



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.022.02.2018

Pan  
Andrzej Kłosowski  
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego  
dla m.st. Warszawy

ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 11  
02-366 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia  
20 lutego 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 dla m. st. Warszawy, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 11, 02-366 Warszawa <sup>1</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Andrzej Kłosowski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy <sup>2</sup> , od 1 kwietnia 2008 r.<br><br>(akta kontroli tom I str. 3-4)                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | 1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań.<br>2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.<br>3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.                                                                                                                                                                                                                                       |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2015-2018 (do 30 czerwca) <sup>3</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup> .                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Warszawie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Kontrolerzy                         | Jerzy Tchórzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/163/2018 z 18 października 2018 r.<br><br>Elżbieta Grzędzińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/166/2018 z 24 października 2018 r.<br><br>Dariusz Walczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWA/173/2018 z dnia 14 listopada 2018 r.<br><br>(akta kontroli tom I str. 1-2, 9-10; tom II str. 1-2) |

<sup>1</sup> Dalej także: Inspektorat lub PINB.

<sup>2</sup> Dalej także: Powiatowy Inspektor.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

Powiatowy Inspektor realizował swoje zadania określone w art. 83 i 84 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane*<sup>6</sup>. Zapewnił organizację Powiatowego Inspektoratu adekwatną do dysponowanych środków finansowych, zasobów kadrowych i rzeczowych. Zgodnie z zasadami postępowania określonymi w ww. *ustawie* prowadził postępowania w sprawie wydania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych oraz ewidencje wskazane w tej ustawie. Bez zbędnej zwłoki podejmował czynności, w tym kontrole, mające na celu weryfikację otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach dotyczących budowy i użytkowania obiektów budowlanych. W sytuacji potwierdzenia nieprawidłowości, podejmował działania w celu doprowadzenia do ich usunięcia. W stosunku do zobowiązanych uchylających się od wykonania wydanych decyzji podejmował działania egzekucyjne.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR 1

### 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, zgodnie z art. 86 *ust. 4 ustawy Prawo budowlane*, Powiatowy Inspektor określił w kolejnych Regulaminach Organizacyjnych obowiązujących w badanym okresie<sup>8</sup>. Zadania Inspektoratu określone w ww. Regulaminach obejmowały zadania Powiatowego Inspektora wynikające z postanowień art. 83 i 84 *ustawy Prawo budowlane*. W skład struktury organizacyjnej Inspektoratu wchodziły cztery Oddziały Terenowe<sup>9</sup>, Oddział Egzekucji, Oddział Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej, Oddział Organizacyjno-Finansowy oraz samodzielne stanowisko do spraw zamówień publicznych.

Do zadań Oddziałów Terenowych należało m.in.: przeprowadzanie kontroli oraz postępowania w sprawach dotyczących budowy, oddawania do użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych; powiadamianie organów ścigania o fakcie popełnienia przestępstw określonych w *ustawie Prawo budowlane*; prowadzenie postępowania wyjaśniających w sprawach odpowiedzialności zawodowej osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie oraz posiadania przez te osoby właściwych uprawnień.

Do zadań Oddziału Egzekucji należało prowadzenie postępowań egzekucyjnych, wydawanie tytułów wykonawczych skarbowych, sporządzanie wniosków do Urzędów Skarbowych o wszczęcie egzekucji należności pieniężnych, przeprowadzanie wykonania zastępczego.

Do zadań Oddziału Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej należało m.in.: przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu oraz prowadzenie ich rejestru; prowadzenie rejestrów postanowień i decyzji

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

<sup>6</sup> Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm., dalej także: „*ustawa Prawo budowlane*” lub „*Pb*”.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> W latach 2015-2018 (I poł.) obowiązywały Regulaminy organizacyjne wprowadzone następującymi zarządzeniami Powiatowego Inspektora: nr. 05/2014 z 31 lipca 2014 r.; nr 12/2015 z 16 listopada 2015 r. oraz nr 10/2017 z 14 grudnia 2017 r.

