



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.01.2018

Ilona Podwysocka
Łódzki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru
Budowlanego w Łodzi,
ul. Romualda Traugutta nr 21/23,
90-113 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Łódzki Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi, ul. R. Traugutta 21/23, 90-113 Łódź, Regon 472061020, zwany dalej „WINB” lub „Inspektorem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ilona Podwysocka, Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi, od 27 października 2016 r., zwana dalej „Wojewódzkim Inspektorem”. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Jan Wroński, p.o. Wojewódzkiego Inspektora, od 15 września 2011 r. do 26 października 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. 3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych, mających związek z kontrolowaną działalnością organów nadzoru budowlanego.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Emilia Wyciszkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/137/2018 z dnia 19 września 2018 r. Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/143/2018 z dnia 1 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-8)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

Inspektorat prawidłowo reagował na doniesienia o nieprawidłowościach kierowanych do niego w formie skarg i wniosków. Czynności kontrolne podejmowane były niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach. Dokonywano bieżącej analizy wykonania obowiązków nałożonych na inwestorów. Sposób rejestracji skarg i wniosków oraz prowadzenia dokumentacji spełniał wymogi określone w przepisach prawa.

Struktura organizacyjna Inspektoratu została dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane³, jednak brak pełnej i stabilnej obsady wykwalifikowanych pracowników w Inspektoracie, których liczba zmniejszyła się z 29 na koniec 2015 r. do 26 na koniec I półrocza 2018 r., nie sprzyjał prawidłowej realizacji zadań i obowiązków nałożonych na WINB. Inspektorat był wyposażony w sprzęt niezbędny do realizacji obowiązków. Niemniej ograniczone środki finansowe uniemożliwiały rozbudowę sieci informatycznej, istotnej dla prawidłowej obsługi Inspektoratu. Wojewódzki Inspektor wielokrotnie podejmował stosowne działania, mające na celu pozyskanie dodatkowych środków. O zaistniałej sytuacji były informowane Urząd Wojewódzki i Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych efektów.

Zaplanowanie w badanym okresie zaledwie jednej, nieprzeprowadzonej kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz nieprzekazanie przez rok dwóch wystąpień pokontrolnych skontrolowanym organom powiatowego nadzoru budowlanego świadczy o zaniechaniu funkcji kontrolnej nad tymi jednostkami. Prowadzone ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych i rejestry pozwoleń na budowę, zgłoszeń i zawiadomień o rozpoczęciu robót nie były kompletne, co pozbawiało Inspektorat bieżącej wiedzy o trwających procesach budowlanych i utrudniało skuteczny nadzór.

Inspektorat z należytą starannością prowadził sprawy związane z samowolą budowlaną oraz oddawaniem obiektów budowlanych do użytku. Nie podejmował jednak działań pod kątem weryfikacji przesłanek do wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę, co spowodowane było niepełną obsadą kadrową.

W oparciu o próbę postępowań administracyjnych wszczętych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego stwierdzono, że z wyjątkiem dwóch spraw (11%) były one prowadzone terminowo. Kontrola próby dokumentacji zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego potwierdziła, że wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane były po uprzednim przeprowadzeniu kontroli w terenie. Kontrole przeprowadzono terminowo, tj. przed upływem 21 dni od daty doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. W czterech przypadkach (10%) nieznacznie przekroczony został 7 dniowy termin na doręczenie wezwania z terminem obowiązkowej kontroli, co nie miało wpływu na bieg postępowania administracyjnego.

Kontrola próby zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych potwierdziła dokonywanie weryfikacji i kompletność dokumentacji przyjętej przez WINB od inwestora.

Postępowania egzekucyjne prowadzone były z zachowaniem zasad określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴. Podejmowane przez

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

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.), dalej „Prawo budowlane”.

⁴ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.), dalej „ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

Inspektorat w tym zakresie działania były skuteczne i doprowadziły do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1

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

1.1 Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia Inspektoratu.

Opis stanu faktycznego

Regulamin Organizacyjny obowiązujący w Inspektoracie⁶ obejmował swoim zakresem wszystkie ustawowe zadania przypisane WINB.

Struktura organizacyjna została dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z art. 83 Prawa budowlanego oraz z art. 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁷, zwanej dalej „ustawą o wyrobach budowlanych”. Zakresy czynności pracowników przeprowadzających kontrole (merytorycznych) były adekwatne do zakresu zadań określonych w Prawie budowlanym i Regulaminie Organizacyjnym WINB.

Upoważnienie do nakładania w imieniu Wojewody Łódzkiego grzywnien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego posiadało siedmiu spośród ośmiu pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli („WIK”), w tym dwóch nieposiadających uprawnień budowlanych.

(akta kontroli str. 9-19, 175-176, 220-228, 271-279, 360-361, 392-395)

Od czasu wyodrębnienia służb nadzoru budowlanego, tj. od 1999 r. liczba etatów w Inspektoracie pozostawała na niezmiennym poziomie i wynosiła łącznie 37 etatów (z dwoma etatami przyznanymi dla kierownictwa Inspektoratu).

(akta kontroli str. 145-147)

Stan zatrudnienia pracowników merytorycznych w Inspektoracie obniżył się w badanym okresie z 29 na koniec 2015 r. do 26 na koniec I półrocza 2018 r.⁸, tj. o 10,3% oraz w etatach odpowiednio z 27,3 do 24,8, tj. o 9,2%.

Zmniejszeniu uległa: liczba pracowników zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli wyrobów budowlanych (z 6 do 5), liczba pracowników zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli obiektów budowlanych i robót budowlanych (z 9 do 8), liczba pracowników zajmujących się sprawami orzecznictwa administracyjnego, orzecznictwa nadzoru budowlanego oraz skarg i wniosków (z 14 do 13).

Sprawami prowadzenia kontroli powiatowych organów nadzoru budowlanego zajmowali się wyznaczani każdorazowo pracownicy z Wydziału Orzeczniczno-Prawnego (WOP) i Wydziału Inspekcji i Kontroli (WIK).

(akta kontroli str. 42)

Zatrudnienie w Inspektoracie (wynoszące 37 etatów) było niższe od planu zatrudnienia o 26,2% na koniec 2015 r., 31,6% na koniec 2016 i 2017 r. oraz 33,0% na koniec I półrocza 2018 r.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2013 Inspektora Wojewódzkiego i zatwierdzony przez Wojewodę Łódzkiego w dniu 11 października 2013 r.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 1570, ze zm.

⁸ Zatrudnienie wyniosło 29 osób na koniec 2015 r., 27 na koniec 2016 i 2017 r. oraz 26 na koniec I półrocza 2018 r.

Pomimo przyjęcia w badanym okresie do pracy dwunastu osób, w tym czterech z uprawnieniami budowlanymi oraz ośmiu z wykształceniem wyższym prawniczym, technicznym lub administracyjnym z pracy zrezygnowało szesnastu pracowników, w tym siedmiu z uprawnieniami budowlanymi i dziewięciu z wykształceniem wyższym prawniczym, technicznym lub administracyjnym.

Żaden spośród przyjętych do WINB w 2017 i 2018 r. pracowników nie posiadał uprawnień budowlanych.

Pięciu spośród odchodzących pracowników posiadało 45-letni staż pracy, a średni staż pracy odchodzących pracowników wyniósł 23 lata. Siedmiu spośród przyjętych do pracy w WINB kandydatów posiadało staż pracy poniżej 5 lat, a średni staż przyjętych pracowników wyniósł 13 lat.

Powodem spadku zatrudnienia była fluktuacja kadry w Inspektoracie i problemy z pozyskaniem pracowników posiadających wymagane kwalifikacje.

Kandydatom do pracy na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego w WIK stawiane były niezbędne wymagania dotyczące: wykształcenia wyższego budowlanego lub pokrewnego, doświadczenia zawodowego obejmującego 5 lat w budownictwie, posiadania prawa jazdy i obywatelstwa polskiego, korzystania z pełni praw publicznych, niekaralności za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Wymagania dodatkowe stawiane kandydatom obejmowały znajomość ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁹, zwanego dalej „kpa”, Prawa budowlanego, posiadanie uprawnienia budowlanego w szczególności w specjalności konstrukcyjno-budowlanej lub inżyniersko-kolejowej, umiejętność pracy w zespole, samodzielność, orientację na osiąganie celów, zdolność analitycznego myślenia i selekcjonowanie informacji, umiejętność pracy w biurowych systemach informatycznych¹⁰.

(akta kontroli str. 42, 54, 139-142, 191-200)

O bardzo trudnej sytuacji finansowej i kadrowej Inspektoratu spowodowanej zmianami procedur przeprowadzania kontroli, znaczącym wzrostem inwestycji i obowiązków spoczywających na WINB, odchodzeniem wykwalifikowanych pracowników z uwagi na niskie płace, a także o konieczności zatrudnienia nowych pracowników o wysokich kwalifikacjach zarówno w zakresie działalności inspekcyjno-kontrolnej jak i orzecznictwa administracyjnego, Wojewódzki Inspektor wielokrotnie informował Łódzki Urząd Wojewódzki oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB).

W „Informacji dotyczącej nowych zadań przewidzianych do realizacji w 2017 r.”, związanych z dopuszczeniem do użytkowania autostrad oraz innych obiektów drogowych i kolejowych, a także infrastruktury technicznej, potrzeby kadrowe na ich realizację określone zostały na 4,5 etatu, a finansowe na organizację nowych stanowisk pracy na 275 tys. zł.

Przeprowadzane przez Wojewódzkiego Inspektora naboru na nowych, wykwalifikowanych pracowników były nieskuteczne, z uwagi na warunki płacowe.

(akta kontroli str. 43-52)

WINB nie prowadził planu zatrudnienia w podziale na poszczególne komórki, czy grupy zawodowe. Brak planu uzasadniony został przez Wojewódzkiego Inspektora brakiem obowiązku w tym zakresie, koniecznością elastycznego reagowania na zewnętrzne potrzeby i sytuacją na rynku pracy.

