



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.02.2018

Waldemar Gumienny Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego
97-300 Piotrków Trybunalski,
ul. Krakowskie Przedmieście 73

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, 97-300 Piotrków Trybunalski, ul. Krakowskie Przedmieście 73, zwany dalej „Inspektoratem” lub „PINB”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od 28 lipca 2015 r. Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego (zwanym dalej „Inspektorem”) jest Pan Waldemar Gumienny. Poprzednim Inspektorem (od 11 maja 1999 r. do 27 lipca 2015 r.) był Pan Antoni Kozień. (akta kontroli str.1-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. 3. Prowadzenie postępowań kontrolnych
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.
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
Kontroler	Janusz Rzepecki, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/142/2018 z dnia 27 września 2018 r. (akta kontroli str.5-6)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w latach 2015-2018 (I półrocze) prawidłowo realizował zadania kontrolne i skutecznie prowadził postępowania egzekucyjne. Skargi i wnioski dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach rozpatrywał rzetelnie, a niezbędne kontrole podejmował bez zbędnej zwłoki. W Inspektoracie w badanym okresie nie obsadzono samodzielnego stanowiska ds. orzeczniczo-prawnych, ujętego w regulaminie organizacyjnym. Podjęte przez Powiatowego Inspektora działania celem obsadzenia tego stanowiska NIK oceniła jako niewystarczające. Inspektorat korzystał z bieżącej obsługi prawnej wykonywanej przez pracowników Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, tj. podmiotu niejednokrotnie biorącego udział w postępowaniach prowadzonych przez PINB.

Żadnemu pracownikowi Inspektoratu nie powierzono imiennie zadań związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków, jak również w siedzibie PINB nie umieszczono informacji wskazującej osobę przyjmującą skargi. W trakcie kontroli zostało to uzupełnione.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia Inspektoratu

W Regulaminie organizacyjnym PINB⁴ wskazano m.in., że Inspektorat jest urzędem powiatowego nadzoru budowlanego wchodzącym w skład zespolonej administracji powiatowej i stanowi aparat pomocniczy Powiatowego Inspektora. Powiatowy Inspektor kieruje pracą Inspektoratu przy pomocy Inspektorów PINB oraz sprawuje nadzór m.in. nad: działalnością inspekcyjno-kontrolną, postępowaniami administracyjnymi, egzekucyjnymi i wyjaśniającymi w sprawach przyczyn katastrof budowlanych, prawidłowym współdziałaniem z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej, kontrolą wewnętrzną w Inspektoracie, gospodarowaniem mieniem Inspektoratu.

(akta kontroli str. 7-11)

Regulamin organizacyjny obejmował swoim zakresem odpowiednie zadania przypisane organom nadzoru budowlanego w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵. W zakresach czynności pracowników merytorycznych PINB uwzględniono wykonywanie zadań przypisanych PINB.

(akta kontroli str.68-76)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym do wyłącznych kompetencji Inspektora należy m.in.: ustalanie regulaminów wewnętrznych, zatwierdzanie planów kontroli,

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

³ 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.

⁴ Zarządzenie nr 2/2015 z dnia 26 listopada 2015 r. Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Tryb. w sprawie wprowadzenia regulaminu organizacyjnego dla PINB.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, dalej „Prawo budowlane”.

podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnych, udzielania imiennych upoważnień do wykonywania inspekcji terenowej oraz do podpisywania decyzji administracyjnych, zawieranie i rozwiązywanie umów o pracę.

W skład Inspektoratu wchodziły stanowiska ds.: inspekcji, orzecznictwa i obsługi prawnej, organizacyjno-administracyjnych, kadrowo księgowych.

Do zadań na stanowisku Inspektora Nadzoru Budowlanego należy w szczególności: prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, prowadzenie postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstania katastrofy budowlanej, wykonywanie innych zadań zleconych przez Inspektora.

Do zakresu działań stanowiska ds. kadrowo-księgowych należy w szczególności: opracowywanie projektów budżetu, realizacja planu finansowego oraz sporządzanie bilansów, prowadzenie ewidencji księgowej, sporządzanie sprawozdawczości budżetowej, prowadzenie akt osobowych pracowników, prowadzenie spraw w zakresie zatrudnienia i płac.

