



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.020.04.2018

Pan Janusz Dąbek
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Pabianicach
ul. R. Traugutta 6A
95-200 Pabianice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.050.2019 Komisji
Rozstrzygającej z dnia 11 marca 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach, ul. Traugutta 6A, 95-200 Pabianice (dalej: PINB lub Inspektorat)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Janusz Dąbek, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pabianicach (dalej: Powiatowy Inspektor) od dnia 01 kwietnia 1999 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	01 stycznia 2015 r. - 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	Rafał Gorgoń, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/153/2018 z 16 października 2018 r. i nr LLO/195/2018 z 10 grudnia 2018 r. (akta kontroli str.1-2, 619-620)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W Inspektoracie prowadzono w sposób nierzetelny ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie przekazywały do Inspektoratu organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Upoważnieni pracownicy PINB, posiadający stosowne uprawnienia budowlane, przeprowadzali kontrole obowiązkowe poprzedzające wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku, przy czym nie zawsze przestrzegano terminu zawiadomienia inwestora o kontroli i terminu przeprowadzenia tych kontroli.

W odniesieniu do informacji o złym stanie technicznym budynku co do zasady niezwłocznie podejmowano czynności kontrolne. W przypadku potwierdzenia złego stanu wydawano decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w których - poza jednym wyjątkiem - wyznaczono termin wykonania obowiązku, a po jego upływie dokonywano weryfikacji.

Postępowania egzekucyjne w administracji dotyczące obowiązków o charakterze niepieniężnym wszczynane były z naruszeniem zasady szybkości. Postępowania egzekucyjne nie zawsze prowadziły do wykonania obowiązków nałożonych na zobowiązanych.

Wydawane w okresie objętym kontrolą postanowienia wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych wypełniały wymogi określone w przepisach prawa. W przypadku spełnienia przez inwestorów warunków wynikających z wydanych postanowień Powiatowy Inspektor ustalał opłatę legalizacyjną w prawidłowej wysokości. W przypadku niespełnienia warunków - wydawano decyzję o nakazie rozbiórki.

Struktura organizacyjna Inspektoratu oraz wyposażenie pracowników merytorycznych były adekwatne do zadań określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³.

Plany kontroli PINB na lata 2015-2018 sporządzone były w oparciu o analizę inwestycji budowlanych realizowanych na obszarze powiatu, prowadzonych w Inspektoracie rejestrów oraz przeprowadzonych postępowań administracyjnych.

Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku niniejszej kontroli były konsekwencją trudnej sytuacji kadrowej w Inspektoracie. Wielkość zatrudnienia pracowników merytorycznych, utrzymująca się w okresie objętym kontrolą na stałym poziomie, odbiegała od potrzeb wynikających z realizowanych zadań oraz stopnia zurbanizowania powiatu. Również wysokość zarobków pracowników merytorycznych PINB, przy wzięciu pod uwagę stawianych im wymagań, w szczególności w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, nie była konkurencyjna w odniesieniu do stawek rynkowych. Poziomy zatrudnienia i wynagrodzeń były ściśle uzależnione od wielkości środków finansowych, jakimi dysponował PINB w poszczególnych latach objętych kontrolą. Powiatowy Inspektor podejmował próby uzyskania środków na zwiększenie zatrudnienia, ale były one bezskuteczne.

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

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.; dalej: Prawo budowlane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia powiatowego inspektoratu

Opis stanu faktycznego

Struktura organizacyjna i zakres zadań Inspektoratu zostały określone przez Powiatowego Inspektora w Regulaminie organizacyjnym PINB z 02 kwietnia 1999 r., zmienionym aneksem nr 1 z dnia 30 marca 2010 r. (dalej: Regulaminie). Obejmował on swoim zakresem zadania wyznaczone dla jednostki w Prawie budowlanym. Zgodnie z Regulaminem w skład Inspektoratu wchodziły wieloosobowe lub jednoosobowe stanowiska do spraw: inspekcji, orzecznictwa i obsługi prawnej oraz organizacyjno-administracyjnych, zaś Powiatowy Inspektor miał określić regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych PINB. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie opracował regulaminów komórek organizacyjnych Inspektoratu, ponieważ z uwagi na małą liczebność zatrudnienia nie zostały one utworzone. Mała liczba etatów pozwoliła na utworzenie jedynie samodzielnych stanowisk merytorycznych.

(akta kontroli str. 4-7, 14)

Planowana wielkość zatrudnienia (liczba etatów i liczba pracowników merytorycznych⁵) w Inspektoracie wynosiła we wszystkich kontrolowanych latach sześć etatów i sześciu pracowników. Faktycznie w latach 2015-2018 r. na sześciu etatach zatrudnionych było sześciu pracowników merytorycznych⁶. Planowane wielkości zatrudnienia zostały zatem zrealizowane.

(akta kontroli str. 9, 55-56)

Wielkość zatrudnienia wynikała z możliwości finansowych Inspektoratu, a nie z konieczności zabezpieczenia realizacji zadań ustawowych. Powiatowy Inspektor nie sporządzał analiz zatrudnienia w odniesieniu do realizacji zadań, ponieważ – jak wyjaśnił – od daty utworzenia organów nadzoru budowlanego, tj. od 1999 r. był przekonany o konieczności zwiększenia zatrudnienia o co najmniej trzy etaty. Potrzeby podwyższenia liczby etatów były w ograniczonym zakresie zaspokajane przez przyjmowanie stażystów kierowanych do Inspektoratu przez Powiatowy Urząd Pracy w Pabianicach. Powiatowy Inspektor sygnalizował Wojewodzie Łódzkiemu, Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Łodzi oraz Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego konieczność zwiększenia zatrudnienia, ale zawsze otrzymywał informację, iż w budżecie państwa nie przewidziano zwiększenia środków na działalność organów nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 56)

W latach 2015-2018 łączna liczba etatów w Inspektoracie nie ulegała zmianom i wynosiła 6,5, z tego jeden etat Powiatowego Inspektora, cztery etaty pracowników merytorycznych, jeden etat pracownika kancelarii, $\frac{3}{4}$ etatu głównej księgowej i $\frac{1}{4}$ etatu pracownika kadr. Faktycznie w latach 2015-2018 zatrudnionych było sześciu pracowników⁷.

⁴ 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.

⁵ Nie uwzględniono $\frac{1}{4}$ etatu stanowiska ds. pracowniczych i $\frac{1}{4}$ etatu głównej księgowej.

⁶ Nie uwzględniono $\frac{1}{4}$ etatu stanowiska ds. pracowniczych i $\frac{1}{4}$ etatu głównej księgowej.

⁷ Z uwzględnieniem Powiatowego Inspektora i wyłączeniem głównej księgowej oraz stanowiska ds. pracowniczych.

W ocenie Powiatowego Inspektora poziom zatrudnienia w Inspektoracie, zwłaszcza na etatach merytorycznych, w latach 2015-2018 daleko odbiegał od potrzeb wynikających z realizowanych zadań oraz z wysokiego stopnia zurbanizowania powiatu pabianickiego (duża liczba istniejących obiektów oraz nowych inwestycji budowlanych). Zdaniem Powiatowego Inspektora gwarancję należytego wykonywania zadań dawałoby zwiększenie poziomu zatrudnienia o trzy etaty. Jak wskazano powyżej, Powiatowy Inspektor sygnalizował Wojewodzie Łódzkiemu, Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Łodzi oraz Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego konieczność zwiększenia zatrudnienia.

(akta kontroli str. 9, 13, 18, 56)

Przy utrzymującej się liczbie sześciu zatrudnionych kontrolerów i sześciu etatów kontrolerów liczba spraw przypadających na jednego kontrolera zmieniała się z 417,5 w 2014 r. poprzez 372 (spadek o 10,9%) w 2015 r., 350,2 (spadek o 5,9%) w 2016 r., 395,3 (wzrost o 12,9%) w 2017 r. do 140,3 w I półroczu 2018 r.

Zmieniała się liczba spraw w danym roku z 2.505⁸ w 2014 r., poprzez 2.232⁹ (spadek o 10,9%) w 2015 r., 2.101¹⁰ (spadek o 5,9%) w 2016 r., 2.372¹¹ (wzrost o 12,9%) w 2017 r. do 842¹² w I półroczu 2018 r.

