z art. 67 ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego nie nadającego się do remontu, odbudowy lub wykończenia) – 8 decyzji,
- z art. 66 ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego w złym stanie technicznym i estetycznym) – 1 decyzja (przepis art. 66 ust. 1 stanowi, że właściwy organ nakazuje usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jednak nie daje uprawnień do wskazywania sposobu ich usunięcia. W tym przypadku Powiatowy Inspektor wskazał sposób ich usunięcia, tj. poprzez rozbiórkę – decyzja jest prawomocna i została wykonana).

Spośród wydanych 24 decyzji o rozbiórce obiektów budowlanych, wykonano 14 decyzji, a 10 decyzji nie wykonano, z tego:

- 3 sprawy znajdowały się w postępowaniu egzekucyjnym,
- 4 sprawy w toku (przekazane do WINB)
- 3 sprawy zawieszone (WINB stwierdził możliwość legalizacji budowli, po zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego).

Ustalono, że w badanym okresie Powiatowy Inspektor, w trybie postanowień ustalił dwie opłaty legalizacyjne:

- Postanowieniem wydanym na podstawie art. 49b ust. 4 Prawa budowlanego (dot. wybudowania ogrodzenia od strony ulicy bez zgłoszenia), ustalono opłatę legalizacyjną – 2.500 zł. Przed wydaniem postanowienia, właściciel przedłożył dokumenty wymagane art. 49 ust. 2 Prawa budowlanego, a wysokość opłaty legalizacyjnej była zgodna z art. 49b ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego. Kopia postanowienia została przekazana do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi, który poinformował PINB o wpłacie ww. opłaty legalizacyjnej.
- Postanowieniem wydanym na podstawie art. 49 ust. 1 Prawa budowlanego (dot. rozbudowy budynku mieszkalnego), ustalono opłatę legalizacyjną – 50.000 zł. Przed wydaniem ww. postanowienia, właściciel przedłożył dokumenty wymagane art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego, a wysokość opłaty legalizacyjnej była zgodna z art. 49 ust. 2 i art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego. Kopia postanowienia została przekazana do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi. Wojewoda Łódzki w trybie decyzji umorzył należność Skarbu Państwa w wysokości 25.000 zł, z tytułu opłaty legalizacyjnej ustalonej w wysokości 50.000 zł oraz rozłożył na

raty pozostałą należność w miesięcznych ratach, płatnych do lipca 2014 r. wraz z opłatami prolongacyjnymi (spłaty były w trakcie realizacji).

(dowód: akta kontroli str. 153 – 158)

Ustalono, że w badanym okresie Powiatowy Inspektor, wydał ogółem 11 decyzji na podstawie art. 48 Prawa budowlanego o rozbiórce obiektów budowlanych wybudowanych bez pozwolenia na budowę, z tego: 11 decyzji ostatecznych oraz 4 decyzje na podstawie art. 49b Prawa budowlanego, o rozbiórce obiektów budowlanych wybudowanych bez wymaganego zgłoszenia, z tego: jedna decyzja była ostateczna, 3 decyzje na dzień 10 września 2012 r. nie były prawomocne.

Wynika stąd, że inwestorzy którzy wykonywali roboty budowlane w przypadkach określonych w art. 48 i art. 49b, podlegali odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego.

Na ogółem 12 ostatecznych decyzjami o rozbiórce obiektów budowlanych wydanych na podstawie art. 48 i art. 49b Prawa budowlanego, w badanym okresie Powiatowy Inspektor skierował jedno zawiadomienie w jednej sprawie do Prokuratury Rejonowej w Skierniewicach, powołując się na art. 90 Prawa budowlanego, w sprawie wykonania robót budowlanych bez pozwolenia na budowę (art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego).

Zaniechaniem obowiązku wynikającego z przepisu art. 304 § 2 Kpk w ocenie NIK, było nie zawiadomienie przez organ (Powiatowego Inspektora) prokuratora lub Policji, o pozostałych 11 przypadkach wykonywania robót budowlanych podlegających odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 211, 227 – 229)

Ustalono
nieprawidłowości

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

- nie zawiadomienie prokuratora lub Policji, o wszystkich przypadkach wykonywania robót budowlanych podlegających odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z przepisu art. 304 § 2 Kpk.

18. Nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

Ustalono, że w badanym okresie Powiatowy Inspektor ujawnił jeden przypadek użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem przepisu art. 54 Prawa budowlanego (bez zawiadomienia o zakończeniu budowy). Natomiast nie stwierdził żadnego przypadku użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem art. 55 Prawa budowlanego (bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie).