(akta kontroli str.9-11)

Do zakresu działania stanowiska ds. orzeczniczo-prawnego należy w szczególności: prowadzenie postępowań administracyjnych, egzekucyjnych, obsługa prawna Inspektoratu i Inspektora, wykonywanie innych zadań zleconych przez Inspektora. Stanowisko to w kontrolowanym okresie nie było obsadzone z powodu braku środków finansowych. Inspektorat natomiast korzystał z usług prawnych Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

W wyniku kontroli stwierdzono przypadki, gdy Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego uczestniczył w sprawach prowadzonych przez PINB. I tak np.: Inspektorat rozpatrywał skargę, jaka wpłynęła od Wojewody Łódzkiego na Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego sprawującego funkcję zarządcy drogi (luty 2016 r.), skargę która wpłynęła do Urzędu Miasta w związku z nielegalną budową obory (wrzesień 2016 r.), skargę na budowę przez Miasto boiska wielofunkcyjnego (marzec 2016 r.). PINB rozpatrywał także interpelacje Radnego Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w sprawie budynku, którego współwłaścicielem była Gmina Piotrków Trybunalski.

(akta kontroli str.9-11)

W latach 2015-2018 (I półrocze) w Inspektoracie zatrudnionych było czterech pracowników merytorycznych (bez Inspektora). Planowana etatyzacja zakładała również taki stan zatrudnienia, tj. planowane etaty były równoznaczne z ilością zatrudnionych pracowników merytorycznych. Plan zatrudnienia nie zakładał podziału na poszczególne stanowiska.

(akta kontroli str.18-19)

Z wyjaśnień Inspektora wynika m.in., że na przełomie lat 2017/2018 dokonywana była analiza w zakresie potrzeb zatrudniania w odniesieniu do realizowanych przez Inspektorat zadań. Analiza nie miała charakteru dokumentu, prowadzone były jedynie rozmowy z pracownikami, w wyniku których zgłoszona została w styczniu 2018 r. do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego sprawa nieobsadzenia stanowiska ds. orzeczniczo-prawnych⁶.

W październiku 2016 r. do pracy w PINB została przyjęta jedna osoba na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego ds. budownictwa, w związku z odejściem jednego pracownika merytorycznego na emeryturę (do czasu zatrudnienia nowego pracownika Inspektorat nie zatrudnił osoby na zastępstwo, a obowiązki nieobecnego pracownika wykonywali pozostali inspektorzy). Nowoprzyjęta osoba spełniała warunki określone w ogłoszeniu o naborze

⁶ Wniosek w formie maila dotyczący zapotrzebowania 0,5 etatu związanego z obsługą prawną PINB.

– posiadała wymagane wykształcenie kierunkowe, uprawnienia budowlane i doświadczenie zawodowe w administracji.

(akta kontroli str.20-26; 27-42)

Liczba przeprowadzonych kontroli w 2014 r. wyniosła 74 (w tym budów 41 i utrzymania obiektów budowlanych 33), w 2015 r. – 63 (32 i 31), w 2016 r. 73 (24 i 49), w 2017 r. 80 (30 i 50), w I półroczu 2018 r. 29 (11 i 18). W ww. okresach na jednego pracownika merytorycznego przypadało odpowiednio: 15, 16, 18, 20 i 7 kontroli. W roku 2017 w stosunku do roku poprzedniego nastąpił wzrost kontroli na jednego inspektora o 9,5%, a w odniesieniu do roku 2015 o 27%. W latach 2016-2017 dominowały kontrole utrzymania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str.43)

Liczba spraw przypadających na jednego kontrolera wyniosła w roku 2014 – 184, w roku 2015 – 238, w roku 2016 – 207, w roku 2017 – 207, a w I półroczu 2018 r. – 138. W latach 2016-2017 liczba spraw utrzymywała się na porównywalnym poziomie (ok. 207 na jednego kontrolera). Wśród analizowanych spraw dominowały zagadnienia dotyczące zawiadomień o rozpoczęciu robót (421-496) oraz zawiadomienia o zakończeniu robót (326-386).

Liczba spraw zaległych wyniosła w 2014 r. 3, w 2015 r. – 2, w 2016 r. – 7, w 2017 r. – 7, a w I półroczu 2018 r. – 12, z tego postępowań egzekucyjnych dotyczyło po jednej sprawie w 2015 r. i w I półroczu 2018 r. Sprawy zaległe stanowiły znikomy udział w odniesieniu do prowadzonych spraw ogółem w poszczególnych latach, tj. odpowiednio: 920, 950, 829, 826 i 553 spaw.

(akta kontroli str.44)

W październiku 2018 r. na wyposażeniu trzech pracowników merytorycznych był jeden laptop wraz z drukarką oraz dwa komputery stacjonarne wraz z drukarkami. Każde z tych urządzeń było wyposażone w program MS-Office Small Biznes. Ponadto każdy z inspektów dysponował urządzeniem UPS (podtrzymujące napięcie). Do dyspozycji inspektorów był samochód osobowy (Renault Thalia z 2005 r.)

Inspektorat był wyposażony także w: dwie kserokopiarki z roku 2005 oraz dwa wykrywacze przewodów elektrycznych w ścianach budynków, dalmierz laserowy, poziomnicę laserową, kamerę cyfrową, dwa cyfrowe aparaty fotograficzne. Inspektorat dysponował również programem obsługi prawnej LEX.

