



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.03.2018

Pani
Małgorzata Pacho-Kuląg
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla
Powiatu Łódzkiego Wschodniego
Ul. Narutowicza 7/9; 90-117 Łódź

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 Powiatu Łódzkiego Wschodniego ¹ ul. Narutowicza 7/9 90-117 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Pacho-Kuląg, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego ² , od 24 kwietnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Anna Wolanowska, p.o. Powiatowego Inspektora, od 6 kwietnia 2017 r. do 23 kwietnia 2017 r. Andrzej Pastuszewski, Powiatowy Inspektor, od 1 września 2007 r. do 5 kwietnia 2017 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 01.01.2015 do 30.06.2018 r. Badania kontrolne dotyczyły również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością Inspektoratu.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Adam Markiewicz, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/144/2018 z dnia 1 października 2018 r. oraz nr LLO/186/2018 z dnia 28 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1-7)

¹ Zwany dalej: „Inspektoratem” lub „PINB”.

² Zwany dalej: „Powiatowym Inspektorem”.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Struktura organizacyjna Inspektoratu została dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane⁵, jednak brak pełnej i stabilnej obsady wykwalifikowanych pracowników w Inspektoracie, nie sprzyjał prawidłowej realizacji zadań i obowiązków nałożonych na PINB. Niskie zarobki w porównaniu do wysokich wymagań stawianych przed pracownikami merytorycznymi były istotnym czynnikiem wpływającym na dużą fluktuację pracowników w badanym okresie.

Inspektorat był wyposażony w sprzęt, który jedynie w minimalny sposób umożliwiał realizację obowiązków, a ograniczone środki finansowe uniemożliwiały zakup nowego sprzętu informatycznego lub specjalistycznego, istotnego dla prawidłowej obsługi Inspektoratu czy też prowadzenia postępowań kontrolnych.

Powiatowy Inspektor wielokrotnie podejmował stosowne działania, mające na celu pozyskanie dodatkowych środków. O zaistniałej sytuacji były informowane Urząd Wojewódzki i Starostwo Powiatowe. Działania te nie przyniosły jednak oczekiwanych efektów.

Konsekwencją trudnej sytuacji kadrowej był szereg nieprawidłowości stwierdzonych w toku niniejszej kontroli.

Wymagana Prawem budowlanym ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń których kopie Inspektorat otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej, nie była prowadzona, co pozbawiało Inspektorat bieżącej wiedzy o trwających procesach budowlanych i utrudniało skuteczny nad nimi nadzór.

Inspektorat nieprawidłowo reagował na doniesienia o nieprawidłowościach kierowanych do niego w formie skarg i wniosków. W większości przypadków (28 spraw, 73,7% badanej próby) stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu kolejnych czynności, tj. wszczynaniu czynności weryfikacyjnych, kontroli/ogłędzin obiektów budowlanych, wydawaniu ostatecznych rozstrzygnięć oraz zawiadamianiu stron o załatwieniu sprawy. Kontrola ujawniła także przypadki braku egzekwowania przez Inspektorat obowiązków nałożonych na inwestorów w wydanych decyzjach.

Kontrola próby dokumentacji zakończonej wydaniem decyzji nakazującej rozbiórkę obiektów wykazała, iż w siedmiu przypadkach (33,3% badanej próby) prowadzone postępowania dotknięte były nieprawidłowościami: w trzech Inspektorat nie przeprowadził kontroli wykonania obowiązku zawartego w decyzjach nakazujących rozbiórkę, a w czterech opieszale wykonywał decyzje/wyroki organów odwoławczych nakazujące ponowne przeprowadzenie postępowań.

Kontrola próby postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych wykazała, iż w trzech przypadkach (13,6% badanej próby) Inspektorat nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego i nie wydał decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części.

W oparciu o próbę postępowań administracyjnych wszczętych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego stwierdzono, że w dwóch przypadkach (16,7% próby) Inspektorat nie przeprowadził bieżącej analizy wykonania przez inwestorów nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Kontrola próby zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych potwierdziła dokonywanie weryfikacji i kompletności dokumentacji przyjętej przez PINB od inwestorów, natomiast kontrola próby dokumentacji zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane Dz.U. z 2018 r., poz 1202, zwanej dalej „Prawem budowlanym”.

potwierdziła, że wszystkie decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane były po uprzednim, terminowym przeprowadzeniu kontroli w terenie.

Postępowania egzekucyjne prowadzone były z zachowaniem zasad określonych w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jednak we wszystkich przypadkach (3) stwierdzono opieszałość w podejmowaniu przez Inspektorat kolejnych czynności. Tym niemniej działania te w dwóch przypadkach okazały się skuteczne i doprowadziły do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia Inspektoratu.

Opis stanu faktycznego

Obowiązujący w badanym okresie w Inspektoracie Regulamin Organizacyjny⁶ obejmował swoim zakresem ustawowe zadania i obowiązki przewidziane w art. 83 oraz 84 ustawy Prawo budowlane. Struktura organizacyjna była dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów Prawa budowlanego - zakresy czynności poszczególnych pracowników przeprowadzających kontrole (merytorycznych), były adekwatne do zakresu zadań określonych w Regulaminie. Ponadto w Regulaminie obowiązującym od 1 sierpnia 2017 r. wyodrębniono zadania i obowiązki dla stanowisk ds. nadzoru budowlanego (merytoryczne, trzy), orzecznictwa i obsługi prawnej (jedno), organizacyjno-administracyjnych (jedno) a także księgowości i kadr (jedno).

(akta kontroli str. 8-19, 189-254)

Liczba pracowników zajmujących się kontrolą budów i obiektów budowlanych wzrosła z trzech osób (trzech etatów) na koniec 2014 r. do czterech osób (3,8 etatów) na koniec I półrocza 2018 r.⁷

W latach 2014 – 2016 planowane zatrudnienie pokrywało się w pełni z wykonanym. W 2017 r. wykonanie zatrudnienia w porównaniu do planowania, było większe o jedną osobę (0,8 etatu).

(akta kontroli str. 124)

Inspektorat w badanym okresie analizował stan zatrudnienia w odniesieniu do realizacji zadań. W wyniku analizy stwierdzono, że stan zatrudnienia pracowników merytorycznych był zbyt niski w odniesieniu do: przyporządkowanych im zadań, wielkości powiatu czy zasobu infrastruktury budowlanej. Według analizy, poziom zatrudnienia w administracji architektoniczno-budowlanej Starostwa Powiatowego w Łodzi⁸ w 2018 r. był znacznie wyższy i wynosił 13 osób⁹, podczas gdy w PINB podobnymi zadaniami zajmowały się tylko cztery osoby.

(akta kontroli str. 20-21, 38-51)

W badanym okresie Powiatowy Inspektor dziesięciokrotnie¹⁰ zwracał się do Wojewody Łódzkiego za pośrednictwem Starosty Powiatowego o zwiększenie

⁶ Przyjęte zarządzeniami Powiatowego Inspektora nr 2/2006 z dnia 30 stycznia 2006 r. oraz nr 6/2017 z dnia 1 sierpnia 2017 r., dalej: „Regulamin”.

⁷ 2014 – 3; 2015 – 3; 2016 – 3; 2017 – 4; 2018 – 4.

⁸ Zwanego dalej: „Starostwem”.

⁹ Do zadań AAB należy weryfikacja pozwoleń na budowę i zgłoszeń budów – ta sama dokumentacja jest weryfikowana na etapie realizacji inwestycji przez pracowników PINB, którzy dodatkowo prowadzą czynności kontrolne, postępowania naprawcze, odbiorowe oraz nadzorują funkcjonowanie wybudowanych obiektów.

¹⁰ Pisma: z 12 lutego, 15 maja 2015 r., 21 lipca 2015 r., 21 lutego, 16 maja, 12 października 2017 r., 29 stycznia, 28 lutego, 15 maja 6 czerwca 2018 r.

budżetu Inspektoratu, jednak tylko w dwóch przypadkach wnioski¹¹ sygnalizowały fakt, iż liczba etatów jest niewystarczająca. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: PINB dwa razy w roku przedstawiał Zarządowi Powiatu oraz Radzie Powiatu sprawozdania rzeczowo-finansowe z działalności inspektoratu. PINB każdorazowo informował władze powiatu o problemie zbyt małej obsady kadrowej w stosunku do ilości i wielkości inwestycji oraz specyfiki powiatu. Wskazywał również, że dotacja celowa z budżetu państwa jest na poziomie niezapewniającym realizacji nałożonych na inspekcję zadań, (...) Sytuacja kadrowa, finansowa i organizacyjna PINB-ów znana jest władzom centralnym z posiedzeń Sejmowej Komisji ds. Infrastruktury (protokół nr 187 z dnia 9 maja 2018 r. oraz nr 223 z dnia 11 września 2018 r.), dlatego kolejne wystąpienia uważam za bezcelowe, będące tylko stratą czasu.

Powiatowy Inspektor w wyniku zaistniałego stanu rzeczy, dla poprawy sytuacji kadrowej oraz wywiązywania się z zakresu nałożonych obowiązków, angażował do pracy w PINB pracowników w celu odbycia stażu. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie pracowało 14 stażystów, a łączny czas ich pracy wyniósł 66 miesięcy, co w przeliczeniu na etaty wyniosło 1,6 etatu rocznie. Do obowiązków pracowników odbywających staż należało m.in.: prowadzenie sekretariatu, prowadzenie rejestrów i ewidencji wymienionych w Prawie budowlanym, wysyłka korespondencji i inne czynności techniczno-administracyjne. Ponadto w czerwcu 2018 r. Powiatowy Inspektor wystąpił do Dziekana Wydziału Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska Politechniki Łódzkiej z propozycją nawiązania współpracy w zakresie możliwości odbywania stażu w Inspektoracie. Do dnia zakończenia kontroli Inspektorat nie uzyskał przedmiotowej odpowiedzi.

(akta kontroli str. 20-21, 38-51, 78-82, 255-317)

W badanym okresie pracownicy Inspektoratu nie korzystali z urlopów: macierzyńskiego, tacierzyńskiego, bezpłatnego czy też wychowawczego. W 2017 r. jeden pracownik ds. organizacyjno-administracyjnych przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim, w efekcie czego w ramach zastępstwa zatrudniono na jeden miesiąc stażystę, a następnie na okres dziewięciu miesięcy w ramach prac interwencyjnych z Powiatowym Urzędem Pracy, zatrudniono jedną osobę.