(akta kontroli str. 43-52)

Analizy dotyczące zatrudnienia w odniesieniu do realizacji zadań przez poszczególne wydziały przedstawiane były przez WINB Wojewodzie Łódzkiemu

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096.

¹⁰ http://bip.lodz.winb.gov.pl/?cid=178&bip_id=235.

w sprawozdaniach rocznych z działalności Inspektoratu. Informowano w nich o zwiększającej się fluktuacji zatrudnienia i co za tym idzie trudnościach w realizacji zadań i podejmowanych działaniach w postaci ponawianych naborów na wolne stanowiska pracy w służbie cywilnej.

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora zmiany w wielkości zatrudnienia spowodowane były dużą fluktuacją lepiej wykwalifikowanych pracowników zmieniających zatrudnienie na lepiej płatne oraz zatrudnianiem mniej doświadczonych pracowników wymagających wdrażania stosowania procedur administracyjnych i obowiązujących przepisów. Rynek pracy nie oferował pracowników w pełni przygotowanych do wypełniania obowiązków stawianych na poszczególnych stanowiskach merytorycznych. Do samodzielnego prowadzenia i przygotowywania rozstrzygnięć merytorycznych zgodnie z przepisami prawa wymagany był dwuletni okres przeszkolenia pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 139-142)

W badanym okresie WINB wydał 2.922 postanowienia w I i II instancji¹¹ oraz 2.378 decyzji w I i II instancji¹². W porównaniu do 2014 r. liczba postanowień wydanych w 2017 r. zmniejszyła się o 15,3% (z 1.012 do 857) w przypadku decyzji o 19,3% (z 752 do 607).

W przeliczeniu na jednego pracownika merytorycznego liczba rozstrzygnięć wyniosła 55 w 2015 r., 60 w 2016 r. oraz 54 w 2017 r.

(akta kontroli str.173-174)

W latach 2014 – 2018 I półrocze Inspektorat przeprowadził odpowiednio 108, 121, 156 i 73 kontrole wyrobów budowlanych oraz budów i utrzymania obiektów budowlanych (bez kontroli obowiązkowych).

Liczba kontroli wyrobów budowlanych przypadająca na jednego pracownika merytorycznego WKWB zmniejszyła się z 18,8 w 2014 r. do 14,3 w 2017 r. i 6,88 w I półroczu 2018 r.

Liczba kontroli budów i utrzymania obiektów budowlanych przypadająca na jednego pracownika merytorycznego WIK zwiększyła się z 1,79 w 2014 r. do 9,59 w 2017 r. i 5,75 w I półroczu 2018 r.

Powyższe zmiany w liczbie kontroli spowodowane były zwiększonym zakresem działań podejmowanych przez pracowników merytorycznych z Inspektoracie.

W badanym okresie wystąpiły dwie sprawy zaległe wszczęte w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego zbiornika wodnego „Jeziorsko” oraz wału przeciwpowodziowego rzeki Warty. Na powstanie zaległości wpływ miała fluktuacja zatrudnienia.

(akta kontroli str. 128-130, 205-209, 215, 362-364)

Wojewódzki Inspektor nie poddawał analizie efektywności czasu pracy przeznaczonego na czynności w odniesieniu do zadań tzw. niekontrolnych. Wynikało to z niewielkiej liczby pracowników oraz niemożności określenia norm czasu pracy z uwagi na stopień zróżnicowania poszczególnych spraw. Prawdliwość merytoryczną projektów wszystkich rozstrzygnięć oraz ich terminowość była na bieżąco monitorowana przez kierowników.

(dowód: akta kontroli str. 139-142)

Inspektorat wyposażony był m.in. 33 zestawy komputerowe¹³, 12 laptopów¹⁴, 38 drukarek¹⁵, 4 kserokopiarki¹⁶. Pracownicy Inspektoratu wykonujący działania

¹¹ 900 w 2015 r., 837 w 2016 r., 857 w 2017 r., 328 w I półroczu 2018 r.

¹² 697 w 2015 r., 795 w 2016 r., 607 w 2017 r., 279 w I półroczu 2018 r.

¹³ w tym: 8 z 2015 r., po 4 z 2008, 2011 i 2012 r., po 3 z 2007, 2010 i 2014 r., 2 z 2016 r., po 1 z 2004, 2009 i 2013 r.

¹⁴ w tym: 3 z 2017 r., 2 z 2016 r., po 1 z 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 r.

¹⁵ w tym: 7 z 2015 r., po 6 z 2009 i 2014 r., po 4 z 2007, 2010 i 2012 r., 3 z 2008 r., 2 z 2011 r., po 1 z 2006 i 2013 r.

¹⁶ po 1 z 2008, 2011, 2016 i 2018 r.

inspekcyjno-kontrolne wyposażeni byli w zależności od potrzeb w stacjonarne bądź przenośne komputery i drukarki oraz urządzenia konieczne do prawidłowego wykonywania ww. czynności (np. dalmierz, miarki). Sprzęt komputerowy w Inspektoracie zaopatrzony był w powszechnie używane systemy informatyczne, jednak zainstalowane oprogramowanie, zarówno systemowe (WINDOWS), jak i biurowe (OFFICE, ACCESS) nie posiadało wersji PRO i nie pozwalało na współpracę z serwerem sieciowym i usługą Active Directory, a także uniemożliwiało rozbudowę i połączenie sieciowe pomiędzy poszczególnymi użytkownikami komputerów. W opinii Wojewódzkiego Inspektora osiągnięcie takiego standardu należało uznać za wysoce pożądane do zapewnienia stabilności działania komputerów we wspólnej sieci, a tym samym usprawnienie pracy poszczególnych pracowników, a także pewności zachowania wytwarzanych danych. Powyższe wymagałoby zarówno sukcesywnej wymiany sprzętu jak i zakupu profesjonalnego oprogramowania w wersji PRO umożliwiającej nawiązywanie połączeń poprzez usługę Active Directory.

Pracownicy merytoryczni WINB mieli odpowiednie warunki do wykonywania swoich czynności służbowych. Pracowali w pomieszczeniach biurowych jedno, dwu lub trzyosobowych, spełniających wymagania BHP. Do pracy w terenie mieli dostęp do pięciu samochodów służbowych. Powyższe w ocenie Wojewódzkiego Inspektora w pełni zaspokajało potrzeby Inspektoratu na środki transportu.

Pracownicy merytoryczni nie wykorzystywali w pracy własnych środków transportu.

(dowód: akta kontroli str. 139-142, 417-423)

Przeciętne wynagrodzenie w Inspektoracie wzrosło z 2.608 zł na koniec 2015 r. do 3.166 zł na koniec I półrocza 2018 r., tj. o 21,4%. Podwyżki miały miejsce w 2016 r. W przypadku pracowników merytorycznych przeciętne miesięczne wynagrodzenie wzrosło o 472 zł (z 2.548 zł do 3.020 zł), tj. o 18,5%, personelu administracyjnego o 404 zł (z 3.037 zł do 3.441 zł), tj. o 13,3%, kierownictwa Inspektoratu o 2.700 zł (z 3.000 zł do 5.700 zł), tj. o 90,0%.

Powodem wyższego wynagrodzenia personelu administracyjnego w porównaniu z pracownikami merytorycznymi był niższy staż pracy pracowników merytorycznych, wynikający z fluktuacji kadrowej oraz dodatkowe obowiązki sprawozdawcze na potrzeby GUNB, nałożone na nieliczny personel administracyjny, dodatkowo wynagradzane.

(dowód: akta kontroli str. 53, 417-421)

Według Wojewódzkiego Inspektora wysokość zarobków pracowników merytorycznych nie była konkurencyjna i znacznie odbiegała, na niekorzyść, od stawek rynkowych. Pracownicy merytoryczni zatrudniani w Inspektoracie, by spełniać wymagania ustawowe, muszą posiadać wykształcenie wyższe prawnicze lub administracyjne, bądź techniczne inżynierskie wraz ze stosownymi uprawnieniami budowlanymi oraz posiadać niezbędne doświadczenie zawodowe. Sytuacja finansowa WINB w zakresie wynagrodzeń była powszechnie znana wśród potencjalnych pracowników poszukujących nowego miejsca pracy. Kandydaci zainteresowani podjęciem zatrudnienia, składający aplikacje w odpowiedzi na ogłaszane nabory, mający wykształcenie prawnicze bądź administracyjne godzili się na proponowane przez Inspektorat wynagrodzenie, przy czym były to osoby niemające doświadczenia i umiejętności, by samodzielnie przygotować najprostsze pisma czy rozstrzygnięcia administracyjne wydawane w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. Istotne problemy Inspektorat napotykał w zatrudnieniu osób z wykształceniem technicznym, stanowiących trzon kadry Wydziału Inspekcji i Kontroli. Osoby takie powinny posiadać, co najmniej wyższe wykształcenie inżynierskie oraz legitymować się uprawnieniami budowlanymi do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie do kierowania robotami budowlanymi lub projektowania, w danej specjalności. Uzyskiwane przez

nie wynagrodzenie w WINB było znacznie niższe niż na rynku pracy. Z tego względu WINB nie zatrudniał żadnej osoby z uprawnieniami budowlanymi w rzadkich specjalnościach, jak np. mostowe, inne inżynierskie, czy kolejowe, pomimo przeprowadzania kontroli na obiektach inżynierskich, czy kolejowych.

Wojewódzka Inspektor wskazała, że od czasu powołania jej na stanowisko Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora żadna osoba o podanych wyżej kwalifikacjach nie złożyła aplikacji w odpowiedzi na ogłaszane przez Inspektorat nabory. Sytuacja taka nie budziła jednak zdziwienia, bowiem zapotrzebowanie na rynku, na dobrze wykształconą i doświadczoną kadrę inżynierską było wysokie, biorąc pod uwagę wzrastającą liczbę inwestycji budowlanych w kraju. Kadry pracowników merytorycznych Inspektoratu nie zasilali również pracownicy powiatowych organów nadzoru budowlanego, w drodze tzw. awansu zawodowego, gdyż wynagrodzenia w Inspektoracie były niejednokrotnie niższe niż w organach powiatowych, a wymagania znacznie wyższe. Aktywne poszukiwania pracowników nie przynosiły rezultatów.