<sup>9</sup> Dalej także: OT (I, II, III, IV).

administracyjnych oraz potwierdzeń zgłoszeń wydawanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej; prowadzenie ewidencji budynków i innych obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania; dokonywanie wstępnej weryfikacji zawiadomień o zakończeniu budowy i wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

Do zadań Oddziału Organizacyjno-Finansowego należało m.in.: prowadzenie rachunkowości Inspektoratu; prowadzenie ewidencji i księgowanie grzywien, kar, kosztów upomnień przekazywanych z Oddziałów Terenowych; prowadzenie akt i spraw osobowych pracowników Inspektoratu; projektowanie założeń polityki kadrowej i płacowej oraz ich realizacja.

(akta kontroli tom I str. 13, 16-67)

W zakresach obowiązków, odpowiedzialności i uprawnień pracownika ustalonych dla kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych PINB oraz pracowników merytorycznych zatrudnionych w tych komórkach, uwzględniono zadania przypisane tym komórkom w Regulaminie Organizacyjnym dotyczące w szczególności przeprowadzania kontroli i postępowań w sprawie budowy i użytkowania obiektów budowlanych.

(akta kontroli tom I str. 70-138; tom III str. 1-50)

W Regulaminie Organizacyjnym i ww. zakresach obowiązków kierowników i pracowników PINB nie określono, do czyich zadań należy prowadzenie ewidencji zawiadomień o kontrolach w związku z art. 62 ust. 1 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane*, a prowadzenie takiego obowiązku zostało określone w art. 84 ust. 2 pkt 4 tej *ustawy*.

(akta kontroli tom I str. 16-138; tom III str. 248, 252-253)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przedmiotowe ewidencje prowadzone są przez Oddziały Terenowe w zakresie przynależnych im dzielnic. Na podstawie jego polecenia wyznaczeni pracownicy poszczególnych Oddziałów zostali zobowiązani do ich prowadzenia.

(akta kontroli tom III str. 248, 252-253)

Właściwość miejscowa poszczególnych Oddziałów Terenowych Inspektoratu (tj. dzielnice m.st. Warszawy objęte nadzorem)<sup>10</sup> określona została w *zarządzeniu Powiatowego Inspektora nr 7/2004 z 31 maja 2004 r.* i znajdowała odzwierciedlenie w zakresach obowiązków kierowników tych Oddziałów.

(akta kontroli tom I str. 117-121, 124-127, 130-131; tom III str. 248, 253)

**2)** Wielkość planowanego zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych Inspektoratu określona została w Schematach Organizacyjnych stanowiących załącznik do kolejnych Regulaminów organizacyjnych PINB. W dokumencie tym w odniesieniu do poszczególnych komórek organizacyjnych określona została struktura zatrudnienia ze wskazaniem wymiaru zatrudnienia na poszczególnych stanowiskach.

(akta kontroli tom I str. 32, 50, 67)

Planowe i faktyczne zatrudnienie pracowników merytorycznych (do których zadań należało przeprowadzanie kontroli i postępowań w sprawach budowy i utrzymania obiektów budowlanych) w przeliczeniu na etaty kształtowało się następująco, wg stanu na koniec roku: 2015 r. - plan 50, faktycznie 49,5 (51 osób); 2016 r. - plan 52, faktycznie 51,75 (52 osoby); 2017 r. - plan 51, faktycznie 50,75 (51 osób). Wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. liczby te kształtowały się odpowiednio: plan 52, faktycznie 51,75 (52 osoby).

---

<sup>10</sup> OT I obejmował nadzorem - Śródmieście, Bemowo, Żoliborz, Wola, Ochota; OT II – Ursynów, Mokotów, Włochy, Ursus; OT III – Praga Północ, Rembertów, Targówek, Białoleka, Bielany; OT IV – Praga Południe, Wesoła, Wilanów, Wawer.