(akta kontroli str. 20-21, 38-51)

Inspektorat charakteryzowała duża, oraz rosnąca z roku na rok fluktuacja zatrudnienia pracowników merytorycznych – w badanym okresie obsada kadrowa zmieniała się dwukrotnie, i tak:

- w 2014 r. poziom zatrudnienia kształtował się na stałym poziomie;
- w 2015 r. na trzech¹² pracowników merytorycznych, z pracy odszedł jeden pracownik i jeden pracownik został przyjęty do pracy (fluktuacja pracowników merytorycznych na poziomie 33,3%);
- w 2016 r. na trzech pracowników merytorycznych, z pracy odeszło dwóch pracowników i dwóch pracowników zostało przyjętych do pracy (66,6%);
- w 2017 r. na trzech pracowników merytorycznych, z pracy odeszło trzech pracowników i czterech pracowników zostało przyjętych do pracy (133,3%).

Odejście z pracy ww. sześciu pracowników wynikało:

- z przyczyn finansowych - czterech pracowników w wieku od 34 do 59 lat, posiadających wykształcenie wyższe i uprawnienia budowlane¹³ oraz staż pracy od 9 do 43 lat;

¹¹ Pisma z 16 maja i 12 października 2017 r..

¹² Stan na 1 stycznia każdego roku.

¹³ W jednym przypadku w ograniczonym zakresie.

- z awansu do innej jednostki terytorialnej PINB - jeden 44 letni pracownik, posiadający wykształcenie wyższe, uprawnienia budowlane i 18 letni staż pracy;
- z przeniesienia do innej jednostki terytorialnej PINB - jeden 34 letni pracownik, posiadający wykształcenie techniczne bez uprawnień budowlanych i 10 letni staż pracy.

Wszystkie przyjęte do pracy w PINB osoby - w wieku od 26 do 59 lat ze stażem od 0 do 36 lat, posiadały wykształcenie wyższe. Cztery (spośród siedmiu) osoby posiadały uprawnienia budowlane.

Na dzień zakończenia kontroli z czterech pracujących w Inspektoracie pracowników merytorycznych:

- trzech posiadało upoważnienia Wojewody Łódzkiego do nakładania grzywien w drodze mandatu za wykroczenia;
- jeden posiadał uprawnienia budowlane.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Tak duża fluktuacja kadr wyklucza racjonalne planowanie zatrudnienia i realizacji zadań. Zmiany kadrowe, jakie miały miejsce w okresie objętym kontrolą, miały wpływ na funkcjonowanie Inspektoratu, gdyż ubytek każdego pracownika (zwłaszcza merytorycznego) w tak małej jednostce, ma znaczący wpływ na możliwość sprawnego załatwiania spraw.*

(akta kontroli str. 184-254)

Inspektorat w badanym okresie zakupił cztery podręczniki z zakresu Kodeksu Postępowania Cywilnego i Prawa Budowlanego na łączną kwotę 0,3 tys. zł. PINB korzystał z jednostanowiskowego dostępu do programu LEX, udostępnionego przez Starostwo Powiatowe. Dodatkowo przeprowadzili łącznie 19 szkoleń (w tym trzy płatne na łączną sumę 7,4 tys. zł), m.in. z zakresu Prawa budowlanego, Postępowania egzekucyjnego, Postępowania administracyjnego, Prawa wodnego oraz RODO. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Na przełomie 2017 i 2018 r. cztery osoby (na pięć zatrudnionych) podjęły po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej i zobowiązane były do odbycia służby przygotowawczej (...). Zdaniem Powiatowego Inspektora, wątpliwości budzi celowość wydawania pieniędzy na szkolenia przy tak dużej rotacji pracowników. Przykładem jest szkolenie z grudnia 2016 r., którego większość uczestników już nie pracuje w administracji publicznej.*

(akta kontroli str. 318-335)

W badanym okresie Inspektorat przeprowadził sześć¹⁴ naborów na stanowiska merytoryczne obejmujące swoim zakresem prowadzenie spraw lub przeprowadzanie kontroli. Przed kandydatami stawiano m.in. następujące niezbędne wymagania:

- wykształcenie średnie budowlane (w czterech naborach), wyższe budowlane (w jednym), średnie lub wyższe prawnicze, administracyjne lub budowlane (w jednym);
- uprawnienia budowlane (w dwóch naborach);
- doświadczenie zawodowe: jeden rok (w dwóch naborach), w prowadzeniu postępowań administracyjnych (w jednym), w organach Nadzoru Budowlanego bądź innych organach administracji publicznej (w jednym);
- znajomość prawa budowlanego oraz kodeksu postępowania administracyjnego (w czterech naborach).

Ogłoszenia o naborze pracowników zawierały również informację o tzw. wymaganiach dodatkowych stawianych przed kandydatami, do których należały:

¹⁴ Ogłoszenia o naborze pracowników z dnia: 6 lipca 2016 r., 31 grudnia 2016 r., 15 maja 2017 r., 2 czerwca 2017 r., 8 czerwca 2017 r., 30 września 2017 r.

- wykształcenie wyższe preferowane budownictwo i architektura (w dwóch naborach);
- doświadczenie w pracy w nadzorze budowlanym lub organach administracji architektoniczno-budowlanej (w trzech naborach);
- uprawnienia budowlane (w jednym naborze).

Pięć naborów zakończyło się wyborem kandydatów spełniających ww. wymagania. W jednym przypadku nabór nie zakończył się wyborem nowego pracownika z powodu braku zgłoszeń kandydatów na stanowisko.

(akta kontroli str. 336-349)

Liczba spraw przypadających na:

- jednego pracownika merytorycznego PINB utrzymywała się na poziomie 473 – 484 w latach 2014 – 2016. W 2017 r., w związku zatrudnieniem dodatkowego pracownika, zmniejszyła się do 408. W I połowie 2018 r. wyniosła 264;
- jeden etat pracownika merytorycznego PINB utrzymywała się na poziomie 473 – 484 w latach 2014 – 2016. W 2017 r. wyniosła 430, a w I połowie 2018 r. – 278.

Liczba kontroli zmniejszyła się z 483 kontroli przypadających na jednego pracownika merytorycznego PINB (i jeden etat) w 2014 r. do 461 (na jednego pracownika) i 431 (na jeden etat) w 2017 r. W I połowie 2018 r. wyniosła 239 na jednego pracownika oraz 223 na jeden etat.

Powyższe zmiany w liczbie kontroli spowodowane były zwiększeniem zatrudnienia w Inspektoracie z trzech pracowników (etatów) w 2014, 2015 i 2016 r. do czterech pracowników (3,8 etatów) w 2017 i I połowie 2018 r.

Liczba spraw zaległych z każdym kolejnym rokiem rosła i wynosiła kolejno 128 w 2015 r., 210 w 2016 r., 278 w 2017 r. i 281 w I połowie 2018 r.

Powyższa zmiana spowodowana była dużą fluktuacją zatrudnienia w Inspektoracie.

(akta kontroli str. 124, 126-130)

Inspektorat w badanym okresie poddawał analizie efektywność czasu pracy przeznaczonego na czynności w odniesieniu do zadań tzw. nie kontrolnych. W wyniku powyższej analizy: wprowadzono w 2017 r. m.in. nowy Regulamin, od stycznia 2018 r. wdrożono elektroniczny obieg dokumentów oparty na programach ESTIMA Kancelaria i ESTIMA PINB, a także oszacowano średnią czasochłonność czynności związanych z wprowadzaniem danych do bazy. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Stanem docelowym jest by pracownicy posiadający wykształcenie techniczne budowlane wykonywali czynności kontrolne, natomiast postępowania administracyjne będące następstwem tych czynności były wykonywane przez pracowników posiadających wykształcenie prawnicze. Taki podział zadań powinien poprawić jakość i skuteczność prowadzonych postępowań.* Ponadto, przeprowadzona analiza potwierdza konieczność zatrudnienia dodatkowego pracownika do obsługi administracyjnej Inspektoratu.

(akta kontroli str. 38-51)

Inspektorat wyposażony był w: pięć stacjonarnych zestawów komputerowych¹⁵, trzy notebooki¹⁶, kopiarke¹⁷, trzy drukarki¹⁸ oraz na dzień zakończenia kontroli uszkodzone urządzenie wielofunkcyjne¹⁹. Ponadto PINB korzystał ze sprzętu²⁰ użyczanego przez Starostwo Powiatowe w Łodzi.

¹⁵ Rok produkcji: 2009, 2013, 2013, 2014, 2016.

¹⁶ Rok produkcji: 2005, 2010, 2013.

¹⁷ Rok produkcji 2006.

¹⁸ Rok produkcji: 2006, 2007, 2007.

¹⁹ Rok produkcji 2010.

²⁰ Zestaw komputerowy oraz kopia.

Pracownicy Inspektoratu przeprowadzający kontrolę, posiadali niezbędne wyposażenie umożliwiające realizację zadań i obowiązków – byli wyposażeni w średnio dziewięć letnie notebooki. Powiatowy Inspektor wskazała, że sprzęt ten jest przestarzały, a jego oprogramowanie nie podlega aktualizacjom - *Taki stan powoduje brak bezpieczeństwa systemu i przetwarzania w nim danych. Praca na źle funkcjonującym, powolnym i niestabilnym sprzęcie komputerowym zajmuje dużo więcej czasu i jest frustrująca.*

Pracownicy PINB uprawnieni byli do korzystania ze służbowego samochodu, a jedynym ich ograniczeniem były środki przeznaczone na paliwo. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Ze względu na rozległość terenu powiatu objętego nadzorem, kierując się zasadą gospodarności, inspekcje terenowe planowane są tak, aby w jednym dniu, miejsca kontroli były maksymalnie zbliżone.*

Warunki lokalowe pracowników umożliwiały realizowanie swoich obowiązków, jednakże Inspektorat nie posiadał odpowiedniej powierzchni pomieszczeń do przechowywania i archiwizowania dokumentacji. Inspektorat przechowywał dokumentację w dwóch miejscach – w wynajmowanym lokalu w Łodzi obejmującym także siedzibę PINB (czynsz 35,3 tys. zł rocznie) oraz w użyczonych pomieszczeniach w budynku Urzędu Miasta Koluszki. Powyższe miejsca oddalone były od siebie o około 32 km²¹. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Lokalizacja archiwum poza siedzibą wiąże się z koniecznością wyjazdu do Kolaszek po dokumentację tam zgromadzoną a niezbędną do prowadzenia postępowań (...). Do prawidłowego przechowywania akt potrzebne jest kolejne pomieszczenie. Ponadto, dokumenty w archiwum wymagają bieżącego nadzoru archiwisty, niestety przyznane środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r.²² nie przewidują utworzenia w PINB takiego stanowiska.*

(akta kontroli str. 38-51, 350-356, 476-483)

Zdaniem Powiatowego Inspektora, w celu prawidłowego i sprawnego wykonywania obowiązków, pracowników merytorycznych należy wyposażyć m.in. w: mierniki laserowe umożliwiające pomiar wysokości, których Inspektorat nie posiadał, skanery, drukarkę kolorową A3, odzież ochronną, kompatybilny i wydajny system komputerowy umożliwiający płynną pracę oraz wymianę danych między stanowiskami, biurka umożliwiające przeglądanie dokumentacji projektowej o arkuszach A0, dostęp do systemów informacji prawnej LEX oraz dostęp online do aktualnej ewidencji gruntów i budynków.