(akta kontroli str. 148-160)

Zgodnie z obowiązującym w WINB Regulaminem Pracy pracownicy nie mogli podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody Wojewódzkiego Inspektora.

W badanym okresie Wojewódzki Inspektor takiej zgody nie wydawał i żaden spośród zatrudnionych pracowników nie zwracał się o taką zgodę, nie prowadził działalności gospodarczej i nie wykonywał innych zajęć. Z tego też względu w WINB nie zostały stworzone procedury wewnętrzne przeciwdziałające występowaniu zjawiska konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 20-40, 205-209)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w zakresie organizacji, wyposażenia oraz stanu i struktury zatrudnienia nie stwierdzono nieprawidłowości.

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu.

Opis stanu
faktycznego

Działalność Inspektoratu finansowana była w całości z budżetu państwa. Inspektorat poniósł w badanym okresie wydatki w łącznej wysokości 10.263 tys. zł¹⁷, realizując w 100% plan wydatków na lata 2015-2017¹⁸. Z wydatków zaplanowanych na 2018 r. w kwocie 2.866 tys. zł ich realizacja na dzień 30 czerwca 2018 r. wyniosła 1.698 tys. zł, co stanowiło 59,2% planu.

Wydatki zaplanowane w kolejnych okresach budżetowych były wyższe o 17,1% w 2015 r., 3,6% w 2016 r., 0,62% w 2017 r.

Wojewódzki Inspektor występował z wnioskami o przyznanie dodatkowego finansowania na zatrudnienie nowych pracowników i podwyżki wynagrodzeń na kwotę 275 tys. zł w 2017 r. i 516 tys. zł w 2018 r., na które nie uzyskał odpowiedzi.

Nie korzystano z innego wsparcia finansowego lub rzeczowego na funkcjonowanie Inspektoratu.

(akta kontroli str. 41, 148-170, 417-421)

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora środki budżetowe przyznawane corocznie w planie finansowym zapewniały realizację zadań ustawowych nałożonych na WINB cyt.: „w zakresie podstawowym”. W badanym okresie występowały trudności w zapewnieniu pełnej obsady etatowej, co było skutkiem niedoszacowania poziomu wynagrodzeń w stosunku do oczekiwań potencjalnych kandydatów. Z tego powodu wielokrotnie ogłaszane nabory nie przynosiły spodziewanych rezultatów.

O zaistniałej sytuacji były informowane Urząd Wojewódzki i Główny Urząd Nadzoru Budowlanego („GUNB”), do których to zwracano się o dodatkowe etaty i środki na zwiększenie wynagrodzeń obecnie zatrudnionych pracowników.

¹⁷ w 2015 r. 2.783 tys. zł, w 2016 r. 2.881 tys. zł, w 2017 r. 2.902 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 1.698 tys. zł.

¹⁸ w 2015 r. 2.783 tys. zł, w 2016 r. 2.884 tys. zł, w 2017 r. 2.902 tys. zł, w I półroczu 2018 r. 2.866 tys. zł.

Ponadto, w odniesieniu do wyposażenia, z uwagi na oszczędne i racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi większość sprzętu komputerowego będącego na stanie inspektoratu nie posiadała wersji PRO i nie współpracowała z serwerem sieciowym, co utrudniało prawidłową obsługę Inspektoratu.

(akta kontroli str. 148-160)

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora problemem był brak gwarancji bezpieczeństwa danych, a także możliwości uzupełniania poszczególnych baz danych i ewidencji przez różnych użytkowników komputerów, sporządzania w oparciu o nie analiz bądź informacji dla GUNB i innych organów. Bazy i ewidencje znajdowały się wyłącznie na twardym dysku jednego z komputerów, a komputery poszczególnych użytkowników nie były połączone wspólną siecią. Rozwiązaniem powyższego problemu, który należało uznać za niezbędny dla prawidłowego funkcjonowania WINB, byłoby zakupienie oprogramowania spełniającego potrzeby Inspektoratu w zakresie gromadzenia i przetwarzania informacji wymaganych przepisami prawa, a w jego następstwie, również budowa stosownej sieci i zakup sprzętu. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora zasadnym wydawać by się mogło, by system taki powstał na szczeblu centralnym i by poszczególne organy wojewódzkie mogły z niego korzystać, zasilając jego bazy i ewidencje, stosownymi danymi. Taki jednorodny system zapewniłby większe bezpieczeństwo i dostęp do gromadzonych danych, a także dawał możliwość jego rozbudowy w sytuacji zmiany przepisów prawa.

(akta kontroli str. 139-142)

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odstąpienia od przeprowadzenia kontroli lub zlecenia badań wyrobów budowlanych z uwagi na brak środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 139-142, 148-160)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA
CZĄSTKOWA

Organizacja Inspektoratu dostosowana była do zadań wyznaczonych w Prawie budowlanym i Regulaminie Organizacyjnym, jednak fluktuacja kadr i niewystarczająca liczba wykwalifikowanych pracowników, wynikająca z ograniczeń finansowych, nie sprzyjała prawidłowej realizacji zadań i obowiązków nałożonych na WINB. Ograniczone środki finansowe uniemożliwiały rozbudowę sieci informatycznej, niezbędnej do obsługi Inspektoratu. Pracownicy WINB wyposażeni byli w sprzęt, który jedynie w minimalny sposób umożliwiał realizację obowiązków służbowych. Wojewódzki Inspektor wielokrotnie podejmował stosowne działania, mające na celu pozyskanie dodatkowych środków. O zaistniałej sytuacji były informowane Urząd Wojewódzki i Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, do których zwracano się o dodatkowe etaty i środki na zwiększenie wynagrodzeń pracowników. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych efektów.

OBSZAR 2

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach.

Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach w Inspektoracie.

Opis stanu
faktycznego

W Inspektoracie nie było wydzielonej komórki organizacyjnej do rozpatrywania skarg i wniosków. Ze względu na różnorodną tematykę skarg składanych przez obywateli wszystkie wydziały brały udział w ich rozpatrywaniu, według swoich kompetencji. Rozpatrywaniem każdej skargi zajmował się imiennie wyznaczony pracownik. Skargi były wnoszone pisemnie, elektronicznie, bądź też ustnie do protokołu. Rejestr przyjęć interesantów był prowadzony przez wszystkich pracowników organu. Był on dostępny w sekretariacie Wojewódzkiego Inspektora w formie elektronicznej.

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęły łącznie 1.142 skargi¹⁹, rozpatrzono 1.130 skarg (98,9%), 12 pozostawiono bez rozpatrzenia z uwagi na niedostarczenie pisma precyzującego żądanie skarżącego (1,1%)²⁰.

Skargi i wnioski dotyczyły głównie: niezadowolonych z przebiegu prowadzonych postępowań administracyjnych przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w województwie łódzkim, bezczynności lub przewlekłości prowadzonych postępowań, niezadowolonych z pracy pracowników, braku reakcji i działania innych urzędów realizujących zadania nie należące w kompetencji WINB.

Na szybkość rozpatrywania spraw wpływ miały: wielowątkowość spraw, powodująca trudności w ustaleniu organów właściwych do ich rozpatrzenia, nieterminowość w udzielaniu odpowiedzi oraz przekazywaniu akt z jednostek powiatowych, niewystarczająca liczba merytorycznie przygotowanej kadry, mnogość skarg wnoszona przez pojedyncze osoby na bezczynność organu – w skrajnym przypadku dochodząca do 21 przez okres dwóch miesięcy, brak wzorów formularzy umożliwiających sprawne przyjęcie zgłoszenia, wzrost liczby wniosków o udostępnienie informacji publicznej.

Sposób rejestracji skarg i wniosków wpływających do WINB oraz przechowywania dokumentacji zapewniał, zgodnie z art. 254 k.p.a., łatwość kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Prowadzona przez WINB ewidencja skarg nie umożliwiała ustalenia, czy wszczynana była przez organ nadzoru budowlanego kontrola doraźna po wpłynięciu skargi.

W sekretariacie WINB prowadzony był monitoring skarg załatwianych przez komórki organizacyjne, polegający na kierowaniu przypomnień o zbliżającym się terminie udzielenia odpowiedzi do poszczególnych pracowników.

Za prowadzenie monitoringu załatwianych skarg odpowiedzialność ponosił kierownik Wydziału Inspekcji i Kontroli oraz kierownik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego.

(akta kontroli str. 104-127, 203-204, 392-395, 417-421)

W badanym okresie wydłużeniu uległ średni termin załatwiania skargi. Udział skarg załatwionych w terminie 1 miesiąca od dnia zarejestrowania wpływu obniżył się z 71,1% w 2015 r. do 45,1% w I półroczu 2018 r. Wzrósł udział skarg załatwionych w terminie od 1 do 2 miesięcy – z 24,8% do 48,4%, od 2 do 6 miesięcy – z 3,6% do 4,4%, pozostawionych bez rozpatrzenia – z 0,5% do 2,2%. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora weryfikacja informacji zawartych w treści skarg dokonywana była w oparciu o przedłożoną przez inwestora dokumentację procesu inwestycyjnego oraz lustrację w terenie.

(akta kontroli str. 219, 229-230, 271-279)

Skargi i wnioski wpływające do Inspektoratu selekcionowane były według właściwości organu nadzoru budowlanego, statusu prawnego skarżącego/wnioskodawcy, rodzaju i charakteru skargi/wniosku.

W przypadkach, gdy skargi/wnioski, właściwe rzeczowo Wojewódzkiemu Inspektorowi, dotyczyły: złego stanu technicznego obiektu budowlanego, zagrożenia bezpieczeństwa życia, mienia lub środowiska, realizacji inwestycji niezgodnie z wydanym pozwoleniem na budowę lub zgłoszeniem, realizacji robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia, użytkowania obiektu budowlanego bez pozwolenia, wszczynane były czynności kontrolne.