W badanym okresie Inspektorat nie otrzymał wsparcia rzeczowego w zakresie wyposażenia (np. laptopów, komputerów, drukarek, telefonów służbowych, oprogramowania). W ocenie Inspektora Powiatowego wyposażenie było wystarczające. Jedynym problem były dość częste awarie 10-letnich kserokopiarek.

(akta kontroli str. 15-16;45-56; 62-64)

W wyniku oględzin pomieszczeń biurowych ustalono, że inspektorzy mieli odpowiednie warunki lokalowe do wykonywania czynności służbowych. Pomieszczenia były dobrze oświetlone, suche, ogrzewanie co.

(akta kontroli str.57-59)

Przeciętne wynagrodzenie ogółem kształtowało się następująco: w 2015 r. – 3.385 zł, w 2016 r. – 3.586 zł, w 2017 r. – 3.910 zł, a w I półroczu 2018 r. – 3.707 zł. Przeciętne wynagrodzenie w badanym okresie wzrosło w grupie pracowników merytorycznych: z 2.962 zł w 2015 r., do 3.094 zł w 2016 r. i 3.432 w 2017 r. W I półroczu 2018 r. wyniosło 3.384 zł. W grupie pracowników administracji przeciętne wynagrodzenie ogółem wyniosło w 2015 r. 3.071 zł, w 2016 r. - 2.839 zł, w 2017 r. - 2.911 zł, a w I półroczu 2018 r. - 2.874 zł. W przypadku kierownictwa wzrosło odpowiednio: z 5.398 zł, do 5.863 zł i 5.866 zł. W I półroczu 2018 r. wyniosło 5.878 zł.

Różnice w przeciętnych wynagrodzeniach pracowników merytorycznych i administracyjnych w poszczególnych latach wynikały z absencji w związku ze zwolnieniami lekarskimi.

(akta kontroli str.60-61)

W ocenie Inspektora wysokość zarobków pracowników merytorycznych nie jest konkurencyjna do stawek rynkowych, biorąc pod uwagę ich kwalifikacje i płace kształtuje się poniżej średniej krajowej. Inspektor wskazał, że od pracowników merytorycznych wymaga się odpowiednich kwalifikacji zawodowych, tj. minimum wykształcenia średniego technicznego o specjalizacji budownictwo, jak również uprawnień budowlanych. Dodatkowo pracownicy ci winni dysponować wiedzą w zakresie prawa budowlanego, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Wiedza ta jest niezbędna do prawidłowego przeprowadzania postępowań administracyjnych. Podkreślić należy, iż pracownicy merytoryczni biorą udział w sytuacjach nadzwyczajnych w tzw. „niekontrolowanych godzinach”, np. w sytuacjach katastrof budowlanych. Biorąc pod uwagę powyższe, w ocenie Inspektora, wysokość wynagrodzeń pracowników merytorycznych nie jest adekwatna do wykonywanych przez nich zadań i posiadanych kwalifikacji.

(akta kontroli str.62-64)

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie PINB

W latach 2014-2017 planowane środki zostały w pełni wydatkowane przez Inspektorat - w wysokości 457 tys. zł w 2014 r., 486 tys. zł w 2015 r., 482 tys. zł w 2016 r., 470 tys. zł w 2017 r. Środki te pochodziły głównie z budżetu państwa – odpowiednio 448,7 tys. zł, 477,2 tys. zł, 480,7 tys. zł, 470 tys. zł. Pozostałe środki Inspektorat otrzymał z Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na realizację zadań wynikających z przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych: po 8,4 tys. zł w 2014 r. i 2015 r. oraz 1,4 tys. zł w 2016 r. W 2018 r. (I półrocze) wydatkowano 244 tys. zł (53,6% planu). Całość wydatków została sfinansowana ze środków budżetu państwa.

W badanym okresie Inspektorat nie otrzymał wsparcia rzeczowego. W ocenie Inspektora, środki finansowe zawarte w planie finansowym PINB oraz wyposażenie PINB w narzędzia pracy były wystarczające dla prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu i zapewniały pełną realizację zadań ujętych w Prawie budowlanym.