(akta kontroli str. 38-51)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika PINB w I półroczu 2018 r. wynosiło 2.946 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 151 zł, tj. o 5,4%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika administracyjnego w PINB w I półroczu 2018 r. wynosiło 3.179 zł i w porównaniu do 2014 r. było wyższe o 705 zł, tj. o 28,5%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika merytorycznego PINB w I półroczu 2018 r. wynosiło 2.548 zł i w porównaniu do 2014 r. było niższe o 24 zł, tj. o 0,9%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Wysokość zarobków pracowników merytorycznych jest dramatycznie niska w porównaniu z ich wykształceniem i kwalifikacjami. Poziom płac jest nieadekwatny do stawianych pracownikom wysokich wymogów oraz złożoności wykonywanych przez nich zadań.*

²¹ Zgodnie z www.google.pl/maps.

²² W sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej Dz. U. z 2018 r. poz. 807.

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, iż wynagrodzenia determinują niskie zainteresowanie podjęciem pracy w organach nadzoru budowlanego oraz generują bardzo wysoki poziom fluktuacji pracowników w stosunku do osób pracujących na rynku komercyjnym, co powoduje, że PINB nie może być konkurencyjny dla wykwalifikowanych specjalistów.

(akta kontroli str. 38-51, 131)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Opis stanu
faktycznego

1.2. Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu.

Działalność Inspektoratu finansowana była w znacznej większości, tj. 98,8% z budżetu państwa oraz ze środków Starostwa Powiatowego - 0,2% (tzw. zwrot dochodów własnych łącznie w kwocie 3,7 tys. zł).

Inspektorat poniósł w badanym okresie wydatki w łącznej wysokości 1.416 tys. zł²³, realizując w 99,9% plan wydatków na lata 2015-2017²⁴.

Z wydatków zaplanowanych na 2018 r. w kwocie 406,5 tys. zł ich realizacja na dzień 30 czerwca 2018 r. wyniosła 214 tys. zł, co stanowiło 52,6% planu.

Wydatki zaplanowane w kolejnych okresach budżetowych były wyższe o 8,2% w 2016 r. oraz 12,4% w 2017 r.

(akta kontroli str. 357-424)

W badanym okresie Powiatowy Inspektor występował do Wojewody Łódzkiego dziesięciokrotnie z wnioskami o przyznanie dodatkowego finansowania dla PINB na łączną kwotę 110,2 tys. zł, w tym przedmiotem siedmiu²⁵ wniosków (51,9 tys. zł) były środki niezbędne do prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu, m.in. sprzęt komputerowy, usługi pocztowe, zakup paliwa, badania wstępne i kontrolne pracowników. Spośród powyższych 51,9 tys. zł Wojewoda przyznał środki w kwocie 22,2 tys. zł, w tym: 10 tys. zł niezwłocznego dofinansowania oraz 12,2 tys. zł w formie dotacji z rezerwy na koniec roku kalendarzowego. Nieprzyznanie całej kwoty dofinansowania tłumaczone było przez Wojewodę brakiem wolnych środków.

(akta kontroli str. 255-286)

Powiatowy Inspektor zwrócił się do Wojewody o dodatkowe środki:

- w październiku 2014 r. - na wynagrodzenia dla pracowników, informując przy tym o niewystarczającej liczbie etatów oraz o dużych dysproporcjach zarobkowych pracowników PINB w porównaniu do pracowników zatrudnionych w przemyśle budowlanym;
- w październiku 2018 r. - na zatrudnienie dodatkowej osoby na stanowisku merytorycznym.

Powyższe środki nie zostały przyznane.

(akta kontroli str. 255-286)

Jednakże w latach 2015 – 2018 (I półrocze), Inspektorat nie występował o środki na dodatkowe wynagrodzenie dla pracowników lub utworzenie dodatkowych etatów. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor: *Wiedza na temat PINB-ów jest znana naczelnym organom administracji państwowej, dowodem jest odpowiedź na interpelację nr 22394 z dnia 11 grudnia 2013 r. podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. (...) W związku z tym, (...) kolejne ponawianie wniosków staje się bezprzedmiotowe. PINB występował jedynie o środki finansowe niezbędne*

²³ W 2015 r. – 363,9 tys. zł, w 2016 r. – 394,2 tys. zł, w 2017 r. – 443,8 tys. zł, w I półroczu 2018 r. – 214 tys. zł.

²⁴ W 2015 r. - 364,9 tys. zł, w 2016 r. - 394,9 tys. zł, w 2017 r. - 443,8 tys. zł.

²⁵ Pisma nr PINB.3130.13.2018.DS z dnia 6 czerwca 2018 r. na kwotę 8,5 tys. zł; nr PINB.3130.2.2017 z 12 października 2017 r. na kwotę 3,3 tys. zł; nr PINB.3130.1.2017 z 16 maja 2017 r. na kwotę 28,1 tys. zł; nr PINB-613/AM/2015 z 12 lutego 2015 r. na kwotę 10 tys. zł; nr PINB-3584/AZ/2015 z dnia 21 lipca 2015 r. na kwotę 2 tys. zł oraz dwa wnioski z dnia 14 maja oraz 12 lutego 2015 r. dotyczyły tej samej kwoty 10 tys. zł.

do bieżącego funkcjonowania Inspektoratu, pozwalające uniknąć paraliżu w jego funkcjonowaniu. Środki te nie wpływały na poprawę pracy Inspektoratu.

(akta kontroli str. 38-51, 78-82)

Inspektorat korzystał ze wsparcia rzeczowego, udzielonego przez Starostwo. Ustalono, iż: od 2014 r. Inspektorat korzystał z użyczanej kserokopiarki, od 2015 r. siedmiu regałów metalowych, od 2016 r. centrali telefonicznej z aparatami telefonicznymi, faksu, mebli biurowych oraz od 2018 r. z komputera.

Ponadto Inspektorat wskazywał WINB pisemnie²⁶ zapotrzebowania w zakresie zakupów sprzętowych.

(akta kontroli str. 38-51, 255-286)

Zdaniem Powiatowego Inspektora, środki budżetowe przyznawane corocznie w planie finansowym nie zapewniały realizacji zadań ustawowych nałożonych na PINB. Zgodnie z wyjaśnieniami: *Przyznany limit środków finansowych uniemożliwia zatrudnienie odpowiedniej ilości pracowników zapewniających prawidłowe, skuteczne i sprawne funkcjonowanie inspektoratu, proporcjonalnie do ruchu budowlanego, rodzaju inwestycji, ilości obiektów objętych nadzorem oraz obszaru działania.*

(akta kontroli str. 78-82)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo, iż organizacja Powiatowego Inspektoratu dostosowana była do zadań wyznaczonych w Prawie budowlanym i Regulaminie Organizacyjnym, to rotacja zatrudnienia i niewystarczająca liczba wykwalifikowanych pracowników, wynikająca z ograniczeń finansowych, zdaniem NIK, nie sprzyjała prawidłowej realizacji zadań i obowiązków nałożonych na PINB wynikających z Prawa budowlanego. Pracownicy Inspektoratu wyposażeni byli w sprzęt, który jedynie w minimalny sposób umożliwiał realizację obowiązków służbowych, a archiwum Inspektoratu znajdujące się w dwóch oddalonych od siebie o 32 km miejscach, utrudniało sprawny przebieg postępowań administracyjnych.

W wyniku zaistniałego stanu rzeczy, Powiatowy Inspektorat wielokrotnie podejmował stosowne działania, mające na celu zarówno pozyskanie dodatkowych środków finansowych lub rzeczowych, jak i poprawę sytuacji kadrowej. O zaistniałej sytuacji były informowane Starostwo Powiatowe, Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Urząd Wojewódzki, do którego zwracano się o dodatkowe środki niezbędne do funkcjonowania Inspektoratu. PINB angażował do pracy stażystów - w badanym okresie łącznie 14, co w przeliczeniu na etaty wyniosło 1,6 etatu rocznie. Z każdym kolejnym rokiem liczba zaległych spraw rosła, co spowodowane było dużą fluktuacją zatrudnienia w Inspektoracie.

OBSZAR

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach.

2.1. Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach w Inspektoracie.

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat w latach 2017-2018 r. (I połowa) prowadził w formie elektronicznej odrębny rejestr skarg i wniosków kierowanych do PINB. Prowadzenie przedmiotowych spraw było zgodne z art. 254 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁷, tj. PINB rejestrował i przechowywał

²⁶ Pismo z dnia 15 maja 2018 r.

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, zwana dalej: „kpa”.

ww. dokumenty w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw.

Jednakże nie prowadzono analogicznego rejestru dla okresu 2015-2016 i nie sporządzono go na potrzeby kontroli NIK.

(akta kontroli str. 426-452)

Rozpatrywaniem skarg i wniosków w PINB zajmowali się pracownicy merytoryczni Inspektoratu. W Inspektoracie nie stworzono odrębnej komórki organizacyjnej do rozpatrywania skarg i wniosków. Jak stwierdził Powiatowy Inspektor, nie było możliwości wyodrębnienia komórki organizacyjnej do ich rozpatrywania ze względu na wielkość jednostki, tj. zbyt małą liczbę pracowników.

