



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.022.01.2018

Pani
Marzena Dębowska
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru
Budowlanego

ul. Czereśniowa 98
02-456 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia
22 marca 2019 r.

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie ¹ , ul. Czereśniowa 98, 02-456 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Dębowska – Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego ² , od 1 listopada 2017 r. Poprzednimi Wojewódzkimi Inspektorami Nadzoru Budowlanego byli: - Adam Jędraś – p.o. w okresie od 8 lipca 2016 r. do 31 października 2017 r., - Jaromir Grabowski od 21 maja 2007 r. do 7 lipca 2016 r. (akta kontroli str. 5)
Zakres przedmiotowy kontroli	Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. Wszczynanie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015-2018 (do 30 czerwca) ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Rafał Sowa, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/141/2018 z 19 września 2018 r. i LWA/178/2018 z 21 listopada 2018 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej także: Inspektorat lub WINB.

² Dalej także: Wojewódzki Inspektor lub MWINB.

³ Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością PINB. W przypadku konieczności porównania niektórych danych z danymi za lata wcześniejsze należało wykorzystać dowody sporządzone przed okresem objętym kontrolą.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Wojewódzki Inspektor podejmował działania na rzecz zapewnienia właściwych warunków do funkcjonowania WINB. Pod względem kadrowym Inspektorat nie był jednak, w ocenie NIK w sposób właściwy przygotowany do realizacji zadań ustawowych. Przyczyną były mało konkurencyjne warunki płacowe oferowane przez tę jednostkę dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Pisma kierowane w tej sprawie przez Wojewódzkiego Inspektora do Wojewody Mazowieckiego nie przyniosły jednak efektu.

W ramach realizacji zadań określonych w *ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*⁶ Wojewódzki Inspektor planował i przeprowadzał kontrole dotyczące budowy i utrzymania obiektów budowlanych oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Nie zawsze jednak reagował bez zbędnej zwłoki na otrzymywane informacje o nieprawidłowościach występujących przy budowie i użytkowaniu obiektów budowlanych, jak i nie zawsze sprawdzał i egzekwował wykonanie wydawanych nakazów dotyczących usunięcia nieprawidłowości, co NIK ocenia negatywnie. Nie wywiązywał się ponadto z obowiązku informowania autorów skarg i wniosków, których załatwianie trwało powyżej jednego miesiąca o nowym terminie ich załatwienia. Wojewódzki Inspektor prowadził wymagane ewidencje określone w *ustawie Prawo budowlane*, egzekwował od inwestorów występujących o wydanie pozwoleń na użytkowanie przedstawianie niezbędnych dokumentów oraz przeprowadzał kontrole obowiązkowe w tym zakresie, którymi jednak nie obejmował części wymaganych zagadnień.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieterminowego rozpatrywania skarg na działalność organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,
- nieuzasadnionej zwłoki w wysyłaniu wystąpień pokontrolnych po przeprowadzonych kontrolach w tych organach,
- rejestrowania i przechowywania pism o charakterze skarg i wniosków w sprawie budowy i użytkowania obiektów budowlanych, razem z innego rodzaju sprawami, co w ocenie NIK utrudniało sprawowanie kontroli w zakresie przebiegu i terminów załatwienia tego rodzaju spraw,
- nie zamieszczania w odpowiedziach dla autorów skarg w tego rodzaju sprawach części wymaganych informacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia Inspektoratu

Opis stanu faktycznego

1) Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań Inspektoratu, Wojewódzki Inspektor określił w Regulaminie Organizacyjnym WINB⁸, zgodnie z art. 87 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*. Zadania Inspektoratu obejmowały zakres wynikający

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm.

⁷ 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.

⁸ Zatwierdzonym w dniu 6 lipca 2009 r. przez Wojewodę Mazowieckiego.

z postanowień art. 83 ust. 2-3 i 84 *ustawy Prawo budowlane*. W strukturze organizacyjnej Inspektoratu wyodrębniono m.in. Wydział Orzeczniczo-Prawny⁹, Wydział Inspekcji i Kontroli¹⁰, Zespół ds. Budownictwa Obronności i Bezpieczeństwa, Wydział Administracyjno-Organizacyjny.

Do zadań Wydziału Inspekcji i Kontroli należało m.in.: przeprowadzanie w I instancji działalności inspekcyjnej, kontrolnej oraz postępowań administracyjnych w sprawach dotyczących prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych; prowadzenie ujednoliconych ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych; prowadzenie kontroli organów administracyjno-architektonicznych oraz powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego¹¹. Do zadań Zespołu ds. Budownictwa Obronności i Bezpieczeństwa należały takie same zadania jak w przypadku WIK odniesieniu do terenów zamkniętych (z wyłączeniem zadania dotyczącego kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz PINB). Do zadań Wydziału Orzeczniczo-Prawnego należało m.in. prowadzenie egzekucji obowiązków wynikających z rozstrzygnięć Wojewódzkiego Inspektora wydanych w I instancji. Do zadań Wydziału Administracyjno-Organizacyjnego należała m.in. organizacja przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w tym prowadzenie rejestru skarg i wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 7-12)

W zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracownika ustalonych dla pracowników merytorycznych, uwzględniono zadania przypisane w Regulaminie Organizacyjnym zespołom i wydziałom Inspektoratu, w których byli zatrudnieni, dotyczące w szczególności przeprowadzania kontroli i postępowań w sprawie budowy i użytkowania obiektów budowlanych.

(akta kontroli str. 363-365)

2) W okresie objętym kontrolą faktyczne zatrudnienie w Inspektoracie zmniejszyło się ze stanu 46 pracowników na koniec 2015 r. (w przeliczeniu na etaty 45) do stanu 42 pracowników (41,6 w przeliczeniu na etaty) na koniec czerwca 2018 r. Największy spadek zatrudnienia odnotowano wśród pracowników zajmujących się sprawami:

- prowadzenia kontroli obiektów budowlanych i robót budowlanych - z 14 pracowników (w zatrudnionych w wymiarze ogółem 13,8 etatu) na koniec 2015 r. do 11 pracowników (10,8 etatu),
- orzecznictwa nadzoru budowlanego, z 15 pracowników (14,8 etatu) do 12 pracowników (11,8 etatu).

(akta kontroli str. 16)

W okresie objętym kontrolą liczba pracowników WINB posiadających uprawnienia budowlane kształtowała się następująco (wg stanu na koniec roku):

- 2014 r. - 10 osób, z czego osiem - w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, jedna - w specjalności instalacyjnej i jedna - w specjalności architektonicznej;
- 2015 r. - dziewięć osób, z czego: osiem posiadało uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej i jedna - w specjalności architektonicznej;
- 2016 r. 10 pracowników, z czego: siedem w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, jedna - w specjalności inżyniersko-drogowej i dwie - w specjalności architektonicznej;

⁹ Dalej także „WOP”.

¹⁰ Dalej także „WIK”.

¹¹ Dalej także „PINB.”

- 2017 r. - 10 pracowników, z czego: pięciu posiadało uprawnienia w specjalności konstrukcyjno-budowlanej, trzech - w specjalności instalacyjnej, jeden – w specjalności inżynieryjno-drogowej i trzech – w specjalności architektonicznej.

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. siedmiu pracowników Inspektoratu posiadało uprawnienia budowlane, z czego: pięciu – w specjalności konstrukcyjno-budowlanej i dwóch - w specjalności architektonicznej.

(akta kontroli str. 54-55)

W Inspektoracie nie opracowywano analiz i planów zatrudnienia.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że faktyczne zatrudnienie jest dostosowywane do przyznawanej kwoty na wynagrodzenia. Środki na funkcjonowanie Inspektoratu w części dotyczącej funduszu płac są niemalże na tym samym poziomie nie ma więc możliwości planowania zatrudnienia. Z tego powodu analizy zatrudnienia w stosunku do realizacji zadań nie były wykonywane. Fakt zbyt niskiego zatrudnienia był wielokrotnie zgłaszany do Wojewody Mazowieckiego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 26-27, 49, 445, 453)

W pismach do Wojewody Mazowieckiego¹² Wojewódzki Inspektor zwracał uwagę na niedostateczny poziom finansowania płac w Inspektoracie skutkujący brakiem możliwości zatrudnienia niezbędnej kadry inżynieryjno-technicznej. Wskazywał, że na dziewięć specjalności, w Inspektoracie zatrudniani są inżynierowie w jedynie dwóch specjalnościach – architektonicznej i konstrukcyjno-budowlanej. Jako przyczynę takiego stanu wskazywał niski poziom płac w stosunku do kwalifikacji.

W piśmie z 23 lutego 2018 r. Wojewódzki Inspektor wskazał również, że na pięć naborów do pracy (inżynierów z uprawnieniami) organizowanych w okresie od września 2017 r. do stycznia 2018 r. – jedynie w przypadku czterech naborów wpłynęły oferty kandydatów, w tym w dwóch naborach kandydaci nie przeszli testów, a pozostałych dwóch zakwalifikowani kandydaci nie podjęli pracy.

(akta kontroli str. 26-47)

3) Wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r., zatrudnienie w WINB na stanowiskach merytorycznych było o 4 osoby niższe (3,3 etatu) od stanu zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2015 r. W okresie tym z pracy w WINB odeszło ogółem 27 pracowników zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych. Jednocześnie do pracy w Inspektoracie zatrudniono w tym okresie ogółem 26 nowych pracowników.

Spośród 27 osób, które odeszły z pracy w WINB w badanym okresie: jedna została zwolniona w trybie art. 52 *Kodeksu pracy*, 12 odeszło w wyniku porozumienia stron, siedem - w wyniku wypowiedzenia złożonego przez pracownika, jedna – z powodu nieobecności powyżej trzech miesięcy, jedna (Wojewódzki Inspektor) – w wyniku odwołania, dwie - z powodu przejścia na emeryturę, jedna osoba została przeniesiona służbowo, jednej osobie zakończyła się umowa na zastępstwo, ponadto jednej osobie zmniejszono wymiar zatrudniania. Uprawnienia budowlane miało osiem osób, które odeszły z pracy w Inspektoracie w badanym okresie, w tym siedmiu pracowników WIK oraz osoba odwołana ze stanowiska Wojewódzkiego Inspektora. Staż pracy ww. pracowników w momencie odejścia z pracy w WINB wynosił: do dwóch lat – dwie osoby, od trzech do pięciu lat – sześć osób; od sześciu do 10 lat – pięć osób; od 11 do 20 lat – dziewięć osób i powyżej 20 lat - pięć osób.

¹² Z 3 lipca 2015 r., 30 marca 2016 r.; 20 marca 2017 r., 15 stycznia, 23 lutego i 10 maja 2018 r.

(akta kontroli str. 16-17, 62-63)

Wojewódzki inspektor wyjaśniła, że nie ma wiedzy na temat przyczyn odejścia z pracy większości pracowników Inspektoratu. Uważa jednak, że związane są one przede wszystkim z wynagrodzeniem, bowiem płace od wielu lat są na tym samym poziomie, zupełnie nieadekwatnym do wynagrodzeń utrzymujących się na rynku pracy. Wskazała, że pracownicy WINB to wyspecjalizowana kadra techniczna i prawnicza, która na zewnętrznym rynku pracy chętnie jest pozyskiwana.

(akta kontroli str. 60, 464-465)

Staż pracy 26 osób przyjętych w badanym okresie do pracy w WINB kształtował się następująco: zerowy staż pracy - sześć osób, do dwóch lat – pięć osób, od trzech do pięciu lat – trzy osoby; od sześciu do 10 lat – pięć osób; od 10 do 20 lat – sześć osób i powyżej 20 lat - jedna osoba. Z pięciu osób przyjętych w tym okresie do pracy w WIK uprawnienia budowlane miały trzy nowozatrudnione osoby.