Ponadto każdorazowo wszczynano czynności kontrolne na wniosek inwestora w celu stwierdzenia prowadzenia budowy zgodnie z ustaleniami i warunkami pozwolenia na budowę (kontrola obowiązkowa), a także właściciela, zarządcy lub użytkownika obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia uszkodzeń w obiektach mogących spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi,

¹⁹ 391 w 2015 r., 328 w 2016 r., 332 w 2017 r., 91 w I półroczu 2018 r.

²⁰ 2 z 2015 r., 328 w 2016 r., 332 w 2017 r., 91 w I półroczu 2018 r.

bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a także sprawdzenia wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 148-160)

Zawiadomienia adresowane do skarżących o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy wskazane w art. 238 kpa.

(akta kontroli str. 229-230)

Spośród zaewidencjonowanych i rozpatrzonych przez WIK w badanym okresie 39 skarg związanych z prowadzeniem robót budowlanych oraz utrzymaniem obiektów budowlanych, czynności kontrolne w terenie (kontrole doraźne) wszczęte zostały w przypadku 24 spraw, w których zasadne było przeprowadzenie kontroli doraźnej (61,5%). W przypadku pozostałych 15 skarg postępowanie wyjaśniające nie uzasadniało przeprowadzenia kontroli w terenie.

Dla powyższych 24 spraw średni czas wszczęcia czynności weryfikacyjnych wyniósł 12 dni od daty wpływu skargi, wszczęcia kontroli – 40 dni, rozpatrzenia skargi – 48 dni. Czasokres wszczęcia czynności weryfikacyjnych, wszczęcia kontroli oraz rozpatrzenia skargi uzależniony był od możliwości kadrowych Inspektoratu.

Najdłuższy czas rozpatrzenia skargi (247 dni) i wszczęcia kontroli (260 dni) dotyczył skargi wniesionej przez GDDKiA w 2015 r. na inwestora zjazdu z autostrady w Gaszynie. Wydłużony okres rozpatrywania skargi spowodowany był prowadzonym postępowaniem administracyjnym przez zarządcę drogi, postępowaniem sądowym w sprawie odmowy wydania zezwolenia na lokalizację zjazdu indywidualnego z drogi krajowej prowadzonym przez Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) oraz prowadzonym postępowaniem dowodowym. Skarżący poinformowany został o przedłużeniu terminu rozpatrzenia skargi.

W badanych skargach nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionej zwłoki/opieszałości we wszczynaniu kontroli na podstawie pozyskanych informacji ze skarg lub wniosków. Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej kierownik Wydziału Inspekcji i Kontroli każdorazowo weryfikował wykonanie nałożonych na inwestora obowiązków oraz podejmował przewidziane prawem czynności egzekucyjne.

W jednym przypadku skarżącemu nie udzielono odpowiedzi, co spowodowane było niedopatrzeniem pracownika.

(akta kontroli str. 240, 296-298, 392-395)

W badanym okresie wniesiono łącznie 3.199 skarg, zażaleń i odwołań od decyzji organów pierwszej instancji²¹, w tym 1.557 odwołań²², 1.066 zażaleń²³ i 566 skarg²⁴. Zasadnie wniesionych zostało 68,3% odwołań (1.077), 73,1% zażaleń (779) oraz 21,4% skarg (119). Od decyzji wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora, jako organu pierwszej instancji wniesiono łącznie 57 odwołań i zażaleń²⁵, w tym 44 odwołania²⁶ oraz 13 zażaleń²⁷. Udział zasadnie wniesionych w badanym okresie 17 odwołań²⁸ i 4 zażaleń²⁹ od decyzji Wojewódzkiego Inspektora wyniósł 36,8% i miał tendencję malejącą³⁰.

(akta kontroli str. 131-132, 190, 201-202)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

²¹ 904 w 2015 r., 973 w 2016 r., 910 w 2017 r. i 412 w I półroczu 2018 r.

²² 403 w 2015 r., 493 w 2016 r., 475 w 2017 r. i 206 w I półroczu 2018 r.

²³ 314 w 2015 r., 309 w 2016 r., 299 w 2017 r. i 144 w I półroczu 2018 r.

²⁴ 187 w 2015 r., 171 w 2016 r., 136 w 2017 r. i 62 w I półroczu 2018 r.

²⁵ 12 w 2015 r., 22 w 2016 r., 13 w 2017 r. i 10 w I półroczu 2018 r.

²⁶ 10 w 2015 r., 19 w 2016 r., 8 w 2017 r. i 7 w I półroczu 2018 r.

²⁷ 2 w 2015 r., 3 w 2016 r., 5 w 2017 r. i 3 w I półroczu 2018 r.

²⁸ 7 w 2015 r., 6 w 2016 r., 2 w 2017 r., 2 w I półroczu 2018 r.

²⁹ 2 w 2016 r. i 2 w I półroczu 2018 r.

³⁰ 58,3% w 2015 r., 36,4% w 2016 r., 15,4% w 2017 r., 40,0% w I półroczu 2018 r.

**OCENA
CZĄSTKOWA**

Inspektorat prawidłowo reagował na doniesienia o nieprawidłowościach kierowanych do niego w formie skarg i wniosków. Na podstawie badanej próby 24 spraw (100% spraw, w których przeprowadzono kontrolę) stwierdzono, że czynności kontrolne i egzekucyjne podejmowano niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach. Dokonywano także bieżącej analizy wykonania obowiązków nałożonych na inwestorów. Sposób rejestracji skarg i wniosków oraz prowadzenia dokumentacji spełniał wymogi określone w przepisach prawa.

OBSZAR 3

3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.

3.1 Plan kontroli prowadzonych przez Inspektorat.

**Opis stanu
faktycznego**

Coroczne plany kontroli sporządzane były w oparciu o wytyczne przekazywane przez GINB, opracowane na podstawie prowadzonej w GUNB analizy i oceny wyników realizacji zadań ustawowych.

W Inspektoracie nie dokonywano rozpoznania obszarów ryzyka i w konsekwencji plany kontroli nie uwzględniały wyników analizy ryzyka. Przy przygotowywaniu planów kontroli posilkowano się wynikami przeprowadzonych kontroli z lat ubiegłych oraz analizą skarg.

Plany nie były uzgadniane z właściwymi obszarowo organami administracji architektoniczno-budowlanej lub innymi organami kontrolnymi.

Zbiorcze plany kontroli opiniowane były przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 3 ustawy o wyrobach budowlanych.

Plany kontroli przewidywały w badanym okresie wykonanie łącznie 898 kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu objętych ustawą o wyrobach budowlanych³¹, 274 kontroli u podmiotów wprowadzających wyroby budowlane do obrotu³², 67 kontroli u producentów lub importerów³³, 207 kontroli u sprzedawców³⁴, 78 kontroli obiektów budowlanych³⁵, 128 kontroli utrzymania obiektów budowlanych³⁶.

Według Wojewódzkiego Inspektora planując kontrole nie można było przewidzieć rodzaju oraz liczby inwestycji, które mogły być realizowane w roku objętym planem kontroli. W związku z powyższym organ nie mógł zaplanować wiarygodnej liczby kontroli budowy nie mając wiedzy, kiedy i jakie inwestycje zostaną rozpoczęte. Czynności kontrolne na budowach prowadzone były na bieżąco i uzależnione były od liczby oraz rodzaju złożonych przez inwestora zawiadomień o zamiarze rozpoczęcia budowy.

(akta kontroli str.64-127, 143-144, 148-160)

W planach kontroli WIK na lata 2015-2016 zapisano opracowanie procedur i standardów kontroli, zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁷. Takich procedur i standardów nie opracowano w WINB. Zostały one uznane przez Wojewódzkiego Inspektora za zbędne, bowiem pracownicy delegowani do przeprowadzenia kontroli posiadali umiejętności, doświadczenie zawodowe, a także cechy osobowościowe uprawniające ich do stosowania obowiązujących przepisów.

Plany kontroli nie zawierały wspólnych przedsięwzięć kontrolnych z organami administracji architektoniczno-budowlanej i takie przedsięwzięcia nie były w badanym okresie realizowane.

³¹ 236 w latach 2015-2017 i 190 w 2018 r.

³² 70 podmiotów w 2015 r., 72 – w 2016 r. i 2017 r., 60 w 2018 r.

³³ 23 w 2015 r., 20 w 2016 r., 16 w 2017 r., 8 w 2018 r.

³⁴ 47 w 2015 r., 52 w 2016 r., 56 w 2017 r., 52 w 2018 r.

³⁵ 14 w 2015 r. i 2016 r., 26 w 2017 r., 24 w 2018 r.

³⁶ 26 w 2015 r. i 2016 r., 40 w 2017 r., 36 w 2018 r.

³⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 185 poz. 1092.

Inspektorat nie przeprowadzał analiz prawidłowości funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej i pinbów.

(akta kontroli str. 64-93, 148-160, 233-238)

WINB nie posiadał bazy danych zawierającej wykaz wszystkich obiektów budowlanych z terenu województwa łódzkiego, będących we właściwości rzeczowej organu.

Prowadził w formie elektronicznej ewidencję zawiadomień o kontrolach obiektów budowlanych, tj. budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² podlegających obowiązkowi kontroli okresowej, co najmniej dwa razy w roku. Ewidencja ta aktualizowana była po uzyskaniu informacji o oddaniu do użytkowania nowego obiektu budowlanego, którego parametry charakterystyczne wypełniały zapisy art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, bądź też o rozbiórce obiektu, który był zaewidencjonowany w bazie.

Ponadto Inspektorat corocznie zbierał od zarządców oraz właścicieli obiektów informacje dotyczące oceny stanu bezpieczeństwa budowli piętrzących wodę na terenie województwa łódzkiego, analizowane i ewidencjonowane w formie elektronicznej.

W ocenie Wojewódzkiego Inspektora posiadanie tych ewidencji przyczyniało się do ustalania planów kontroli Inspektoratu oraz pozwalało na stałe monitorowanie liczby i rodzajów wskazanych obiektów, a także instalacji pozostających na ich wyposażeniu na terenie województwa łódzkiego.