(akta kontroli str.65-66; 1012)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w badanym wyżej obszarze stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie objętym kontrolą nie obsadzono samodzielnego stanowiska ds. orzeczniczo-prawnych, ujętego w Regulaminie organizacyjnym. Z wyjaśnień Inspektora wynika m.in., że inspektorzy w miarę potrzeb uzyskiwali opinie prawne z Biura Radców Prawnych Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, a ponadto Inspektorat dysponował systemem informacji prawnej LEX. Inspektor, powiadomiony w trybie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, nieobsadzeniu ww. stanowiska, stwierdził m.in., że problem ten w formie maila zgłosił do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w lutym 2018 r., natomiast przed tą datą takiego problemu nie zgłaszał. Również po tej dacie nie wnioskował ponownie o środki finansowe na obsadzenie wzmiankowanego etatu. Inspektor uznał, że z uwagi na zakres prowadzonych postępowań administracyjnych wymagających często wyjaśnienia problemów prawnych, konieczność obsadzenia takiego stanowiska jest zasadna, ale na chwilę obecną nie jest w stanie sprostać tym wymaganiom. Zdaniem NIK podjęte przez Inspektora działania celem obsadzenia

stanowiska ds. orzeczniczoprawnych były niewystarczające. Dodatkowo NIK zwraca uwagę na zaistniały konflikt interesów, gdyż Inspektorat korzystał z bieżącej obsługi prawnej wykonywanej przez pracowników podmiotu niejednokrotnie będącego stroną postępowania PINB.

(akta kontroli str. 12-14)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie nie obsadzono samodzielnego stanowiska ds. orzeczniczoprawnych, ujętego w Regulaminie organizacyjnym, a działania podjęte przez Powiatowego Inspektora celem zatrudnienia osoby na to stanowisko były niewystarczające i nieskuteczne. Zdaniem Izby, biorąc pod uwagę zakres rozpatrywanych przez Inspektorat spraw, możliwość korzystania z bieżącej obsługi prawnej przez badany podmiot wydaje się być sprawą kluczową. Natomiast korzystanie z usług prawnych Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego budzi uzasadnioną wątpliwość odnośnie bezstronności, z uwagi na fakt, iż ww. Urząd niejednokrotnie uczestniczył w sprawach prowadzonych przez PINB.

OBSZAR

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

Skargi dot. zgłoszeń o nieprawidłowościach w PINB

Opis stanu faktycznego

W Inspektoracie był prowadzony rejestr skarg, w którym zamieszczano niezbędne informacje dotyczące danej skargi, tj. krótką treść skargi, od kogo i kiedy wpłynęła, daty wszczęcia i załatwienia sprawy. W rejestrze ujęto 34 skargi w 2015 r., 27 w 2016 r., 38 w 2017 r. i 10 w I połowie 2018 r.

W kontrolowanym okresie w PINB nie przydzielono imiennie żadnemu pracownikowi zadań związanych z przyjmowaniem i rozpatrywaniem skarg i wniosków. W siedzibie kontrolowanej jednostki nie umieszczono także informacji wskazującej osobę przyjmującą skargi.

W oświadczeniu złożonym kontrolerowi Inspektor stwierdził, że (w trakcie trwania kontroli NIK) tablica informująca o trybie i terminach przyjmowania skarg i wniosków została umieszczona w widocznym miejscu (przy wejściu do sekretariatu – przyp. Kontrolera). Stwierdził ponadto, że przydzielono pracownikom merytorycznym sprawy przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.

(akta kontroli str. 67; 80-84)

W zakresie terminowości załatwiania skarg – licząc terminy od daty wpływu pisma do daty załatwienia sprawy – ustalono, co następuje:

W 2015 r. załatwiono 44 skarg. W okresie do 2 miesięcy załatwiono 29 skarg (65,9%), od ponad 2 do 6 miesięcy – 10 skarg (22,7%), od ponad 6 do 12 miesięcy 3 skargi (6,8%), a po upływie roku 2 skargi (4,5%).

W 2016 r. analogicznie (łącznie 51 skarg): 27 skarg (52,9%); 5 skarg (9,8%); 12 skarg (23,5%), 7 skarg (13,7%). W 2017 r. (łącznie 57 skarg): 34 skargi (59,6%); 13 skarg (22,8%); 4 skargi (7%) i 6 skarg (10,5%). W I półroczu 2018 r. (łącznie 13 skarg): do 2 miesięcy załatwiono 9 skarg (69,2%) od 2 do 6 miesięcy – 4 (30,8%).

(akta kontroli str.87)

Z wyjaśnień Inspektora wynika m.in., że dłuższe terminy załatwiania skarg i wniosków były podyktowane prowadzonymi postępowaniami, zwłaszcza w stosunku do podmiotów, które nie stosują się do wydanych nakazów (stąd konieczność wdrożenia w niektórych przypadkach postępowania egzekucyjnego). Występowały także w sytuacjach wnoszenia przez strony postępowań odwołań lub zażaleń na wydane rozstrzygnięcia. Każda skarga lub wniosek (o ile była prawidłowo sformułowana, sprecyzowana i została ewentualnie na wniosek

Inspektoratu uzupełniona) podlegała kontroli. W zależności od jej ustaleń wszczynano postępowanie administracyjne lub informowano strony o bezprzedmiotowości skargi. Przedmiotem wzmiankowanych kontroli były sprawy dotyczące treści skargi lub wniosku. Były jednak przypadki, kiedy podczas kontroli ujawniano kolejną nieprawidłowość związaną z przedmiotem kontroli. Wtedy PINB wszczynał z urzędu dodatkowe postępowania.