W przypadku pracowników merytorycznych zajmujących się sprawami orzecznictwa administracyjnego wielkość zatrudnienia kształtowała się następująco: 2015 r. - plan 36, faktycznie 35,75 (37 osób); 2016 r. - plan 38, faktycznie - 38 (38 osoby); 2017 r. - plan 37, faktycznie 37 (37 osób); 30 czerwca 2018 r. - plan 38, faktycznie 38 (38 osób).

W przypadku pracowników merytorycznych zajmujących przeprowadzaniem kontroli budowy i utrzymania obiektów budowlanych plany zatrudnienia oraz ich wykonanie kształtowały się w badanym okresie na takim samym poziomie: plan zatrudnienia 12 etatów, faktyczne zatrudnienie 11,75 etaty (12 osób).

Ponadto przez cały ww. okres dwóch pracowników merytorycznych zatrudnionych w pełnym wymiarze godzinowym zajmowało się sprawami skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu.

(akta kontroli tom I str. 12, 139)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przy planowaniu wielkości i struktury zatrudnienia brano pod uwagę wszystkie zadania wynikające z przepisów prawa oraz możliwości finansowe Inspektoratu. Kwota środków, jaką PINB otrzymywał w badanym okresie nie ulegała zwiększeniu, stąd stan zatrudnienia w kontrolowanym okresie był na zbliżonym poziomie. Wskazał także, że ilość zatrudnionych w Inspektoracie pracowników nie jest adekwatna do potrzeb.

(akta kontroli tom I str. 242-243, 245-246, 482-483, 485)

Wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. zatrudnienie w Inspektoracie na stanowiskach merytorycznych było o 3,75 etatu większe od stanu zatrudnienia na dzień 1 stycznia 2015 r. W okresie tym z pracy w PINB odeszło ogółem 12 pracowników zatrudnionych na pełny etat na takich stanowiskach. Jednocześnie do pracy w Inspektoracie zatrudniono w tym okresie ogółem 16 nowych pracowników w wymiarze 15,5 etatu. Dodatkowo w 2016 r. jednemu pracownikowi zwiększono wymiar zatrudnienia z 0,75 etatu na pełny etat.

(akta kontroli tom I str. 139)

Pracownicy merytoryczni, którzy odeszli w badanym okresie z pracy w PINB zatrudnieniu byli w tej jednostce na następujących stanowiskach:

- inspektora – pięć osób, z której jedna posiadała trzyletni staż pracy, dwie – 12-letni, jedna – 26-letni, jedna - 35letni;
- specjaliści – pięć osób, z których dwie posiadały roczny staż pracy, dwie -11-letni, jedna -12-letni;
- starszego specjalisty – jedna osoba posiadająca 40-letni staż pracy;
- referenta prawno-administracyjnego – jedna osoba posiadająca 17-letni staż pracy.

Rozwiązanie umowy o pracę z ww. pracownikami nastąpiło z następujących powodów: upływu terminu umowy – dwa przypadki, za wypowiedzeniem pracownika – trzy przypadki, porozumienia stron w związku z przejściem na emeryturę – dwa przypadki, za porozumieniem stron – trzy przypadki, przeniesieniem do innego urzędu – jeden przypadek, za wypowiedzeniem pracodawcy (na podstawie art. 53 kodeksu pracy) – jeden przypadek.

(akta kontroli tom I str. 246; tom III str. 218, 253)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że nie może jednoznacznie stwierdzić, z jakich przyczyn odeszła z pracy część pracowników. Może tylko przypuszczać, iż inni pracodawcy stworzyli korzystniejsze warunki zatrudnienia.