Wśród rodzajów prowadzonych spraw najliczniejszą grupę stanowiły zawiadomienia o rozpoczęciu robót w latach 2014-2018 (I półrocze) liczące odpowiednio 938 (37,4% spraw w danym roku), 857 (38,4% spraw w danym roku), 804 (38,3%), 952 (40,1%) i 236 (28%) spraw oraz zawiadomienia o zakończeniu robót liczące odpowiednio 717 (28,5%), 659 (29,5%), 687 (32,7%), 809 (34,1%), 306 (36,3%) spraw. Najmniej liczebną grupę stanowiły zaś postępowania skargowe.

Sprawy, w których był najwyższy odsetek wszczętych i zakończonych w danym roku (100%) w latach 2014-2018 to: pozwolenia na budowę, zawiadomienia o rozpoczęciu robót, zawiadomienia o zakończeniu robót, postępowania skargowe, stanowiące odpowiednio 70,4%, 72,4%, 75%, 78,4% i 67,7% spraw z danego roku.

(akta kontroli str. 50)

Nastąpił spadek liczby kontroli przypadających na jednego kontrolera z 59 w 2014 r. poprzez 54 (spadek o 8,5%) w 2015 r., 43,5 (spadek o 19,4%) w 2016 r., 39,2 (spadek o 10%) w 2017 r. aż do 18,8 w I półroczu 2018 r.

Zmalała liczba wszystkich przeprowadzonych kontroli z 354 w 2014 r.¹³, poprzez 324 (spadek o 8,5%) w 2015 r.¹⁴, 261 (spadek o 19,4%) w 2016 r.¹⁵, 235 (spadek o 10%) w 2017 r.¹⁶ aż do 113 w I półroczu 2018 r. Wśród przeprowadzonych kontroli najliczniejszą grupę stanowiły oględziny¹⁷ w latach 2014-2018 (I półrocze) liczące odpowiednio 239, 212, 160, 136 i 71 sztuk oraz kontrole obowiązkowe¹⁸ liczące odpowiednio 68, 72, 67, 59 i 26 sztuk. PINB nie przeprowadzał w ogóle kontroli

⁸ Z tego 2.058 (82,16%) spraw wszczętych i zakończonych, 111 (4,43%) spraw wszczętych i niezakończonych, 174 (6,95%) spraw zakończonych w danym roku i wszczętych w latach ubiegłych, 162 (6,47%) spraw zaległych.

⁹ Z tego 1.857 (83,2%) spraw wszczętych i zakończonych, 89 (3,99%) spraw wszczętych i niezakończonych, 152 (6,81%) sprawy zakończone w danym roku i wszczęte w latach ubiegłych, 134 (6%) sprawy zaległe.

¹⁰ Z tego 1.797 (85,53%) spraw wszczętych i zakończonych, 63 (3%) sprawy wszczęte i niezakończone, 155 (7,38%) spraw zakończonych w danym roku i wszczętych w latach ubiegłych, 86 (4,09%) spraw zaległych.

¹¹ Z tego 2.101 (88,58%) spraw wszczętych i zakończonych, 41 (1,73%) spraw wszczętych i niezakończonych, 99 (4,17%) spraw zakończonych w danym roku i wszczętych w latach ubiegłych, 131 (5,52%) spraw zaległych.

¹² Z tego 662 (78,62%) sprawy wszczęte i zakończone, 17 (2,02%) spraw wszczętych i niezakończonych, 63 (7,48%) spraw zakończonych w danym roku i wszczętych w latach ubiegłych, 100 (11,88%) spraw zaległych.

¹³ 198 kontroli (55,93%) według planu kontroli, 135 kontroli (38,14%) w wyniku interwencji i zgłoszeń osób, 21 kontroli (5,93%) w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów.

¹⁴ Struktura kontroli jak w przypisie 15: 135 (41,67%), 158 (48,77%), 31 (9,57%).

¹⁵ Struktura kontroli jak w przypisie 15: 111 (42,53%), 134 (51,34%), 16 (6,13%).

¹⁶ Struktura kontroli jak w przypisie 15: 95 (40,43%), 126 (53,62%), 14 (5,96%).

¹⁷ Na podstawie art. 81a Prawa budowlanego.

¹⁸ Na podstawie art. 55 i 59 Prawa budowlanego.

wyrobów budowlanych, ponieważ ta kategoria kontroli należy do kompetencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego lub wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

Zmniejszenie liczby przeprowadzonych kontroli Powiatowy Inspektor uzasadnił m.in. zmianą metodologii ich prowadzenia wynikającą z rosnących wymagań dotyczących jakości czynności kontrolnych i gromadzonej dokumentacji, nieporównywalnymi rozmiarami prowadzonych kontroli (np. kontrola dużej budowli wielkopowierzchniowej trwa dłużej niż kontrola małego budynku mieszkalnego) oraz nowelizacją Prawa budowlanego ograniczającą grupę obiektów, które wymagały pozwolenia na użytkowanie.

Ponadto Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że z przeprowadzanej na bieżąco (bez dokumentowania w formie pisemnej) analizy czasu pracy przeznaczonego przez pracowników PINB na zadania niekontrolne wynikało, że zdecydowana większość czasu pracy dotyczyła zadań związanych z prowadzonymi kontrolami, a niezbędne do wykonania zadania niekontrolne zlecane były pracownikom, którzy byli w stanie wygospodarować czas potrzebny do ich realizacji.

(akta kontroli str. 45, 67-68)

Siedziba Inspektoratu mieściła się w budynku należącym do Starostwa Powiatowego w Pabianicach. PINB zajmował cztery pomieszczenia biurowe (z tego trzy na parterze oraz jedno na pierwszym piętrze) oraz jedno pomieszczenie przeznaczone do przechowywania dokumentów.

Na wyposażenie stanowiska pracy każdego z pracowników merytorycznych zatrudnionych w Inspektoracie składały się biurko, fotel biurowy, komputer stacjonarny z monitorem ekranowym, oprogramowaniem (system operacyjny MS Windows oraz pakiet MS Office) oraz telefon stacjonarny. Ponadto pracownicy merytoryczni wykorzystywali wspólne drukarki oraz niszczarki dokumentów.

W trakcie kontroli przeprowadzanych w terenie pracownicy merytoryczni wykorzystywali samochód służbowy Nissan Micra¹⁹ oznakowany napisem „Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach”, komputery przenośne z oprogramowaniem, przenośną drukarkę, aparat fotograficzny, kamerę cyfrową, dalmierz oraz odzież ochronną (kalosze, kamizelki ochronne, kaski).

W ocenie Powiatowego Inspektora warunki lokalowe i sprzętowe w okresie objętym kontrolą były co do zasady wystarczające i pozwalały na bieżące realizowanie zadań wynikających z Prawa budowlanego. Jedynym zaakcentowanym problemem była niewystarczająca przestrzeń do archiwizowania dokumentacji przekazanej z Wydziału Budownictwa i Architektury Starostwa Powiatowego w Pabianicach i wytworzonej w Inspektoracie.

(akta kontroli str.18, 53-54)

Przeciętne wynagrodzenie zasadnicze w Inspektoracie w latach 2015-2018 (I półrocze) wynosiło odpowiednio:

- dla pracowników ogółem 2.696,29 zł, 2.785,54 zł (wzrost o 3,3%), 2.977,01 zł (wzrost o 6,8%) i 3.074,09 zł (wzrost o 3,3%),
- dla personelu merytorycznego 2.474,35 zł, 2.752,86 zł (wzrost o 11,2%), 2.646,61 zł (spadek o 3,8%) i 2.689,76 zł (wzrost o 1,6%),
- dla personelu administracyjnego 2.960 zł, 3.103,60 zł (wzrost o 4,8%), 3.146,60 zł (wzrost o 1,4%) i 3.151,50 zł,
- dla kierownictwa jednostki 3.451,55 zł, 3.521,66 zł (wzrost o 2%), 3.736,30 zł (wzrost o 6,1%) i 3.620,60 zł (spadek o 3,1%).

Kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w odniesieniu do poszczególnych grup zatrudnionego w PINB personelu w analizowanych latach utrzymywały się na

¹⁹ Wyprodukowany w 2011 r.

zbliżonym poziomie. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora spadek przeciętnego wynagrodzenia wynikał ze zwolnień lekarskich.

W opinii Powiatowego Inspektora wysokość zarobków pracowników merytorycznych, przy wzięciu pod uwagę stawianych im wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, nie była konkurencyjna w odniesieniu do stawek rynkowych - dwu a nawet trzykrotnie wyższych.

(akta kontroli str. 10, 18)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W treści Regulaminu założono oddzielenie zadań kontrolno-inspekcyjnych od zadań orzecznich. Do zakresu działania stanowiska ds. inspekcji przypisano w szczególności prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstania katastrofy budowlanej, natomiast do zakresu działania stanowiska ds. orzecznictwa i obsługi prawnej przypisano w szczególności prowadzenie postępowań administracyjnych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Faktycznie zadania kontrolno-inspekcyjne oraz orzecznicze realizowali ci sami pracownicy Inspektoratu. Zatem Regulamin został opracowany w sposób nierzetelny, tj. nieuwzględniający faktycznego podziału zadań przyjętego w jednostce.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Regulamin odzwierciedlał struktury, jakie powinny funkcjonować w organie nadzoru budowlanego, natomiast przy niewielkiej liczbie pracowników merytorycznych, urlopach i zwolnieniach lekarskich oraz zlecaniu dodatkowych zadań przestrzeganie jego zapisów było nierealne. Powiatowy Inspektor podniósł, że dokonywanie każdorazowych zmian w Regulaminie było bezzasadne, a sam Regulamin stanowił wyłącznie opis pewnego wzorca.

Zdaniem NIK Regulamin powinien być dokumentem kształtującym strukturę Inspektoratu, a nie dokumentem postulatywnym.

(akta kontroli str. 4-7, 11, 21)

2. Zakresy czynności czterech pracowników nie były aktualne, a dwóch pracowników nie posiadało ich w ogóle.

Stanowiło to naruszenie części II lit. A pkt 3 Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²⁰, zgodnie z którym aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony dla każdego pracownika. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z rozdziałem III § 2 pkt 2 ppkt 3 obowiązującego w PINB Regulaminu kontroli zarządczej - kierownik na bieżąco analizuje zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników. Z uwagi na niewielki rozmiar jednostki, stabilny skład osobowy załogi oraz sprawny przepływ informacji analiza taka mogła być dokonywana codziennie, a zadania mogły być ustalane ze wszystkimi pracownikami w kilkudniowym horyzoncie czasowym. W razie potrzeby powierzenie zadań mogło być zmienione, jeśli wymagała tego sytuacja, np. choroba pracownika. Ponadto brak zakresu czynności jednego z pracowników wynikał z jego niedawnego, tj. od dnia 31 października 2018 r., zatrudnienia.

Zdaniem NIK spoczywający na Powiatowym Inspektorze - na mocy regulaminu kontroli zarządczej - obowiązek bieżącej analizy zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych pracowników nie stanowił podstawy dla

²⁰ Stanowiących załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r., Nr 15, poz. 84)

uchYLENIA SIĘ OD WYMAGANEGO W STANDARDACH KONTROLI ZARZĄDCZEJ OKREŚLENIA DLA WSZYSTKICH PRACOWNIKÓW AKTUALNYCH ZAKRESÓW OBOWIĄZKÓW, UPRAWNIENI I ODPOWIEDZIALNOŚCI. OBOWIĄZEK BIEŻĄCEJ ANALIZY ODNOŚIŁ SIĘ DO SPRECYZOWANYCH ZAKRESÓW ZADAŃ, UPRAWNIENI I ODPOWIEDZIALNOŚCI POSZCZEGÓLNYCH PRACOWNIKÓW I MIAŁ NA CELU ZAPEWNIENIE ICH AKTUALNOŚCI, A NIE STANOWIŁ UMOCOWANIA DO USTALANIA ZAKRESU ZADAŃ NA BIEŻĄCO. POWIERZENIE RODZAJÓW SPRAW PRACOWNIKOWI (W ZAKRESIE CZYNNOŚCI) ODNOŚI SIĘ DO STRUKTURY ORGANIZACYJNEJ I UPORZĄDKOWANIA REALIZACJI ZADAŃ W RAMACH JEDNOSTKI, NATOMIAST POWIERZANIE POSZCZEGÓLNYCH SPRAW DANEMU PRACOWNIKOWI STANOWI JUŻ ELEMENT BIEŻĄCEGO KIEROWANIA JEDNOSTKĄ.

Powiatowy Inspektor przygotował aktualne zakresy obowiązków dla pracowników PINB w trakcie trwania czynności kontrolnych w dniu 15 listopada 2018 r.

(akta kontroli str. 36-44, 57, 59-66, 69-73)

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie powiatowego inspektoratu

Opis stanu faktycznego

Działalność Inspektoratu w latach 2014-2018 finansowana była wyłącznie z budżetu państwa. Plan wydatków po zmianach we wskazanych okresach określał wydatki PINB na poziomie odpowiednio 430,3 tys. zł, 428,4 tys. zł, 464,4 tys. zł, 486,1 tys. zł i 455,2 tys. zł. Poniesione w tym samym okresie wydatki wyniosły odpowiednio 430,3 tys. zł (100%), 428, tys. zł (100%), 463,2 tys. zł (99,7%), 486 tys. zł (99,9%) i 244,3 tys. zł (53,7%, dane za I półrocze 2018 r.). Inspektorat trzykrotnie w latach 2014, 2016 i 2017 zwracał się do Wojewody Łódzkiego z wnioskiem o przyznanie dodatkowego finansowania w kwotach odpowiednio 5 tys. zł (dofinansowanie przekazane przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi z przeznaczeniem na nagrodę jubileuszową dla jednej osoby), 1,2 tys. zł (dofinansowanie przekazane przez Wojewodę Łódzkiego z przeznaczeniem na wykonanie zastępcze) i 16,2 tys. zł (dofinansowanie przekazane przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi z przeznaczeniem na nagrody jubileuszowe dla dwóch osób). Środki finansowe zapewnione w planie finansowym jednostki w ocenie Powiatowego Inspektora nie były wystarczające i nie gwarantowały pełnej i terminowej realizacji zadań ustawowych. W szczególności Powiatowy Inspektor zaakcentował niesatysfakcjonujący poziom środków na wynagrodzenia negatywnie wpływający na wysokość wynagrodzeń pracowników Inspektoratu i uniemożliwiający zatrudnienie dodatkowych pracowników wpływający na zmniejszenie obciążenia pracą. W przypadkach wymagających podjęcia pilnych działań zabezpieczających, wykonania zastępczego, wypłaty nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych Powiatowy Inspektor kierował wnioski o przyznanie dodatkowych środków do Wojewody Łódzkiego i Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i środki te były przyznawane. Ze złożonych przez Powiatowego Inspektora wyjaśnień wynika, że wnioski o przyznanie środków na dodatkowe etaty kierował ustnie przy okazji spotkań szkoleniowych z Łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, jednak zawsze otrzymywał negatywną odpowiedź.

(akta kontroli str. 12, 18, 21-25)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Struktura organizacyjna i zakres zadań wynikających z Regulaminu Inspektoratu były adekwatne do zadań i obowiązków określonych w Prawie budowlanym. Jednocześnie faktyczny podział zadań pomiędzy poszczególnymi stanowiskami

pracy nie odpowiadał podziałowi wynikającemu z Regulaminu - nie było zrealizowane założone rozdzielanie zadań kontrolno-inspekcyjnych od zadań orzeczniczych. Wyposażenie pracowników merytorycznych było adekwatne do realizowanych przez nich zadań. Poziom zatrudnienia pracowników merytorycznych odbiegał od potrzeb wynikających z realizowanych zadań oraz z wysokiego stopnia zurbanizowania powiatu pabianickiego. Powiatowy Inspektor sygnalizował organom nadzrędnym - ustnie podczas spotkań szkoleniowych - potrzebę przyznania środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia, ale działanie to było bezskuteczne. Wysokość zarobków pracowników merytorycznych PINB, przy wzięciu pod uwagę stawianych im wymagań w zakresie wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, nie była konkurencyjna w odniesieniu do stawek rynkowych.