(akta kontroli str.30-31, 38-52)

W toku czynności kontrolnych ustalono, iż w momencie wnoszenia do PINB skargi lub wniosku, podejmowano następujące etapy selekcji przedmiotowego pisma:

- jeżeli pismo nie pochodziło od strony postępowania (art. 28 kpa), nie wszczynano postępowania administracyjnego (art. 61 kpa) oraz nie stanowiło pisma podlegającego rozpatrzeniu w toku już prowadzonego postępowania (art. 234 kpa), Inspektorat przedmiotowe pismo traktował jako skargę lub wniosek, podlegający załatwieniu w trybie przepisów zawartych w dziale VIII kpa pn. Skargi i wnioski – o sposobie załatwienia skargi zawiadamiał wnoszącego skargę zgodnie z art. 237 § 3 kpa;
- jeżeli w wyniku wniesienia ww. żądania, powstały niedające się usunąć wątpliwości co do charakteru sprawy bądź interesu prawnego wnoszonego podanie, Inspektorat podejmował działania obejmujące czynności przygotowawcze, które zmierzały do ustalenia treści i przedmiotu skargi oraz przygotowania materiału niezbędnego do załatwienia sprawy, wykorzystując m.in. uprawnienia kontrolne nadane w art. 81 Prawa budowlanego. Jeżeli w toku podjętych czynności niezbędne było merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy, PINB wszczynał odrębne postępowanie administracyjne zgodnie z art. 61 § 3 kpa;
- jeżeli zawarte w skardze lub wniosku żądanie dotyczyło indywidualnej sprawy załatwianej w drodze decyzji oraz jeżeli wniosek został złożony przez osobę będącą stroną postępowania w rozumieniu art. 28 kpa (również złożony, jako doniesienie o potrzebie podjęcia działań kontrolnych z urzędu), powyższe pismo nie było traktowane w Inspektoracie jako skarga, lecz jako wniosek o wszczęcie postępowania zgodnie z art. 61 kpa.

(akta kontroli str. 38-52, 61-63)

Szczegółową kontrolą objęto 38 spraw dotyczących wniesionych do PINB zawiadomień o nieprawidłowościach (po 10 z lat 2015, 2016, 2017 oraz 8 spraw z I połowy 2018 r.), w toku których przeprowadzono oględziny lub kontrole obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 112)

W wyniku analizy stwierdzono, że:

- zawiadomienia o załatwieniu sprawy przekazano w 9 sprawach (23,7%) po upływie do dwóch miesięcy od dnia zarejestrowania sprawy, w 10 sprawach (26,3%) od dwóch do sześciu miesięcy, w 6 sprawach (15,8%) od sześciu miesięcy do roku, w 13 sprawach (34,2%) powyżej jednego roku;
- trzy sprawy według stanu na dzień zakończenia kontroli nie były załatwione;
- w 23 sprawach niezwłocznie przystąpiono do czynności weryfikacyjnych, natomiast w pozostałych 15 sprawach podjęto je po upływie od 31 do 252 dni, średnio 78 dni od dnia wpływu sprawy do Inspektoratu;
- w 16 sprawach niezwłocznie przeprowadzono kontrole/oględziny, w pozostałych 22 sprawach przeprowadzono je po upływie od 55 do 297 dni od daty wpływu sprawy do Inspektoratu, średnio po 110 dniach;

- w 10 sprawach niezwłocznie wydano decyzję/postanowienie i zawiadomiono o sposobie załatwienia sprawy, natomiast w pozostałych 25 sprawach rozstrzygnięcia dokonano po upływie od 69 do 693 dni od daty wpływu sprawy do Inspektoratu, średnio po 302 dniach. W trzech sprawach postępowanie nie zostało zakończone (od wpływu upłynęło kolejno 1258, 1126 oraz 819 dni).

Podsumowując, w 10 sprawach niezwłocznie podejmowano kolejne czynności - przeprowadzono czynności kontrolne/ogłędziny obiektów budowlanych, wydawano decyzje administracyjne lub postanowienia oraz zawiadamiano o sposobie załatwienia sprawy. W pozostałych sprawach odnotowano dłuższe przerwy pomiędzy czynnościami.

(akta kontroli str. 112-115, 132-136)

Ponadto kontrola powyższych spraw wykazała, iż w trakcie postępowań w Inspektoracie wydawano następujące rozstrzygnięcia:

- sześć postanowień nakładających na inwestorów obowiązek dostarczenia stosownej dokumentacji w określonym terminie, w szczególności: dzienników budowy budynku, oświadczeń kierowników budowy o wbudowanych materiałach budowlanych, ekspertyz budowlanych, projektów budowlanych. Powyższe dokumenty zostały uzupełnione w wyznaczonym terminie;
- trzy postanowienia wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych, z tego dwa na podstawie art. 50 ust. 1 pkt 1 oraz jedno na podstawie art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku dostarczenia stosownej dokumentacji przez inwestorów. W powyższych przypadkach Inspektorat, po dostarczeniu przez inwestorów stosownej dokumentacji, w drodze decyzji wydawał zgodę na wznowienie robót budowlanych;
- dwa postanowienia wstrzymujące użytkowanie obiektu budowlanego, na podstawie art. 71a ust. 1 Prawa budowlanego, z jednoczesnym nałożeniem obowiązku dostarczenia stosownej dokumentacji przez inwestorów, o której mowa w art. 71 ust. 2 Prawa budowlanego. W obu przypadkach postanowienia zostały uchylone przez Inspektorat z powodu przedstawienia stosownej dokumentacji przez Inwestorów;
- cztery decyzje nakazujące rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, z tego dwie na podstawie art. 78 ust. 1, jedna - art. 67 ust. 1 oraz jedna - art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego. Dwie decyzje zostały wykonane, co zostało udokumentowane kontrolą sprawdzającą PINB natomiast dwie decyzje (decyzja nr 83/2018 z dnia 21 sierpnia 2018 r. oraz 57/2017 z dnia 10 października 2017 r.) do dnia zakończenia kontroli nie były poddane sprawdzeniu;
- siedem decyzji umarzających postępowanie administracyjne w sprawie – w trzech sprawach inwestor wykonał obowiązek będący przedmiotem sprawy w trakcie trwania postępowania (np. zdemontował urządzenie reklamowe, które zostało poddane oględzinom PINB), natomiast w czterech sprawach postępowanie stało się bezprzedmiotowe;
- pięć decyzji nakazujących wykonanie określonej czynności przez inwestora w wyznaczonym terminie – w dwóch sprawach polegała ona na rozbiórce i likwidacji okien a w jednej na przeprowadzaniu kontroli okresowych instalacji specjalistycznych (w trzech sprawach obowiązek został spełniony). W dwóch sprawach, w których wydano decyzje o nr. 68/2017 oraz 69/2017 z dnia 16 listopada 2017 r., i nałożono nimi na inwestorów obowiązek rozbiórki części dachu lub jego wymiany oraz wymianę uszkodzonej konstrukcji dachu, Inspektorat nie przeprowadził kontroli sprawdzającej

wykonanie powyższego obowiązku, pomimo upływu wyznaczonego terminu na jego wykonanie (31 sierpnia 2018 r.);

- w jednym przypadku zawiadomiono zainteresowaną stronę o toczącym się już postępowaniu w przedmiotowej sprawie w Starostwie;
- siedem postanowień o odmowie wszczęcia postępowania administracyjnego z uwagi na brak podstaw prawnych. Powyższe zawiadomienia zawierały uzasadnienie faktyczne, o których mowa w art. 239 kpa.

(akta kontroli str. 112-115, 132-136)

W badanym okresie wniesiono łącznie 133 skargi, zażalenia i odwołania od decyzji PINB²⁸, w tym 75 odwołań²⁹, 43 zażalenia³⁰ i 15 skarg³¹. Zasadnie wniesionych zostało 33,3% skarg (5).

W latach 2017 - I połowa 2018 zasadnie wniesionych zostało 30% odwołań (18) oraz 55,6% zażaleń (5). Zgodnie z wyjaśnieniem Powiatowego Inspektora: *W rejestrach wydanych decyzji za rok 2015 i 2016 wpisywano jedynie informację o wniesieniu odwołania – brak danych o rozstrzygnięciu.*

(akta kontroli str. 140)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W Inspektoracie w latach 2015-2016 nie prowadzono odrębnego rejestru wpływających do PINB skarg i wniosków oraz nie przechowywano dokumentacji związanej ze skargami i wnioskami oddzielnie od spraw innej kategorii. Stanowiło to naruszenie art. 254 kpa, zgodnie z którym skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. W latach 2015-2016 w Inspektoracie prowadzono jedynie rejestr skarg i wniosków na organ lub jego pracowników.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor: *PINB do 2017 r. prowadził bardzo różne rejestry. W okresie tym nie prowadzono odrębnego rejestru w przedmiocie „Interwencji w zakresie naruszenia przepisów prawa budowlanego”. Rejestrem obejmującym ww. okres którym dysponuje Inspektorat jest rejestr wszystkich spraw wpływających do urzędu. Mając na względzie ilość wszystkich zarejestrowanych spraw wskazanie wyłącznie spraw z zakresu interwencji dot. naruszenia przepisów prawa budowlanego byłoby niezwykle trudne i czasochłonne. PINB nie ma możliwości sporządzenia tak szczegółowego rejestru bez zakłócenia ciągłości pracy inspektoratu.*

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami: *Pozostałe skargi uznawano, że pochodziły od osób będących stronami postępowania, w związku z tym rejestrowano je jako wnioski o wszczęcie postępowania. Powyższe sprawy ujmowano w Rejestrze prowadzonych spraw.*

(akta kontroli str. 52-63)

2. W Inspektoracie opieszale prowadzono postępowania wszczęte w wyniku wniesienia zawiadomienia o nieprawidłowościach³². Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 28 (z 38 badanych postępowań, 78,5%)³³, tj.:

²⁸ 43 w 2015 r., 44 w 2016 r., 35 w 2017 r. i 11 w I półroczu 2018 r.

²⁹ 18 w 2015 r., 27 w 2016 r., 21 w 2017 r. i 9 w I półroczu 2018 r.

³⁰ 20 w 2015 r., 14 w 2016 r., 8 w 2017 r. i 1 w I półroczu 2018 r.

³¹ 5 w 2015 r., 3 w 2016 r., 6 w 2017 r. i 1 w I półroczu 2018 r.