W sprawie użytkowania obiektu budowlanego z naruszeniem art. 54 Prawa budowlanego, postanowieniem wydanym na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, nałożono na właściciela karę w wysokości 10.000 zł. Nałożona kara była zgodna z art. 57 ust. 7 i art. 59f ust. 1 Prawa budowlanego. Kopia postanowienia została przesłana do Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w Łodzi (ŁUW), który następnie poinformował Powiatowego Inspektora, że nałożona kara nie została zapłacona. Powiatowy Inspektor skierował do właściciela nieruchomości w dniu 04 sierpnia 2009 r. upomnienie, informując o tym działaniu ŁUW pismem z dnia

05 sierpnia 2009 r. Od dnia 05 sierpnia 2009 r. do czasu niniejszej kontroli NIK, nie były podejmowane żadne działania w celu załatwienia (wyjaśnienia) tej sprawy. W toku kontroli NIK, w dniu 30 sierpnia 2012 r. Powiatowy Inspektor skierował w tej sprawie pismo do ŁUW o udzielenie informacji, czy zobowiązany wywiązał się z obowiązku zapłaty kary. W odpowiedzi, pismem z dnia 06 września 2012 r. Powiatowy Inspektor został poinformowany, że w wyniku postępowania egzekucyjnego, nastąpiło zaspokojenie przedmiotowej należności.

(dowód: akta kontroli str. 212 – 215)

Ustalono, że w badanym okresie wymierzono ogółem 8 mandatów karnych z art. 93 Prawa budowlanego, na łączną kwotę 1.400 zł. Wszystkie wymierzone mandaty zostały wyegzekwowane. Z ustaleń opisanych w pkt. 7 i 9 niniejszego wystąpienia pokontrolnego m.in. wynika, że nie we wszystkich przypadkach stwierdzenia wykroczeń określonych w art. 93 Prawa budowlanego, nakładane były grzywny w drodze mandatów karnych.

Z wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Powiatowego Inspektora wynika, że niska ilość wymierzonych mandatów karnych, nie świadczyła o przestrzeganiu obowiązków, których niewykonywanie podlega karze grzywny z art. 93 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 216 – 220, 227 – 229)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- zaniechanie przez okres 3 lat czynności mających wyjaśnić, czy zobowiązany do zapłaty kary z tytułu przystąpienia do użytkowania budynku mieszkalnego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy, wywiązał się z nałożonego obowiązku..

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 publicznych¹¹, 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.

Z wyjaśnienia złożonego w tej sprawie przez Powiatowego Inspektora wynika, że z uwagi na niską obsadę PINB (4,75 etatów), osobiście kontrolował realizację zadań określonych w Prawie budowlanym, lecz czynności te nie były dokumentowane.

W badanym okresie PINB był jeden raz skontrolowany przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi (w czerwcu 2011 r.), w przedmiocie stosowania przepisów Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego, w latach 2009 – 2010. W toku kontroli sprawdzono prawidłowość

¹¹ Dz.U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.

postępowań 20 wybranych spraw. W sprawdzonych sprawach m.in. zwrócono uwagę na:

...Organ przed wydaniem rozstrzygnięcia winien ustalić inwestora, lub właściciela, adresata decyzji oraz strony postępowania. Dokładnie weryfikować załączniki do zawiadomień o zakończeniu budowy i wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Sprawdzać poprawność oświadczeń kierownika budowy oraz prawidłowość zapisów w dzienniku budowy, również w części dotyczącej wbudowanych wyrobów budowlanych, np. w pkt 8.3 protokołu kontroli obowiązkowej, wskazującej na przedstawienie przez inwestora atestów – jakich wyrobów? *(nieprawidłowości w tym zakresie odnotowano w pkt 12 wystąpienia pokontrolnego).*

W zaleceniach do realizacji, wskazano uzupełnić rejestry decyzji i postanowień oraz prowadzić ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych, zgodnie z ww. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *(nieprawidłowości w tym zakresie odnotowano w pkt 9 wystąpienia pokontrolnego).*

(dowód: akta kontroli str. 159 – 171, 227 – 229)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Ustalenia niniejszej kontroli, pomimo nie stwierdzenia nieprawidłowości w szeregu sprawach i działaniach PINB, opisane w poszczególnych punktach wystąpienia pokontrolnego, ujawniły jednak istotne zaniedbania oraz zaniechania w zakresie skutecznego egzekwowania przestrzegania przepisów Prawa budowlanego, m.in. poprzez brak monitoringu procesów budowlanych na terenie miasta Skierniewice, które w ocenie NIK, muszą być wyeliminowane.