(akta kontroli str. 62-63)

W WINB nie wprowadzono procedur wewnętrznych w sprawie ewentualnego prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników Inspektu, w celu wyeliminowania konfliktu interesów.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła m.in., że w okresie objętym kontrolą w WINB nie były udzielane zgody pracownikom merytorycznym na prowadzenie działalności gospodarczej, nie miała też informacji o prowadzeniu przez nich takiej działalności. Kwestia zachowania bezstronności przy wykonywaniu powierzonych zadań przez członków korpusu służby cywilnej, a taki status posiada większość pracowników WINB, uregulowana jest w *ustawie z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej*¹³. Jej zdaniem wprowadzenie wewnętrznych uregulowań w tym zakresie nie byłoby w żaden sposób bardziej skuteczne.

(akta kontroli str. 50-51, 291, 454)

W wyniku badania dokumentacji wybranych 39 postępowań przeprowadzonych przez Inspektorat w badanym okresie w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie nie stwierdzono występowania konfliktu interesów. Pracownicy Inspektoratu, którzy udział brali udział w tych postępowaniach, nie pełnili przy budowie tych obiektów funkcji kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego czy projektanta.

(akta kontroli str. 332-343)

Liczba przeprowadzonych przez Inspektorat kontroli dotyczących budowy i utrzymania obiektów budowlanych (z uwzględnieniem kontroli obowiązkowych) przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego zajmującego się ich przeprowadzaniem, w przeliczeniu na pełny etat, kształtowała się w badanym okresie następująco: 2015 r. – 21, w 2016 r. – 16, w 2017 r. – 16; 2018 r. I półrocze – 10. Kontrole te przeprowadzali pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli oraz Zespół ds. Budownictwa Obronności i Bezpieczeństwa.

Liczba przeprowadzonych przez Inspektorat kontroli wyrobów budowlanych przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego zajmującego się ich przeprowadzaniem, w przeliczeniu na pełny etat, kształtowała się w badanym okresie następująco: 2015 r. – 18 sprawy, 2016 r. – 22, 2017 r. – 22; 2018 r. I półrocze – 10 spraw. Kontrole te przeprowadzali pracownicy Wydziału Wyrobów Budowlanych.

¹³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

Liczba spraw dotyczących budowy i użytkowania obiektów budowlanych przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego zajmującego się prowadzeniem postępowań w tym zakresie, w przeliczeniu na pełny etat, kształtowała się w badanym okresie następująco: 2015 r. – 142; 2016 r. – 106; 2017 r. – 113; 2018 r. I półrocze – 54. Sprawami tym zajmowali się pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli oraz Zespołu ds. Budownictwa Obronności i Bezpieczeństwa.

Liczba spraw prowadzonych przez Inspektorat związanych z nadzorem na działalnością organów architektoniczno-budowlanych i PINB przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego zajmującego się tymi zagadnieniami, w przeliczeniu na pełny etat, kształtowała się następująco: 2015 r. – 18,1 spraw; 2016 r. – 21,2 sprawy; 2017 r. – 18,4 sprawa; 2018 r. I półrocze – 9,7 spraw. Sprawami tymi zajmowali się pracownicy Wydziału Orzeczniczno-Prawnego.

Ponadto w Inspektoracie w okresie objętym kontrolą jeden pracownik prowadził sprawy z dotyczące postępowań egzekucyjnych (zarówno w I jak i w II instancji). Liczba tego rodzaju spraw, którym zajmował się w poszczególnych latach badanego okresu kształtowała się następująco: 2015 r. - 248; 2016 r. - 238; 2017 r. – 266; 2018 r. I półrocze – 138.

(akta kontroli str. 7-12, 19-21)

4) Jak wynika z oględzin przeprowadzonych w dniu 29 listopada 2018 r. WINB zajmuje pomieszczenia na parterze, I i II piętrze budynku przy ul. Czereśniowej 98 w Warszawie¹⁴. Dysponuje łącznie 29 pomieszczeniami biurowymi i 10 pomieszczeniami wykorzystywanymi na magazyny podręczne akt. Zasoby lokalowe są wystarczające do realizacji powierzonych zadań. Każdy z pracowników Inspektoratu ma własne miejsce do pracy i sprzęt komputerowy. Ponadto w siedzibie WINB znajduje się sala konferencyjna i osobne pomieszczenie do spotkań z interesantami.

(akta kontroli str. 14)

Na wyposażeniu pracowników WINB był sprzęt komputerowy (laptopy, drukarki stacje robocze, skanery); przyrządy miernicze (dalmierze laserowe, przymiary wstęgowe, koła miernicze); aparaty fotograficzne, kamera cyfrowa, telefony komórkowe (smartfony), nawigacje samochodowe, stół podświetlany służący do porównywania map, siedem samochodów służbowych, w tym dwa z napędem na obie osie.

Pracownicy korzystają z systemu Informacji Prawnej LEX Omega, dostępu on-line do zasobów Polskich Norm w Polskim Komitecie Normalizacyjnym oraz Systemu EZD¹⁵.

(akta kontroli str. 5-6)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że w jej ocenie pracownicy Inspektoratu posiadają wystarczające wyposażenie do pracy. Wyposażeni są w sprzęt wspomagający i usprawniający realizację nałożonych zadań adekwatnie do potrzeb i stanu zatrudnienia. Problemem jest wysokość oferowanego wynagrodzenia – w ocenie Inspektor trudno o gorzej płatną pracę w województwie mazowieckim. Niski poziom wynagrodzeń jest powodem braku możliwości zatrudniania inżynierów z uprawnieniami we wszystkich specjalnościach

¹⁴ Należącym do Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie.

¹⁵ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją – system autorstwa Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, w WINB od sierpnia 2015 r.

przewidywanych prawem budowlanym oraz odpływu najlepiej wykształconych i doświadczonych pracowników.

(akta kontroli str. 26-27, 445)

Przeprowadzona w trakcie niniejszej kontroli weryfikacja danych generowanych przez system EZD (dotyczących wszczętych w 2016 r. postępowań w sprawie wydania pozwoleń na użytkowanie, które zakończyły się w tym roku), wykazała ograniczone możliwości praktycznego jego wykorzystania do prowadzenia analiz postępowań. Wygenerowane dane z tego systemu dotyczące ogólnej liczby przeprowadzonych w 2016 r. postępowań dotyczących wydania pozwolenia na użytkowanie okazały się niezgodne ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 15)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że brak jest możliwości pozyskania miarodajnych danych statystycznych z systemu EDZ i poprzedniego systemu RESAKBUD.

(akta kontroli str. 52-53, 444)

5) Wysokość przeciętnego miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Inspektoracie kształtowała się w badanym okresie następująco (wg stanu na koniec roku oraz I półrocza 2018 r.): 2015 r. – 3 770,54 zł, 2016 r. – 3 845,38 zł, 2017 r. – 3 702,17 zł, 2018 r. półrocze – 3 898,08 zł. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na stanowiskach merytorycznych kształtowała się następująco:

- ekspert nadzoru budowlanego: 2015 r. – 4 559,68 zł, 2016 r. – 4 853,25 zł, 2017 r. – 4 494,1 zł, 2018 r. półrocze – 4 722,08 zł;
- główny specjalista: 2015 r. – 4 226,18 zł, 2016 r. – 4 448,37 zł, 2017 r. – 4 364,51 zł, 2018 r. półrocze – 4 364,51 zł;
- inspektor: 2015 r. – 3 133,06 zł, 2016 r. – 3 281,56 zł, 2017 r. – 3 191,78 zł, 2018 r. półrocze – 3 180,85 zł;
- inspektor nadzoru budowlanego: 2015 r. – 3 747,68 zł, 2016 r. – 3 872,6 zł, 2017 r. – 3 747,68 zł, 2018 r. półrocze – 3 747,68 zł;
- radca prawny: 2015 r. – 3 935,06 zł, 2016 r. – 4 131,82 zł, 2017 r. – 4 131,82 zł, 2018 r. półrocze – 4 131,82 zł;
- referent prawny: 2015 r. – 2 966,91 zł, 2016 r. – 3 065,07 zł, 2017 r. – 2 810,76 zł, 2018 r. półrocze – 2 918,51 zł;
- specjalista: 2015 r. – 3 396,34 zł, 2016 r. – 3 569,67 zł, brak zatrudnienia na tym stanowisku w latach 2017 - 2018
- starszy inspektor: 2015 r. – 3 560,3 zł, 2016 r. – 3 743,0 zł, 2017 r. – 3 447,87 zł, 2018 r. półrocze – 3 447,87 zł;
- starszy specjalista: 2015 r. – 3 408,05 zł, 2016 r. – 3 668,71 zł, 2017 r. – 3 601,8 zł, 2018 r. I półrocze – 3 631,42 zł;
- naczelnicy wydziałów merytorycznych: 2015 r. – 5 129,64 zł, 2016 r. – 5 387,29 zł, 2017 r. – 5 387,29 zł, 2018 r. półrocze – 5 387,29 zł;

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego pracowników administracji kształtowała się w tym okresie następująco: 2015 r. – 3 351,56 zł, 2016 r. – 3 437,86 zł, 2017 r. – 3 503,54 zł, 2018 r. półrocze – 5 573,91 zł.

Wysokość wynagrodzenia zasadniczego kierownictwo Inspektoratu kształtowała się następująco: 2015 r. – 7 669,22 zł, 2016 r. – 8 836,36 zł, 2017 r. – 7 953,18 zł, 2018 r. I półrocze – 7 953,16 zł.

(akta kontroli str. 18)

Wojewódzka inspektor wyjaśniła, że spadek wysokości przeciętnego wynagrodzenia zasadniczego w Inspektoracie w 2017 r. w stosunku do 2016 r., spowodowany był faktem, że z WINB odchodzili pracownicy z doświadczeniem zawodowym, a więc o wyższym wynagrodzeniu zasadniczym, a na ich miejsce

przyjmowano osoby bez doświadczenia zawodowego z niższym wynagrodzeniem zasadniczym.

(akta kontroli str. 57, 60, 482-483)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków Inspektoratu oraz jego wykonanie kształtowały się w latach 2015-2018 I półrocze następująco:

- 2015 r. – plan pierwotny 5 375,0 tys. zł, plan po zmianach 5 237,6 tys. zł, wykonanie 5 237,6 tys. zł (co stanowiło 100% planu wydatków po zm.);
- 2016 r. – plan pierwotny 5 540,0 tys. zł, plan po zmianach 5 664,0 tys. zł, wykonanie 5 581,0 tys. zł (co stanowiło 98,5% planu wydatków po zm.);
- 2017 r. – plan pierwotny 5 732,0 tys. zł, plan po zmianach 5 364,0 tys. zł, wykonanie 5 364,0 tys. zł (co stanowiło 100% planu wydatków);
- 2018 r. I półrocze – plan 5 632,0 tys. zł, wykonanie 2 625,5 tys. zł (co stanowiło 46,6% planu wydatków na 2018 r.).

Źródłami finansowania wydatków Inspektoratu w badanym okresie były w całości środki pochodzące z budżetu państwa.