(akta kontroli tom III str. 254)

Osoby przyjęte do pracy w PINB w badanym okresie posiadały następujące kwalifikacje i staż pracy, w podziale na stanowiska, na których zostały zatrudnione:

- inspektor - dwie osoby, z których jedna posiadała wykształcenie wyższe techniczne oraz półtoraroczny staż pracy, a druga wykształcenie wyższe administracyjne i 11-letni staż pracy);
- inspektor nadzoru budowlanego – trzy osoby posiadające uprawnienia budowlane bez ograniczeń, z których dwie osoby posiadały wykształcenie wyższe techniczne i staż pracy, w jednym przypadku - w wymiarze dwóch lat i ośmiu miesięcy, a w drugim – w wymiarze dziewięciu lat, a trzecia osoba posiadała wykształcenie średnie techniczne i 43-letni staż pracy;
- starszy inspektor - jedna osoba posiadająca wykształcenie wyższe administracyjne i trzyletni staż pracy;
- specjalista – siedem osób, posiadających staż pracy w przedziale od sześciu miesięcy do jednego roku i 11 miesięcy, z których cztery posiadały wykształcenie wyższe techniczne, dwie - wykształcenie wyższe administracyjne, a jedna - wykształcenie średnie ogólne;
- starszy specjalista – jedna osoba posiadająca wykształcenie wyższe (ukończyła Wyższą Szkołę Cła i Logistyki) oraz staż pracy w wymiarze jednego roku i czterech miesięcy;
- referent prawno-administracyjny – dwie osoby posiadające wykształcenie wyższe, z których jedna posiadała staż pracy w wymiarze jednego roku, a druga w wymiarze jednego roku i 10 miesięcy.

(akta kontroli tom I str. 246; tom III str. 218)

W badanym okresie w Inspektoracie dodatkowo na podstawie umów zleceń zatrudniane były osoby zajmujące się sprawami bhp, obsługą informatyczną, a także czynnościami wspomagającymi pracowników np. w archiwizacji dokumentów. W 2015 r. zatrudniono w ten sposób ogółem 17 osób, w 2016 r. – 13, w 2017 r. – 14, a 2018 r. I półrocze – 15. W ramach współpracy z Urzędem Pracy m.st. Warszawy Inspektorat zorganizował w badanym okresie staże sześciu osób bezrobotnych (trzy osoby bezrobotne odbyły taki staż w 2016 r. i trzy - w I półroczu 2018 r.). Ponadto zorganizował w tym okresie bezpłatne praktyki dla 16 studentów (10 studentów odbyło takie praktyki w 2015 r., pięciu - w 2017 r. oraz jeden - w I półroczu 2018 r.).

(akta kontroli tom I str. 245; tom III str. 232)

Liczba spraw przypadających średnio na jednego pracownika merytorycznego Inspektoratu, zajmującego się prowadzeniem postępowań administracyjnych i skargowych zatrudnionego na pełny etat była w badanym okresie mniejsza niż w 2014 r. Podczas gdy w 2014 r. wyniosła 607, to w kolejnych latach kształtowała się następująco: 2015 r. – 591; 2016 r. – 530; 2017 r. – 564; 2018 r. I półrocze – 262. Spraw zaległych w PINB nie było w roku: 2015, 2017 i na koniec I półrocza 2018 r., a po jednej wystąpiły w roku: 2014 i 2016. Liczba przeprowadzonych kontroli przypadających średnio przez jednego kontrolera zatrudnionego na pełny etat w sposób systematyczny rosła w badanym okresie. Podczas gdy w 2014 r. – wyniosła 562, to w kolejnych latach kształtowała się następująco: 2015 r. – 622; 2016 r. – 634; 2017 r. – 699; 2018 r. I półrocze – 349.

(akta kontroli tom I str. 354-356)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że wzrastające obciążenie kontrolami pracowników merytorycznych wynika ze wzrastającej liczby wniosków i spraw wpływających do Inspektoratu. Dodał też m.in., że wraz ze wzrostem samowolnych nośników reklamowych w m.st. Warszawie została utworzona w Inspektoracie od września 2014 r., komórka organizacyjna do spraw reklam w celu podjęcia skutecznej walki z tym nielegalnym procederem. W związku z powstaniem tej komórki, podjęto szereg dodatkowych kontroli z urzędu, które miały na celu zidentyfikowanie reklam zrealizowanych bez zgody organu administracji architektoniczno-budowlanej oraz pozostających w niezgodności z przepisami.