³² Zawiadomienie te wniesione zostały bezpośrednio do Inspektoratu (23), wpłynęły od innego organu (4) oraz zostały przekazane przez organ nadrzędny (1).

³³ PINB-733/15-084/A; PINB-7362/15-054/A; PINB.5160.1.2015.K; PINB-7363/T/16-011; PINB-7363/K/16-026; PINB.5161.2.2016.A; PINB.501.10.2016.A; PINB.5160.1.2016.T; PINB.5162.4.2017.T; PINB.5141.2.2017.K; PINB.501.5.2017.K; PINB.5141.5.2017 (i PINB.501.14.2016); PINB.5141.9.2018.K; PINB-7355/15-058/N; PINB-7362/15-036/A; PINB-7363/K/15-/(sprawa nieoznaczona zakończona postanowieniem nr 61/2016 z dnia 17.10.2016 r.); PINB-7363/R/1275/SM/2016; PINB.5160.11.2016.R; PINB.501.3.2017.A; PINB.501.10.2018.T;

- w 15 sprawach czynności weryfikacyjne polegające m.in. na zwracaniu się do odpowiednich organów w celu uzyskania stosownej dokumentacji, podjęto po upływie od 31 do 252 dni, średnio po 78 dniach od dnia wpływu sprawy do Inspektoratu;
- w 22 sprawach kontrole/ogłędziny obiektów budowlanych przeprowadzono po upływie od 55 do 297 dni, średnio po 110 dniach wpływu sprawy do Inspektoratu;
- w 25 sprawach rozstrzygnięcia (w formie decyzji/postanowień) dokonano po upływie od 69 do 693 dni od daty wpływu sprawy do Inspektoratu, średnio po 302 dniach;
- w trzech sprawach nie dokonano przedmiotowego rozstrzygnięcia w sprawie tj. nie wydano postanowienia lub decyzji i nie zakończono postępowania. Zwłoka - licząc od dnia wpływu danego zawiadomienia do dnia zakończenia kontroli - wynosiła odpowiednio w dwóch przypadkach ponad 3 lata, w jednym ponad 2 lata.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Ze względu na bardzo dużą ilość wpływających do tutejszego organu spraw i niedobory etatowe Inspektoratu, pracownicy w pierwszej kolejności zajmują się sprawami bieżącymi, tj. zgłoszeniami rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych oraz wnioskami o pozwolenie na użytkowanie.* Ponadto Inspektor przyznał, iż wszelkie opóźnienia w załatwianiu spraw przez organ spowodowane były natłokiem spraw i niedoborami kadrowymi Inspektoratu, brakiem odpowiednich kompetencji pracowników związanych ze stosowaniem prawa.

(akta kontroli str. 83-90, 112-115, 132-136)

3. W Inspektoracie nie egzekwowano wykonania obowiązków nałożonych na inwestorów w wydanych decyzjach. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła czterech decyzji, w których zobowiązano inwestorów do rozbiórki obiektów budowlanych (dwa przypadki)³⁴ oraz wymiany dachu (dwa przypadki)³⁵ do dnia 31 sierpnia 2018 r. W żadnej z wymienionych spraw, pomimo upływu od 95 do 412 dni od daty wyznaczonej w decyzji, nie zweryfikowano, czy inwestorzy wywiązali się z obowiązku i nie przeprowadzono kontroli sprawdzających.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Niestety przy obecnym stanie zatrudnienia oraz ilości wpływających wniosków, a także wszczętych postępowań, nie jest możliwe zlikwidowanie zaległości i uniknięcie zarzutu beczynności.*

NIK zwraca uwagę, że brak nadzoru Inspektoratu nad wykonaniem przez inwestorów obowiązków nałożonych w decyzjach uniemożliwił stwierdzanie, czy obowiązek został wykonany, a w razie potrzeby podjęcie kolejnych czynności, przewidzianych w ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³⁶.

(akta kontroli str. 83-90, 112-115, 132-136)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat nieprawidłowo reagował na doniesienia o nieprawidłowościach kierowanych do niego w formie skarg i wniosków. Na podstawie badanej próby 38 spraw (100% spraw, w których przeprowadzono kontrolę lub ogłędziny) w większości przypadków (28 spraw, 73,7% próby) stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu kolejnych czynności.

Kontrola ujawniła także przypadki braku egzekwowania przez Inspektorat obowiązków nałożonych na inwestorów w wydanych decyzjach. Pracownicy

PINB.5160.15.2016.B; PINB-7356/A-192; PINB.501.9.2016.R; PINB.501.25.2017.N; PINB.5140.4.2018.R (i PINB.501.16.2018); PINB.501.13.2018.R.

³⁴ Decyzja nr 83/2018 z dnia 21 sierpnia 2018 r. oraz nr 57/2017 z dnia 10 października 2017 r.

³⁵ Decyzja nr 68/2017 oraz 69/2017 z dnia 16 listopada 2017 r.

³⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1314. Zwana dalej: „upea”.

Inspektoratu – pomimo upływu od 95 do 412 od daty wyznaczonej w decyzji – nie przeprowadzili kontroli sprawdzających. W konsekwencji uniemożliwiło to także ewentualne podjęcie czynności egzekucyjnych.

Sposób rejestracji skarg i wniosków oraz prowadzenia dokumentacji w latach 2015-2016 nie spełniał wymogów określonych w przepisach prawa.

3. Postępowanie kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez Inspektorat

3.1. Plan kontroli prowadzonych przez Inspektorat

Opis stanu
faktycznego

Sporządzone w Inspektoracie plany kontroli na 2015 oraz 2016 r. wyznaczały w kolejnych latach 27 i 62 kontrole budów i wbudowanych materiałów budowlanych (w 2016 r. dodatkowo kontrole utrzymania obiektu budowlanego) oraz wskazywały konkretne jednostki kontrolowane.

Planu kontroli na 2017 rok nie opracowano, z uwagi trudności kadrowe.

(akta kontroli str. 453-468)

W planie na 2018 r. ujęto 185 kontroli, z podziałem na: oględziny wynikające z prowadzonych spraw (70 kontroli) oraz kontrole przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego (114), w tym kontrole: budowy (5), obowiązkowe (50), w użytkowaniu (20), w ramach akcji „Bezpieczne wakacje”(5), „Zima” (5) oraz interwencyjne według potrzeb. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *W 2018 r. plan kontroli na rok bieżący został sporządzony w oparciu o realne możliwości kadrowe inspektoratu. W jednostce pracuje dwóch pracowników merytorycznych posiadających wykształcenie budowlane, w tym jeden posiada uprawnienia budowlane. PINB w pierwszej kolejności podejmuje kontrole obowiązkowe i kontrole wynikające z interwencji albo zgłoszeń osób trzecich. Ponadto ograniczenia w prawidłowym tworzeniu i realizacji planu kontroli wynikają z rosnącego ruchu budowlanego, dużego zakresu terytorialnego działania inspektoratu, niedoborów kadrowych i sprzętowych.*

(akta kontroli str. 96-102, 453-468)

W Inspektoracie przeprowadzano na potrzeby planowania następujące zabiegi związane z analizą ryzyka:

- z ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytku budynków wrywkowo wybierano rozpoczęte, lecz nie zakończone (nie oddane do użytku) budynki bądź budowle do skontrolowania;
- z rejestru wydanych decyzji pozwoleń na użytkowanie wybierano wrywkowo w uzgodnieniu z dyrektorem jednostki budynki bądź budowle do skontrolowania. Najczęściej w powyższych kontrolach utrzymania znajdowały się budynki szkół, place zabaw, drogi, obiekty wielko powierzchniowe – ze względu na, jak przyznał Powiatowy Inspektor, corocznie wydawaną dyspozycję WINB.

(akta kontroli str. 96-102)

W trakcie procesu planowania nie posługiwano się wynikami z przeprowadzonych kontroli z lat ubiegłych bądź analizą skarg. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor: *Przed organami administracji budowlanej prowadzone są, w zasadzie bez ponoszenia jakichkolwiek kosztów, spory sąsiedzkie, które są bardziej sporami o immisję, niż sporami dotyczącymi prawidłowości funkcjonowania obiektów budowlanych. Analiza skarg składanych do PINB nie stanowi wiarygodnego i rzetelnego źródła do oceny ryzyka związanych z bezpieczeństwem obiektów budowlanych. Większość składanych skarg z zakresu Prawa budowlanego posiada widoczny w tle konflikt, którego najczęściej podłożem jest spór sąsiedzki, sprawy rozwodowe i podział majątku, niewłaściwy podział nieruchomości czy też zalewanie terenu wodami opadowymi.*

(akta kontroli str. 96-102)

Plany kontroli nie były uzgadniane z właściwymi obszarowo organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz nie zawierały wspólnych przedsięwzięć kontrolnych z tymi organami. Inspektorat otrzymywał od Straży Pożarnej sygnały o nieprawidłowościach. Jednakże zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Pracownicy AAB na wniosek Inspektoratu uczestniczą w czynnościach kontrolnych np. w komisjach ds. ustalenia przyczyn katastrofy budowlanej. Inspektorat uczestniczy również we wspólnych kontrolach z Państwową Strażą Pożarną np. „Akcja zima”. Działania kontrolne PINB ujęte są również w Powiatowym Programie Zapobiegania Przestępczości oraz Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego.*

(akta kontroli str.38-52)

Inspektorat nie posiadał bazy danych zawierających liczbę wszystkich obiektów budowlanych z obszaru swojego działania oraz podlegających kontrolom, które zostały wymienione w art. 62 Prawa budowlanego. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora, stworzenie powyższej bazy jest nierealne, ponieważ należy nią objąć wszystkie obiekty budowlane na terenie powiatu.

(akta kontroli str. 38-52)

Inspektorat posiadał dostęp do następujących baz prowadzonych przez inne podmioty:

- Ewidencja gruntów i budynków, prowadzona przez Starostwo (dostęp jednostanowiskowy od czerwca 2017 r.). W oparciu o powyższą ewidencję Inspektorat ustalał właścicieli nieruchomości, nr księgi wieczystej, przybliżoną datę budowy budynku (jeżeli był objęty ewidencją);
- Geoportal województwa łódzkiego wraz z modułami ortofotomapa i melioracje – baza umożliwiała wyszukiwanie i przeglądanie danych przestrzennych, oraz w sporadycznych przypadkach ustalenie czasu powstania budynku;
- RWDZ prowadzony przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego – umożliwiała wyszukiwanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń dotyczących budowy wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieścił się w całości na działce lub na działkach, na których zostały zaprojektowane, wolnostojących parterowych budynków stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych oraz sieci energetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych i telekomunikacyjnych.