OBSZAR

2. Postępowanie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

Opis stanu faktycznego

Wpływające do Inspektoratu skargi złożone w trybie art. 227 i nast. ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²¹ rejestrowane były w prowadzonym ręcznie rejestrze zawierającym następujące informacje:

- liczba porządkowa,
- oznaczenie zgłaszającego skargę,
- krótki opis treści skargi,
- data wniesienia skargi,
- oznaczenie sposobu załatwienia skargi (pozycja ta nie była wypełniana),
- data załatwienia skargi (pozycja ta nie była wypełniana),
- uwagi.

(akta kontroli str. 15-17)

W Regulaminie nie przewidziano utworzenia w Inspektoracie odrębnej komórki organizacyjnej lub stanowiska pracy właściwego do rozpatrywania skarg i wniosków. Żadnemu pracownikowi w zakresie czynności nie powierzono załatwiania tych kategorii spraw.

(akta kontroli str. 4-7, 36-44)

W kontrolowanym okresie w ww. rejestrze ujęto 15 skarg, z tego 14 zostało złożonych do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi a jedna bezpośrednio do PINB. Wszystkie skargi dotyczyły postępowań prowadzonych przez Powiatowego Inspektora. Dla wpływających skarg nie zakładano odrębnych akt, włączano je do akt prowadzonych postępowań. Załatwienie 14 skarg polegało na przedstawieniu do organu nadzrędnego na jego żądanie informacji o stanie sprawy; nie kierowano zawiadomień o sposobie załatwienia skargi bezpośrednio do skarżących. W terminie do dwóch miesięcy załatwiono 14 skarg (93%). Jedna skarga złożona do PINB w dniu 1 kwietnia 2015 r. nie została załatwiona do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK.

(akta kontroli str. 74-77)

W celu zbadania prawidłowości postępowania po uzyskaniu przez PINB informacji o nieprawidłowościach kontroli poddano próbę 40 losowo wybranych spraw wszczętych w związku z wpływem do Inspektoratu zgłoszeń o nieprawidłowościach.

(akta kontroli str. 78-82)

Spośród 40 zbadanych zgłoszeń 12 (30%) nie zostało załatwionych. W przypadku 28 załatwionych zgłoszeń średni czas rozpatrywania wyniósł 238 dni²². Grupa spraw załatwiona w okresie 6-12 miesięcy od daty wpływu była najliczniejsza - 11 spraw (27,5%), w przypadku 10 spraw (25%) czas załatwiania mieścił się w przedziale 2-6

²¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.; dalej: Kpa

²² W 2015 r. średni czas rozpatrywania wyliczony dla załatwionych spraw wynosił 339 dni, w 2016 r. - 348 dni, w 2017 r. - 112 dni, w I półroczu 2018 r. - 77 dni.

miesiący, dla jednej sprawy (2,5%) wyniósł poniżej dwóch miesięcy, zaś w pięciu sprawach (12,5%) - poniżej miesiąca. W 18 przypadkach kolejne czynności podejmowane były bez zbędnej zwłoki, zaś w 22 sprawach stwierdzono nieuzasadnione okresy beczynności trwające od jednego do 11 miesięcy. Ponadto w 14 przypadkach nie zawiadomiono stron postępowania o niezakończonym postępowaniu w terminie i nie wyznaczono nowego terminu ich załatwienia. Załatwienie sprawy polegało na wydaniu stosownej decyzji administracyjnej; nie sporządzano zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, o których mowa w art. 238 Kpa. W 39 przypadkach (97,5%) upoważnieni pracownicy Inspektoratu przeprowadzili czynności kontrolne, a ich wszczęcie następowało niezwłocznie - średnio po upływie 35 dni od daty wpływu zawiadomienia do organu²³. Wszczęcie kontroli poprzedzone było zadekretowaniem sprawy przez Powiatowego Inspektora lub jego Zastępcę na pracownika oraz skierowaniem do kontrolowanego zawiadomienia o planowanym terminie kontroli. W czterech przypadkach okres od wpływu zawiadomienia do wszczęcia kontroli uległ wydłużeniu o:

- jeden miesiąc z powodu skierowania przez właściciela nieruchomości wniosku o zmianę terminu przeprowadzenia kontroli z uwagi na jego nieobecność,
- 22 dni z powodu wezwania wnioskodawcy do przedłożenia dokumentów,
- 19 dni z powodu wezwania zarządcy nieruchomości do zajęcia stanowiska w przedmiocie stanu technicznego budynku,
- 13 dni z powodu wezwania zawiadamiającego do doprecyzowania nieruchomości, której ono dotyczyło.

W jednym przypadku Powiatowy Inspektor nie podjął zawieszonego postępowania administracyjnego dotyczącego robót budowlanych prowadzonych przy realizacji budynku usługowego, pomimo rozstrzygnięcia w dniu 1 lipca 2015 r. przez Wojewodę Łódzkiego zagadnienia wstępnego.

(akta kontroli str. 83-122, 160-368)

W sprawach, w których wydano rozstrzygnięcia administracyjne nakładające na strony realizację obowiązków, pracownicy PINB dokonywali weryfikacji ich wykonania.

(akta kontroli str. 83-122, 160-368)

W siedmiu na 17 zbadanych postępowań egzekucyjnych dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym stwierdzono zwłokę w ich wszczęciu - tytuł wykonawczy doręczono zobowiązanemu po upływie od 79 do 945 dni od daty uprawomocnienia się decyzji administracyjnej nakładającej obowiązek.

(akta kontroli str. 392-413, 558-585)

W badanym okresie wniesiono łącznie 177 odwołań, zażaleń i skarg²⁴, z tego 66 odwołań²⁵, 35 zażaleń²⁶ i 16 skarg²⁷.

Zasadnie wniesionych zostało 62,1% odwołań (41), 71,4% zażaleń (25) oraz 18,7% skarg (3).

(akta kontroli str. 83-122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Skargi przekazywane do PINB przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego lub wpływające bezpośrednio do Inspektoratu włączane

²³ W 2015 r. średni okres czasu od daty wpływu zawiadomienia do daty wszczęcia kontroli wynosił 31 dni, w 2016 r. - 47 dni, w 2017 r. - 38 dni, w I półroczu 2018 r. - 24 dni.

²⁴ 34 w 2015 r., 44 w 2016 r., 22 w 2017 r. i 17 w I półroczu 2018 r.

²⁵ 18 w 2015 r., 25 w 2016 r., 11 w 2017 r. i 12 w I półroczu 2018 r.

²⁶ 10 w 2015 r., 13 w 2016 r., 7 w 2017 r. i 5 w I półroczu 2018 r.

²⁷ 6 w 2015 r., 6 w 2016 r., 4 w 2017 r. i 0 w I półroczu 2018 r.

były do akt prowadzonych w Inspektoracie postępowań - nie zakładano dla nich odrębnych akt. W zaprowadzonym rejestrze skarg pozycje „oznaczenie sposobu załatwienia skargi” oraz „data załatwienia skargi” nie były wypełnione. Naruszało to 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. Na skutek tego od 2015 r. (przez ponad 3 lata) nie załatwiono jednej skargi.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyjęto zasadę włączania skarg do akt prowadzonych spraw, których one dotyczą, co w jego ocenie ułatwić miało referentowi sprawy dostęp do dokumentów źródłowych i kontrolę nad jej załatwieniem. Przepis art. 254 Kpa reguluje kwestię rejestrowania i przechowywania skarg w sposób ogólny, nie zawierając szczegółowych wytycznych.

Zdaniem NIK wypełnianie wszystkich pozycji prowadzonego rejestru skarg oraz przechowywanie ich niezależnie od akt postępowań administracyjnych, których dotyczą, ułatwiłoby kontrolę nad ich załatwianiem i pozwoliłoby uniknąć przypadku niezałatwienia skargi.