Wojewódzki Inspektor co roku występował do Wojewody Mazowieckiego o zwiększenie środków finansowych na działalność WINB. W 2015 r. zwrócił się do Wojewody o zwiększenie funduszu płac skazując na trudności ze znalezieniem wykwalifikowanego personelu (bez określenia potrzebnej kwoty na ten cel). W 2016 r. skierował do Wojewody ponowne pismo w tej sprawie (również bez określenia potrzebnej kwoty), wskazując, że kilkuprocentowy wzrost płac w administracji na początku tego roku tylko w nieznacznym stopniu poprawił sytuację pracowników urzędów. W kolejnym piśmie skierowanym w tym roku wystąpił do Wojewody z prośbą o przyznanie dodatkowych środków w kwocie 112 tys. zł, z przeznaczeniem na remont pomieszczeń użytkowanych przez Inspektorat. W 2017 r. skierował do Wojewody wniosek o przyznanie dodatkowych środków finansowych w kwocie 186,6 tys. zł na wypłaty nagród jubileuszowych, odpraw emerytalnych oraz wpłatę na PFRON, zwrócił się również o przesunięcie środków w kwocie 170 tys. zł, z wydatków bieżących na wynagrodzenia. W I półroczu 2018 r. skierował do Wojewody trzy pisma w sprawie zwiększenia środków na wynagrodzenia, wskazując że wzrost fundusz płac w 2018 r. powinien wynieść co najmniej 270 tys. zł. Uzasadniając w piśmie z dnia 10 maja 2018 r. wniosek w sprawie zwiększenia środków na wynagrodzenia Wojewódzki Inspektor wskazał m.in., że obecny poziom zatrudnienia w Inspektoracie osób z wykształceniem technicznym i uprawnieniami budowlanymi jest dramatycznie niewystarczający dla prawidłowego wykonywania wszystkich ciężących na WINB obowiązków. Niezbędne jest zatrudnienie co najmniej trzech uprawnionych inżynierów, a minimalna płaca, przy której możliwie jest pozyskanie takiego pracownika wynosi ok. 6,5 tys. zł wynagrodzenia zasadniczego, przy czym do takiego poziomu należy także zwiększyć uposażenie już zatrudnionych aby wstrzymać obecnie jak najbardziej realny odpływ doświadczonych pracowników. Spośród ww. wniosków Wojewoda pozytywnie rozpatrzył wniosek o przyznanie Inspektoratowi 112 tys. zł na remont pomieszczeń.

(akta kontroli str. 22, 29-48)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Wojewódzki Inspektor podejmował działania na rzecz zapewnienia organizacji Inspektoratu adekwatnej do zadań i obowiązków określonych w art. 83 ust. 2-3 i art. 84 *ustawy Prawo budowlane*. W Regulaminie Organizacyjnym określił podział poszczególnych zadań na komórki organizacyjne Inspektoratu oraz zasady współpracy pomiędzy nimi w celu realizacji ustawowych obowiązków. Pracownicy Inspektoratu posiadali odpowiednie warunki lokalowe i sprzęt umożliwiające wykonywanie podstawowych zadań. W ocenie NIK, Inspektorat nie był jednak dostatecznie przygotowany pod względem kadrowym do realizacji wszystkich obowiązków wynikających z *ustawy Prawo budowlane*. Z uwagi na mało konkurencyjne place, Inspektorat miał trudności w znalezieniu chętnych do pracy z odpowiednimi kwalifikacjami. W efekcie, pomimo iż do właściwości Wojewódzkiego Inspektora, jako organu pierwszej instancji, należą sprawy dotyczące m.in. budowli hydrotechnicznych, publicznych dróg wojewódzkich i krajowych, budowli usytuowanych na obszarze kolejowym, w okresie objętym kontrolą w Inspektoracie nie zatrudniano żadnego inżyniera z uprawnieniami w specjalnościach mostowej, kolejowej czy hydrotechnicznej, a w specjalności drogowej zatrudniano jedną taką osobę¹⁶. Wojewódzki Inspektor co roku informował Wojewodę Mazowieckiego o potrzebach Inspektoratu w zakresie znaczącego zwiększenia wysokości środków na wynagrodzenia dla pracowników merytorycznych, co jednak w badanym okresie nie przyniosło wymiernych efektów.

OBSZAR 2. Postępowania po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

2.1 Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach

2.1.1 Skargi na działalność PINB

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 (I półrocze) wpływające do WINB skargi na działanie powiatowych inspektorów nadzoru budowanego rejestrowane były w osobnym zbiorze prowadzonym w systemie Excel¹⁷.

Zgodnie z art. 254 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁸ sposób rejestracji ww. spraw skargowych umożliwiał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg. W prowadzonej w tym zakresie ewidencji podawano dane dotyczące m.in.: autora skargi i jej przedmiotu, osoby odpowiedzialnej za jej załatwienie w WINB, daty ostatecznego załatwienia skargi, zasadności skargi oraz terminowości jej załatwienia.

(akta kontroli str. 69-72)

W badanym okresie do WINB wpłynęło ogółem 1 588 skarg na działalność PINB w tym: w 2015 r. - 453, w 2016 r. - 487, w 2017 r. - 424, w I półroczu 2018 r. - 224. W wyniku analizy 39 złożonych skarg stwierdzono, że w 22 przypadkach zostały one rozpatrzone po miesięcznym terminie wskazanym w art. 237 § 1 kpa¹⁹, w tym w sześciu przypadkach - od 1 do 10 dni po tym terminie²⁰, w siedmiu przypadkach - od 11 do 30 dni²¹, w dwóch - od 31 do 60 dni²² oraz w siedmiu po upływie 60 dni. Wojewódzki Inspektor nie zawiadomił w tych przypadkach skarżących o nowym lub przewidywanym terminie załatwienia sprawy. W jednym przypadku

¹⁶ Jednak nie w całym okresie objętym kontrolą.

¹⁷ W systemie EDZ skargi te ewidencjonowane były pod numerem 7641.

¹⁸ Dz. U. z 2018.r. poz. 2096 ze zm., dalej także kpa

¹⁹ Przy wyliczaniu terminu załatwienia sprawy uwzględniono okres pobierania informacji od innych organów, zawieszający bieg terminu załatwienia sprawy. W poszczególnych zbadanych sprawach postępowania wstrzymywane były na okres do 110 dni.

²⁰ Sprawy nr: WOP.7761.154.2015, WOP.7761.452.2015, WOP.7641.303.2015, WOP.7641.30.2015, WOP.7641.417.2016, WOP.7641.466.2016.

²¹ Sprawy nr: WOP.7641.20.2015, WOP.7641.408.2016, WOP.7641.7.2016, WOP.7641.454.2016, WOP.7641.421.2016, WOP.7641.16.2018, WOP.7641.105.2018,

²² WOP.7641.395.2015 i WOP.7641.177.2017

stwierdzono, że WINB nie podejmował żadnych działań przez 223 dni od wpłynięcia skargi²³.

(akta kontroli str. 13, 188-193)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że przyczyną nieterminowego załatwienia powyższych spraw była w większości przypadków duża liczba spraw prowadzonych w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym, ale także w jednostkowych przypadkach błędne dekrety przydzielające sprawę, zatajenie przez pracownika liczby spraw przeterminowanych²⁴ a czasem brak zdecydowanego stanowiska skarżącego co do żądań wyrażonych w skardze. Wpływ na nieterminowe załatwianie spraw w WOP ma duża liczba spraw rejestrowanych w WINB dotyczących nie tylko postępowań skargowych ale także postępowań egzekucyjnych, odwoławczych i zażaleniowych, przy ciągle zmieniającej się liczbie pracowników merytorycznych. Wpływ na nieterminowe załatwianie spraw ma również wprowadzenie programu EZD, który znacznie spowalnia prace merytoryczną orzeczników WOP. Pracownicy sami zakładają sprawy w systemie, wpisują metadane, opisują sprawy a nadto ręcznie opisują zakładane teczki, drukują zwrotne potwierdzenia odbioru, kopertują wytworzone dokumenty, co oznacza że pracownicy merytoryczni wykonują również czynności techniczne, które są czasochłonne.

(akta kontroli str. 145-151, 461-462)

2.1.1 Skargi dotyczące budowy i utrzymania obiektów budowlanych

Pisma o charakterze skarg i wniosków informujące o nieprawidłowościach dotyczących budów i utrzymania obiektów budowlanych rejestrowane były w WINB w systemie EZD pod numerami 7740 i 7741 razem z innymi przekazywanymi do Inspektoratu pismami dotyczącymi prowadzonych budów i utrzymania obiektów. W prowadzonej w tym zakresie ewidencji spraw podawano m.in. informację kto (organ lub osoba) i kiedy przekazał pismo do WINB, krótki opis przedmiotu sprawy, dane osoby odpowiedzialnej za załatwienie spraw, datę wszczęcia postępowania w sprawie rozpatrzenia sprawy oraz datę ostatecznego jej załatwienia.

W ocenie NIK, powyższy sposób rejestrowania pism o charakterze skarg i wniosków mógł utrudniać kontrolę przebiegu i terminów załatwienia tego rodzaju spraw, gdyż były one przemieszane z innymi pismami niemającymi takiego charakteru. Ponadto z zamieszczonego w rejestrze skrótego opisu przedmiotu pisma (w kolumnie „Tytuł Sprawy”) nie zawsze można było ustalić, czy dana sprawa dotyczy skargi lub wniosku.

(akta kontroli str. 73-82)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że osobna ewidencja skarg i wniosków dotyczących obiektów budowlanych i utrzymania obiektów będących we właściwości I-instancyjnej WINB nie była prowadzona z uwagi na fakt, że całość zagadnień związanych ze skargami i wnioskami uregulowana jest w dziale VIII kpa w rozdziale 2, w związku z czym sprawy kierowane przez obywateli a niewypełniające znamion skargi z rozdziału 2 kpa organ nie kwalifikuje jako skargę w rozumieniu przepisów a jako sprawę do załatwienia w ramach swojej właściwości miejscowej i rzeczowej.

(akta kontroli str. 83, 466)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że zgodnie z art. 227 kpa przedmiotem skargi może być m.in. naruszenie praworządności lub interesów

²³ Sprawa WOP.7641.310.2015.

²⁴ Sprawa WOP.7641.310.2015. Pracownik odpowiedzialny, wg wyjaśnień został zwolniony dyscyplinarnie.

skarżących. Ponadto wskazany w tym przepisie katalog spraw, które mogą być przedmiotem skargi nie jest zamknięty.

Spośród 527 pism o charakterze skarg lub wniosków informujących o nieprawidłowościach przy budowie lub utrzymaniu obiektów, które wpłynęły do Inspektoratu w okresie objętym kontrolą, według stanu na dzień 15 października 2018 r. 445 (tj. 84,4%) zostało przez WINB załatwionych ciągu jednego miesiąca od daty wpłynięcia pisma; osiem (1,5%) w okresie od jednego do dwóch miesięcy; 27 (5,1%) – w okresie od dwóch do sześciu miesięcy; osiem (1,5%) w okresie od sześciu miesięcy do roku. Rozpatrywanie pozostałych 39 skarg (7,4%) trwało powyżej jednego roku, z czego w 30 przypadkach dotyczyło to skarg które wpłynęły do Inspektoratu w 2017 r.

(akta kontroli str. 23-24)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że tego rodzaju sprawy w większości mają skomplikowany charakter i dlatego konieczne jest podejmowanie wielu czynności wyjaśniających, mających na celu ustalenie m.in.: właściciela/zarządcy obiektu budowlanego, inwestora prowadzonych robót budowlanych, właściciela nieruchomości, dokumentów stanowiących o legalności bądź prawidłowości prowadzonych robót budowlanych oraz powzięcia informacji od innych organów administracji publicznej. Oczekiwanie na informacje wydłuża czas na zakończenie postępowania wyjaśniającego bądź administracyjnego, stąd też niejednokrotnie brak jest możliwości zakończenia prowadzonego postępowania w terminach kodeksowych. Powyższe, jak i konieczność podejmowania niecierpiących zwłoki czynności w innych sprawach, mała obsada kadrowa i częste rotacje pracowników zatrudnionych w Wydziale Inspekcji i Kontroli mają realny wpływ na zwiększenie liczby spraw załatwionych w terminie powyżej 1 roku.

(akta kontroli str. 95-96, 458)

W wyniku analizy dokumentacji 35 spraw o charakterze skarg lub wniosków (tj. 6,6% ogółu takich spraw, które wpłynęły do Inspektoratu w badanym okresie) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach Inspektorat dokonał weryfikacji zarzutów podniesionych w pismach skargowych na podstawie: treści pism i dokumentów do nich załączonych; wyjaśnień osób zarządzających obiektami budowlanymi; analizy dokumentacji z przeglądów technicznych budynków i obiektów budowlanych, wyników przeprowadzonych kontroli. We wszystkich tych przypadkach czynności wyjaśniające Inspektorat podejmował bez zbędnej zwłoki.