Wnioski pokontrolne

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

1. podjęcie działań w celu osiągnięcia planowanego zatrudnienia w PINB,
2. wprowadzenie rocznych planów pracy PINB, obejmujących wszystkie realizowane zadania i kompetencje wymienione w Prawie budowlanym,
3. zwiększenie udziału czasu pracy pracowników PINB, wykorzystywanego na czynności kontrolne w terenie,
4. egzekwowanie od pracowników PINB, sprawdzania we wszystkich kontrolach budów: uprawnień osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, stosowanie podczas realizacji robót dopuszczonych wyrobów budowlanych oraz planów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,

5. kontrolowanie prawidłowości wykonywania czynności przez pracowników PINB, w sytuacji stwierdzenia czynów określonych w art. 93 Prawa budowlanego (nakładanie mandatów karnych),
6. prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. (w formie papierowej, zawierającej kompletne i aktualne dane). Ewidencje i rejestry – zabezpieczyć przed wyminą lub usunięciem stron oraz prawidłowo poprawiać błędy,
7. przeprowadzanie kontroli losowo wybranych ewentualnych budów, gdzie przed upływem ważności decyzji pozwoleń na budowę, inwestorzy nie dokonali zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót,
8. sprawdzanie realizacji wydanych postanowień i wydanych decyzji,
9. zwiększenie liczby kontroli realizowanych obiektów budowlanych,
10. egzekwowanie od pracowników PINB, wymagania od inwestorów przedkładania kompletu dokumentów, które obowiązkowo należy załączyć do wniosków o udzielenie pozwoleń na użytkowanie,
11. egzekwowanie od pracowników PINB, sprawdzenia wszystkich wyrobów istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego oraz dokumentowania tych czynności w protokołach z obowiązkowych kontroli,
12. egzekwowanie od inwestorów przy składaniu zawiadomień o zakończeniu budów którzy złożyli oświadczenia o zaginięciu dzienników budów, złożenia ocen technicznych wybudowanych obiektów, z których wynika, że obiekty te spełniały wszystkie wymagania i nadają się do użytkowania,
13. przeprowadzanie losowo wybranych kontroli budów, w celu weryfikacji zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów, dla których w pozwoleniu na budowę nie nałożono obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie,
14. przeprowadzania kontroli budów, które według ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zostały rozpoczęte w minionych latach, a pomimo upływu określonego czasu, inwestorzy nie złożyli zawiadomień o zakończeniu budowy obiektów budowlanych, na wzniesienie których jest wymagane pozwolenie na budowę.
15. w przypadkach obiektów budowlanych w złym stanie technicznym, stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, podejmować szybkie działania, w celu wyegzekwowania od właścicieli lub zarządców doraźnego ich zabezpieczenia,
16. w przypadkach nie załatwienia spraw w terminie określonym w art. 35 Kpa, zawiadamiać strony o przyczynach zwłoki i wskazać nowy termin załatwienia sprawy, zgodnie z art. 36 Kpa,
17. egzekwowanie od pracowników PINB odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, w przypadkach niezalatwiania spraw w terminie z przyczyn nieuzasadnionych, lub nie dopełniania obowiązków wynikających z art. 36 Kpa,
18. zawiadamianie organów ścigania, o wszystkich przypadkach wykonywania robót budowlanych podlegających odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego, zgodnie z obowiązkiem wynikającego z przepisu art. 304 § 2 Kpk,

19.zakończenie wszczętych w toku kontroli NIK postępowań w sprawie przystąpienia do użytkowania budowli, bez dopełnienia wymagań z art. 54 Prawa budowlanego, zakończenie spraw z budynkami w złym stanie technicznym (przy ul. Jagiellońskiej 27 i ul. Mickiewicza 10) oraz wywiązanie się z zaległych obowiązków zawiadomienia organów ścigania o sprawach podlegających odpowiedzialności karnej z art. 90 Prawa budowlanego, przy uwzględnieniu, że karalność za takie czyny ulega przedawnieniu z upływem 5 lat (art. 17 § 1 pkt 6 Kpk, w związku z art. 101 §1 pkt 4 Kk).

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 14 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.

Łódź

.....
Miejscowość

,dnia 27 września 2012 r.
Data

Kontroler

Lech Popławski
Główny Specjalista
Kontroli Państwowej

.....
Lech Popławski
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor

Z up. Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor

.....
A. Cieniewski
podpis