(akta kontroli str.88-90; 669-671;672-674)

Szczegółowemu badaniu kontrolnemu poddano 35 skarg, tj. po 10 z lat 2015-2017 i 5 skarg jakie wpłynęły w I półroczu 2018 r. Skargi były badane w sposób rzetelny. We wszystkich skontrolowanych przypadkach kolejne czynności, w tym kontrole, podejmowano bez zbędnej zwłoki. Dłuższe terminy załatwiania niektórych spraw uzasadnione były koniecznością zebrania obszernego materiału dowodowego, w tym sporządzenia stosownych ekspertyz. Inspektorat weryfikował wykonanie obowiązków nałożonych w decyzjach/postanowieniach wydanych po przeprowadzeniu kontroli. Zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy wskazane w art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

(akta kontroli str. 91-668)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wbrew wymogom określonym w § 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁸, zadania polegającego na przyjmowaniu i rozpatrywaniu skarg i wniosków nie powierzono imiennie żadnemu z pracowników PINB ani nie wyodrębniono w tym celu komórki organizacyjnej. W konsekwencji w siedzibie jednostki nie umieszczono informacji wskazującej komórkę organizacyjną lub pracownika przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski.

W złożonych wyjaśnieniach Inspektor stwierdził m.in., że rozpatrywanie skarg i wniosków mieściło się w zakresie wykonywania innych zadań przez pracowników merytorycznych. Natomiast brak informacji odnośnie osoby, do której należy te sprawy zgłaszać, wynika z faktu, iż tego rodzaju sprawami zajmował się Sekretariat PINB.

Kontroler w trybie art. 51 ust.4 ustawy o NIK powiadomił Inspektora o powyższych nieprawidłowościach. W odpowiedzi na ww. pismo Inspektor umieścił stosowną tablicę informacyjną oraz powierzył zadania z zakresu przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków.

(akta kontroli str.80-84)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia badany obszar. Inspektorat rzetelnie prowadził postępowania po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach. Na podstawie próby 35 skarg nie stwierdzono przypadków nieuzasadnionej zwłoki w podejmowaniu kontroli, czy też przypadków braku monitorowania wykonania obowiązków nałożonych na inwestorów w wydanych decyzjach/postanowieniach. Z należytą starannością prowadzono także rejestr skarg i wniosków. Nieprawidłowość polegająca na braku powierzenia zadań związanych z rozpatrywaniem skarg i wniosków pracownikom PINB oraz na niezamieszczeniu stosownej tablicy informacyjnej w tym zakresie została wyeliminowana w trakcie kontroli NIK.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz.U. nr 5. poz. 46).

3. Postępowanie kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez PINB

3.1 Plan kontroli prowadzonych przez Inspektorat.

Opis stanu
faktycznego

W opracowanych przez Inspektorat na lata 2015-2018 planach kontroli ujęto m.in. następujące zagadnienia: kontrole doraźne w przypadku interwencji i w sprawach prowadzonych na terenie miasta, obowiązkowe kontrole obiektów oddawanych do użytkowania, kontrole obiektów użytkowanych i użyteczności publicznej wspólnie ze służbami Państwowej Straży Pożarnej, kontrole obiektów wielkopowierzchniowych, kontrole obowiązkowe obiektów drogowych, kontrole obiektów realizowanych na terenie miasta, ze zwróceniem uwagi na obiekty handlowe i usługowe.

(akta kontroli str. 675-682)

W ww. Planach nie ujęto kontroli badania przyczyn ewentualnie zaistniałych katastrof budowlanych, o czym mowa w art. 84 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. Jak wyjaśnił Inspektor zjawiska tego nie można przewidzieć i nie można w związku z tym przypisać do tych zdarzeń planowanych kontroli. Sprawy te ujmuje się w zapisie dotyczącym kontroli doraźnych.

(akta kontroli str.691)

Plany kontroli były sporządzane na podstawie planów z lat poprzednich, z uwagi na podobną problematykę występujących zagadnień. Z tego względu zakres kontroli nie ulegał większym zmianom. Przy opracowywaniu planu posilkowano się też wynikami kontroli z lat poprzednich. Analiza ryzyka była przeprowadzana w zakresie możliwości wystąpienia dodatkowych zadań.