(akta kontroli str. 96-102)

PINB zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 3 oraz ust. 6 Prawa budowlanego, prowadził na bieżąco, w formie papierowej, ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych wskazanych w §§1, 2 oraz 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 *ws. wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych*³⁷. W ewidencji ujmowano wszystkie wymagane dane.

Ewidencja rozpoczynanych obiektów budowlanych, a także ewidencja oddawanych obiektów budowlanych, prowadzona była w formie papierowej. Jak wskazał Powiatowy Inspektor, na podstawie ww. ewidencji typowane były do kontroli obiekty budowlane w budowie.

(akta kontroli str. 38-52, 424-452)

Inspektorat w latach 2015-2017 nie prowadził ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń których kopie otrzymywał od organów administracji architektoniczno-

³⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1130.

budowlanej, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Przedmiotowa ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej od 1 stycznia 2018 r.

(akta kontroli str. 38-51)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. w Inspektoracie nie opracowano planu kontroli.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *W chwili objęcia przeze mnie funkcji Powiatowego Inspektora zagrożona była ciągłość funkcjonowania Inspektoratu. Stan ten spowodowany był: problemem z obsadzeniem stanowiska Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, rezygnacją z pracy 4 na 5 zatrudnionych pracowników, absencją chorobową jednego pracownika posiadającego dłuższy niż rok staż w PINB. W zastanej sytuacji w pierwszej kolejności podjęłam działania zmierzające do przywrócenia stanu poprzedniego, zapewniającego wywiązywanie się z obowiązków nałożonych ustawą oraz wytypowania i załatwienia spraw skargowych zagrożonych karami z powodu beczynności.*

Zauważając problemy związane z trudną sytuacją kadrową NIK wskazuje, że rzetelny nadzór nad działalnością PINB wymaga uporządkowanych i planowych działań inspekcyjno-kontrolnych.

(akta kontroli str. 96-102)

2. Inspektorat w latach 2015-2017 nie prowadził ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej, tj. ewidencji ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem, innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którym organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest m.in. do prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

Stosowny rejestr zaprowadzony został od stycznia 2018 r.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż: *Wprowadzanie ww. danych jest czasochłonne i stanowi powielanie rejestrów prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Dokumentację przekazaną przez AAB należy również zarchiwizować. PINB nie posiada zasobów kadrowych zapewniających wykonanie tych zadań. Brak przedmiotowej ewidencji nie utrudniał prowadzenia postępowań, gdyż PINB korzystał z wyszukiwarki oraz każdorazowo występuje o sprawdzenie czy badany obiekt uzyskał pozwolenie na budowę. Ponadto Powiatowy Inspektor zaznaczył: Udostępnienie przez właściciela bazy RWDZ jako bazy do prowadzenia wykazu decyzji przekazywanych przez AAB oraz ewidencji rozpoczynanych budów, pozwoliłoby zaoszczędzić czas pracowników na ponowne wpisywanie tych samych danych do bazy prowadzonej przez PINB.*

Zauważając trudności kadrowe, NIK zwraca uwagę, iż prowadzenie omawianego rejestru stanowi obowiązek ustawowy.

(akta kontroli str. 38-51)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Kontrole przeprowadzane przez Inspektorat

Inspektorat nie przeprowadzał kontroli mających na celu sprawdzenie czy nastąpiło rozpoczęcie budowy po wydaniu decyzji o pozwoleniu na budowę a przed zawiadomieniem o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Jednakże, w toku pracy Inspektoratu w badanym okresie stwierdzano przypadki polegające na rozpoczęciu budowy bez wcześniejszego powiadomienia Inspektoratu. Zgodnie z wyjaśnieniem

Powiatowego Inspektora, miało to miejsce podczas weryfikacji zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wniosku o pozwolenie na użytkowanie. W badanym okresie Inspektor nałożył na podstawie art. 93 pkt 4 Prawa budowlanego na inwestorów w przedmiotowym zakresie osiem grzywien w łącznej kwocie 1 tys. zł. W powyższym zakresie nie opracowano i nie wdrożono procedur wewnętrznych.

(akta kontroli str. 64-66)

W badanym okresie Inspektorat przeprowadził łącznie 72 kontrole budów, w tym 42 kontrole (58,3%) w wyniku działania z urzędu oraz 30 (41,7%) wynikających z planu pracy Inspektoratu. Przeprowadzone kontrole dotyczyły w szczególności:

- zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;
- sprawdzenia posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji.

(akta kontroli str. 52-60, 126-127)

W wyniku kontroli losowo wybranej dokumentacji dotyczącej 20 zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (po 10 z 2017 i I połowy 2018 r.) ustalono, iż Inspektorat we wszystkich przypadkach:

- weryfikował kompletność dokumentacji dostarczanej przez inwestora, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1-3 Prawa budowlanego - dokumentacja obejmowała niezbędne dokumenty i zaświadczenia określone w ww. przepisie prawa. Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: PINB dokonywał wpisu do dziennika budowy, informującego, że dokonano zgłoszenia rozpoczęcia budowy – umożliwiało to sprawną weryfikację, czy dokonano zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych na każdym etapie prowadzonych robót budowlanych;
- zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych zostały złożone przed upływem ważności pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 103-104)

Na potrzeby kontroli NIK do badania wybrano, w sposób losowy, dokumentację dotyczącą 40 (po 10 spraw z lat 2015 – I półrocze 2018) pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego. Badaniem objęto w szczególności decyzje dot. inwestycji własnych samorządów, budowy obiektów wielkopowierzchniowych, obiektów handlowo-usługowych oraz przemysłowych. W wyniku badania ustalono, iż:

- decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydawane były po uprzednim przeprowadzeniu kontroli w terenie wskazanej w art. 59b Prawa budowlanego - Inspektorat na wezwanie inwestorów nie odstępował od przeprowadzania obowiązkowych kontroli;
- dokonując obowiązkowych kontroli, Inspektorat dochowywał terminów wskazanych w art. 59c ust. 1 Prawa budowlanego;
- inwestorzy - zgodnie z art. 59c ust. 2 Prawa budowlanego - uczestniczyli w obowiązkowych kontrolach, co było potwierdzone podpisem na protokołach kontroli;
- inspektorzy dokonujący kontroli, zgodnie z art. 59e Prawa budowlanego: byli zatrudnieni w Inspektoracie, posiadali uprawnienia budowlane, a także działali z upoważnienia Inspektoratu;
- protokoły sporządzane po przeprowadzeniu kontroli były zgodne ze wskazaniami art. 59d Prawa budowlanego, oraz wzorem zawartym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli³⁸;

³⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

- rozstrzygnięcia decyzji były uzasadniane w sposób umożliwiający sprawdzalność jej motywów;
- w trakcie obowiązkowych kontroli nie stwierdzano nieprawidłowości.

W toku niniejszej kontroli nie stwierdzono przypadków odmiennego rozstrzygania podobnych spraw. Ponadto osoby podejmujące ww. decyzje nie pełniły funkcji w sytuacji kolizji prawnej z własną działalnością gospodarczą. Jak podał w wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor, żaden z pracowników nie występował do Inspektoratu o uzyskanie przedmiotowej zgody.

(akta kontroli str. 105-106)

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Do chwili obecnej nie spotkaliśmy się z problemem odbioru budynków mieszkalnych wielorodzinnych w stanie deweloperskim. Na terenie powiatu inwestorzy korzystają z możliwości oddania innych budynków przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, zgodnie z art. 59 ust. 3 Prawa budowlanego – organ wydaje pozwolenie na użytkowanie pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem. W wydany pozwoleniu na użytkowanie określany jest termin wykonania tych robót. Warunki użytkowania obiektu określone w pozwoleniu na użytkowanie wiążą stronę. Jeżeli strona nie dopełni warunków decyzji, organ nadzoru budowlanego stwierdza wygaśnięcie pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 162 § 1 pkt 2 kpa. Problem rozpoczyna się z chwilą sprzedaży kolejnych mieszkań, kiedy status strony postępowania - dewelopera przejmują właściciele poszczególnych mieszkań często o sprzecznych interesach. Z chwilą, kiedy tylko jeden z właścicieli nie dopełni warunków decyzji rozpoczynają się problemy z legalnością użytkowania całego budynku. Lecz nie jest to już problem dewelopera, tylko mieszkańców, który zakupili lokal w stanie deweloperskim. Zaprezentowane stanowisko PINB w Łodzi dotyczące konieczności montażu instalacji wraz z białym montażem uważam za słuszne. Powyższe stanowisko i oparta na nim praktyka postępowania części organów nadzoru budowlanego spotyka się z krytyką środowiska deweloperów, lecz należy w tym miejscu zadać pytanie, czyjego interesu powinno strzec państwo? (...) najbardziej prawidłowym rozwiązaniem problemu jest zmiana stosownych przepisów Prawa budowlanego. Niewątpliwie argumenty natury gospodarczej i finansowej podnoszone przez środowisko deweloperów zasługują na analizę i mogą być traktowane jako wnioski de lege ferenda. (...) powinno się zdefiniować pojęcie tzw. stanu deweloperskiego, ponieważ różni deweloperzy dość swobodnie posługują się tym terminem. Jedni pod pojęciem „stan deweloperski” rozumieją ściany wytykowane inni stan surowy zamknięty.*

(akta kontroli str. 91-95)

W PINB w badanym okresie nie obowiązywały procedury wewnętrzne lub określone przez jednostki nadrzędne, mające na celu wykrywanie i likwidowanie zjawiska tzw. samowoli budowlanej. Jak wskazał Powiatowy Inspektor, *samowole budowlane (...) ujawniane były w wyniku interwencji osób trzecich lub samodzielnych zgłoszeń inwestorów. W przypadku stwierdzenia wybudowania obiektów budowlanych bez zezwolenia na budowę lub zgłoszenia, w Inspektoracie wszczynano postępowanie z urzędu i w zależności od rodzaju obiektu wdrażane było postępowanie z art. 48 oraz 49b Prawa budowlanego.*

(akta kontroli str. 52-60)