W przypadku prowadzenia przez WINB postępowania administracyjnego, bądź podjęcia czynności inspekcyjno-kontrolnych, wykorzystywana była informacja z baz danych prowadzonych przez inne podmioty, o ile dostęp do nich był nieograniczony oraz powszechnie dostępny na stronie internetowej.

Dotyczyło to np. „Bazy wypoczynku” prowadzonej przez Ministerstwo Edukacji Narodowej, zawierającej obiekty letniego i zimowego wypoczynku dzieci w celu zapewnienia ich bezpieczeństwa.

(akta kontroli str. 149-160)

Stosownie do art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego, Inspektorat prowadził w wersji papierowej ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych wskazanych w §§ 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³⁸.

W ewidencji tej, z uwagi na niedobory kadrowe, nie odnotowano pozwoleń na budowę z 2018 r., czy dat rozpoczęcia budowy, zawiadomienia o zakończeniu budowy, złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie, wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, kontroli decyzji na użytkowanie.

(akta kontroli str. 56-63)

Stosownie do postanowień art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, WIK prowadził ewidencję, w formie elektronicznej, decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz inwestorów. Spośród wybranych z ewidencji czterech zawiadomień z 2014 r. o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych zgodnie z treścią udzielonego pozwolenia na budowę, w dwóch przypadkach, ze względu na przeoczenie, w ewidencji nie odnotowano otrzymanych zawiadomień o zakończeniu budowy wraz z wolą oddania wybudowanego obiektu do użytkowania.

W przypadku inwestycji realizowanej na podstawie zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych, prowadzona ewidencja zawiadomień o zakończeniu budowy nie

³⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1130.

umożliwiała ustalenia, czy rozpoczęcie budowy obiektu budowlanego zgłoszone zostało wcześniej organowi nadzoru budowlanego.

W toku kontroli NIK ustalono, że WINB nie posiadał m.in. dokumentu potwierdzającego zakończenie inwestycji realizowanej przez Wójta Gminy Rogów na podstawie pozwolenia na budowę z dnia 9 października 2014 r. Na podstawie informacji uzyskanej przez NIK od Wójta Gminy Rogów ustalono, że inwestycja ta zakończona została w dniu 10 października 2014 r., o czym WINB nie został poinformowany.

W związku z powyższym Wojewódzki Inspektor zapowiedział kontrolę robót budowlanych zrealizowanych przez Gminę Rogów na dzień 10 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 241-270, 283-293, 334-335, 355)

Prawidłowość funkcjonowania powiatowych organów nadzoru budowlanego analizowana była przez WINB na podstawie postępowań odwoławczych i zażaleniowych oraz kontroli przeprowadzonych w badanym okresie.

W postępowaniach tych oceniano prawidłowość i rzetelność prowadzonego postępowania administracyjnego, a w konsekwencji zgodność z prawem wydanych rozstrzygnięć.

W przypadkach ujawnienia przez WINB pozwoleń na budowę dotkniętych kwalifikowanymi wadami skutkującymi koniecznością uruchomienia postępowań nadzwyczajnych zawiadamiany był Wojewoda Łódzki, celem ich weryfikacji w trybie nadzoru.

(akta kontroli str. 148-160)

Celem przeciwdziałania stwierdzonym nieprawidłowościom w funkcjonowaniu organów nadzoru budowlanego WINB, po przeprowadzeniu kontroli, wydawał zalecenia pokontrolne oraz prowadził szkolenia, na których analizowano popełniane uchybienia.

W badanym okresie dla pracowników własnych oraz powiatowego nadzoru budowlanego zorganizowano łącznie 6 szkoleń z zakresu przepisów Prawa budowlanego, ustawy o wyrobach budowlanych, kpa.

(akta kontroli str. 294-295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie planowania kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Inspektoracie nie dokonywano rozpoznania obszarów ryzyka, stanowiącego podstawę planowania postępowań kontrolnych. Przykładowo, nie analizowano posiadanych ewidencji pod kątem upływu terminu ważności pozwoleń na budowę. Według Wojewódzkiego Inspektora, wynikało to z uwarunkowań kadrowych oraz finansowych.

(akta kontroli str.64-127, 143-144, 148-160)

NIK wskazuje, że rozpoznanie obszarów ryzyka w działalności nadzorczej organów nadzoru budowlanego ogranicza niebezpieczeństwo wystąpienia niekorzystnych zdarzeń w przyszłości, z którym można się uporać, przynajmniej przez obiektywne przewidywanie na podstawie wyników historycznych lub poprzez efekt uśrednienia w dużej próbie.

2. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była nierzetelnie, z naruszeniem wymogów określonych w art. 84 ust. 6 Prawa budowlanego oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Zgodnie z tymi wymogami ewidencja powinna zawierać w szczególności m.in. niezbędne dane pochodzące ze składanych zawiadomień i decyzji, zaś wpisy do księgi powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane

dokonanie odpowiedniego wpisu. W ewidencji prowadzonej w Inspektoracie ostatnie wpisy dotyczące pozwolenia na budowę pochodziły z 2017 r. Nie odnotowywano w niej dat rozpoczęcia budowy, zawiadomienia o zakończeniu budowy, złożenia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie, wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, kontroli decyzji na użytkowanie.

Według wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora nieprawidłowości w prowadzeniu wymaganej ewidencji spowodowane były koniecznością realizacji zwiększającej się ilości zadań statutowych, ograniczeniami kadrowymi oraz zaprowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie elektronicznej, dającej możliwość szybszego wyszukiwania niezbędnych danych. Ponadto w przypadku inwestycji wieloobektowych, gdzie pozwolenie na budowę dotyczyło kilku, a nawet kilkudziesięciu obiektów budowlanych, brak było możliwości właściwego prowadzenia księgi zgodnie z treścią rozporządzenia.

(akta kontroli str. 56-63, 148-160, 191-200)

3. W Inspektoracie nierzetelnie prowadzono ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej. Na cztery losowo wybrane zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych w dwóch przypadkach w ewidencji tej nie odnotowano otrzymanych zawiadomień o zakończeniu budowy wraz z wolą oddania wybudowanego obiektu do użytkowania. W przypadku inwestycji realizowanych na podstawie zgłoszenia budowy, prowadzona ewidencja nie dawała możliwości ustalenia, czy wybudowany obiekt został oddany do użytkowania.

Wg złożonych w tej sprawie wyjaśnień prowadzona ewidencja jest stale rozwijana, ale z uwagi na ograniczenia związane z infrastrukturą informatyczną proces jej budowy nie został zakończony.

(akta kontroli str. 241-270, 283-293, 334-335, 355)

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie usprawiedliwiają w pełni nierzetelnego prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej. Dla prawidłowości planowania oraz przeprowadzania kontroli istotnym jest aby przedmiotowe ewidencje odzwierciedlały stan faktyczny.

3.2 Kontrole przeprowadzone przez Inspektorat.

Opis stanu
faktycznego

WINB przeprowadził w badanym okresie łącznie 446 kontroli (bez kontroli obowiązkowych), w tym 379 kontroli planowych (85,0% planu) oraz 67 kontroli doraźnych (15,0%).

Spośród kontroli doraźnych dwie przeprowadzone zostały w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich (skargi) oraz 22 w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów.

WKWB przeprowadził 294 kontrole wyrobów budowlanych u producentów oraz importerów i sprzedawców, przekraczając zaplanowaną liczbę kontroli o 7,3% (274) – w 2015 r. 85 kontroli, w 2016 r. 92, w 2017 r. 86, w I półroczu 2018 r. 31 kontroli.

WIK przeprowadził 152 kontrole budów i utrzymania obiektów budowlanych, wykonując 73,8% zaplanowanej liczby kontroli (206) - w 2015 r. wykonano 11 kontroli (plan 40), w 2016 r. 29 (plan 40), w 2017 r. 70 (plan 66), w I półroczu 2018 r. 42 kontrole (plan 60). Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że wynikało to z trudności w zapewnieniu pełnej obsady etatowej, spowodowanej niedoszacowaniem poziomu wynagrodzeń w stosunku do oczekiwań kandydatów.

(dowód: akta kontroli str. 64-99, 128, 150, 218)

Liczba kontroli przypadająca na jednego kontrolera zwiększyła się z 7,20 w 2014 r. do 10,4 w 2017 r., tj. o 44,4%, w tym:

- w WKWB zmniejszyła się z 15,7 kontroli w 2014 r. do 12,3 w 2017 r., tj. o 21,7%,
- w WIK wzrosła z 1,55 do 8,75 kontroli w 2017 r., tj. ponad pięciokrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 128, 218)

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora zmiany w liczbie kontroli przypadających na jednego kontrolera wynikały ze wzrostu ilości zadań kontrolnych, fluktuacji kadrowej, zmian przepisów prawa wydłużających procedury kontrolne³⁹.

(dowód: akta kontroli str. 205-209)

Liczba spraw wszczętych i zakończonych w badanym okresie wyniosła 1.031⁴⁰ i zmniejszyła się z 351 w 2015 r. do 233 w 2017 r. W pierwszym półroczu 2018 r. wyniosła 106 spraw.

Liczba spraw przypadających na jednego kontrolera zmniejszyła się z 39 w 2015 r. do 29 w 2017 r. Na koniec I półrocza 2018 r. wyniosła 14 spraw.

(akta kontroli str. 130)

W badanym okresie WINB nie przeprowadzał kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej (opisano w punkcie 3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), pomimo ujęcia w planie kontroli na 2017 r. jednej kontroli powiatowego organu architektoniczno-budowlanego. W związku z tym nie nakładał kar na organy administracji za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę, w trybie art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego.

Inspektorat przeprowadził w badanym okresie 10 kontroli powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego⁴¹, tj. 41,7% działających na terenie WINB organów nadzoru budowlanego (24), przekraczając zaplanowaną liczbę kontroli (siedem kontroli). Dwa projekty wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano negatywną ocenę, przekazano do skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w dniach 27 i 28 listopada 2018 r., przy czym kontrole zakończono ponad rok wcześniej – 23 listopada 2017 r. WINB nie przeprowadził także kontroli sprawdzających.