Jedna z tych spraw nie została przez WINB rozpatrzona z powodu nieprzekazania przez skarżącego brakujących informacji dotyczących numerów ewidencyjnych działek, których ona dotyczy²⁵.

W 31 przypadkach, z ww. 34 spraw, Inspektorat poinformował autorów ww. pism o sposobie załatwienia skargi/wniosku lub o działaniach podjętych na rzecz ich rozpatrzenia, z czego:

- w 25 sprawach informację taką przekazano do nich w terminie miesiąca od daty wpłynięcia skargi lub wniosku do Inspektoratu, tj. w terminie wskazanym w art. 237 § 1 kpa (w powiązaniu z treścią art. 244 § 1 kpa);
- w sześciu przypadkach²⁶, informacje takie przekazano po upływie od 34 do 159 dni od daty wpływu pisma do Inspektoratu.

²⁵ Sprawa WIK.7741.16.2017.RZS – skarżący nie odebrał pisma WINB w sprawie przedstawienia tych danych.

²⁶ W tym: w dwóch przypadkach informacje takie przekazano w terminie od jednego do dwóch miesięcy od wpłynięcia skargi (WIK.7741.65.2015 - po 37 dniach, WIK.7740.13.2018.ASZ - po 34 dniach), w dwóch kolejnych przypadkach - w okresie od dwóch do trzech miesięcy (WIK.7740.52.2015 - po 87 dniach), w jednym przypadku - w okresie od trzech do czterech miesięcy (WIK.7740.35.2017 - po 94 dniach),

Nie przekazanie w trzech przypadkach informacji o sposobie rozpatrzenia skargi lub wniosku dotyczyło: anonimowego zgłoszenia z dnia 12 marca 2015 r.²⁷, pisma Straży Miejskiej²⁸ z dnia 1 października 2015 r. oraz pisma z dnia 9 czerwca 2016 r., którego autorem był projektant prac remontowych mostu kolejowego, którego dotyczyła skarga²⁹.

(akta kontroli str. 353-362)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że z uwagi na znaczny upływ czasu oraz w większości przypadków odejście z pracy w WINB inspektorów prowadzących te sprawy brak jest możliwości jednoznacznego określenia przyczyn tego rodzaju sytuacji. Przyczyną opóźnień mogły być liczba prowadzonych spraw równolegle przez jednego pracownika, mała obsada kadrowa i częste rotacje pracowników i związane z tym przejmowanie spraw przez innych pracowników.

(akta kontroli str. 93-95, 455-458)

W 20 przypadkach, przekazane przez WINB autorom skarg zawiadomienia dotyczące sposobu załatwienia sprawy, zawierały wszystkie wymagane informacje wskazane w art. 238 kpa. W 11 przypadkach³⁰ w odpowiedziach nie zamieszczono części wymaganych informacji określonych w art. 238 kpa, tj. nie podano uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 kpa. W powyższych sprawach Inspektorat ograniczył się do poinformowania skarżących, że w wyniku przeprowadzonych działań wyjaśniających nie znalazł podstaw do wszczęcia postępowań administracyjnych, nie podając żadnego uzasadnienia w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę że praktyka taka stosowana była pomimo zwrócenia przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (w piśmie z dnia 14 sierpnia 2015 r.³¹) uwagi na obowiązek zamieszczania informacji wymaganych art. 238 kpa w jednej z objętych kontrolą spraw skargowych prowadzonych przez Inspektorat³².

(akta kontroli str. 94, 98-111, 181-182, 456)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że w powyższych sprawach WINB uznając, że pisma interwencyjne skarżących nie stanowią skarg w rozumieniu przepisów Działu VIII kpa udzielił odpowiedzi nie zawierających elementów wymaganych w przepisie art. 238 tej ustawy.

(akta kontroli str. 94, 456)

W celu weryfikacji informacji podanych w skargach lub wnioskach w 27 przypadkach WINB przeprowadził kontrolę w terenie (w okresie od czterech do 194 dni od daty wpłynięcia skargi lub wniosku do Inspektoratu). W ww. przypadkach nie stwierdzono zwłoki i bezczynności WINB, gdyż we wszystkich tych przypadkach przed podjęciem kontroli Inspektorat podejmował różnego rodzaju czynności weryfikacyjne.

W siedmiu z badanych spraw, w których WINB nie przeprowadził kontroli w terenie po otrzymaniu skargi lub wniosku stwierdzono, że nie było takiej potrzeby. Inspektorat rozpatrzył w tych przypadkach sprawy na podstawie informacji

w dwóch przypadkach – w okresie od czterech do pięciu miesięcy (WIK.7741.7.2017.PP – po 150 dniach, WIK.7741.27.2017 – po 159 dniach).

²⁷ Sprawa znak: WIK.7741.1.3.2015.MS.

²⁸ Sprawa znak: WIK.7741.61.2015 przekazana za pośrednictwem PINB

²⁹ Sprawa znak: WIK.7741.30.2016.PP.- projektant brał udział w oględzinach mostu przeprowadzanych przez WINB w tej sprawie.

³⁰ Dotyczyło to następujących spraw: WIK.7740.19.2015; WIK.7741.7.2017.PP; WIK.7741.44.2017.AKL; WIK.7740.2.2018.AGU; WIK.7740.8.2018.MS; WIK.7740.12.2018.MS WIK.7741.16.2018.RS2; WIK.7741.18.2018.MS; WIK.7741.4.2018.KB; WIK.7740.72.2016.PP; WIK.7740.12.2016.MS.

³¹ Znak: DSW/SKW/051/901-1/15.

³² Sprawa nr WIK.7740.19.2015.MS dotycząca budowy łącznika od drogi krajowej nr 7 do węzła Wolica na S8.

uzyskanych od zarządców obiektów w trakcie prowadzonych postępowań oraz dokumentacji z przeglądów technicznych budynków i budowli.

(akta kontroli str. 353-362)

W trzech przypadkach, po wszczęciu przez WINB postępowań administracyjnych w sprawie samowoli budowlanej lub niewłaściwego stanu technicznego obiektów, ich właściciele nie czekając na wynik postępowania dokonali rozbiórki obiektów.

W ośmiu sprawach, po przeprowadzeniu kontroli Wojewódzki Inspektor nakazał wykonanie określonych czynności w decyzjach wydanych art. 66 ust. 1 pkt 1 lub pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* (pięć przypadków) oraz art. 49b ust. 1, art. 51 ust. 1 pkt 2 i art. 67 ust 1, tej *ustawy* (po jednym przypadku). W dwóch sprawach czynności nakazane w tych decyzjach zostały wykonane, co zostało przez WINB sprawdzone. W pięciu sprawach do czasu zakończenia kontroli NIK nie upłynął jeszcze termin wykonania wydanych nakazów. W jednym przypadku³³, w którym Wojewódzki Inspektor wydał decyzję nr 2062 z dnia 8 grudnia 2015 r. nakładającą w trybie art. 66 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane* usunięcie nieprawidłowości w stanie technicznym lokalu w budynku dworca PKP w Radomiu w terminie do dnia 31 stycznia 2015 r., kontrolę sprawdzającą w tym zakresie Inspektorat przeprowadził dopiero w dniu 10 grudnia 2018 r., tj. w trakcie kontroli NIK w związku z jej ustaleniami. Z ustaleń kontroli wynika, że nakaz wydany w ww. decyzji z dnia 8 grudnia 2015 r. został wykonany.

(akta kontroli str. 184, 353, 355-357, 359-360, 361, 398-400)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że wobec braków kadrowych oraz wielości prowadzonych postępowań administracyjnych Inspektorat nie sprawdził wykonania obowiązków wynikających z decyzji 2062/2015. Oględziny potwierdzające wykonanie obowiązków przeprowadzono 10 grudnia 2018 r.

(akta kontroli str. 183, 480)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) W 22 przypadkach (na 39 zbadanych) skargi na działalność PINB rozpatrzone zostały przez Wojewódzkiego Inspektora po miesięcznym terminie wskazanym w art. 237 § 1 kpa, w tym w siedmiu przypadkach po upływie 60 dni od tego terminu. W jednym z tych przypadków stwierdzono, że WINB nie podejmował żadnych działań przez 223 dni od wpłynięcia skargi³⁴.

(akta kontroli str. 145-151, 188-193)

- 2) Sposób rejestracji w Inspektoracie skarg i wniosków w sprawie budowy i użytkowania obiektów budowlanych nie spełniał, w ocenie NIK, wymogów określonych w art. 254 kpa, dotyczących łatwości kontroli przebiegu i terminów ich załatwienia.

(akta kontroli str. 73-82)

- 3) W przypadku 22 skarg dotyczących działalności PINB oraz sześciu skarg lub wniosków dotyczących budowy lub użytkowania obiektów budowlanych, których rozpatrywanie przez WINB trwało dłużej niż miesiąc, Wojewódzki Inspektor nie zawiadomił skarżących/wnioskodawców o nowym lub przewidywanym terminie ich załatwienia, co w przypadku skarg stanowiło naruszenie art. 237 § 4 kpa (w związku z art. 36 § 1), a w przypadku wniosków – naruszenie art. 245 kpa.

(akta kontroli str. 188-193, 353-362)

³³ Sprawa WIK. 7741.54.2015.MS.

³⁴ Sprawa WOP.7641.310.2015..

- 4) W 11 przypadkach³⁵, w odpowiedziach dla autorów skarg w sprawie budowy i użytkowania obiektów budowlanych nie zamieszczono części wymaganych informacji określonych w art. 238 kpa, tj. nie podano uzasadnienia faktycznego i prawnego oraz pouczenia o treści art. 239 kpa.

(akta kontroli str. 94, 98-111, 181-182)

- 5) Do czasu kontroli NIK, Inspektorat nie podjął żadnych działań na rzecz sprawdzenia wykonania przez zobowiązanego nakazu nałożonego w decyzji nr 2062 z dnia 8 grudnia 2015 r., dotyczącego usunięcia, w terminie do dnia 31 stycznia 2015 r., nieprawidłowości w stanie technicznym lokalu w budynku dworca PKP w Radomiu. Kontrolę w celu sprawdzenia wykonania tego nakazu Inspektorat podjął dopiero w trakcie kontroli NIK w związku z jej ustaleniami.

(akta kontroli str. 184, 353, 398)

Ocena częściowa

Wojewódzki Inspektor, poza pojedynczymi przypadkami (wskazanymi w pkt 3.2.4.) podejmował bez zbędnej zwłoki działania na rzecz weryfikacji otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych. We wszystkich przypadkach, w których było to wymagane okolicznościami sprawy, przeprowadzał kontrolę w terenie. W sytuacji potwierdzenia nieprawidłowości wydawał stosowne decyzje w celu doprowadzenia do ich wyeliminowania. Nie zawsze jednak sprawdzał i egzekwował (jak wynika również z ustaleń kontroli przedstawionych m.in. w pkt 3.3. niniejszego wystąpienia) wykonanie wydawanych w tym zakresie nakazów, co NIK ocenia negatywnie. Nie przestrzegał również obowiązku zawiadomienia autorów skarg i wniosków o nowym przewidywanym terminie ich załatwienia. Jedną z przyczyn tej sytuacji było, w ocenie NIK, rejestrowanie i przechowywanie skarg i wniosków dotyczących budowy lub użytkowania obiektów budowlanych razem z innymi sprawami, co utrudniało kontrolę przebiegu i terminów ich załatwienia. W sprawach dotyczących skarg na działanie nadzoru budowlanego Inspektorat nie dotrzymywał miesięcznego terminu przewidzianego na załatwienie skarg.