Przy planowaniu kontroli Inspektorat wykorzystywał prowadzone ewidencje, na podstawie których ustalano liczbę prowadzonych inwestycji na terenie miasta, liczbę skarg i wniosków, czy też interwencji w sprawie stanów technicznych obiektów.

Plany kontroli nie były uzgadniane z właściwym organem administracji architektoniczno-budowlanej i nie przewidywano też wspólnych kontroli z tym organem, z uwagi na trudną do określenia wzajemną współpracę tych organów w czynnościach kontrolnych. Wspólne czynności kontrolne prowadzone były z Państwową Strażą Pożarną, Policją czy Sanepidem.

PINB nie dysponował bazami danych dotyczącymi liczby wszystkich obiektów budowlanych z obszaru swojego działania, tj. miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Prowadził jedynie własną ewidencję obiektów tzw. wielkopowierzchniowych. Inspektorat posiadał natomiast dostęp do lokalnego portalu geodezyjnego, w którym były uwidocznione budynki znajdujące się na terenie miasta.

Inspektorat prowadził ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁹, jak również prowadził ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń których kopie otrzymywał od organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Wymienione ewidencje - prowadzone w formie papierowej - były na bieżąco uzupełnione i zawierały wszystkie wymagane elementy.

(akta kontroli str.685-689)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁹ Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1130.

3.2 Kontrole przeprowadzane przez Inspektorat.

Inspektorat w każdym przypadku dokonywał weryfikacji powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych na etapie zawiadomienia o zakończeniu budowy. W przypadku braku zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia budowy inwestora karano grzywną w postaci mandatu karnego. Przeprowadzanie kontroli mających na celu ustalenie, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem pozwolenia na budowę, najczęściej było skutkiem zawiadomienia PINB (przez podmiot udzielający pozwoleń na budowę) o podejrzeniu wykonywania prac budowlanych w momencie składania przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę. Kontroli takich dokonywano zawsze w przypadku doniesienia osób zainteresowanych (np. właścicieli działek sąsiednich).

Inspektorat prowadził kontrole budów w trakcie ich realizacji. Miały one na celu sprawdzenie, czy prace budowlane prowadzone są zgodnie z przepisami prawa, w tym zwracano szczególną uwagę na kompletność wymaganych dokumentów związanych z budową (pozwolenia na budowę, zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia budowy, zgodność realizowanej inwestycji z zatwierdzonym projektem budowlanym, sprawdzanie zapisów w dziennikach budowy).

Weryfikacja kompletności dokumentacji dostarczonej przez inwestora prowadzona była na bieżąco, w momencie przyjmowania dokumentów w punkcie podawczym PINB (Sekretariat).

Każdorazowo w przypadku przyjmowania zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych dokonywane było porównanie powiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z datami zgłoszeń/pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str.685-689)

W toku kontroli zbadano po 10 zawiadomień o zamiarze rozpoczęcia budowy z roku 2017 i 2018. Dokumentacja zawierała dane wymagane na podstawie art. 41 ust. 4 pkt 1-3 Prawa budowlanego. Na podstawie ww. próby ustalono, że zachodziła zgodność wpisów ewidencji decyzji, pozwoleń i zgłoszeń z ewidencją rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 692-693)

Badaniami kontrolnymi objęto dokumentację dotyczącą wydania 35 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie - po 10 z lat 2015-2017 i 5 decyzji z I półrocza 2018 r. W wyniku badań ustalono, że:

- we wszystkich przypadkach ww. dokumentacja zawierała: załączniki wymienione w art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego, dokumenty z kontroli wskazanej w art. 59a Prawa budowlanego, obejmujących zakres wskazany w art. 59a ust.2 tej ustawy,
- wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie były poprzedzone kontrolami,
- każdorazowo dochowano terminów wskazanych w art. 59c ust 1 Prawa budowlanego,
- w kontrolach uczestniczyli inwestorzy, zaś inspektorzy PINB dokonujący ww. kontroli stosownie do postanowień art. 59 e Prawa budowlanego posiadali uprawnienia budowlane i działali z upoważnienia Inspektora,
- protokoły pokontrolne zostały sporządzone zgodnie z wymogami art. 59d Prawa budowlanego oraz wzorem wskazanym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁰,

¹⁰ Dz. U. nr 132 poz. 1231.

- w zbadanych przypadkach nie stwierdzono odmiennego rozstrzygnięcia podobnych spraw. Sprawy były załatwiane we właściwej kolejności. Rozstrzygnięcia decyzji były uzasadnione w sposób wskazujący umożliwiający sprawdzalność motywów postępowania.

W wyniku niniejszej kontroli NIK nie stwierdzono przypadków odstępiania od kontroli.