Dwie kontrole przeprowadzone zostały w trybie doraźnym, osiem kontroli w trybie zwykłym lub uproszczonym, w zakresie m.in. oceny prowadzenia postępowań administracyjnych, prawidłowości prowadzenia rejestrów i dziennika korespondencji. Według Wojewódzkiego Inspektora znacząca liczba przeprowadzonych kontroli organów nadzoru stopnia powiatowego realizowana była na wniosek GINB i dotyczyła najczęściej zbadania prawidłowości prowadzenia konkretnego postępowania administracyjnego. Wąski zakres objęty kontrolą nie uzasadniał konieczności podjęcia czynności kontrolnych w postaci kontroli sprawdzającej.

(akta kontroli str. 104-127, 148-149, 231-239, 271-279, 402-407)

WINB nie określił szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli organów nadzoru szczebla powiatowego oraz wzorów protokołów kontrolnych i sposobu ich sporządzania.

(akta kontroli str. 148-160)

Ogółem siedmiu spośród ośmiu pracowników merytorycznych WINB miało upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W badanym okresie wystawiono pięć mandatów na łączną kwotę 1.300 zł⁴².

Najwyższy mandat, w kwocie 500 zł, nałożony został w dniu 10 kwietnia 2018 r. na kierownika budowy peronu w Piotrkowie Trybunalskim, za niezarejestrowanie oraz nieopieczutowanie przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej dziennika budowy.

(akta kontroli str. 104-127, 175-176, 228, 326)

³⁹ Od 2016 r. obowiązek publikacji sprawozdań z wynikami badań na stronach GUNB, od 2017 r. obowiązek nakładania kar na producentów wyrobów budowlanych niepełniających wymagań przepisów prawa.

⁴⁰ 351 w 2015 r., 341 w 2016 r., 233 w 2017 r. oraz 106 w I półroczu 2018 r.

⁴¹ Odpowiednio: po 2 w 2015 r., 2016 r. i I półroczu 2018 r. oraz 4 w 2017 r.

⁴² Odpowiednio: 2 na kwotę 400 zł w 2016 r., 3 na kwotę 900 zł w I półroczu 2018 r.

Inspektorat nie przeprowadzał kontroli mających na celu sprawdzenie, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeniem budowy, lub zawiadomieniem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Powyższe wynikało z braku wiedzy organu nadzoru budowlanego, co do samowolnego rozpoczęcia i wykonywania robót budowlanych, ich lokalizacji oraz zakresu.

W przypadku skargi, wniosku lub pisma o podejrzeniu wykonywania robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia, mieszczących się w kompetencji WINB, uruchamiana była kontrola sprawdzająca zasadność przedstawionych zarzutów.

(akta kontroli str. 191-199)

W badanym okresie Inspektorat przeprowadził 48 kontroli budowy w trakcie jej realizacji, których wybór był wynikiem analizy treści pozwolenia na budowę, zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych oraz planu kontroli.

Przy wyborze kontrolowanej inwestycji kierowano się jej rodzajem, zakresem, a także występującym czynnikiem społecznym oraz złożonymi skargami.

Podstawowym celem kontroli budowy było sprawdzenie czy wykonywane roboty budowlane były realizowane zgodnie z warunkami udzielonego pozwolenia na budowę oraz zatwierdzonym projektem budowlanym, osoby powołane do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych na budowie posiadają właściwe uprawnienia budowlane w zakresie robót, które nadzorują lub wykonują, jest prowadzona na budowie przez inspektora nadzoru inwestorskiego kontrola stosowania wyrobów budowlanych. Inwestor był powiadamiany o terminie przeprowadzenia kontroli.

Sprawdzenie 20 losowo wybranych zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z lat 2017-2018 (I półrocze), dla których wymagane było pozwolenie na budowę, potwierdziło dokonywanie weryfikacji i kompletność dokumentacji przyjętej przez WINB od inwestora, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt. 1 do 3 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 191-200, 299-325, 396)

W ewidencji WINB zarejestrowane były m.in. 94 pozwolenia na budowę z 2014 r., dla których nie dokonano zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych. W tych przypadkach WINB nie dokonywał porównania dat powiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z datami zgłoszeń/pozwoleń na budowę. Powyższe spowodowane było uwarunkowaniami kadrowymi.

W jednym przypadku ujawniony w toku prowadzonego postępowania administracyjnego, na podstawie wpisu w dzienniku budowy, przypadek przekroczenia przez inwestora trzyletniego terminu rozpoczęcia robót budowlanych, zgłoszony został Wojewodzie Łódzkiemu.

Na podstawie zawiadomienia WINB z dnia 28 września 2018 r. Wojewoda Łódzki wszczął postępowanie wobec Gminy Stryków w sprawie wygaszenia decyzji z 2015 r. na budowę kanalizacji deszczowej rozpoczętej po upływie terminu określonego w art. 37 ust. 1 Prawa budowlanego. Wszczęte przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie umorzone zostało decyzją Wojewody Łódzkiego z dnia 29 października 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 148-160, 185-187, 241-270, 397-401)

Według szacunków WINB w badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło 2.459 zawiadomień o zamiarze rozpoczęcia robót budowlanych, z czego 1.006 zawiadomień (40,9%) zgodnie z treścią udzielonego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia wykonania robót budowlanych wymagało oddania obiektu budowlanego do użytkowania⁴³.

⁴³ 327 w 2015 r., 297 w 2016 r., 274 w 2017 r., 108 w I półroczu 2018 r.

Inwestorzy łącznie w 581 przypadkach (57,8% zawiadomień wymagających oddania obiektu budowlanego do użytkowania) wyrazili wolę oddania do użytkowania obiektu budowlanego w formie wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy⁴⁴.

Inspektorat nie przeprowadzał kontroli rozpoczętych przed laty inwestycji wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy, a niezgłoszonych do WINB.

Dotyczyło to między innymi 94 inwestycji, tj. 29,0% robót budowlanych, których zamiar rozpoczęcia zgłoszono w 2014 r., a wymagających, zgodnie z treścią udzielonego pozwolenia lub zgłoszenia wykonywania robót budowlanych, oddania do użytkowania.

(akta kontroli str. 239, 241-270)

Kontrola 40 dokumentacji zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego potwierdziła, że wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane były po uprzednim przeprowadzeniu kontroli w terenie.

Wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zawierały wymagane załączniki wymienione w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego.

Kontrolerzy WINB przeprowadzając czynności kontrolne obejmowali sprawdzeniem zakres wskazany w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego.

Dokonując obowiązkowej kontroli WINB dochował 21 dniowego terminu wskazanego w art. 59 c ust. 1 Prawa budowlanego. W czterech przypadkach, od jednego do czterech dni, przekroczony został 7 dniowy termin na doręczenie wezwania z terminem obowiązkowej kontroli - w 2015 r. w jednym przypadku, w 2016 r. w dwóch i w 2018 r. w jednym, co nie miało wpływu na bieg postępowania administracyjnego.

(akta kontroli str. 177-184, 205-209)

Stosownie do postanowień art. 59c ust. 2 Prawa budowlanego w obowiązkowej kontroli budowy uczestniczył inwestor.

W skład dwuosobowych ekip kontrolnych WINB wchodził wyłącznie inspektorzy zatrudnieni w WINB, legitymujący się stosownym upoważnieniem Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W przypadku 20 kontroli (50%) w dwuosobowej ekipie kontrolnej uczestniczył inspektor WINB nieposiadający uprawnień budowlanych, wynikających z postanowień zapisów art. 59e Prawa budowlanego.

Uczestnictwo tych osób w czynnościach kontrolnych spowodowane było niedostateczną liczbą zatrudnionych pracowników i według Wojewódzkiego Inspektora było akceptowane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 177-184, 205-209)

Wydawane decyzje uzasadniane były w sposób umożliwiający sprawdzalność motywów postępowania. Nie stwierdzono przypadków odmiennego rozstrzygnięcia podobnych spraw, czy załatwiania w niewłaściwej kolejności.

Według wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora każda sprawa administracyjna miała charakter indywidualny. W przypadkach odmowy przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w sytuacji braku m.in. zlewozmywaka w kuchni, czy umywalki w łazience w nowo wybudowanych mieszkaniach, kluczowym dokumentem mającym wpływ na rozstrzygnięcie postępowania administracyjnego było pozwolenie na budowę oraz zaprojektowane rozwiązania techniczne.

W czterech przypadkach udzielając inwestorowi pozwolenia na użytkowanie WINB, stosownie po postanowień art. 59 ust. 2 Prawa budowlanego, uzależnił wydanie pozwolenia od wykonania w oznaczonym terminie określonych robót budowlanych.

⁴⁴ 223 w 2015 r., 210 w 2016 r., 125 w 2017 r., 23 w I półroczu 2018 r.

Przeprowadzone lustracje potwierdziły wykonanie nałożonych na inwestorów obowiązków w całości.

Protokoły pokontrolne zostały sporządzone zgodnie ze wskazaniem art. 59d Prawa budowlanego oraz ze wzorem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli.

Osoby podejmujące decyzje nie prowadziły działalności gospodarczej.

(akta kontroli str. 175-184, 205-209, 271-279)

W badanym okresie Inspektorat wydał osiem decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie z uwagi na odstępstwa od projektu technicznego lub pozwolenia na budowę⁴⁵. W przypadku siedmiu decyzji nie zachodziły przesłanki wszczęcia postępowania naprawczego w trybie art. 51 Prawa budowlanego. W jednym przypadku wszczęte zostało z urzędu postępowanie administracyjne naprawcze zakończone wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli str. 205-209)

Inspektorat nie opracował procedur mających na celu wykrywanie i likwidowanie zjawiska samowoli budowlanej.

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora brak takich procedur wynikał z szerokiego zakresu spraw podlegających nadzorowi WINB oraz charakteru inwestorów, będących w przeważającej części podmiotami publicznymi, dla których brak pozwolenia na budowę lub realizacji inwestycji bez wymaganego pozwolenia na budowę, bądź zgłoszenia był zjawiskiem marginalnym.