OBSZAR

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez Inspektorat

3.1 Plany kontroli prowadzonych przez Inspektorat

Opis stanu faktycznego

Wojewódzki Inspektor opracowywał i zatwierdzał roczne plany pracy Inspektoratu, w których określano m.in. cel strategiczny na każdy rok, którym było „zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym”. Cel ten miał być osiągany m.in. poprzez przeprowadzanie kontroli w organach architektoniczno-budowlanych oraz PINB a także poprzez inspekcje i kontrole w terenie dotyczące m.in. budowy i użytkowania obiektów budowlanych. W planach zakładano współpracę Wydziału Inspekcji i Kontroli z Wydziałem Orzeczniczo-Prawnym WINB a także z GINB przy przeprowadzaniu kontroli. Załącznikami do planów pracy na dany rok były plany kontroli poszczególnych Wydziałów i Zespołów wchodzących w skład Inspektoratu, w których określano przedmiot i zakres kontroli, podmioty przewidziane do kontroli oraz planowany termin przeprowadzenia kontroli.

(akta kontroli str.194-233)

³⁵Dotyczyło to następujących spraw: WIK.7740.19.2015; WIK.7741.7.2017.PP; WIK.7741.44.2017.AKL; WIK.7740.2.2018.AGU; WIK.7740.8.2018.MS; WIK.7740.12.2018.MS WIK.7741.16.2018.RSZ; WIK.7741.18.2018.MS; WIK.7741.4.2018.KB; WIK.7740.72.2016.PP; WIK.7740.12.2016.MS.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że plany kontroli nie były bezpośrednio uzgadniane z organami administracji architektoniczno-budowlanej i innymi organami kontroli państwowej.

(akta kontroli str. 84, 467)

Wojewódzki Inspektor dokonywał analiz ryzyka funkcjonowania WINB w danym roku. Oceniane w nich ryzyka dotyczyły m.in., braku środków na działalność w wyniku niedoszacowania budżetu; odejścia z pracy kompetentnych pracowników, konieczności ograniczenia działań w obszarze nadzoru budowlanego spowodowanej obowiązkiem wykonywania innych zadań; znacznej kumulacji zadań (np. w wyniku masowego napływu wniosków o pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych).

(akta kontroli str. 85-92, 251-277)

W kontrolowanym okresie, WINB przeprowadził ogółem 857 kontroli w terenie, z czego: 292 - w 2015 r.; 232 - w 2016 r.; 222 - w 2017 r.; 111 - w I półroczu 2018 r. Struktura tych kontroli kształtowała się następująco, biorąc pod uwagę przyczyny ich przeprowadzenia:

- kontrole planowe: 2015 r. – 31 (co stanowiło 10,6% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym roku); 2016 r. – 14 (6,0%), 2017 r. 26 (11,7%); I półrocze 2018 r. – 12 (co stanowiło 10,8% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym okresie);
- kontrole doraźne przeprowadzone w wyniku skarg i zgłoszeń osób trzecich, urzędów i innych organów: 2015 r. – 111 (co stanowiło 38,0% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym roku); 2016 r. – 130 (56,0%); 2017 r. – 90 (40,5%); I półrocze 2018 r. – 64 (57,7%).
- kontrole obowiązkowe przeprowadzone w związku z wnioskami o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego: 2015 r. – 150 (51,4%); 2016 r. – 88 (37,9%); 2017 r. – 106 (47,8%); I półrocze 2018 r. – 35 (31,5%).

Spośród ogółem 857 kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat w badanym okresie, 219 (tj. 25,6%) dotyczyło utrzymania obiektów budowlanych, a 638 (tj. 74,4%) budowy takich obiektów.

Liczba przeprowadzanych kontroli dotyczących utrzymania obiektów budowlanych kształtowała się w poszczególnych latach badanego okresu następująco: 2015 r. – 67, z czego 38,8% stanowiły kontrole planowe (26); 2016 r. - 74, z czego 16,2% stanowiły kontrole planowe (12); 2017 r. - 62, z czego 40,3% stanowiły kontrole planowe (25); I półrocze 2018 r. – 16, z czego 50% stanowiły kontrole planowe (osiem).

Liczba przeprowadzanych kontroli dotyczących budowy obiektów budowlanych (z uwzględnieniem tzw. kontroli obowiązkowych) kształtowała się w tym okresie następująco: 2015 r. – 225, z czego 2,2% stanowiły kontrole planowe (pięć); 2016 r. - 158, z czego 1,3% stanowiły kontrole planowe (dwie); 2017 r. - 160, z czego jedna była kontrolą planową; I półrocze 2018 r. – 95, z czego 4,2% stanowiły kontrole planowe (cztery).

(akta kontroli str. 19)

W kontrolowanym okresie WINB przeprowadził ogółem 520 kontroli wyrobów budowlanych. W 2015 r. przeprowadzono 123 kontrole wyrobów budowlanych, z czego 73,9% stanowiły kontrole planowe (91); w 2016 r. - 175 kontroli, z czego 88,1% stanowiły kontrole planowe (142); w 2017 r. - 152 kontroli, z czego 71,1%

stanowiły kontrole planowe (108); w I półroczu 2018 r. - 70 kontroli, z czego 80,0% stanowiły kontrole planowe (56).

(akta kontroli str. 20)

W Inspektoracie prowadzone były ewidencje, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2-4 *ustawy Prawo budowlane*, tj.

- ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymanych od organów architektoniczno-budowlanych;
- ewidencja zawiadomień o kontrolach obiektów budowlanych wymienionych w art. 62 ust 1 pkt. 3 *ustawy Prawo budowlane*.

Wszystkie te ewidencje były prowadzone wyłącznie w sposób elektroniczny.

W ramach badania 39 zawiadomień inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych³⁶, o których mowa w art. 41 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, stwierdzono, że w przypadku budów, których dotyczyły te zawiadomienia, dwie pierwsze z ww. ewidencji były ze sobą spójne w zakresie danych dotyczących wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę lub dokonanych zgłoszeń budów/robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 13, 344-348)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że prowadzone ewidencje były wykorzystywane w celu planowania kontroli, weryfikacji obowiązku zawiadamiania przez inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych w trakcie postępowania odbiorowego oraz weryfikacji potencjalnych samowoli budowlanych będących przedmiotem prowadzonych postępowań³⁷.

(dowód: akta kontroli str. 84, 467)

WINB nie posiadał bazy danych o wszystkich obiektach budowlanych, które powinny być poddawane okresowym kontrolom stanu technicznego, zgodnie z art. 62 *ustawy Prawo budowlane*.

Wojewódzki Inspektor w wyjaśnieniach w tej sprawie wskazała, że organy nadzoru budowlanego nie są zobowiązane do prowadzenia ewidencji wszystkich obiektów. Nie posiada wiedzy i dostępu do bazy danych o takich obiektach, prowadzonej przez inne podmioty. Inspektorat prowadzi ewidencję zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*. Tego rodzaju zawiadomienia nie dotyczą jednak wszystkich obiektów budowlanych należących do właściwości WINB, które powinny być poddawane okresowym kontrolom.

(dowód: akta kontroli str. 84, 467)

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była wg wzorów stanowiących załączniki do *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych*³⁸. Zapisy były dokonywane chronologicznie, z zachowaną numeracją narastającą w danym roku, bez pozostawiania wolnych rubryk. Prowadzenie ww. ewidencji w formie elektronicznej (przy wykorzystaniu programu MS Excel), zamiast w formie książki w formacie A-4, było niezgodne z zasadami prowadzenia tej ewidencji określonymi w postępowania określonymi w § 2 ust. 1 i 2 ww. *rozporządzenia*.

³⁶ Do kontroli wytypowano po 10 zawiadomień z 2017 i I półrocza 2018 r.

³⁷ Analiza badanych szczegółowo 40 spraw wykazała, że w dwóch przypadkach (nr WIK.7741.19.2016 i nr WIK.7740.60.2016.MS) WINB dokonywał sprawdzenia potencjalnych samowoli budowlanych na wnioski innych organów.

³⁸ Dz. U. z 2003 r. nr 120 poz. 1130

(akta kontroli str. 13, 344-348)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że co pewien czas Inspektorat dokonywał wydruków tej ewidencji. W jej ocenie prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie wskazanej w *rozporządzeniu*, czyli w formie księgi formatu A4 wykonanej w sposób trwały byłoby niepraktyczne, prowadziłoby bowiem do braku możliwości efektywnego i skutecznego pozyskiwania z niej informacji.

(akta kontroli str. 291-292, 463)

Obowiązujące w WINB zasady planowania kontroli organów architektoniczno-budowlanych określone były w oparciu o kryteria określone w *Programie zapewnienia jakości kontroli realizowanych przez pracowników Oddziału Kontroli Administracji Terenowej w Wydziale Inspekcji i Kontroli*³⁹, wprowadzonym do stosowania zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora Nr 3/15 z 23 lutego 2015 r. Zgodnie z tym *Programem* przy wyborze ww. organów do ujęcia w planach kontroli miały być brane pod uwagę m.in. następujące kryteria: liczba kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat w danym organie, zalecenia pokontrolne, stwierdzone nieprawidłowości, skargi wpływające do Inspektoratu. W załącznikach do *Programu* określone zostały szczegółowe procedury przeprowadzania kontroli w trybie zwykłym (kontrola planowa) oraz w trybie uproszczonym (kontrola doraźna).

(akta kontroli str. 376-380)

W listopadzie 2017 r. WINB w ramach prac nad opracowaniem planu kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz PINB, sporządził analizę dotyczącą liczby kontroli przeprowadzonych w poszczególnych jednostkach w latach 2006-2017 oraz liczby prowadzonych przez te organy spraw. Na podstawie wyników analizy dokonano wyboru organów do kontroli w 2018 r., biorąc pod uwagę liczbę przeprowadzonych wcześniej kontroli w organach.

(akta kontroli str. 234-250)

W WINB nie były w badanym okresie przeprowadzane analizy dotyczące terminowości wydawania przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego szczebla powiatowego odpowiednio decyzji o pozwoleniu na budowę oraz o pozwoleniu na użytkowanie.

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w Inspektoracie nie ma komórki organizacyjnej ani wydzielonego stanowiska pracy właściwego ds. analitycznych. Obłożenie bieżącymi zadaniami wszystkich pracowników jest na tyle duże, że przeprowadzenie analiz prawidłowości funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego szczebla powiatowego możliwe jest wyłącznie sporadycznie w sytuacji zmniejszonego napływu spraw. Na skutek wiedzy zdobytej przez pracowników Inspektoratu przeprowadzających kontrole w tym zakresie podczas szkolenia dotyczącego kontroli w administracji rządowej, w 2017 r. dokonano obszerniejszej analizy przed sporządzeniem planu kontroli na 2018 r.

(akta kontroli str. 59, 83-84, 464, 466-467)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat przeprowadził 25 kontroli organów architektoniczno-budowlanych i PINB. W 2015 r. przeprowadził sześć takich kontroli, w 2016 r. - pięć, w 2017 r. - 10 i w I półroczu 2018 r. - cztery kontrole. Spośród ww. 25 kontroli, 12 dotyczyło organów administracji architektoniczno-budowlanej (pięć takich kontroli przeprowadzonych zostało w 2015 r., jedna – w 2016 r., cztery - w 2017 r. oraz dwie - w I półroczu 2018 r.), a trzynaście

³⁹ Dalej także: Program zapewnienia jakości kontroli.

organów nadzoru budowlanego (jedna taka kontrola przeprowadzona została w 2015 r., cztery - w 2016 r., sześć - w 2017 r. oraz dwie - w I półroczu 2018 r.). Sześć z powyższych kontroli zostało przeprowadzonych w trybie uproszczonym (kontrole doraźne), a pozostałe 19 w trybie zwykłym (kontrole planowe).
(akta kontroli str. 50, 230-233)

Analiza dokumentacji dotyczącej dziewięciu kontroli przeprowadzonych w ww. organach⁴⁰ przez WINB wykazała, że przedmiotem tych kontroli przeprowadzonych były m.in. następujące zagadnienia: przenoszenie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu (na podstawie art. 40 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*), wydawanie zaświadczeń dotyczących zawiadomień o zakończeniu budowy (na podstawie art. 54 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*), wywiązywanie się z obowiązku przekazywania innym organom kopii decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, sprawowanie nadzoru w zakresie wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie. Poszczególne kontrole zostały przeprowadzone na zasadach określonych w *Programie zapewnienia jakości kontroli*, tj. w trybie zwykłym lub uproszczonym. Czynności kontrolne w poszczególnych jednostkach trwały o od dwóch do sześciu dni.