Pracownicy merytoryczni PINB wydający decyzje dotyczące pozwoleń na budowę nie prowadzili własnej działalności gospodarczej, w związku z tym Inspektor Powiatowy nie wydawał zgód na taką działalność.

W sprawie instalowania w odbieranych budynkach mieszkalnych wybranej armatury Inspektor wyjaśnił m.in., że w jego ocenie budynek oddawany do użytkowania musi odpowiadać podstawowym standardom zapewniającym możliwość jego użytkowania zgodnie z przeznaczeniem, tj. budynki muszą umożliwiać spełnienie podstawowych potrzeb higieniczno-fizjologicznych.

(akta kontroli str. 696-698)

W PINB nie opracowano procedur przeciwdziałających występowaniu zjawiska konfliktu interesów.

(akta kontroli str. 748a)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że tzw. „samowole budowlane” były ujawniane na skutek doniesień właścicieli działek sąsiadujących z działką, na której realizowano samowolę. Kolejnym źródłem były zawiadomienia organu udzielającego pozwolenia na budowę. Ujawnianie ww. procederu następowało także w trakcie prowadzenia postępowań w sprawach tzw. „spornych” (pierwotnie był jeden podmiot postępowania, a na skutek kontroli ujawniano kolejne obiekty powstałe bez wymaganych dokumentów). W PINB nie opracowano procedur w zakresie wykrywania ww. spraw. Opierano się na wyżej opisanych źródłach informacji. W przypadku ujawnienia samowoli budowlanej PINB każdorazowo, zgodnie z przyjętym orzecznictwem, analizował dany przypadek pod kątem możliwości jej zalegalizowania, tzn. czy zostały spełnione przepisy określone rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹¹, jak również analizowano, czy spełnione zostały wymogi wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż w przypadku braku spełniania powyższych wymogów wydawano decyzję na rozbiórkę, natomiast w przypadku spełnienia - stosowano procedury legalizacyjne, wskazane w art. 48 ust. 2 i 3, jak również w art. 49 ust.1 Prawa budowlanego.

Inspektorat nie podejmował i nie opracował rozwiązań systemowych w stosunku do starej zabudowy oraz budynków z tzw. wielkiej płyty. Działania w tym zakresie prowadzone były w większości przypadków na podstawie skarg i wniosków.

(akta kontroli str.701-706)

W badanym okresie Inspektorat ujawnił jeden przypadek samowoli budowlanej. Informacje o samowoli PINB uzyskał w lipcu 2015 r. W dniu 29 lipca 2015 r. przeprowadzona została kontrola, podczas której ujawniono, że badany obiekt, tj. budynek mieszkalny, jest w stanie surowym zamkniętym. Właściciel obiektu oświadczył, że w dniu kontroli wstrzymuje wykonywanie robót budowlanych i zobowiązuje się do dokonania legalizacji prowadzonej budowy. Postanowieniem nr 15/2015 z 12 sierpnia 2015 r. Inspektor wstrzymał roboty budowlane ww. obiektu (postanowienie zawierało elementy wskazane w art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego),

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

a postanowieniem nr 21/2015 z 11 grudnia 2015 r. nałożył na właściciela budowanego obiektu opłatę legalizacyjną w kwocie 50.000 zł.

Od decyzji Inspektora właściciel obiektu budowanego odwołał się w pierwszej kolejności do Wojewody Łódzkiego, wnosząc o umorzenie ww. opłaty legalizacyjnej, a po odmowie ze strony Wojewody skierował taki sam wniosek do Ministra Finansów, który podtrzymał ostatecznie w mocy zaskarżoną decyzję.

W grudniu 2017 r. Inspektor wydał decyzję nr 70/2017 nakazującą rozbiórkę budynku mieszkalnego, z uwagi na niedokonanie przez stronę postępowania opłaty legalizacyjnej. Od tej decyzji właściciel budynku odwołał się do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który w styczniu 2018 r. zawiesił postępowanie administracyjne, z w związku z tym odwołaniem. W dacie kontroli dokumentacja dotycząca ww. sprawy znajdowała się w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego, który przejął rozpatrywanie sprawy.

(akta kontroli str.707-748)

W badanym okresie przeprowadzono łącznie 23 kontrole ww. obiektów. Odnośnie wdrażania art. 62 ust.3 i 66 ust.1 i 1a Prawa budowlanego – Inspektorat w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części przeprowadzał kontrole oraz żądał przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części. Wdrażanie tej procedury polegało na tym, iż podejmowano działania, w efekcie których wydawano decyzje nakazujące właścicielom lub zarządcom obiektów wykonanie przeglądów okresowych z uwagi na ujawnione w toku kontroli obiektów nieprawidłowości dotyczące ich stanu technicznego mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo ludzi. W badanym okresie wydano siedem takich decyzji, przy czym sześć spraw zakończono, a w jednym przypadku (do czasu zakończenia kontroli NIK) sprawa była nadal prowadzona. Stwierdzenie wykonania obowiązków określonych w decyzjach wydawanych na podstawie art. 66 ust.1 Prawa budowlanego następowało na podstawie oględzin mających na celu stwierdzenie wykonania obowiązku. W toku oględzin spisywany był protokół zawierający informacje o wykonaniu bądź niewykonaniu obowiązku wynikającego z decyzji wydanej na podstawie ww. przepisu prawa.