Ze względu na deficyt pracowników dysponujących uprawnieniami budowlanymi, Inspektoratowi z trudem udaje się realizować na przeciętnym poziomie wykrywalność samowoli budowlanych i działania te nie były priorytetem w działalności WINB.

(akta kontroli str. 191-200)

W przypadku stwierdzenia wybudowania obiektów budowlanych bez zezwolenia na budowę lub zgłoszenia Inspektorat wydawał decyzję rozbiórki lub wdrażał procedurę legalizacyjną.

W badanym okresie Inspektorat wydał trzynaście decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego, od których złożono jedenaście odwołań do GINB.

Organ II instancji podtrzymał siedem rozstrzygnięć wydanych przez WINB oraz uchylił w całości lub części cztery rozstrzygnięcia przekazując sprawę do ponownego rozpatrzenia.

WINB po przeprowadzeniu ponownego postępowania administracyjnego w jednym przypadku odstąpił od nakazu rozbiórki wydając pozwolenie na użytkowanie oraz w jednym przypadku umorzył postępowanie w sprawie rozbiórki. Spośród jedenastu decyzji rozbiórkowych wykonano osiem decyzji (72,7%), a ich realizacja potwierdzona została oględzinami w terenie.

Nie wykonano trzech rozbiórek:

- kolektora kanalizacji sanitarnej nakazanego decyzją z dnia 8 października 2015 r., podtrzymaną decyzją GINB z 16 grudnia 2015 r. i WSA z dnia 18 stycznia 2017 r., z uwagi na złożenie skargi kasacyjnej do NSA (sprawa w toku),
- linii światłowodowej nakazanej decyzją z dnia 11 stycznia 2016 r., uchyloną przez GINB w dniu 9 marca 2016 r., z uwagi na możliwość przeprojektowania i zalegalizowania inwestycji. Według stanu na dzień zakończenia kontroli prowadzone było postępowanie administracyjne w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie wybudowanego obiektu,
- zbiornika wodnego w Pątnowie nakazanego decyzją z dnia 29 grudnia 2017 r., podtrzymaną decyzją GINB z dnia 26 lutego 2018 r. Oględziny przeprowadzone

⁴⁵ Odpowiednio: 6 decyzji w 2015 r. oraz po 1 decyzji w 2016 i 2017 r.

w dniu 13 listopada 2018 r. potwierdziły niewykonanie nałożonego na właściciela gruntu obowiązku. Pismem z dnia 29 listopada 2018 r. właściciel nieruchomości został upomniany oraz uprzedzony o wszczęciu postępowania egzekucyjnego w przypadku niewykonania nałożonego obowiązku po upływie siedmiu dni od doręczenia upomnienia.

W okresie objętym kontrolą WINB nie wydawał postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych.

(akta kontroli str. 55, 134-138, 191-200, 211-214, 327-331, 408)

Wysokość orzeczonych przez WINB opłat legalizacyjnych zamknęła się w badanym okresie kwotą 600 tys. zł i dotyczyła wyłącznie 2015 r., bowiem w latach 2016-2018 (I półrocze) opłaty legalizacyjne nie były przez Inspektorat orzekane.

Opłaty te nie zostały wyegzekwowane, gdyż w jednym przypadku inwestor odstąpił od zamiaru legalizacji samowoli budowlanej dokonując rozbiórki obiektu budowlanego, w dwóch przypadkach, po nie zalegalizowaniu samowoli budowlanej, wydane zostały, zgodnie z art. 49 ust. 3 Prawa budowlanego, decyzje nakazujące rozbiórkę obiektu budowlanego. W jednym przypadku oględziny potwierdziły wykonanie rozbiórki, w drugim przypadku trwa postępowanie kasacyjne.

(akta kontroli str. 104-127, 332-333)

W Inspektoracie nie opracowano i nie wdrożono procedur dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych ukierunkowanych na stan starej/zabytkowej zabudowy oraz budynków mieszkalnych, z tzw. wielkiej płyty, a zagadnienia te nie były przedmiotem kontroli WINB.

Według Wojewódzkiego Inspektora obiekty budowlane mieszczące się w pojęciu tzw. starej zabudowy oraz budynki mieszkalne z tzw. wielkiej płyty w zdecydowanej większości nie należały do właściwości WINB, o której mowa w art. 82 ust. 1 Prawa budowlanego.

W przypadku stwierdzenia podczas prowadzonych postępowań zabytkowego charakteru obiektu budowlanego niezwłocznie informowany był właściwy urząd ochrony zabytków. Dotyczyło to dwóch postępowań obejmujących budynek dworca i wieży ciśnień w Wieruszowie.

(akta kontroli str. 191-200)

Stosownie do zapisów art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego, Inspektorat działając na podstawie art. 61 § 4 kpa wszczynał z urzędu postępowania administracyjne w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącego spowodować zagrożenie życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska, a następnie wydawał decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

W badanym okresie WINB przeprowadził dwadzieścia postępowań administracyjnych w zakresie stanu technicznego obiektu budowlanego, z czego pięć postępowań zakończyło się wykonaniem obowiązków przez zarządcę obiektu budowlanego. W pozostałych przypadkach postępowania administracyjne nie zostały zakończone.

(akta kontroli str. 191-200)

Kontrola 18 postępowań wszczętych w badanym okresie w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego wykazała, że weryfikacja wykonania nałożonego na właściciela obiektu budowlanego obowiązku dokonywana była podczas inspekcji przeprowadzanej w terminie miesiąca od daty wskazanej w decyzji lub wcześniejszego powiadomienia o wykonaniu obowiązku.

W jednym przypadku (w dniu 30 października 2018 r.), inspekcja nie potwierdziła wykonania nałożonego obowiązku. Właściciel obiektu ukarany został upomnieniem wraz z pouczeniem o wszczęciu postępowania egzekucyjnego w przypadku nie wykonania nałożonego obowiązku w ciągu siedmiu dni od daty doręczenia upomnienia. W 16 postępowaniach kolejne czynności w sprawie podejmowano bez

zbędnej zwłoki. W dwóch przypadkach wystąpiły przerwy w prowadzeniu postępowania, wynoszące 15 miesięcy w przypadku zapory czołowej zbiornika wodnego „Jeziorsko” oraz pięciu lat w przypadku wału przeciwpowodziowego na rzece Warcie.

W badanym okresie nie odnotowano przypadków przesłania do WINB przez właściciela, zarządcę lub użytkownika obiektu budowlanego, w trybie art. 70 ust. 2 Prawa budowlanego, kopi protokołu kontroli obiektu budowlanego i Inspektorat nie podejmował czynności kontrolnych w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków, o których mowa w art. 70 ust. 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 191-200, 396)

Terminowość wydawania przez Wojewódzkiego Inspektora decyzji w postępowaniach odwoławczych w okresie od 1 lipca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. była przedmiotem kontroli służb Wojewody Łódzkiego.

Kontrolą objęto 93 postępowania administracyjne stanowiące ok. 10% wszystkich prowadzonych postępowań. W przypadku 11 rozstrzygnięć uchybiono terminowi określonemu w art. 35 § 3 kpa (od 1 do 75 dni). W 10 spośród 13 zawiadomień sporządzonych w oparciu o art. 36 kpa o nowym terminie załatwienia sprawy nie wskazano terminu jej załatwienia.

Kontrola pozytywnie z nieprawidłowościami oceniła działalność Inspektoratu w badanym zakresie.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 16 stycznia 2017 r. Wojewoda Łódzki wniósł o przestrzeganie w prowadzonych postępowaniach administracyjnych terminu określonego w art. 35 § 3 kpa oraz bezwzględne stosowanie art. 36 § 1 kpa.

(akta kontroli str. 365-369)

Kompleksowa kontrola realizacji zadań przez WINB w latach 2012-2014 (do końca kwietnia) przeprowadzona została przez GINB w 2014 r.

Kontrola pozytywnie z nieprawidłowościami oceniła działalność Wojewódzkiego Inspektora.

Negatywnie ocenione zostały:

- działania w obszarze utrzymania obiektów budowlanych, w tym podejmowanie w niewystarczającym stopniu działań kontrolnych stanu technicznego obiektów budowlanych,
- planowanie i realizacja działalności inspekcyjno-kontrolnej, m.in. z powodu niepełnej realizacji planów kontroli, braku funkcji kontrolnej wobec organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz niepełnej realizacji tej funkcji wobec organów nadzoru budowlanego (niewielka liczba kontroli przeprowadzonych wyłącznie w trybie uproszczonym).

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 lipca 2015 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zalecił, m.in.:

- rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- prowadzenie wykazu obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, zgodnie z zaleceniami GINB zawartymi w piśmie z dnia 23 lipca 2007 r.,
- zwiększenie, w miarę możliwości, działań podejmowanych z własnej inicjatywy w obszarze kontroli legalności robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych,
- zintensyfikowanie działalności kontrolnej w stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz stosowanie uproszczonego trybu kontroli jedynie w przypadkach wystąpienia okoliczności uzasadniających takie działanie.

- niezwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć, a w przypadku ich niewykonania podejmowanie stosownych działań.

W odpowiedzi na zalecenia GINB Wojewódzki Inspektor pismem z dnia 15 grudnia 2015 r. poinformował o stanie realizacji wniosków pokontrolnych, zwracając uwagę na utrudnienia spowodowane ubytkiem pracowników merytorycznych oraz możliwością podjęcia z własnej inicjatywy działań w zakresie kontroli legalności robót budowlanych oraz utrzymania obiektów budowlanych w 2016 r. po pozytywnym zakończeniu naboru.