Stwierdzono, że wystąpienia pokontrolne zawierające omówienie wyników ww. kontroli oraz wnioski pokontrolne, WINB wysyłał dopiero po upływie kilku miesięcy od daty zakończenia kontroli. W jednym przypadku wystąpienie wysłano po upływie od dwóch miesięcy i dwóch dni od daty zakończenia kontroli (sprawa nr 7731.4.2017), w czterech przypadkach - po upływie od trzech do sześciu miesięcy (sprawy nr: 7730.2.2017, 7131.2017, 7731.9.2017, 7731.8.2017), i w czterech przypadkach – po upływie ponad sześciu miesięcy (sprawy nr: 7730.5.2015, 7731.6.2017, 7731.1.2018, 7731.1.2016).

(akta kontroli str. 294-296)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że przyczyną ww. sytuacji jest duże obłożenie pracą pracowników WIK, którzy mają również w tym inne obowiązki, małe zatrudnienie w WIK oraz duża rotacja pracowników.

(akta kontroli str. 330-331, 487-488)

W żadnej z dziewięciu kontroli objętych badaniami kontrolnymi nie sprawdzano realizacji wniosków sformułowanych w ramach poprzedniej kontroli.

(akta kontroli str. 294-296)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że z uwagi na liczbę organów architektoniczno-budowlanych oraz nadzoru budowlanego i liczbę osób zajmujących się dokonywaniem kontroli brak jest możliwości bieżącego kontrolowania wypełnienia wszystkich zaleceń wydanych w związku z przeprowadzonymi kontrolami. Niemniej w 2015 przeprowadzono kontrole Starosty Grodzkiego i PINB w Garwolinie w celu sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli.

(akta kontroli str. 50, 453)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Powiatowy Inspektor wysyłał wystąpienia pokontrolne z przeprowadzonych kontroli dotyczących działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i PINB z nieuzasadnioną zwłoką, wynoszącą w części przypadków powyżej sześciu miesięcy.

⁴⁰ Badaniami kontrolnymi objęto dokumentację z kontroli przeprowadzonych przez WINB w starostwach (łosickim i mławskim) oraz w siedmiu w PINB (z siedzibami w Płocku, Piasecznie, Żurominie, Ciechanowie, Otwocku, Pruszkowie i Wołominie).

3.2 Kontrole przeprowadzane przez Inspektorat

Opis stanu
faktycznego

3.2.1 Weryfikowanie oraz egzekwowanie od inwestorów obowiązków dotyczących powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęły 2243 zawiadomienia inwestorów o zamiarze rozpoczęcia budowy obiektów budowlanych, w tym: 770 - w 2015 r., 601 - w 2016 r., 650 - w 2017 r. i 222 – w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 21)

W wyniku kontroli 37 ww. zawiadomień⁴¹ stwierdzono m.in., że we wszystkich przypadkach zostały one złożone w okresie obowiązywania pozwolenia na budowę. We wszystkich przypadkach Inspektorat wyegzekwował od inwestorów przedstawienie całości wymaganej dokumentacji wskazanej w art. 41 ust 4 *ustawy Prawo budowlane* (w 13 przypadkach ww. zawiadomienia zostały uzupełnione na żądanie Inspektoratu). W 22 przypadkach w aktach spraw znajdowały się dokumenty potwierdzające dokonanie weryfikacji przesłanych zawiadomień i dołączonych do nich załączników (notatki, pisma w sprawie lub adnotacją na dokumentach). W czterech przypadkach, z wyżej wymienionych, Inspektorat przeprowadził kontrole w trakcie prowadzonych robót budowlanych.

(akta kontroli str. 139-144, 332-343, 374)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że we wszystkich badanych sprawach dokonano weryfikacji zawiadomień o zamierzonym rozpoczęciu robót budowlanych. Udokumentowanie jej przeprowadzenia nie jest uregulowane i wymagane przepisami *ustawy Prawo budowlane*. WINB dokonuje faktycznego sprawdzenia rozpoczęcia robót budowlanych w trakcie kontroli na budowie, na etapie przyjmowania zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania lub w trakcie prowadzenia postępowania o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli str. 50, 97 454, 459-460)

W ramach badania wybranych 39 postępowań w sprawie rozpatrywania przez WINB wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych stwierdzono, że w jednym przypadku inwestor (samorząd Miasta Makowa), który uzyskał w dniu 11 marca 2015 r. pozwolenie na użytkowanie wybudowanej kanalizacji deszczowej w pasie drogi krajowej⁴², nie złożył wcześniej do Inspektoratu zawiadomienia o zamiarze rozpoczęcia tej budowy. W ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, jako datę rozpoczęcia tej budowy podano 3 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli str. 97, 344, 346, 366)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że 6 sierpnia 2018 r. do WINB wpłynęło zawiadomienie z 31 lipca 2018 r. o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych w dniu 3 sierpnia 2018 r. (która to data została wpisana do ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych). W odpowiedzi z dnia 13 sierpnia 2018 r. Inspektorat poinformował inwestora, że zawiadomienie to jest nieskuteczne. Weryfikacja postępowania inwestora w tej sprawie nastąpi po zakończeniu następnego etapu realizacji tej inwestycji. W zdecydowanej większości przypadków budowa tego rodzaju sieci prowadzona

⁴¹ Do kontroli wybrano zawiadomienia dotyczące planowanego terminu rozpoczęcia budów, których dokumentację objęto kontrolą w ramach badania pozwoleń na użytkowanie.

⁴² Sprawa WIK.771.1.3.2015.AKU.

jest poza granicami pasa drogowego, tj. poza właściwością rzeczową Inspektoratu. Przez pas drogowy wykonywane są jedynie przejścia poprzeczne sieci i tego rodzaju sytuacja sprawia, że inwestor zazwyczaj dla całości zamierzenia składa jedno zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych do PINB, który z kolei nie przesyła do WINB kopii tych dokumentów. Nie stanowi to jednak podstawy do nałożenia grzywny. Dlatego obecnie WINB wystąpił do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Makowie Mazowieckim z prośbą o przesłanie informacji, czy inwestor złożył do tego organu przedmiotowe zawiadomienie oraz o przesłanie kopii posiadanych w tym zakresie dokumentów.

(akta kontroli str. 97, 366, 373, 459, 485, 490)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że ww. czynności sprawdzające powinny być podjęte przez WINB w 2015 r. w momencie rozpatrywania wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie tego obiektu.

3.2.3 Przeprowadzanie obowiązkowych kontroli przed wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego.

W okresie objętym kontrolą Inspektoratu prowadził 657 spraw związanych z wydaniem pozwolenia na użytkowanie (276 - w 2015 r., 174 - w 2016 r., 149 - w 2017 r. i 58 - w I półroczu 2018 r.).

(akta kontroli str. 21)

W wyniku badania 39 z ww. postępowań, stwierdzono m.in., że w 35 przypadkach postępowania te zakończyły się wydaniem przez Wojewódzkiego Inspektora pozwoleń na użytkowanie. Spośród pozostałych czterech postępowań, w trzech przypadkach inwestorzy wycofali złożone wnioski o wydanie tych pozwoleń, a w jednym przypadku Wojewódzki Inspektor odmówił wydania pozwolenia w związku z nieuzupełnieniem przez inwestora dokumentacji, która powinna być dołączona do wniosku w tej sprawie.

W odniesieniu do 35 postępowań, w których wydane zostały przez Wojewódzkiego Inspektora pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych stwierdzono m.in., że we wszystkich tych sprawach WINB:

- wyegzekwował od inwestorów przedstawienie wszystkich wymaganych dokumentów (w 34 przypadkach Inspektorat zwrócił się o uzupełnienie tej dokumentacji);
- przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przeprowadził kontrolę obowiązkową, o której mowa w art. 59a *ustawy Prawo budowlane*, z zachowaniem terminów określonych w art. 59c ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*;
- zapewnił udział w przeprowadzanych kontrolach obowiązkowych inwestorów lub ich upoważnionych przedstawicieli, zgodnie z art. 59c ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*;
- sporządził protokoły z kontroli obowiązkowych wg wzoru określonego w rozporządzeniu *Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli*⁴³ oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 59d ust. 1a *ustawy Prawo budowlane*, tj. w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden przekazano inwestorowi. Wersje elektroniczne protokołów przekazano do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

⁴³ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

Analiza treści protokołów z kontroli obowiązkowej wykazała, że w ośmiu przypadkach⁴⁴, kontrolerzy z WINB nie objęli sprawdzeniem zagadnień wskazanych w art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. a *ustawy Prawo budowlane*, dotyczących zgodności wybudowanego obiektu z projektem architektoniczno-budowlanych w zakresie charakterystycznych paramentów technicznych, tj. m.in. kubatury obiektu, wysokości, długości, szerokości i powierzchni zabudowy. Dotyczyło to kontroli dotyczących obiektów budowlanych zaliczonych zgodnie z załącznikiem do *ustawy Prawo budowlane* do następujących kategorii:

- IV – w przypadku których (jak wynika z zapisów zamieszczonych w protokołach) nie sprawdzono ich długości i szerokości;
- VIII – w przypadku których nie sprawdzono powierzchni zabudowy, wysokości i szerokości;
- XVII – w przypadku których nie sprawdzono powierzchni zabudowy, wysokości, długości i szerokości;
- XVIII – w przypadku których nie sprawdzono powierzchni zabudowy, wysokości, długości i szerokości, geometrii dachu, wykonania urządzeń budowlanych;
- XX – w przypadku których nie sprawdzano powierzchni zabudowy, wysokości, długości i szerokości;
- XXII – w przypadku których nie sprawdzano powierzchni zabudowy, długości i szerokości;
- XXIII – w przypadku których nie sprawdzono powierzchni zabudowy, długości i szerokości;
- XXV – w przypadku których nie sprawdzano powierzchni zabudowy, długości i szerokości;
- XXVI – w przypadku których nie sprawdzano długości;
- XXIX – w przypadku których nie sprawdzono powierzchni zabudowy, wysokości, długości i szerokości.

(akta kontroli str. 115-138, 332-343)

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że Inspektorat nie dysponując specjalistycznym zapleczem sprzętowym, dopuszcza dokonywanie odbioru robót w oparciu o dokumenty składane razem z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, tj. m.in. oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, dokumentację geodezyjną zawierającą wyniki geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz informacji o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu, sporządzoną przez osobę wykonującą samodzielne funkcje w dziedzinie geodezji i kartografii oraz posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe. Taką możliwość potwierdza również Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, dopuszczając w elektronicznym systemie RKO-2 (do którego można wprowadzić protokół z kontroli obowiązkowej) zapis „nie sprawdzono”.

(akta kontroli str. 96-97, 458-459)

W odniesieniu do ww. wyjaśnień należy zauważyć, że przepisy *ustawy Prawo budowlane* nie przewidują możliwości odstępstwa od zakresu kontroli obowiązkowej określonego w art. 59a tej *ustawy*. Ponadto, zdaniem NIK, przyjęcie argumentacji przedstawionej w ww. wyjaśnieniach prowadziłoby do wniosku

⁴⁴Sprawy nr: WIK.771.1.54.2015. AKU (JMO); WIK.771.1.84.2015.AKU(JMO); WIK.771.1.69.2015.AKU; WIK.771.1.161.2015.JMO; WIK.771.1.39.2016.PP; WIK.771.1.34.2016.PP; WIK.771.1.80.2017.KB; WIK.771.1.46.2108.MS.

o zbędności przeprowadzania przez organy nadzoru budowlanego kontroli obowiązkowej przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie.