(akta kontroli str. 15-17, 590)

2. W jednym przypadku Powiatowy Inspektor nie podjął zawieszonego postępowania administracyjnego dotyczącego robót budowlanych prowadzonych przy realizacji budynku usługowego, pomimo rozstrzygnięcia w dniu 1 lipca 2015 r. przez Wojewodę Łódzkiego zagadnienia wstępnego - zbadania zgodności z prawem decyzji Starosty Pabianickiego o udzieleniu pozwolenia na budowę. Stanowiło to naruszenie art. 97 § 2 Kpa, zgodnie z którym gdy ustąpią przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1-4, organ administracji publicznej podejmie postępowanie z urzędu lub na żądanie strony.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było przeoczenie i zobowiązał się do zakończenia sprawy w terminie do 31 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 83, 160-167, 590)

3. W 22 sprawach (55% zbadanych spraw) postępowania prowadzone były w sposób przewlekły i długotrwały, pomiędzy poszczególnymi czynnościami podejmowanymi w sprawie występowały okresy bezczynności trwające od jednego do 11 miesięcy. Stanowiło to naruszenie wynikającej z art. 12 § 1 Kpa zasady ogólnej - organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, która została skonkretyzowana w:
 - a. art. 35 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki,
 - b. art. 35 § 3 Kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną przewlekłości była w szczególności niewystarczająca obsada kadrowa Inspektoratu i wynikające z niej duże obciążenie pracą oraz roszczeniowość stron postępowań administracyjnych.

(akta kontroli str. 78-122, 591)

4. W 14 sprawach wszczętych w związku z zawiadomieniami o nieprawidłowościach (35% próby) Powiatowy Inspektor nie zawiadomił stron postępowania o niezałatwieniu sprawy w terminie i nie wyznaczył nowego

terminu ich załatwienia. Stanowiło to naruszenie art. 36 § 1 Kpa, zgodnie z którym o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy były niewystarczające środki finansowe i osobowe do wytwarzania i wysyłki zawiadomień o niezakończona sprawy w terminie. Miesięczny koszt obsługi korespondencji wynosił od 1,2 tys. do 2 tys. zł i nie mógłby być podwyższony bez zwiększenia wysokości otrzymywanej dotacji.

(akta kontroli str. 78-122, 591)

OCENA CZĄSTKOWA

Skargi, z jednym wyjątkiem, załatwiane były terminowo. Rejestr skarg prowadzony był w sposób nierzetelny, a sposób przechowywania dokumentacji nie zapewniał kontroli przebiegu i terminów ich załatwienia.

W przypadku wpływających do PINB zawiadomień o nieprawidłowościach upoważnieni pracownicy PINB bez zbędnej zwłoki podejmowali czynności kontrolne. Jednak prowadzone po przeprowadzonych kontrolach postępowania administracyjne dotyczące w szczególności samowoli budowlanych i stanów technicznych budynków cechowały się długotrwałością i przewlekłością. W przypadku zakończenia postępowania wydaniem rozstrzygnięcia administracyjnego nakładającego na strony realizację określonych obowiązków, pracownicy PINB dokonywali weryfikacji ich wykonania.

OBSZAR

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez powiatowy inspektorat

3.1 Plan kontroli prowadzonych przez inspektorat

Opis stanu faktycznego

Plany kontroli PINB na lata 2015-2018 sporządzone były w formie pisemnej. Każdorazowo plan podlegał zatwierdzeniu przez Powiatowego Inspektora. Plany nie były zatwierdzane przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi.

Na potrzeby tworzenia planów kontroli dokonywano analizy: inwestycji budowlanych realizowanych na obszarze powiatu pabianickiego, prowadzonych w Inspektoracie rejestrów (np. placówek szkolnych i przedszkolnych) oraz dotychczasowych postępowań administracyjnych. Jak wynika z wyjaśnień Powiatowego Inspektora, proces analityczny, którego wynikiem był plan kontroli, nie przybierał postaci pisemnej.

Plany nie były uzgadniane z właściwymi obszarowo organami administracji architektoniczno-budowlanej lub innymi organami kontrolnymi i nie zawierały wspólnych z nimi przedsięwzięć. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że z uwagi na niewystarczającą obsadę kadrową Inspektoratu kontrole planowe wymagające współdziałania z innymi organami prowadzone były incydentalnie, wobec czego ich wcześniejsze uzgadnianie nie miało uzasadnienia.

Treść planów kontroli obejmowała:

- podstawy prawne prowadzenia kontroli,
- wskazanie liczby kontroli budów do przeprowadzenia w danym roku z podziałem na rodzaje obiektów, tj. budynki małe (mieszkalne jednorodzinne, letniskowe, gospodarcze, garażowe), budynki duże (mieszkalne wielorodzinne, usługowe, produkcyjne, magazynowe, sportowe, inwentarskie i składowe) oraz inne roboty budowlane lub obiekty; wskazania do kontroli nie zostały skonkretyzowane; w przypadku powzięcia

informacji o prowadzeniu robót w sposób zagrażający bezpieczeństwu ludzi podkreślono potrzebę poinformowania o planowanej kontroli Państwowej Inspekcji Pracy,

- wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli obowiązkowych, tj. przeprowadzanych w związku z wnioskami inwestorów o wydanie pozwolenia na użytkowanie; nie wskazywano liczby takich kontroli z uwagi na brak możliwości przewidzenia liczby wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie, które wpłyną do PINB w danym roku,
- wskazanie zakresu przedmiotowego kontroli utrzymania obiektów oświatowych oraz kontroli placów zabaw i gier; w oparciu o posiadany przez PINB wykaz jednostek szkolnych i przedszkolnych oraz wykaz placów zabaw i gier wskazano zaplanowany do skontrolowania obiekt wraz z podaniem jego adresu i terminu kontroli (wskazanie kwartału danego roku),
- ogólne wskazanie konieczności podejmowania kontroli grubości pokryw śnieżnych na dachach dużych obiektów budowlanych z uwagi na konieczność uniknięcia przekroczeń granicznych stanów nośności,
- ogólne sformułowanie dotyczące podejmowania kontroli doraźnych i interwencyjnych w związku z wpływającymi wnioskami i skargami dotyczącymi legalności budów lub stanów technicznych obiektów; w przypadku powzięcia wiedzy o zagrożeniach dla środowiska podkreślono potrzebę poinformowania o planowanej kontroli Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa w Starostwie Powiatowym w Pabianicach; nie wskazywano liczby takich kontroli z uwagi na brak możliwości przewidzenia liczby skarg i wniosków, które wpłyną do PINB w danym roku,
- ogólne sformułowanie dotyczące podejmowania w oparciu o informacje zawarte w rejestrach decyzji i postanowień oględzin w celu sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych decyzjami lub postanowieniami Powiatowego Inspektora.

(akta kontroli str. 123-150, 592, 621)

Według wyjaśnień udzielonych przez Powiatowego Inspektora w Inspektoracie prowadzono ewidencję obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, w której dwa razy do roku odnotowywano informacje o przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego. Ponadto PINB dysponował wykazami placówek oświatowych w powiecie (szkoły, przedszkola), ośrodków wypoczynkowych dla młodzieży oraz placów zabaw - dane te zostały uzyskane z ewidencji prowadzonych w gminach wchodzących w skład powiatu pabianickiego. Dodatkowo Inspektorat korzystał również z danych gromadzonych w Wydziale Geodezji i Kartografii Starostwa Powiatowego w Pabianicach. Wskazane bazy danych wykorzystywane były pomocniczo przy realizacji czynności kontrolnych.

(akta kontroli str. 592-593)

Stosownie do art. 84 ust. 2 pkt 3 Prawa budowlanego PINB prowadził w wersji papierowej i elektronicznej ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych wskazanych w §§ 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych²⁸. W ewidencji nie wypełniono części wymaganych pozycji.

(akta kontroli str. 604-618)

Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, PINB prowadził w formie elektronicznej ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie otrzymywał

²⁸ Dz. U. z 2003 r. Nr 120 poz. 1130

od organów administracji architektoniczno-budowlanej. Nie wszystkie otrzymane kopie zostały w niej odnotowane.