(akta kontroli tom III str. 233, 254)

W Inspektoracie nie analizowano w badanym okresie analizie efektywności wykorzystania czasu pracy przeznaczonego na czynności niekontrolne.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z art. 12 *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego*<sup>11</sup>, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, ale bez uszczerbku dla prowadzonego postępowania. Organ jest przy tym zobowiązany do bezwzględnego dochowania zasady prawdy materialnej, choćby nawet kosztem przedłużenia postępowania.

(akta kontroli tom III str. 230, 233)

Ustalono, że wszyscy pracownicy Inspektoratu złożyli pisemne oświadczenia, w których wskazali, że nie są dodatkowo zatrudnieni, ani nie wykonują dodatkowych zajęć na rzecz innego pracodawcy, które pozostawałyby w sprzeczności z ich obowiązkami w PINB, czy też mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Zobowiązali się także do zgłoszenia pracodawcy zamiaru dodatkowego zatrudnienia w celu uzyskania jego zgody.

W badanym okresie 8 pracowników Inspektoratu uzyskało zgodę Powiatowego Inspektora na dodatkową działalność lub dodatkowe zatrudnienie (m.in. w zakresie opracowania projektu budowlanego dla nieruchomości położonej w Radomiu, pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie poza terenem Warszawy, dodatkowego zatrudnienia na stanowisku kosztorysanta, prowadzenia szkoleń i konsultacji z zakresu egzekucji, publikowania porad prawnych w serwisie internetowym).

(akta kontroli tom II str. 288-292)

Analiza dokumentacji 42 spraw prowadzonych przez Inspektorat w zakresie udzielenia pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych nie wykazała występowania przypadków, w której pracownicy Inspektoratu zajmujący się tym sprawami znaleźliby się w niejednoznacznej sytuacji wynikającej z prowadzenia dodatkowej działalności w ramach budowy obiektów budowlanych, których dotyczyły te postępowania.

(akta kontroli tom II str. 329)

**3)** Inspektorat zajmował budynek, wynajmowany od m.st. Warszawy, o powierzchni użytkowej 1 473,27 m<sup>2</sup>, w którym na potrzeby pracowników merytorycznych przeznaczono 33 pokoje biurowe. Średnia powierzchnia pokoju przypadająca na pracownika merytorycznego wynosiła 10,9 m<sup>2</sup>.

Od m.st. Warszawy Inspektorat wynajmował również w badanym okresie lokal znajdujący się w piwnicy innego budynku z przeznaczeniem na archiwum akt.

(akta kontroli tom III str. 254-255, 280, 390-434)

PINB posiadał jeden samochód służbowy (rok produkcji – 2008 r.), wykorzystywany przez pracowników Oddziału Egzekucji do czynności egzekucyjnych.

Pracownicy merytoryczni, głównie inspektorzy nadzoru budowlanego, mogli korzystać z własnych samochodów do realizacji zadań służbowych, na podstawie umów o używanie samochodu osobowego dla potrzeb pracodawcy, zawieranych na czas określony. W 2015 r. ryczałt za używanie prywatnego samochodu osobowego do celów służbowych przyznano 25 pracownikom, a w latach 2016-2018 – 12 (w każdym roku).

(akta kontroli tom III str. 255-256, 273-276, 436-446)

Każdy pracownik posiadał pokój i własne biurko oraz zestaw komputerowy, a jedna drukarka średnio przypadała na dwóch pracowników. Średnio na jednego pracownika

---

<sup>11</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: kpa.

przypadała jedna licencja takich programów jak m.in.: Microsoft Office oraz Kaspersky Business Security. Ponadto Inspektorat posiadał po jednej licencji przypadającej na cały urząd takich programów jak m.in.: Estima Kancelaria, Estima PINB oraz po jednej licencji przypadającej na 10 pracowników takich programów jak m.in.: Serwis prawny Lex Omega, Serwis budowlany on-line. Wszystkie programy były z lat 2015-2018. Pracownicy przeprowadzający kontrole posiadali telefony komórkowe, aparaty fotograficzne oraz dalmierze laserowe.