Stwierdzono, że ww. sprawy były załatwiane według dat wpływu wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Rozstrzygnięcia decyzji były należycie uzasadnione. Podczas kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 59a ust. 2 ustawy *Prawo budowlane* nie stwierdzono nieprawidłowości. Osoby przeprowadzające kontrole obowiązkowe posiadały stosowne uprawnienia.

W pięciu przypadkach, w badanych sprawach, Wojewódzki Inspektor w wydanych decyzjach o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, nałożył na inwestorów obowiązek wykonania określonych robót we wskazanym terminie, na podstawie art. 59 ust. 2 lub 3 ustawy *Prawo budowlane*. W dwóch z tych spraw, w przypadku w których, do czasu zakończenia kontroli NIK, upłynął termin wykonania tych robót, do Inspektoratu wpłynęły informacje od inwestorów o ich wykonaniu.

(akta kontroli str. 332-343)

3.2.3 Przeprowadzanie postępowań w sprawie samowoli budowlanych.

W Inspektoracie nie opracowano procedur wewnętrznych dotyczących planowania i realizacji kontroli w zakresie wykrywania samowoli budowlanych.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że głównym źródłem informacji pozwalającym na wykrycie samowoli budowlanych były pisma osób cywilnych, prawnych jak i jednostek organizacyjnych i innych podmiotów informujące o nieprawidłowościach w tym zakresie. Dotychczas nie opracowano żadnych procedur, które regulowałyby kwestię wykrywania samowoli budowlanych. Systemowe podejście do tego zagadnienia wymagałoby istnienia aktualnych i pełnych baz danych, do których Inspektorat miałby dostęp w celu porównania stanu formalnego z faktycznym. Oprócz braku takich baz, obsada kadrowa nie pozwala na podjęcie szerszych działań w tym obszarze.

(akta kontroli str. 51, 454)

W wyniku badania wybranej do kontroli dokumentacji dotyczącej skarg (40 spraw), wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora postanowień w sprawie wstrzymania prowadzenia robót budowlanych (trzy sprawy) oraz prowadzonych przez ten organ postępowań egzekucyjnych (sześć spraw), stwierdzono, że w pięciu przypadkach Wojewódzki Inspektor po przeprowadzeniu postępowań administracyjnych, na podstawie art. 48 ust. 1, art. 49b ust. 1 lub art. 67 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*, wydał w badanym okresie decyzje o nakazie rozbiórki obiektów budowlanych (m.in. nośnika reklamowego, umocnienia liniowego brzegów zbiornika, rurociągu z kręgów betonowych, budowli piętrzącej wodę, zbiornika podziemnego)⁴⁵. Wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, w jednym przypadku wydana w tym zakresie decyzja o nakazie rozbiórki (z dnia 26 marca 2018 r.) została uchylona przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i trwało postępowanie w sprawie legalizacji budowy obiektu budowlanego (budowla piętrząca wodę), w dwóch przypadkach obiekty budowlane zostały rozebrane (nośnik reklamowy, zjazd z drogi), w jednym przypadku nie upłynął jeszcze termin wykonania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego (zbiornik podziemny zlokalizowany na terenach kolejowych), w jednym przypadku prowadzone było przez WINB postępowanie egzekucyjne w sprawie

⁴⁵ Nakazy rozbiórki wydane zostały w tych przypadkach na podstawie następujących decyzji: Nr 1475/2015 z 17 lutego 2016 r., Nr 282/2016 z 17 lutego 2016 r., Nr 724/2017 z 5 maja 2017 r., Nr 117/2018 z 19 stycznia 2018 r., Nr 491/2018 z 26 marca 2018 r.

doprowadzenia do wykonania nakazu rozbiórki obiektu budowlanego (umocnienie liniowe brzegów zbiornika).

(akta kontroli str. 299-300, 351-352, 356, 359)

W dwóch przypadkach spośród spraw objętych badaniami kontrolnymi podjęto działania związane z legalizacją samowoli budowlanej. Jedna z tych spraw (dotycząca samowoli budowlanej przy budowie wieży radiowej) po wniesieniu przez zobowiązanego opłaty legalizacyjnej w kwocie 187,5 tys. zł zakończyła się udzieleniem przez Wojewódzkiego Inspektora pozwolenia na użytkowanie tego obiektu w dniu 12 września 2018 r. W drugim przypadku, po uchyleniu przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (decyzją z 15 maja 2018 r.), decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego (budowla piętrząca wodę), wg stanu na dzień zakończenia kontroli NIK, WINB oczekiwał na przedstawienie dokumentów umożliwiających ocenę możliwości przeprowadzania legalizacji budowy tego obiektu.

(akta kontroli str. 351, 359)

W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor, na podstawie art. 50 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, wydał dwa⁴⁶ postanowienia w sprawie wstrzymania prowadzenia robót budowlanych, które dotyczyły budowy zjazdu z drogi krajowej (postanowienie nr 1094/2016 z 14 czerwca 2016 r.) oraz przebudowy systemu odwodnienia działki (postanowienie nr 1683/17 z 21 sierpnia 2017 r.). W przypadku pierwszej z tych spraw na inwestora nałożono obowiązek przedłożenia oceny technicznej przeprowadzanych prac, a w przypadku drugiej sprawy - obowiązek porządzenia projektu zamiennego. Inwestorzy wywiązali się z tych obowiązków, co skutkowało zakończeniem postępowań prowadzonych przez WINB w tych sprawach.

(akta kontroli str. 13, 349-350, 352)

3.2.4. Prowadzenie postępowań w zakresie stanu technicznego obiektów budowlanych

W Inspektoracie nie opracowano żadnych szczególnych procedur wewnętrznych dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych, ukierunkowanych na sprawdzenie stanu starej zabudowy oraz budynków mieszkalnych z tzw. wielkiej płyty.

Wojewódzki Inspektor wyjaśniła, że sprawy administracyjne dotyczące wszystkich kategorii obiektów budowlanych, bez względu na technologie ich wznoszenia, załatwiane są według tych samych procedur przewidzianych przepisami *ustawy Prawo budowlane*.

(akta kontroli str. 51, 454)

W wyniku analizy dokumentacji 35 spraw o charakterze skarg lub wniosków ustalono, że w pięciu sprawach WINB po przeprowadzeniu kontroli i postępowania administracyjnego wydał na podstawie art. 66 ust 1 pkt 1 lub 3 *ustawy Prawo budowlane*, decyzje nakazujące usunięcie nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego obiektów budowlanych (m.in. mostu nad rzeką Narwią, wiaduktu kolejowego, drogi kołowania na lotnisku w Modlinie). Spośród ww. spraw, w trzech przypadkach wyznaczony w ww. decyzjach termin wykonania nakazanych prac jeszcze nie upłynął. W jednym przypadku nakazane prace zostały wykonane (droga kołowania na lotnisku w Modlinie), a w jednym przypadku w WINB nie było do czasu kontroli NIK informacji o wykonaniu nakazu (o czym była mowa

⁴⁶ Wyboru ww. postanowień dokonano po analizie wszystkich postanowień wydanych przez Wojewódzkiego Inspektora w okresie objętym kontrolą (tj. 2591 postanowień - z 2015 r., 2600 - z 2016 r. 2650 - z 2017 r. i 1192 - z I połowy 2018 r.).

w punkcie dotyczącym postępowania WINB po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych).

(akta kontroli str. 13, 52-53, 353, 355, 357, 360, 367-372)

Stwierdzono, że w dwóch przypadkach, w których do WINB przekazane zostały na podstawie art. 70 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, protokoły z kontroli okresowych obiektów budowlanych, w których wskazano na występowanie nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego tych obiektów, o których mowa w art. 70 ust. 1 ww. ustawy, Inspektorat nie przeprowadził niezwłocznie kontroli obiektów których dotyczyły te protokoły.

W przypadku protokołów z okresowej (rocznej) kontroli stanu technicznego urządzeń wału przeciwpowodziowego na rzece Jezioriki, przekazanych do Inspektoratu w dniu 2 grudnia 2015 r.⁴⁷, w których wskazano, że stan obiektów hydrotechnicznych może stwarzać zagrożenie, WINB pierwsze działania mające na celu weryfikację tych informacji podjął dopiero w dniu 29 września 2016 r., (tj. po upływie dziewięciu miesięcy) przesyłając pismo do autora tych protokołów do stawienia się celem złożenia wyjaśnień. W wyniku kontroli tych obiektów przeprowadzonej w dniu 27 stycznia 2017 r. (tj. po upływie roku od daty otrzymania protokołów z kontroli okresowej) Wojewódzki Inspektor zwrócił się do zarządcy obiektów o przedstawienie oceny stanu technicznego tych obiektów, a następnie w decyzji, wydanej 25 maja 2017 r. na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, nakazał zarządcy usunięcie w terminie do dnia 31 grudnia 2018 r. stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego wału przeciwpowodziowego, poprzez m.in. wykonanie na całej długości wału zabezpieczenia przeciwpowodziowego w korpusie i podłożu, wzmocnienie korony wału poprzez ułożenie na całej długości wału siatki drogowej na podbudowie z kruszywa.

W przypadku protokołów z okresowej kontroli stanu technicznego budynków magazynowych i garażu, przekazanych do Inspektoratu w dniu 26 listopada 2015 r.⁴⁸, w których wskazano na występowanie zagrożenia w zakresie bezpieczeństwa użytkowania tych obiektów, WINB pierwsze działanie podjął w dniu 12 lutego 2016 r. (tj. po upływie ponad dwóch miesięcy), wysyłając do zarządcy ww. obiektów pismo o planowanej kontroli w tym zakresie. W wyniku kontroli tych obiektów, przeprowadzonej w dniu 23 lutego 2016 r. (tj. prawie po trzech miesiącach od daty otrzymania ww. protokołów z kontroli okresowej), Wojewódzki Inspektor zwrócił się do zarządcy obiektów o przedstawienie ekspertyzy dotyczącej ich stanu technicznego, a następnie w decyzji z 12 grudnia 2017 r., na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, nakazał zarządcy usunięcie nieprawidłowości wskazanych w przedstawionej ekspertyzie, w terminie do 20 kwietnia 2020 r.

(akta kontroli str. 354, 367-372, 401-403)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że z uwagi na upływ czasu brak jest możliwości wskazania przyczyn podjęcia działań ze zwłoką w przypadku sprawy WIK.7741.68.2015. Przyczyną przewlekłości postępowania mogła być konieczność podejmowania czynności w innych sprawach, liczba prowadzonych równolegle spraw, przez jednego pracownika, mała obsada kadrowa, liczne rotacje pracowników a w związku z tym konieczność przejmowania spraw przez innych pracowników.

(akta kontroli str. 93, 455-456)

⁴⁷ Sprawa WIK.7741.68.2015.

⁴⁸ Sprawa ZOB.7742.11.2016.

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

- 1) W ośmiu przypadkach (na 35 zbadanych) stwierdzono, że kontrolerzy Inspektoratu w ramach przeprowadzonych kontroli obowiązkowych nie objęli tym kontrolami zagadnień wskazanych w art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. a *ustawy Prawo budowlane*, dotyczących sprawdzenia zgodności obiektu budowlanego z projekt architektoniczno-budowlany w zakresie charakterystycznych paramentów tego obiektu.

(akta kontroli str. 96-97, 115-138, 332-343)

- 2) Inspektorat w dwóch przypadkach nie wywiązał się z obowiązku określonego w art. 70 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane* dotyczące niezwłocznego przeprowadzenia kontroli obiektu, w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków wskazanych w protokole kontroli okresowej. W jednej z tych spraw kontrolę taką WINB przeprowadził dopiero po upływie roku od daty otrzymania ww. protokołów z kontroli okresowej, a w drugiej - po upływie prawie trzech miesięcy.