(akta kontroli str. 604)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie była prowadzona w sposób rzetelny - nie wszystkie pozycje rejestru były wypełnione, w szczególności symbol podzbioru PKOB, dane techniczne budynku takie jak powierzchnia zabudowy, powierzchnia użytkowa, kubatura oraz liczba kondygnacji, data rozpoczęcia budowy, data zawiadomienia o zakończeniu budowy. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 6 Prawa budowlanego, zgodnie z którym ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych powinna zawierać w szczególności: określenie organu prowadzącego ewidencję, dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne niezbędne dane pochodzące ze składanych zawiadomień i decyzji oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zgodnie z którym wpisy do księgi powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że część danych, jak np. docelowe powierzchnie, symbol podzbioru PKOB czy sam rodzaj obiektu, często ulegały zmianie podczas realizacji inwestycji i dopiero po jej zakończeniu organ posiadał pełny obraz. Z tej przyczyny kompletne dane były wprowadzane do ewidencji dopiero przy odbiorze budynku.

NIK zwraca uwagę, że do zmiany danych, uprzednio wprowadzonych do ewidencji zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury, można było wykorzystać tryb uregulowany w ust. 2 powołanego przepisu, zgodnie z którym sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.

(akta kontroli str. 593, 604)

2. Ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń, które wpływały do PINB od organów administracji architektoniczno-budowlanej nie była prowadzona w sposób rzetelny. W odniesieniu do dwudziestu zbadanych powiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych w czterech przypadkach (20%) w prowadzonej ewidencji ujęto jedynie numer kolejny decyzji starosty o pozwoleniu na budowę. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, zgodnie z którym organy nadzoru budowlanego są obowiązane do prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy było zbyt duże obciążenie pracą pracownika, któremu powierzono prowadzenie rejestrów.

(akta kontroli str. 151-157, 593, 604)

3.2 Kontrole przeprowadzane przez powiatowy inspektorat

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat nie przeprowadzał kontroli mających na celu sprawdzenie, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszeniem budowy, lub zawiadomieniem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Jak wynika z wyjaśnień Powiatowego Inspektora - kontrole takie

przeprowadzano wyłącznie w przypadkach pozyskania informacji, że zdarzenie tego typu mogło zaistnieć. Wynikało to z ograniczeń kadrowych oraz proceduralnych - konieczność zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli wpływała negatywnie na skuteczność takich kontroli.

(akta kontroli str. 593)

Sprawdzenie 20 losowo wybranych zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych z lat 2017-2018 (I półrocze), dla których wymagane było pozwolenie na budowę, potwierdziło dokonywanie weryfikacji i kompletność dokumentacji przyjętej przez PINB od inwestora, o której mowa w art. 41 ust. 4 pkt. 1 do 3 Prawa budowlanego. W każdym ze zbadanych przypadków data powiadomienia była wcześniejsza od daty rozpoczęcia robót, a samo rozpoczęcie robót następowało w okresie ważności uzyskanego przez inwestora pozwolenia na budowę. Wszystkie powiadomienia zostały ujęte w ewidencji obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania. W żadnej ze zbadanych spraw do zawiadomienia nie załączono informacji zawierającej dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 42 ust. 3a Prawa budowlanego ogłoszenie, o którym mowa w ust. 2 pkt 2 stosuje się do budowy lub rozbiórki, na której przewiduje się prowadzenie robót budowlanych trwających dłużej niż 30 dni roboczych i jednocześnie zatrudnienie co najmniej 20 pracowników albo na których planowany zakres robót przekracza 500 osobodni. Powiatowy Inspektor przyjął, że kierownik budowy ocenił spełnienie kryterium, o którym mowa w powołanym przepisie i brak takiej informacji załączonej do zgłoszenia wynikał z jego oceny. Jednocześnie w trakcie kontroli prowadzonych przez pracowników PINB sprawdzeniu podlegało spełnienie warunków pozwalających na zaniechanie sporządzenia ogłoszenia.

(akta kontroli str. 151-157, 159)

Na podstawie badania 40 losowo wybranych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdzono, że wszystkie zostały wydane po uprzednim przeprowadzeniu kontroli w terenie. W 31 sprawach PINB terminowo zawiadomił inwestora o terminie przeprowadzenia kontroli. W 39 sprawach kontrole zostały przeprowadzone w terminie 21 dni od daty wpływu wezwania inwestora. Zakres przeprowadzonych kontroli był zgodny z art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego, a ich ustalenia były dokumentowane w protokole kontroli zgodnym z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli²⁹. We wszystkich skontrolowanych przypadkach, zgodnie z art. 59c ust. 2 Prawa budowlanego, w kontroli uczestniczył inwestor. Każdorazowo inspektor dokonujący kontroli był pracownikiem PINB, działał z upoważnienia Powiatowego Inspektora i miał uprawnienia budowlane, co odpowiadało wymogom z art. 59e Prawa budowlanego.

W żadnej ze zbadanych spraw nie wykryto w wyniku kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego.

Wydawane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie uzasadniane były w sposób zapewniający sprawdzalność motywów postępowania. Nie stwierdzono przypadków odmiennego rozstrzygania podobnych spraw, czy załatwiania w niewłaściwej kolejności.

Osoby podejmujące decyzje nie pełniły swoich funkcji w sytuacji kolizji prawnej z własną działalnością gospodarczą, ponieważ żaden z pracowników nie miał zgody na prowadzenie takiej działalności i jej nie prowadził. Powiatowy Inspektor wyjaśnił ponadto, że nie zostały opracowane procedury wewnętrzne przeciwdziałające konfliktowi interesów - w przypadku zaistnienia takiego konfliktu stosowane były przepisy działu I rozdziału 5 Kpa.

²⁹ Dz. U. z 2003 r., Nr 132, poz. 1231.

(akta kontroli str. 46-49, 369-380)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w trakcie kontroli obowiązkowych poprzedzających wydanie pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych wznoszonych przez deweloperów sprawdzany był zarówno stan wyposażenia lokali, jak i instalacje umożliwiające podłączenie urządzeń (np. pralki) przez użytkownika lokalu. Decyzja o pozwoleniu na użytkowanie potwierdzała zdatność budynku do użytkowania zgodnie z jego przeznaczeniem, w tym spełnienie warunków określonych w przepisach rozdziału 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁰, definiujących stosowne minimum wyposażenia instalacyjnego mieszkań w budynkach wielorodzinnych. W ocenie Powiatowego Inspektora w przepisach prawa budowlanego brak jest definicji tzw. stanu deweloperskiego, stąd też ma miejsce swoisty konflikt interesów pomiędzy deweloperem zainteresowanym minimalizacją kosztów budowy a organami nadzoru budowlanego obowiązującymi do kontroli stosowania przepisów prawa.

(akta kontroli str. 589)

W Inspektoracie nie zostały opracowane procedury mające na celu wykrywanie samowoli budowlanych. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że samowole budowlane wykrywane były w oparciu o napływające do PINB informacje o prowadzeniu robót budowlanych pochodzące od stron postępowania (właścicieli/współwłaścicieli nieruchomości lub właścicieli/współwłaścicieli nieruchomości sąsiednich), innych osób nie będących stronami w sprawie, innych organów (np. Państwowa Staż Pożarna, Policja), jak również w wyniku przeprowadzanych przez pracowników PINB czynności kontrolnych w terenie.

(akta kontroli str. 380)

W przypadku stwierdzenia wybudowania obiektów budowlanych bez zezwolenia na budowę lub zgłoszenia Inspektorat wydawał decyzję o nakazie rozbiórki lub wdrażał procedurę legalizacyjną. W kontrolowanym okresie PINB wydał łącznie 25 decyzji o nakazie rozbiórki³¹, z tego 13 decyzji³² (52%) zostało zrealizowanych, a 12 decyzji³³ (48%) - nie.

(akta kontroli str. 381)

W okresie objętym kontrolą wydano 11 postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych³⁴. Wszystkie postanowienia spełniały wymogi określone w art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego i zawierały:

- zobowiązanie do wstrzymania prowadzenia robót budowlanych i ustalenie wymagań dotyczących niezbędnych zabezpieczeń budowy,
- nałożenie obowiązku przedstawienia w wyznaczonym terminie: zaświadczenia o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem o wpisie na listę członków samorządu zawodowego, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W trzech przypadkach inwestorzy zaskarżyli postanowienia wstrzymujące roboty budowlane wydane przez Powiatowego Inspektora i sprawy są w toku. W jednym przypadku Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi stwierdził

³⁰ t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

³¹ 7 w 2015 r., 12 w 2016 r., 3 w 2017 r. i 3 w I półroczu 2018 r.