Inspektorat nie posiadał systemu informatycznego obiegu dokumentów oraz elektronicznego repozytorium dokumentów. Do prowadzenia i rejestracji spraw i korespondencji wykorzystywał system informatyczny ESTIMA, moduły PINB oraz Kancelaria, wprowadzony do stosowania w Inspektoracie na podstawie zarządzenia Powiatowego Inspektora nr 1/20107 z 2 stycznia 2007 r. Posiadany system informatyczny nie zapewniał możliwości elektronicznego monitorowania stanu prowadzonych postępowań administracyjnych.

(akta kontroli tom II str. 158-168; tom III str. 233-247, 256-257)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kierownictwo Inspektoratu monitorowało stan zaawansowania spraw poprzez bezpośredni wgląd w akta prowadzonych spraw.

(akta kontroli tom III str. 256-257)

Stwierdzono, że w badanym okresie Inspektorat otrzymywał środki finansowe z Urzędu m.st. Warszawy i Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego z przeznaczeniem m.in. na różnego rodzaju sprzętu i wyposażenia w tym m.in. komputerów, oprogramowania. W latach 2015-2018 (I półrocze) – ze środków pozyskanych z ww. źródeł Inspektorat wydatkował na ten cel kwotę ogółem 282,4 tys. zł, z czego 230,6 tys. zł pochodziło ze środków przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy, a pozostała kwota 51,8 tys. zł ze środków przekazanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki. W kolejnych latach badanego okresu wysokość wydatków Inspektoratu na ten cel oraz źródła ich sfinansowania kształtowały się następująco:

- 2015 r. - 101,2 tys. zł, całość sfinansowana została ze środków przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy;
- 2016 r. – 141,6 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 93,6 tys. zł, sfinansowane zostały ze środków przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy, a 48,0 tys. zł ze środków przekazanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki;
- 2017 r. – 53,3 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 34,2 tys. zł sfinansowane zostały ze środków przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy, 3,8 tys. zł ze środków przekazanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki;
- 2018 r. I półrocze – 1,6 tys. zł, całość sfinansowana ze środków przekazanych przez Urząd m.st. Warszawy.

PINB nie otrzymywał w badanym okresie wsparcia w formie rzeczowej.

(akta kontroli tom I str. 288; tom III str. 257-259, 283-284, 383-389)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że w jego ocenie pracownicy Inspektoratu posiadają niezbędne wyposażenie do pracy, ale gdyby PINB dysponował większymi środkami finansowymi to mógłby zmodernizować wyposażenie, a nawet je rozszerzyć. Potrzeby Inspektoratu, które do tej pory nie zostały zaspokojone, z uwagi na niewystarczające środki finansowe, obejmują zakup serwera z oprogramowaniem, dwóch kserokopiarek sieciowych, regałów przesuwanych do archiwum oraz nowego samochodu osobowego. Wskazał ponadto, że istnieje potrzeba pozyskania dodatkowego lokalu z przeznaczeniem na archiwum akt, gdyż lokal obecnie wykorzystywany do tego celu (będący dawnym schronem), ze względu na poziom wilgotności nie spełnia wymaganych warunków do przechowywania akt. Ponadto na poprawę wykorzystania zasobów ludzkich znaczny wpływ miałaby możliwość posiadania nowszego technologicznie sprzętu (aparatów fotograficznych, dalmierzy



laserowych), posiadającego dodatkowe funkcje, umożliwiające szybsze, sprawniejsze i wygodniejsze pozyskiwanie i przesyłanie danych.