(akta kontroli str.704-705)

W toku kontroli dokonano badania sześciu decyzji wydanych na podstawie art. 62 ust. 3 oraz art. 66 ust. 1 i 1a Prawa budowlanego. W każdym przypadku zbadanych spraw Inspektor zlecił niezwłoczne przeprowadzenie kontroli, a po otrzymaniu wyników z tych kontroli w drodze decyzji nakazał w określonym terminie usunąć stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str.705-706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3.3 Postępowania egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie PINB prowadził trzy nw. postępowania egzekucyjne.

W pierwszym przypadku sprawa dotyczyła nieprzeprowadzania przez właściciela budynku okresowych kontroli stanu technicznego obiektu. Zawiadomienie w tej sprawie wpłynęło do PINB w dniu 6 czerwca 2017 r., kontrola została przeprowadzona przez Inspektorat 28 czerwca 2017 r., a decyzja nakazująca podjęcie stosownych działań została wydana 2 sierpnia 2017 r. (uprawomocnienie 6 września 2017 r.). Upomnienie dotyczące wykonania decyzji wydano 20 listopada 2017 r., a tytuł wykonawczy dotyczący realizacji obowiązku o charakterze niepieniężnym wystawiono 12 lutego 2018 r. W dniu 2 marca 2018 r. zobowiązany przedłożył w PINB protokoły przeglądu technicznego obiektu wraz z niezbędnymi pomiarami.

W dwóch pozostałych przypadkach, na podstawie informacji otrzymanej z Komendy Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim ustalono, że budynek po dawnych zakładach jest niezabezpieczony przed wejściem osób trzecich, a stan techniczny jego wnętrza stwarza zagrożenie dla ludzi. Kontroli obiektu dokonano bez zbędnej zwłoki (1 czerwca 2015 r.), a w dniu 24 sierpnia 2015 r. Inspektor wydał decyzję zobowiązującą właścicieli do zabezpieczenia budynku w celu uniemożliwienia wejścia do niego osobom postronnym (termin do 15 października 2015 r.). W dniu 1 grudnia 2015 r. PINB dokonał kontroli realizacji decyzji, stwierdzając, że budynek nie został zabezpieczony przed wejściem osób trzecich. W związku z tym wystosowano 10 grudnia 2015 r. do właścicieli upomnienie, a w dniu 3 lutego 2016 r. wystawiono tytuł wykonawczy, którego właściciele nie odebrali. Z uwagi na to, że właściciele budynku nie dokonali ww. zabezpieczenia, na każdego z nich Inspektor nałożył grzywnę w celu przymuszenia w wysokości po 3 tys. zł i opłatę egzekucyjną (68 zł). Z uwagi na niezwłoczne wykonanie obowiązku grzywnę umorzono.

Opisane wyżej postępowania egzekucyjne zostały zakończone.

(akta kontroli str. 967-1006)

W ocenie Inspektora grzywna wymuszająca egzekucję jest środkiem skutecznym, ale w przypadku wykonania prac wynikających z decyzji nakazowych wymagających dużego wkładu finansowego, może nie być skuteczna. Odnosnie wykonania zastępczego Inspektor stwierdził, że jest to środek skuteczny, ale należy zauważyć, iż wiąże się z koniecznością posiadania zasobów finansowych przez osobę, wobec której został zastosowany.

(akta kontroli str.706)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie zbadany obszar. W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadków opóźnień we wszczynaniu i nieprawidłowości w prowadzeniu przez Inspektorat kontroli i egzekucji. Postępowania egzekucyjne okazały się skuteczne, tj. doprowadziły do wykonania przez Inwestorów obowiązków wskazanych przez Inspektorat. W Inspektoracie rzetelnie prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie otrzymywano od organu administracji architektoniczno-budowlanej.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o zapewnienie Inspektoratowi bezpośredniej obsługi prawnej, która wyeliminuje potrzebę korzystania z pomocy prawnej Urzędu Miasta Piotrkowa Trybunalskiego.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, 21 grudnia 2018 r.

Janusz Rzepecki
Doradca ekonomiczny



podpis

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



podpis



21.12.18

21.12.2018 r.



21.12.2018

21.12.2018

14
Dobrosińska - Świątkowska