(akta kontroli str. 93, 354, 367-372)

3.3. Postępowania egzekucyjne

- 1) W kontrolowanym okresie Wojewódzki Inspektor prowadził sześć postępowań egzekucyjnych w tym: cztery w sprawie w sprawie wyegzekwowania od zobowiązanych wykonania nakazów wydanych na podstawie *ustawy Prawo budowlane* (z których jedno zostało wszczęte w 2015 r., jedno w 2016 r., a dwa – w 2017 r.) oraz dwa w sprawach dotyczących wyrobów budowlanych (z których jedno zostało wszczęte w 2015 r., a drugie - w 2018 r.).

Spośród czterech postępowań egzekucyjnych prowadzonych w celu wyegzekwowania nakazów wydanych na podstawie *ustawy Prawo budowlane*, dwa dotyczyły nakazów, wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 oraz 49b ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, w sprawie rozbiórki nośnika reklamowego oraz umocnionego liniowego brzegu zbiornika, a pozostałe dwa – nakazów, wydanych na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, w sprawie usunięcia nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego budowli hydrotechnicznych. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, jedno z tych postępowań (dotyczące rozbiórki nośnika reklamowego) zakończyło się wyegzekwowaniem wydanego nakazu.

Spośród dwóch postępowań egzekucyjnych dotyczących wyrobów budowlanych jedno dotyczyło dokonania zapłaty za wykonane badania tych wyrobów, a drugie - wycofania wyrobów budowlanych z obrotu prawnego. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, powodzeniem zakończyło się jedno z tych postępowań, dotyczące wniesienia opłaty za wykonane badania wyrobów budowlanych.

(akta kontroli str. 297-303)

We wszystkich ww. sprawach Inspektorat zgodnie z art. 15 §1 *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁴⁹ przed wystawieniem tytułów wykonawczych, wystawił zobowiązanym upomnienia. Tytuły wykonawcze zawierały informacje wskazane w art. 27 upe oraz zostały sporządzone na formularzach zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do *rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 8 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej*⁵⁰.

⁴⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm. dalej także ustawa o postępowaniu egzekucyjnym lub upe.

⁵⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 850.

Upomnienia w ww. sprawach zostały wystawiono po upływie od 36 do 1739 dni od daty wydania decyzji lub postanowienia nakładającego obowiązek. Tytuły wykonawcze, w badanych sprawach, wystawiane były w terminie od 43 do 325 dni od daty wystawienia upomnienia. Spośród ww. spraw w jednym przypadku (nakaz rozbiórki umocnienia liniowego brzegu zbiornika wodnego) Wojewódzki Inspektor zastosował w toku prowadzonego postępowania środek egzekucyjny w formie grzywny w celu przymuszenia. W żadnym przypadku nie stosowano wykonania zastępczego.

Długotrwałą bezczynność w podejmowaniu przez Inspektorat działań egzekucyjnych stwierdzono w dwóch niżej wskazanych przypadkach.

W przypadku decyzji wydanej w dniu 25 kwietnia 2008 r. (sprawa nr 771.3.6.2015), na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 1 *ustawy Prawo budowlane*, dotyczącej usunięcia nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego zapory, która stała się ostateczna w dniu 23 lutego 2010 r. stwierdzono, że upomnienie w tej sprawie zostało przez WINB wystawione w dniu 23 marca 2015 r. (tj. po upływie pięciu lat). Tytuł wykonawczy w sprawie egzekucji nakazu nałożonego w ww. decyzji został wystawiony przez Wojewódzkiego Inspektora w dniu 9 września 2015 r. W przedmiotowej sprawie Inspektorat nie podejmował żadnych dalszych czynności egzekucyjnych, poza wystawieniem w dniu 4 czerwca 2018 r. nowego tytułu wykonawczego w tej sprawie, w związku ze zmianą podmiotu zarządzającego przedmiotową zaporą.

W przypadku decyzji wydanej w dniu 19 stycznia 2015 r. (sprawa nr 771.3.11.2015), na podstawie art. 31 ust. 2 i 3 *ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych*⁵¹, dotyczącej wycofania z obrotu prawnego wyrobów budowlanych, stwierdzono, że upomnienie w tej sprawie wydane zostało w dniu 28 kwietnia 2015 r. (tj. po upływie 36 dni). Tytuł wykonawczy w tej sprawie wystawiony został w dniu 9 września 2015 r. (tj. po upływie 134 dni od daty wystawienia upomnienia). Po wystawieniu tytułu wykonawczego Inspektorat nie podejmował żadnych dalszych działań na rzecz sprawdzenia, czy zobowiązany wywiązał się obowiązkowi wycofania wyrobów budowlanych z obrotu.

(dowód: akta kontroli str. 297-318, 435-436)

Wojewódzka Inspektor wyjaśniła, że w przypadku spraw 771.3.6.2015 oraz 771.3.11.2015 dwukrotnie następowała zmiana pracownika prowadzącego powyższe sprawy i brak prowadzenia postępowań wynikał najprawdopodobniej z przeoczenia pracowników. Skomplikowany charakter sprawy 771.3.6.2015 i wysokie nakłady finansowe na wykonanie nałożonych decyzją WINB obowiązków (szacunkowa kwota 10 mln zł) pozwalają stwierdzić że skoro organ odpowiedzialny za zarządzanie obiektem nie miał możliwości uzyskania takich środków (przez 8 lat) to również WINB nie będzie miał takich funduszy celem wykonania nałożonych obowiązków w ramach wykonania zastępczego.

(dowód: akta kontroli str. 320-322, 468-469)

Odnosząc się do kwestii porównania skuteczności środków egzekucyjnych w formie grzywny w celu przymuszenia i wykonania zastępczego, Wojewódzka Inspektor wskazała, że w jej ocenie oba środki są skutecznymi narzędziami egzekucyjnymi, jednak dolegliwość grzywny jest niska bowiem gdy egzekucja dotyczy spełniania obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego jej wysokość nie może przekroczyć 10 tys. zł, a w stosunku do osób prawnych 50 tys. zł (grzywna w celu przymuszenia jest jednorazowa), co w konsekwencji prowadzi do sytuacji, że bardziej opłacalnym jest zapłacenie grzywny niż wykonanie obowiązku. Wykonanie zastępcze jest środkiem egzekucyjnym, który

⁵¹ DZ. U. z 2016 r. poz. 1570 ze zm.

wprost prowadzi do wykonania obowiązku, którego obowiązany wykonać nie chce. Organy nadzoru budowlanego, w ramach swojego budżetu, nie są jednak w stanie zabezpieczyć środków na wykonanie zastępcze. Ponadto w postępowaniu egzekucyjnym organy nadzoru nie są zwolnione z kosztów postępowania komorniczego prowadzonego przez urząd skarbowy i każdorazowo obciążane są 5% od każdej czynności komorniczej.

(dowód: akta kontroli str. 59-60, 464)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W dwóch przypadkach stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w prowadzeniu przez Wojewódzkiego Inspektora działań egzekucyjnych po wystawieniu tytułów wykonawczych. Dotyczyło to egzekucji obowiązków nałożonych decyzjami nr 751/2008 z 25 czerwca 2008 r. (sprawa nr 771.3.6.2015) i nr 69/2015 z 19 stycznia 2015 r. (sprawa nr 771.3.11.2015 r.), w przypadku których, po wystawieniu w dniu 9 września 2015 r. tytułów wykonawczych, nie podejmowano żadnych dalszych działań w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 301-302, 320-322)

3.4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK sformułowanych po kontroli przeprowadzonej w 2012 r.

W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 14 listopada 2012 r., zawierającym omówienie wyników kontroli przeprowadzonej w WINB w 2012 r. pn. „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego w latach 2009-2012 (I półrocze)”, NIK sformułowała wnioski pokontrolne dotyczące m.in.:

- egzekwowania od naczelników komórek organizacyjnych przedkładania sprawozdań z realizacji zadań wynikających z planu pracy zgodnie z postanowieniami regulaminu WINB;
- sprawdzania w ramach przeprowadzanych kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych po wcześniejszych kontrolach;
- przeprowadzania kontroli obowiązkowych w terminie określonym w art. 59c ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*;
- terminowego załatwiania skarg;
- wdrożenia systemu rejestracji prowadzonych postępowań, umożliwiającego sprawowanie bieżącego nadzoru nad przebiegiem ich załatwiania;
- wprowadzenia uregulowań określających zasady funkcjonowania kontroli wewnętrznej i zarządczej w WINB.

(akta kontroli str. 404-428)

W odpowiedziach na wystąpienie pokontrolne (pisma z 10 grudnia 2012 r., 1 lipca 2013 r. i 8 września 2014 r.) Wojewódzki Inspektor poinformował NIK m.in., że: polecił naczelnikom Wydziałów przestrzeganie obowiązku przedkładania sprawozdań z realizacji zadań; w ramach przeprowadzonych kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego szczególnie powiatowego sprawdzana jest realizacji zaleceń wydanych po wcześniejszych kontrolach; polecił podjęcie działań zapobiegających powstawaniu nawet jednostkowych przypadków przeprowadzania kontroli obowiązkowych po upływie terminu określonego w art. 59c *ustawy Prawo budowlane*; terminowość rozpatrywania skarg uległa poprawie; planowane jest wdrożenie systemu *Elektroniczne Zarządzanie Dokumentacją* autorstwa Podlaskiego Urzędu

Wojewódzkiego w Białymstoku, co służyć ma m.in. do poprawienia nadzoru nad terminowością rozpatrywania spraw.

(akta kontroli str. 429-434)

Ustalenie niniejszej kontroli wskazują, że nadal aktualne są wnioski pokontrolne dotyczące:

- sprawdzania w ramach przeprowadzanych kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego realizacji zaleceń pokontrolnych skierowanych po wcześniejszych kontrolach;
- terminowego załatwiania skarg (w zakresie skarg na działalność organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego).

**Ocena
częstkowa**

Wojewódzki Inspektor planował i przeprowadzał kontrole dotyczące działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz prawidłowości budowy i utrzymania obiektów budowlanych. Egzekwował od inwestorów składających wnioski o pozwolenie na użytkowanie przedstawianie wymaganych dokumentów. Przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przeprowadzał kontrole obowiązkowe, którymi nie obejmował jednak części zagadnień wskazanych w art. 59a ust. 2 pkt 2 *ustawy Prawo budowlane*. Ponadto Wojewódzki Inspektor z nieuzasadnioną zwłoką podejmował działania kontrolne w sytuacji otrzymania protokołów z kontroli okresowej zawierających informacje o zagrożeniach, o których mowa w art. 70 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* oraz prowadził postępowania w celu wyegzekwowania wykonania wydanych nakazów, co NIK ocenia negatywnie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

- 1) terminowe załatwianie skarg, a w przypadku wystąpienia zwłoki informowanie skarżących o przyczynach i nowym terminie ich załatwienia;
- 2) rejestrowanie i przechowywanie skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu w sposób zapewniający łatwość kontroli i terminów ich załatwienia;
- 3) zamieszczanie w zawiadomieniach o sposobie załatwienia skarg wszystkich wymaganych informacji wskazanych w art. 238 kpa;
- 4) bezzwłoczne przeprowadzanie kontroli dotyczących stanu technicznego obiektów budowlanych w przypadku otrzymania przez Inspektorat protokołów z kontroli okresowych zawierających informacje o stwierdzeniu występowania zagrożeń, o których mowa w art. 70 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*;
- 5) każdorazowe sprawdzanie wykonania wydanych nakazów oraz prowadzenie bez zbędnej zwłoki postępowań egzekucyjnych w tego rodzaju sprawach;
- 6) niezwłoczne podejmowanie działań w celu egzekucji obowiązków nałożonych decyzjami WINB;
- 7) obejmowanie kontrolami obowiązkowymi wszystkich wymaganych zagadnień wskazanych w art. 59a ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*;
- 8) usprawnienie procesu wysyłania wystąpień pokontrolnych z kontroli przeprowadzanych w organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 28 grudnia 2018 r.

Kontroler:
Rafał Sowa
główny specjalista k.p.
/.../

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
/.../

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał: Andrzej Panasiuk p.o. Dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie.

.....
podpis