(akta kontroli str. 370-391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Inspektorat nie wywiązywał się z ustawowego obowiązku prowadzenia kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, nałożonego art. 84 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Jedną kontrolę wprawdzie zaplanowano na 2017 r., jednak nie została ona zrealizowana. Według Wojewódzkiego Inspektora organ nie posiadał komórki organizacyjnej, której zadaniem byłoby prowadzenie kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego, która by poza czynnościami kontrolnymi przygotowywała niezbędne analizy, w tym ryzyka, plany kontroli, projekty wystąpień pokontrolnych. Na utworzenie takiej komórki kontrolnej nie pozwalały ograniczone środki finansowe oraz przyznana ilość etatów. Próba utworzenia stanowiska do spraw kontroli zakończyła się niepowodzeniem z powodu braku pracowników z doświadczeniem z zakresu prowadzenia kontroli organów administracji rządowej. Z konieczności przygotowaniem i przeprowadzaniem kontroli zajmował się kierownik WIK.

(akta kontroli str. 64-93, 104-127, 148-160, 231-239, 271-279)

2. Inspektorat sprawował niedostateczny nadzór nad powiatowymi organami nadzoru budowlanego. Przez blisko rok czasu od zakończenia kontroli (listopad 2017 r.) Inspektorat nie przekazał dwóch wystąpień pokontrolnych skontrolowanym organom nadzoru budowlanego (20% wystąpień), w których sformułowano negatywną ocenę kontrolowanej działalności. Kontrole te rozpoczęte zostały 15 listopada 2017 r. i zgodnie z programem kontroli sporządzonym przez kierownika WIK trwały 10 dni roboczych. Według Wojewódzkiego Inspektora powyższe wystąpienia, pomimo licznych ponagleń nie zostały przekazane przez kierownika WIK, który w czerwcu 2018 r. złożył wypowiedzenie z pracy. Po otrzymaniu projektów wystąpień stwierdzono konieczność dokonania ich weryfikacji. Ostatecznie wystąpienia wysłano 28 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 104-127, 148-149, 271-279, 231-239, 402-407)

3. Przewlekłe prowadzono dwa spośród osiemnastu skontrolowanych postępowań administracyjnych wszczętych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego (11,1%). Przewlekłe postępowania dotyczyły zbiornika wodnego „Jeziorsko” oraz wału przeciwpowodziowego rzeki Warty.

W przypadku zbiornika „Jeziorsko” pomiędzy dniem przedłożenia w Inspektoracie przez zarządcę obiektu ekspertyzy technicznej (27 grudnia 2016 r.), a datą wydania decyzji zobowiązującej zarządcę do wykonania określonych robót budowlanych, celem doprowadzenia zbiornika do właściwego stanu technicznego (29 marca 2018 r.), upłynęło 15 miesięcy. Wojewódzka Inspektor wyjaśniła m.in., że powyższe wynikało z wątpliwości kierownika WIK co do treści ekspertyzy, istniejących na zbiorniku obszarów chronionych Natura 2000 oraz braku możliwości dowolnego obniżenia lustra wody.

W przypadku wału przeciwpowodziowego na rzece Warcie pomiędzy uchynieniem przez GINB w dniu 28 listopada 2012 r. rozstrzygnięcia WINB nakazującego naprawę wałów (wpływ 4 grudnia 2012 r.), a wydaniem ponownej decyzji zobowiązującej zarządcę obiektu do wykonania określonych robót budowlanych, celem doprowadzenia wałów do właściwego stanu technicznego (21 sierpnia 2018 r.), upłynęło ponad 5 lat. Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, iż zwłoka spowodowana była m.in. rotacją pracowników WINB.

(akta kontroli str. 336-354, 356-359, 362-364)

3.3 Postępowania egzekucyjne.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie WINB prowadził dwa postępowania egzekucyjne wszczęte w czerwcu 2016 r. wobec jednego inwestora, dotyczące usunięcia nieprawidłowości związanych ze stanem technicznym budynku dworca kolejowego i wieży ciśnień w Wieruszowie, w terminie do dnia 31 października 2016 r., przesuniętym decyzją GINB z dnia 16 sierpnia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r.

Po oględzinach w dniu 28 lutego 2017 r. potwierdzających niewykonanie nałożonych na inwestora obowiązków, wystawiony został w dniu 26 kwietnia 2017 r. tytuł wykonawczy.

Po inspekcji terenowej z dnia 27 czerwca 2017 r., potwierdzającej niewykonanie nałożonych na inwestora obowiązków, postanowieniami z dnia 27 lipca 2017 r. na inwestora nałożone zostały przez WINB dwie kary grzywny w łącznej wysokości 100 tys. zł w celu przymuszenia. Inwestor pouczone został również o możliwości orzeczenia wobec niego wykonania zastępczego w przypadku nie wykonania nałożonego obowiązku w terminie 7 dni od daty doręczenia postanowienia.

Skargi złożone przez inwestora do WSA i NSA wyrokami sądów z sierpnia 2017 r. oraz maja 2018 r. zostały oddalone.

Inspekcja terenowa przeprowadzona przez WINB w sierpniu 2018 r. potwierdziła wykonanie remontu dworca i wieży ciśnień, a tym samym obowiązku nałożonego na inwestora. Jednocześnie Wojewódzki Inspektor postanowieniami z dnia 24 września 2018 r. odmówił zwrotu uiszczonej grzywny w łącznej wysokości 100 tys. zł uzasadniając ten fakt bezzasadnym uchylaniem się od wykonania nałożonych obowiązków od 2013 r.

Nie stwierdzono nieuzasadnionej bezczynności organu i przerw w egzekucji obowiązków wynikających z wydanych decyzji.

Od dnia wystawienia tytułu wykonawczego do wydania postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego upłynęło 92 dni.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki niezakończenia postępowań egzekucyjnych.

Przed wystawieniem tytułu wykonawczego, dotyczącego obowiązków charakterze niepieniężnym przesłano zobowiązanemu upomnienie.

Wystawione tytuły wykonawcze zawierały informacje wskazane w art. 27 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Postępowania egzekucyjne były skuteczne, tj. doprowadziły do usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych przez WINB.

Udział spraw, w których nałożono kary grzywny w celu przymuszenia (2) stanowił 9,5% spraw, w których stwierdzono nieprawidłowości związane z nieodpowiednim stanem technicznym, zagrożeniem życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwa mienia, bądź środowiska (20 spraw) oraz w których stwierdzono niezgodność z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (1 sprawa).

Wojewódzki Inspektor w badanym okresie nie zastosował wykonania zastępczego, uznając, że grzywna wymuszająca egzekucję była środkiem najbardziej skutecznym i najczęściej wykorzystywanym.

Według Wojewódzkiego Inspektora wykonanie zastępcze prowadziło wprost do osiągnięcia celu egzekucji, lecz było trudne do realizacji dla organu egzekucyjnego z uwagi na stopień skomplikowania, czasochłonność, a także konieczność zatrudniania osób przygotowanych do wykonywania czynności za zobowiązanego. Wykonanie w całości obowiązków wynikających z ostatecznych rozstrzygnięć administracyjnych związanych z nieodpowiednim stanem technicznym obiektu budowlanego stwierdzono w pięciu sprawach, co stanowiło 23,8% przypadków, w których stwierdzono nieprawidłowości. W pozostałych przypadkach postępowanie nie zostało zakończone na skutek złożonych odwołań.

(akta kontroli str. 106-121, 171-172, 233-238)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w zakresie prowadzenia postępowań egzekucyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA
CZĄSTKOWA

WINB nie wywiązywał się z obowiązku kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej. Nie sprawował także dostatecznego nadzoru nad działalnością powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Dwa wystąpienia pokontrolne (na 10, tj. 20%), w których sformułowano negatywną ocenę kontrolowanej działalności, wysłano do powiatowych inspektoratów po ponad roku czasu od daty zakończenia kontroli. Dodatkowo, przy planowaniu kontroli Inspektorat nie dokonywał rozpoznania obszarów ryzyka. Według Wojewódzkiego Inspektora, wynikało to z uwarunkowań kadrowych oraz finansowych. Inspektorat nie prowadził wspólnych działań kontrolnych z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej, nie przekazywał im i nie wymieniał informacji o wynikach kontroli.

WINB nie posiadał bazy danych zawierającej wykaz wszystkich obiektów budowlanych z terenu województwa łódzkiego, będących we właściwości rzeczowej organu oraz nierzetelnie prowadził ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych i ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń rozpoczęcia budowy, których kopie otrzymywano od organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Kontrola próby postępowań administracyjnych wszczętych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego wykazała, że dwa (na 18 postępowań) prowadzone były przewlekłe.

Kontrola próby dokumentacji zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego potwierdziła, że wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane były po uprzednim przeprowadzeniu kontroli w terenie. Obowiązkowe kontrole przeprowadzono terminowo, tj. przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. W czterech przypadkach (10%) od jednego do czterech dni przekroczony został 7 dniowy termin na doręczenie wezwania z terminem obowiązkowej kontroli, co nie miało wpływu na bieg postępowania administracyjnego.

Kontrola próby zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (20) potwierdziła dokonywanie weryfikacji i kompletność dokumentacji przyjętej przez WINB od inwestora.

Postępowania egzekucyjne prowadzone były z zachowaniem zasad określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Podejmowane przez Inspektorat w tym zakresie działania były skuteczne i doprowadziły do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski

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

1. Wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, określonego w art. 84 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.
2. Bezzwłoczne przekazywanie wystąpień pokontrolnych do skontrolowanych powiatowych organów nadzoru budowlanego.
3. Dokonywanie rozpoznania obszarów ryzyka, stanowiącego podstawę planowania postępowań kontrolnych.
4. Wyliminowanie przypadków zwłoki w prowadzeniu postępowań administracyjnych dotyczących stanu technicznego obiektów budowlanych.
5. Uzupełnienie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektach budowlanych oraz rzetelne prowadzenie ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej w sposób umożliwiający jej wykorzystanie do sprawowania funkcji kontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie nie krótszym niż 14 dni od dnia 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, dnia 21 grudnia 2018 r.

Kontrolerzy

Emilia Wyciszkiewicz
Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p. o. Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

Jan Pawlak
Główny specjalista kontroli
państwowej


podpis


21.12.18


Dobrościsło - Świątek