W badanym okresie Inspektorat wydał 42 decyzje nakazujące rozbórkę obiektu budowlanego. Badaniem kontrolnym NIK objęto wszystkie decyzje wydane na podstawie art. 48 ust. 1 (16) oraz art. 49b Prawa budowlanego (pięć), tj. łącznie 21 decyzji. W wyniku kontroli 21 decyzji stwierdzono, że:

- dziewięć było skutecznych (43%), co potwierdzały protokoły kontroli wykonania obowiązku, sporządzane przez pracowników Inspektoratu;

- 12 nie zostało zrealizowanych (57%), w tym:
- w trzech przypadkach sprawy były rozpatrywane przez organy odwoławcze;
- w jednym przypadku, po uchyleniu decyzji Inspektoratu przez WINB, w toku ponownego postępowania w Inspektoracie wydano w dniu 10 sierpnia 2018 roku decyzję zatwierdzającą projekt budowlany;
- w jednym przypadku wydano decyzję umarzającą postępowanie z uwagi na jego bezzasadność;
- trzy decyzje (z 2016 i 2018 r.) nie zostały objęte kontrolą wykonania obowiązku nałożonego w decyzji. Termin wykonania tego obowiązku upłynął w dwóch przypadkach w dniu 16 kwietnia 2018 r., w jednym 13 listopada 2016 r. W tych przypadkach inwestorzy nie poinformowali Inspektoratu o realizacji ww. obowiązku;
- w wyniku wniesienia odwołań cztery decyzje zostały uchylone przez organy odwoławcze (wpływ do PINB w dniach 20 października 2016 r., 9 czerwca 2017 r., 3 kwietnia 2018 r. oraz 22 maja 2018 r.), a sprawy przekazane do ponownego rozpatrzenia. Do dnia zakończenia kontroli w Inspektoracie nie wydano rozstrzygnięć w tych sprawach;

(akta kontroli str. 52-60, 109-111)

W badanym okresie Inspektorat wydał 22 postanowienia wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych (na podstawie art. 48 ust. 2, 49b ust. 2 oraz art. 50 ust. 1 Prawa budowlanego). W wyniku kontroli wszystkich postanowień wydanych na podstawie art. 48 ust. 2 Prawa budowlanego (sześć) ustalono, iż:

- wszystkie postanowienia zawierały elementy wskazane w art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego;
- w jednym przypadku Inspektorat na podstawie art. 49 ust. 1 naliczył odpowiednio do rodzaju obiektu budowlanego opłatę legalizacyjną, która następnie została wyegzekwowana (25 tys. zł). W trakcie postępowania PINB przeprowadzał dwukrotnie kontrolę sprawdzającą;
- w jednym przypadku postanowienie wstrzymujące zostało uchylone przez Inspektorat z powodu przedstawienia stosownej dokumentacji przez inwestora;
- w jednym przypadku wydano decyzję o umorzeniu postępowania wskutek dokonania przez inwestora rozbiórki obiektu budowlanego, co do którego została wydana decyzja wstrzymująca. Powyższe zostało stwierdzone w trakcie kontroli sprawdzającej PINB;
- w trzech sprawach inwestorzy nie wywiązali się z nałożonego decyzją obowiązku dostarczenia stosownych dokumentów pomimo upływu w każdym przypadku powyższej 3,5 roku. Inspektorat w powyższym celu nie wyznaczał terminów do przedłożenia dokumentacji. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli Inspektorat nie wydał decyzji nakazujących rozbiórkę.

(akta kontroli str. 52-60, 107-108)

W badanym okresie nie opracowano i nie wdrożono procedur dotyczących planowania i realizacji działań ukierunkowanych na stan starej/zabytkowej zabudowy oraz budynków mieszkalnych z tzw. wielkiej płyty. Przedmiotowe zagadnienia nie były objęte kontrolą Inspektoratu. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor: *Główne kierunki działania PINB w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego wskazuje Powiatowy Program Zapobiegania Przestępczości oraz Porządku Publicznego i Bezpieczeństwa Obywateli dla Powiatu Łódzkiego Wschodniego, sporządzony w ramach zwierzchnictwa Starosty nad powiatowymi służbami i inspekcjami. Program nie przewiduje działań w tym kierunku.*

(akta kontroli str. 52-60)

W przypadku podjęcia informacji o nieodpowiednim stanie technicznym obiektu budowlanego Inspektorat wszczynał postępowanie z urzędu, o czym zawiadamiał strony. Następnie prowadził postępowanie wyjaśniające, którego celem było ustalenie, czy obiekt budowlany:

- mógł zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku;
- był użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku;
- był w nieodpowiednim stanie technicznym;
- powodował swym wyglądem oszpecenie otoczenia.

(akta kontroli str. 52-60)

W 2015 roku w Inspektoracie nie prowadzono odrębnego rejestru postępowań w sprawie stanu technicznego budynków. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Mając na względzie ilość wszystkich zarejestrowanych spraw, wskazanie wyłącznie spraw z zakresu stanu technicznego budynków byłoby trudne i czasochłonne.*

(akta kontroli str. 70-74)

W latach 2016-2018 (I połowa) Inspektorat przeprowadził 24 postępowania administracyjne w sprawie stanu technicznego obiektów budowlanych, o których mowa w art. 66 ust. 1 i 1a Prawa budowlanego. Do kontroli wybrano w sposób losowy dokumentację 12 postępowań (50%). Kontrola powyższych spraw wykazała, iż we wszystkich przypadkach Inspektorat przeprowadzał kontrole bez zbędnej zwłoki. W sześciu sprawach wydawał decyzje nakazujące wykonanie określonego obowiązku, w tym:

- w jednym przypadku Inspektorat niezwłocznie podjął czynności kontrolne, aby potwierdzić wykonanie nakazu, tj. 7 dni po otrzymaniu kopii protokołu kontroli,
- w dwóch przypadkach termin na wykonanie obowiązku jeszcze nie upłynął,
- w trzech przypadkach termin wykonania nakazu upłynął 31 sierpnia 2018 r. (2)³⁹ i 31 października 2018 r.(1), a Inspektorat nie przeprowadzał kontroli jego realizacji mimo iż inwestorzy nie poinformowali o wykonaniu ww. obowiązku (opisano w części stwierdzone nieprawidłowości dla obszaru 2.1).

Ponadto:

- w czterech przypadkach do dnia zakończenia kontroli nie wydano ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie z uwagi na:
 - przedmiot sporu (zły stan techniczny budynku drewnianego pozostającego pod ochroną konserwatora zabytków), a także obszerną korespondencją z Gminą Brójce oraz z właściwym konserwatorem zabytków;
 - unieważnienie z powodów proceduralnych decyzji⁴⁰ PINB nakazującej wyłączenie z użytkowania w całości budynku mieszkalnego i przejęcie sprawy przez organ odwoławczy;
 - uchylenie przez WINB decyzji⁴¹ PINB i przekazanie sprawy do ponownego rozpatrzenia w toku postępowania odwoławczego przez WINB;

³⁹ Sprawa PINB.5162.7.2017, decyzja 69/2017 z dnia 16 listopada 2017 r., sprawa PINB.5162.6.2017, decyzja 68/2017 z dnia 16 listopada 2017.

⁴⁰ Decyzja nr 46/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r.

⁴¹ Decyzja nr 52/2018 z dnia 16 maja 2018 r.

- zawieszenie⁴² postępowania ws. złego stanu technicznego zbiornika na ścieki, z uwagi na prowadzone prace podłączenia kanalizacji do budynku mieszkalnego;
 - w jednej sprawie wydano decyzję umarzającą postępowanie, z uwagi na niestwierdzenie w toku czynności kontrolnych nieprawidłowości;
 - w jednej sprawie⁴³, Inspektorat po przeprowadzeniu kontroli, poinformował strony, iż właściwym do jej rozwiązania jest sąd powszechny.
- (akta kontroli str. 70-77, 116-119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Inspektorat w trzech⁴⁴ z 21 skontrolowanych przypadków (14,3%) nie przeprowadził kontroli wykonania obowiązku zawartego w decyzjach nakazujących rozbiórkę, pomimo upływu terminu wykonania tego obowiązku (odpowiednio: od 4 miesięcy (1) do 2 lat i 2 miesięcy(2)).

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: Z uwagi na niedobory kadrowe Inspektoratu, natłok wpływających spraw a także brak środków finansowych, niejednokrotnie nie ma możliwości przeprowadzania przez Inspektorat kontroli sprawdzających w zakresie prowadzonych postępowań. W związku z tym, że obiekty nie stwarzają bezpośredniego zagrożenia życia i zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa mienia czynności kontrolne dotyczące sprawdzenia wykonania obowiązku są przeprowadzane w zależności od możliwości czasowych przy okazji innych czynności inspekcyjno-kontrolnych w terenie, przeprowadzanych przez pracowników Inspektoratu.

Zdaniem NIK, nieterminowe i nierzetelne prowadzenie postępowań w przedmiotowym zakresie, uniemożliwiało stwierdzanie czy nałożony decyzją obowiązek został wykonany, a w dalszej konsekwencji podjęcie czynności przewidzianych przez upea.

(akta kontroli str. 70-77, 86, 88-90)

2. W czterech przypadkach z 21 skontrolowanych (19%), związanych z wydaniem decyzji nakazujących rozbiórkę, Inspektorat opieszale wykonywał decyzje/wyroki organów odwoławczych, nakazujące ponowne przeprowadzenie postępowań. Wydane przez PINB cztery decyzje⁴⁵ nakazujące rozbiórkę obiektu budowlanego zostały uchylone odpowiednio decyzjami WINB z dnia 20 października 2016 r., 9 czerwca 2017 r. oraz 22 maja 2018 r. oraz wyrokiem sądu administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2018 r. Według stanu na koniec listopada 2018 r., pomimo upływu od sześciu miesięcy do dwóch lat i dwóch miesięcy od daty wpływu do Inspektoratu rozstrzygnięć organów odwoławczych sprawy były w toku. Tylko w jednym przypadku ponownie wszczęto postępowanie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: w okresie, w którym PINB otrzymał decyzje organu wyższej instancji nastąpiła zmiana na stanowiskach Inspektorów prowadzących przedmiotowe postępowania. Nawiazanie stosunków pracy z nowymi pracownikami nastąpiło po upływie okresu wypowiedzenia poprzednich pracowników, co za tym idzie nie doszło do fizycznego przekazania wcześniej prowadzonych spraw. Ze względu na bardzo dużą ilość wpływających spraw i ciągle niedobory kadrowe Inspektoratu, pracownicy w pierwszej kolejności zajmują się sprawami bieżącymi. Sprawy wcześniejsze są rozpatrywane w sposób sukcesywny w zależności od możliwości czasowych pracowników. Zaznaczyć

⁴² Postanowienie nr 139/2018 z dnia 19 października 2018 r.