³² 3 z 2015 r., 6 z 2016 r., 3 z 2017 r. i 1 z I półroczu 2018 r.

³³ 4 z 2015 r., 6 z 2016 r. i 2 z I półroczu 2018 r.; w 2017 r. wszystkie decyzje zostały zrealizowane.

³⁴ 8 w 2015 r., 1 w 2016 r., 1 w 2017 r., 1 w I półroczu 2018 r.

niedopuszczalność zażalenia. W kolejnej sprawie postanowienie organu I instancji zostało uchylone a sprawa skierowana do ponownego rozpatrzenia. W ostatnim przypadku po uchyleniu postanowienia i skierowaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia Powiatowy Inspektor umorzył postępowanie jako bezprzedmiotowe (uznając, że wzniesiona budowla nie stanowiła samowoli budowlanej), wydana decyzja została zaskarżona, organ II instancji uchylił ją w całości i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia; na tę decyzję strona złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi.

W dwóch przypadkach inwestor spełnił warunki z postanowienia, w związku z czym Powiatowy Inspektor wydał postanowienia ustalające opłatę legalizacyjną w wysokości zgodnej z art. 49 ust. 2 Prawa budowlanego. W związku z nieuiszczeniem opłaty legalizacyjnej wydano decyzje o nakazie rozbiórki.

W sześciu przypadkach inwestor nie spełnił warunków z postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, z tego w dwóch przypadkach inwestor dokonał rozbiórki zamiast podjąć działania zmierzające do legalizacji, a w czterech przypadkach wydane zostały decyzje o nakazie rozbiórki obiektu lub jego części, przy czym w dwóch przypadkach inwestorzy zaskarżyli decyzje Powiatowego Inspektora do Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, który uchylił decyzje i skierował sprawy do ponownego rozpatrzenia, a w toku postępowania odwoławczego inwestorzy przedłożyli dokumenty wymagane do legalizacji, wskutek czego organ I instancji wydał postanowienia ustalające opłatę legalizacyjną w prawidłowej wysokości. Postanowienia te również zostały zaskarżone, w związku z czym oba postępowania w trakcie kontroli pozostawały niezakończone.

(akta kontroli str. 382-385)

W Inspektoracie nie opracowano procedur dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych ukierunkowanych na stan techniczny starej i zabytkowej zabudowy oraz budynków mieszkalnych zrealizowanych w technologii tzw. wielkiej płyty. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną takiego stanu rzeczy był zbyt niski poziom zatrudnienia w kontekście liczby realizowanych zadań ustawowych, a kontrola i ocena stanu technicznego takich budynków realizowana była w trakcie prowadzonych kontroli, kiedy sprawdzeniu poddawano przede wszystkim książki obiektu budowlanego i protokoły z przeglądów budynków, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 386)

W okresie objętym kontrolą nie wydano żadnego rozstrzygnięcia w oparciu o art. 62 ust. 3 Prawa budowlanego. Powiatowy Inspektor wydał natomiast 15 decyzji na podstawie art. 66 ust. 1 i 1a Prawa budowlanego³⁵. W wyniku kontroli wybranych losowo ośmiu postępowań wszczętych w badanym okresie w sprawie nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego ustalono, że:

- w siedmiu przypadkach (87,5%) PINB podjął czynności kontrolne lub oględziny po upływie od jednego do 46 dni od daty wpływu informacji o złym stanie technicznym budynku; w jednym przypadku czynności kontrolne nie zostały podjęte, a decyzja została wydana w wyniku postępowania prowadzonego od 2011 r., zakończonego wydaniem decyzji o wyłączeniu budynku z użytkowania, której termin wykonania był wielokrotnie zmieniany na wniosek zarządcy budynku,
- we wszystkich przypadkach wydano decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, przy czym termin wykonania obowiązku wyznaczono w siedmiu spośród nich (87,5%),

³⁵ 5 w 2015 r., 5 w 2016 r., 4 w 2017 r. i 1 w I półroczu 2018 r.

- w czterech przypadkach przeprowadzono oględziny w celu weryfikacji wykonania obowiązku, z tego w trzech przypadkach potwierdzono wykonanie obowiązku, w jednym przypadku - nie; w jednym przypadku zarządca budynku poinformował przed upływem terminu wykonania obowiązku o braku możliwości jego wykonania z powodu nieudostępnienia lokalu przez lokatora, następnie kolejnym pismem zarządca poinformował o realizacji obowiązku i załączył stosowne protokoły; w jednym przypadku właściciel poinformował o niewykonaniu robót z powodu trwającego postępowania w przedmiocie likwidacji szkody w zakładzie ubezpieczeń; w jednym przypadku zarządca nieruchomości poinformował, że prace remontowe wykonane w decyzji nie zostaną wykonane, ponieważ budynek został przeznaczony do rozbiórki; w jednym przypadku zarządca budynku poinformował o zakończeniu prac remontowych i przekazał dokumentację.

Weryfikacja wykonania nałożonego na właściciela obiektu budowlanego obowiązku dokonywana była podczas inspekcji przeprowadzanej w terminie miesiąca od daty wskazanej w decyzji lub wcześniejszego powiadomienia o wykonaniu obowiązku.

(akta kontroli str. 382, 387-390)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dziewięciu na 40 skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (22,5%) PINB zawiadomił inwestora o terminie przeprowadzenia kontroli obowiązkowej poprzedzającej wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z naruszeniem 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 59c ust. 1 zd. 2 Prawa budowlanego. Opóźnienie zawiadomienia wynosiło od jednego do 10 dni. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną tego stanu rzeczy było przeoczenie.

(akta kontroli str.369-373, 589-594)

2. W jednej spośród 40 skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (2,5) PINB przeprowadził kontrolę obowiązkową poprzedzającą wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie z naruszeniem 21-dniowego terminu, o którym mowa w art. 59c ust. 1 zd. 1 Prawa budowlanego. Opóźnienie w przeprowadzeniu kontroli wynosiło pięć dni.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyczyną było przeoczenie.

(akta kontroli str.369-373, 589-594)

3. W jednej spośród ośmiu skontrolowanych decyzji (12,5%) nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości nie wskazano terminu ich usunięcia, co stanowi naruszenie art. 66 ust. 1 Prawa budowlanego.

Zastępczyni Powiatowego Inspektora wyjaśniła, że przyczyną takiego stanu rzeczy mogła być nieuwaga podczas pisania decyzji z wykorzystaniem komputera - termin mógł zostać przypadkowo usunięty.

(akta kontroli str.87-389, 391)

3.3 Postępowania egzekucyjne

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie w PINB prowadzonych było 20 postępowań egzekucyjnych, z tego trzy dotyczyły obowiązków o charakterze pieniężnym (w jednym przypadku wynikających z decyzji ustalającej koszty wykonania robót zabezpieczających w budynku mieszkalnym, w dwóch przypadkach dotyczyły kosztów upomnienia) i 17 dotyczyło obowiązków o charakterze niepieniężnym (w dziewięciu przypadkach przedłożenia oceny technicznej budynku, w trzech przypadkach rozbiórki samowoli budowlanej, w trzech przypadkach wyłączenia budynku mieszkalnego z użytkowania i umieszczenia na nim ostrzeżenia, w dwóch przypadkach wykonania robót budowlanych). Czas trwania postępowań

egzekucyjnych (od wszczęcia do zakończenia lub jeśli postępowanie nadal było w toku - do daty kontroli) wynosił od siedmiu do 704 dni.

W odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym wystawienie i doręczenie upomnień zobowiązanym w ośmiu przypadkach poprzedzone było przeprowadzeniem kontroli wykonania obowiązków.

Wystawienie i doręczenie zobowiązanym tytułów wykonawczych w ośmiu sprawach dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym w sześciu przypadkach poprzedzone było kontrolą wykonania obowiązków. Kontrole były podejmowane w terminie od 17 do 290 dni od daty upływu terminu wyznaczonego na wykonanie obowiązku. W pozostałych dwóch przypadkach zobowiązani sami informowali wierzyciela o ich niewykonaniu. Tytuły wykonawcze wystawione zostały przy zastosowaniu obowiązującego formularza i zawierały informacje wskazane w art. 27 upea.

Wydanie postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego w ośmiu sprawach (na 17,) dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym nastąpiło w czterech sprawach po upływie od 18 do 119 dni od daty wystawienia tytułu wykonawczego, w pozostałych sprawach postanowienia nie zostały wydane. W jednej sprawie zobowiązany po otrzymaniu tytułu wykonawczego wykonał obowiązek, w jednej sprawie postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone do czasu przeprowadzenia działu spadku, w jednej sprawie toczyło się postępowanie dotyczące wzruszenia decyzji nakładającej wykonanie obowiązku, w kolejnej sprawie tytuł wykonawczy został doręczony w trakcie trwania niniejszej kontroli.

W jednej sprawie po zastosowaniu środka egzekucyjnego zobowiązany wykonał obowiązek, w pozostałych sześciu sprawach obowiązek nie został wykonany, z tego w dwóch skierowano tytuły wykonawcze do właściwych naczelników urzędów skarbowych, zaś w czterech zaniechano kierowania (z uwagi na zawieszenie postępowania, wstrzymanie postępowania do czasu rozpatrzenia zażalenia na postanowienie Powiatowego Inspektora o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia, umorzenie postępowania z uwagi na stwierdzenie nieważności decyzji PINB kreującej obowiązek, krótki okres czasu, jaki upłynął od daty wszczęcia postępowania egzekucyjnego).

W żadnym ze skontrolowanych przypadków nie zastosowano kolejnego środka egzekucyjnego po uprzednim skierowaniu tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych.

W 11 spośród 20 poddanych badaniom postępowań egzekucyjnych (55%) doszło do wykonania obowiązku przez zobowiązanego lub inną osobę, w jednej sprawie dokonano rozbiórki budynku, którego stan techniczny miał podlegać ocenie, w jednym przypadku postępowanie egzekucyjne zostało zawieszone, w jednym przypadku postępowanie egzekucyjne zostało wstrzymane, w dwóch przypadkach nastąpiło umorzenie, zaś w czterech postępowanie było w toku.

W Inspektoracie nie prowadzono zestawień lub analiz dotyczących skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych z uwagi na ich niską liczbę w stosunku do liczebności innych kategorii spraw.

(akta kontroli str. 392-413)

W ocenie Powiatowego Inspektora grzywna w celu przymuszenia i wykonanie zastępcze nie zawsze stanowiły skuteczne środki egzekucyjne. Ich skuteczność zależała od sytuacji finansowej zobowiązanego i działań podejmowanych przez urzędy skarbowe. Powiatowy Inspektor dodatkowo wyjaśnił, że niejednokrotnie oprócz wymienionych środków zwraca się do sądu o ukaranie w związku z wypełnieniem znamion czynu określonego w art. 92 ust. 2 pkt 1 Prawa budowlanego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W Inspektoracie stwierdzono przypadki opóźnień we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych. W siedmiu na 17 zbadanych spraw (41,2%) dotyczących egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym od daty uprawomocnienia się decyzji nakładającej obowiązek do daty wszczęcia postępowania egzekucyjnego upłynęło od 79 do 945 dni. W jednej z tych spraw od daty doręczenia tytułu wykonawczego do daty wydania postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego upłynęło 119 dni. Naruszało to zasadę wyrażoną w art. 12 § 1 Kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia. Zasada ta została skonkretyzowana w art. 35 § 1 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki oraz w § 3 cytowanego przepisu, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania. Powołane przepisy znajdują zastosowanie w postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podstawie art. 18 upea.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że opóźnienia wynikały z powierzenia obowiązków prowadzenia tej kategorii spraw jednemu pracownikowi, który w kontrolowanym okresie czasu przebywał na urlopie macierzyńskim i rodzicielskim. Ponadto kierownik jednostki kontrolowanej podkreślił, że we wzmiankowanych sprawach organ nie pozostawał zupełnie bezczynny, ponieważ sprawdzał wykonanie obowiązków i doręczał upomnienia.

(akta kontroli str. 392-413, 558-585)

OCENA CZĄSTKOWA

W Inspektoracie opracowywano plany kontroli w oparciu o analizy: inwestycji budowlanych realizowanych na obszarze powiatu pabianickiego, prowadzonych w Inspektoracie rejestrów oraz dotychczasowych postępowań administracyjnych. Plany nie były uzgadniane z właściwymi obszarowo organami administracji architektoniczno-budowlanej lub innymi organami kontrolnymi i nie zawierały wspólnych z nimi przedsięwzięć. Przy ich tworzeniu nie prowadzono analizy ryzyka.

W Inspektoracie nierzetelnie prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie przekazywały do Inspektoratu organy administracji architektoniczno-budowlanej. W pierwszej z ewidencji nie wszystkie pozycje rejestru były wypełniane. W drugiej - nie wszystkie decyzje Starosty Pabianickiego o pozwoleniu na budowę były wprowadzone.

W Inspektoracie dokonywano weryfikacji kompletności dokumentacji przyjętej od inwestora składającego zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Upoważnieni przez Powiatowego Inspektora pracownicy, posiadający stosowne uprawnienia budowlane, przeprowadzali kontrole obowiązkowe poprzedzające wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku, przy czym w dziewięciu przypadkach na 40 (22%) nie dotrzymano terminu zawiadomienia inwestora o kontroli i terminu przeprowadzenia tych kontroli. Stwierdzono także przypadki braku wskazania w decyzji terminu na usunięcie nieprawidłowości oraz niepodjęcia postępowania, pomimo ustania przyczyny jego zawieszenia.

Wydawane w okresie objętym kontrolą postanowienia wstrzymujące prowadzenie robót budowlanych spełniały wymogi określone w art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego. W przypadku wypełnienia przez inwestorów warunków wynikających

z wydanych postanowień Powiatowy Inspektor ustalał opłatę legalizacyjną w prawidłowej wysokości. W przypadku niewypełnienia warunków - wydawano decyzję o nakazie rozbiórki.

W przypadku wpływu do PINB informacji o złym stanie technicznym budynku, z jednym wyjątkiem, niezwłocznie podejmowano czynności kontrolne. W przypadku potwierdzenia złego stanu wydawano decyzje nakazujące usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, w których co do zasady wyznaczano termin wykonania obowiązku. W każdym przypadku weryfikowano wykonanie obowiązku, przy czym nie zawsze w trybie kontroli lub oględzin.

W wyniku kontroli stwierdzono także przypadki opóźnień we wszczynaniu oraz prowadzeniu postępowań egzekucyjnych w administracji dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym. Postępowania egzekucyjne nie zawsze prowadziły do wykonania obowiązków nałożonych na zobowiązanych.

IV. Wnioski

Wnioski

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

1. Określenie w Regulaminie podziału merytorycznego zadań realizowanych przez pracowników Inspektoratu w sposób odpowiadający rzeczywistości.
2. Rejestrowanie wpływających do PINB skarg oraz przechowywanie ich wraz z dokumentacją dotyczącą ich rozpatrywania w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania.
3. Podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do załatwiania spraw w postępowaniach administracyjnych prowadzonych przez organ nadzoru budowlanego z zachowaniem zasady szybkości działania oraz terminów ustawowych ich załatwiania, a w przypadku niezałatwienia sprawy w terminie ustawowym - każdorazowe zawiadamianie stron o niezałatwieniu sprawy w terminie oraz o wyznaczeniu nowego terminu jej załatwienia.
4. Rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń przekazywanych do Inspektoratu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.
5. Zawiadamianie o terminach kontroli obowiązkowych poprzedzających wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz przeprowadzanie takich kontroli z zachowaniem terminów wynikających z przepisów Prawa budowlanego.
6. Wyeliminowanie opieszałości we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych w odniesieniu do obowiązków o charakterze niepieniężnym.

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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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 28 grudnia 2018 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Starszy inspektor k.p.

/-/

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

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi
Przemysław Szewczyk


.....
podpis



Debiński - Gwóźdź