⁴³ PINB.5162.5.2016.

⁴⁴ Decyzje nr 38 oraz 39 z dnia 6 kwietnia 2018 r.; Decyzja nr 64/2016 z dnia 5 lipca 2016 r.

⁴⁵ Decyzja nr 17/2016 z dnia 29 lutego 2016 r., nr 76.2016 z dnia 2 września 2016 r., Decyzja nr 11/2017 z 29 marca 2017 r. oraz Decyzja nr 71.2017 z 29 listopada 2017 r.

należy, że wydanie rozstrzygnięć w postępowaniach prowadzonych przez poprzednich pracowników wiąże się z koniecznością zapoznania się i przeanalizowania całości materiału dowodowego w każdej sprawie. Przedmiotowe postępowania w większości przypadków toczą się przez wiele lat i są niezwykle skomplikowane.

Zauważając trudną sytuację Inspektoratu związaną z dużą fluktuacją pracowników, NIK wskazuje, że powyższe nie może usprawiedliwiać braku podejmowania jakichkolwiek działań.

(akta kontroli str. 70-77, 86, 88-90)

3. W trzech⁴⁶ przypadkach na 22 skontrolowane (13,6%) Inspektorat nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego i nie wydał decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części. W przedmiotowych sprawach Inspektorat wydał postanowienia wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych i nakazał inwestorom dostarczenie dokumentacji o której mowa w art. 48 ust. 3 Prawa budowlanego. Inwestorzy nie spełnili obowiązku przedłożenia w PINB stosownych dokumentów mimo upływu w każdej sprawie ponad trzech i pół roku od dnia wydania postanowień wstrzymujących. Inspektorat nie zastosował procedury wskazanej w art. 48 ust. 1 w nawiązaniu do art. 48 ust. 4 Prawa budowlanego.

Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora: *Nieterminowe załatwianie spraw, (...) spowodowane jest niewystarczającą obsadą kadrową, dużą rotacją pracowników oraz niewystarczającą wiedzą w zakresie prawa administracyjnego. W kontrolowanym okresie obsada kadrowa wymieniona została w całości, z wyłączeniem stanowiska ds. administracyjnych. Tylko jedna osoba posiada stosowne przygotowanie zawodowe do samodzielnej oceny zjawisk technicznych zachodzących w budownictwie. Nowo zatrudniani pracownicy merytoryczni nie posiadają wiedzy z zakresu prawa administracyjnego, która jest niezbędna do sprawnego i prawidłowego prowadzenia postępowań. Ze względu na brak środków na szkolenia oraz odpowiedniej oferty szkoleniowej na rynku, pracownicy zdobywają wiedzę w ramach samokształcenia oraz służby przygotowawczej.*

(akta kontroli str. 67-69)

3.3. Postępowania egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Inspektorat wszczął i prowadził trzy postępowania egzekucyjne, w których wydawano tytuły wykonawcze o charakterze niepieniężnym. W wyniku badania dokumentacji ww. postępowań egzekucyjnych ustalono, iż:

- przed wysłaniem upomnienia (a w dalszej kolejności tytułu wykonawczego), Inspektorat sprawdzał wykonanie przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z ostatecznych decyzji lub postanowień. Powyższe zostało udokumentowane w formie kontroli wykonania obowiązku i potwierdzone protokołem kontroli lub wizji lokalnej potwierdzonej notatką służbową;
- przed wystawieniem tytułu wykonawczego dotyczącego obowiązków o charakterze niepieniężnym, przesyłano zobowiązanemu upomnienie;
- czas jaki upłynął od dnia uprawomocnienia się decyzji nakładającej wykonanie stosownego obowiązku do daty wszczęcia postępowania egzekucyjnego (data wystawienia tytułu wykonawczego) wynosił 149, 223, 752 dni, średnio ponad jeden rok. We wszystkich trzech przypadkach stwierdzono nieuzasadnione przerwy w egzekucji obowiązków wynikających wydanych decyzji;

⁴⁶ Postanowienia nr 43/2015 z dnia 2 marca 2015 r., 54/2015 z dnia 27 marca 2015 r. oraz 78/2015 z dnia 14 maja 2015 r.

- w dwóch przypadkach (66,6%) postępowania egzekucyjne były skuteczne, tj. prowadziły do wykonania obowiązku nałożonego w decyzji (rozbiórka obiektu budowlanego), a w następstwie do umorzenia postępowania. Wykonanie obowiązku zostało potwierdzone kontrolą sprawdzającą PINB. Czas jaki upłynął od daty uzyskania informacji o nieprawidłowości do daty wykonania obowiązku (likwidacji nieprawidłowości) wynosił 992 oraz 1155 dni.
- w jednym przypadku, w którym wydano postanowienie w dniu 6 czerwca 2014 r. oraz tytuł wykonawczy w dniu 11 lutego 2015 r., w toku postępowania odwoławczego WINB umorzył postępowanie PINB w całości z uwagi na brak podstaw do wydania tytułu wykonawczego.
- wszystkie wystawiane tytuły wykonawcze zawierały informacje wskazane w art. 27 upea.

(akta kontroli str. 120-122, 141-142)

W trzech postępowaniach wydano łącznie pięć⁴⁷ postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia – łącznie na kwotę 12 tys. zł. Cztery grzywny umorzono z uwagi na wykonanie obowiązku nałożonego w decyzji. W jednym przypadku postanowieniem WINB uchylono grzywnę.

Po zastosowaniu grzywny w celu przymuszenia nie stosowano kolejnych środków egzekucyjnych takich jak: wykonanie zastępcze lub zaliczka na pokrycie kosztów wykonania zastępczego.

(akta kontroli str. 146-183)

W Inspektoracie w badanym okresie nie prowadzono zestawień ani analiz dotyczących skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 91-95)

Zdaniem Powiatowego Inspektora grzywna w celu przymuszenia jest w większości przypadków skutecznym środkiem egzekucyjnym, w przeciwieństwie do wykonania zastępczego, ze względu na brak możliwości uzyskania środków finansowych na przeprowadzenie takiego postępowania.

(akta kontroli str. 91-95)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Inspektorat opieszale wszczytał postępowania egzekucyjne w odniesieniu do zobowiązanych niewywiązujących się z nałożonych decyzjami obowiązków. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła wszystkich trzech badanych postępowań⁴⁸. Czas, jaki upłynął od dnia uprawomocnienia się decyzji nakładającej wykonanie stosownego obowiązku do daty wszczęcia postępowania egzekucyjnego (data wystawienia tytułu wykonawczego) wynosił średnio ponad jeden rok, tj. odpowiednio: 149, 223 oraz 752 dni.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, iż przyczyną nieprawidłowości był brak specjalistycznej wiedzy pracowników Inspektoratu w zakresie procedur związanych z egzekucją, co powodowało przedłużanie toczących się postępowań.

(akta kontroli str. 91-95)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektorat przy procesie planowania kontroli dokonywał rozpoznania obszarów ryzyka. Jednakże w 2017 roku w PINB nie opracowano planu kontroli.

Inspektorat nie prowadził wymaganej ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej,

⁴⁷ W dwóch sprawach wydawano więcej niż jedno postanowienie o nałożeniu grzywny z uwagi na liczbę uczestników po stronie egzekwowanej.

⁴⁸ PINB-7363/322810/A/1040/BW/2015; PINB-7363/13-049/A/1129/BW/2015; PINB-7363/14/005/T/746-8/SM/2016.

o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, oraz nie posiadał bazy danych zawierającej wykaz wszystkich obiektów budowlanych z terenu powiatu łódzkiego wschodniego, będących we właściwości rzeczowej organu.

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

Kontrola próby dokumentacji zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego (40) 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.

Kontrola próby decyzji nakazujących rozbiórkę (21) wykazała, iż w trzech przypadkach Inspektorat nie przeprowadził kontroli wykonania obowiązku zawartego w decyzjach nakazujących rozbiórkę, pomimo upływu terminu wykonania tego obowiązku (od 4 miesięcy do 2 lat i 2 miesięcy) a w czterech przypadkach Inspektorat opieszale wykonywał decyzje/wyroki organów odwoławczych nakazujące ponowne przeprowadzenie postępowań - pomimo upływu od dwóch lat i dwóch miesięcy do sześciu miesięcy od wpływu do Inspektoratu rozstrzygnięć organów odwoławczych sprawy były w toku.

Kontrola próby postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych (22) wykazała, iż w trzech przypadkach Inspektorat nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 48 ust. 1 Prawa budowlanego i nie wydał decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części.

Kontrola próby postępowań administracyjnych wszczętych w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego (12) wykazała, że w dwóch przypadkach Inspektorat nie przeprowadził bieżącej analizy wykonania przez inwestorów nakazu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

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

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wyeliminowanie przypadków zwłoki w postępowaniach egzekucyjnych oraz postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem są kierowane do Inspektoratu zawiadomienia o nieprawidłowościach.
2. Rzetelne i terminowe przeprowadzanie kontroli realizacji przez zobowiązanych nałożonych na nich obowiązków w drodze decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych.
3. Niezwłoczne wykonywanie decyzji oraz wyroków organów odwoławczych nakazujących Inspektoratowi ponowne przeprowadzenie postępowań.
4. Rzetelnie oraz skuteczne przeprowadzenie postępowań administracyjnych na podstawie wydanych postanowień wstrzymujących roboty budowlane.
5. Rzetelne i terminowe prowadzenie postępowań egzekucyjnych.

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.

Kontroler
Adam Markiewicz
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

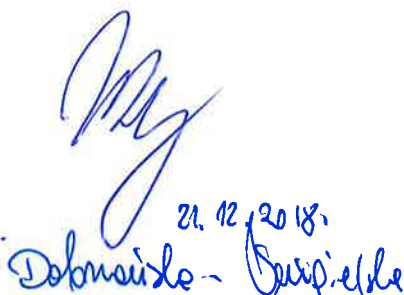


.....
podpis



.....
podpis

20.12.2018 r.



21.12.2018
Dobrze - Dziękuję