(akta kontroli tom I str. 288-289; tom III str. 235-236, 257-259)

4) Wysokość przeciętnego miesięcznego zasadniczego wynagrodzenia pracowników zatrudnionych w Inspektoracie kształtowała się w badanym okresie następująco: 2015 r. – 3 895,46 zł, 2016 r. – 3 995,93 zł, 2017 r. – 3 815,74 zł, 2018 r. półrocze – 3 968,5 zł. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia zasadniczego pracowników Inspektoratu zatrudnionych na poszczególnych rodzajach stanowisk kształtowała się odpowiednio:

- pracownicy merytoryczni zajmujący się przeprowadzeniem postępowań i kontroli wynikających z przepisów *ustawy Prawo budowlane*: 2015 r. – 3 909,74 zł, 2016 r. – 4 055,55 zł, 2017 r. – 4 403,35 zł, 2018 r. półrocze – 4 426,77 zł;
- personel administracyjny (nie zajmujący się bezpośrednio przeprowadzaniem ww. postępowań i kontroli): 2015 r. – 3 932,50 zł, 2016 r. – 4 055,55 zł, 2017 r. – 4 403,35 zł, 2018 r. I półrocze – 4 072,09 zł;
- kierownictwo Inspektoratu: 2015 r. – 6 463,92 zł, 2016 r. – 6 826,95 zł, 2017 r. – 7 053,52 zł, 2018 r. I półrocze – 6 982,72 zł.

(akta kontroli tom I str. 140-142)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że wahanie wynagrodzenia w latach objętych kontrolą spowodowane było w dużym stopniu absencją pracowników zmianą stanowiska pracy, a także rotacją zatrudnienia. Wskazał, że Inspektorat nie prowadził analiz, czy wysokość wynagrodzeń pracowników merytorycznych zatrudnionych w tej jednostce jest konkurencyjna w odniesieniu do stawek rynkowych wynagrodzeń w branży budowlanej. Środki przeznaczone na wynagrodzenia pracowników muszą być adekwatne do planu budżetowego na dany rok.

(akta kontroli tom I str. 287- 289; tom III str. 259-260)

## 1.2. Środki finansowe na funkcjonowanie Inspektoratu

Opis stanu  
faktycznego

Plan wydatków Inspektoratu (po zmianach) oraz jego wykonanie kształtowały się następująco w roku:

- 2015 - plan pierwotny: 4 846,2 tys. zł, plan po zmianach: 6 978,2 tys. zł, wykonanie wydatków: 6 978,1 tys. zł, co stanowiło 100% planu wydatków;
- 2016 – plan pierwotny: 4 348,0 tys. zł, plan po zmianach: 7 406,2 tys. zł, wykonanie wydatków: 7 354,1 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu wydatków;
- 2017 – plan pierwotny 4 375,0 tys. zł, plan po zm. 7 900,0 tys. zł, wykonanie wydatków 7 396,6 tys. zł, co stanowiło 93,6% planu wydatków;
- 2018 r. I półrocze – plan pierwotny: 4 375,0 tys. zł, plan po zmianach: 7 218,1 tys. zł, wykonanie: 3 617,5 tys. zł, co stanowiło 50,1% planu wydatków.

Źródłami finansowania ww. wydatków Inspektoratu były środki budżetu państwa w kwocie 15 867,3 tys. zł, co stanowiło 62,6% wydatków poniesionych przez Inspektorat ogółem w tym okresie - 25 346,3 tys. zł, oraz środki m.st. Warszawy w kwocie 9 479,0 tys. zł, co stanowiło 37,4% wydatków ogółem w tym okresie. W kolejnych latach udział procentowy ww. źródeł w finansowaniu wydatków Inspektoratu kształtował się następująco: 2015 r. - środki budżetu państwa - 58,5%, środki m.st. Warszawy - 41,5%; 2016 r. - środki budżetu państwa - 64,3%, środki m.st. Warszawy - 35,7%; 2017 r. - środki budżetu państwa - 60,8%; środki m.st. Warszawy - 39,2%; I półrocze 2018 r. - środki budżetu państwa - 70,7%, środki m.st. Warszawy - 29,3%.

Struktura wydatków poniesionych przez Inspektorat w badanym okresie kształtowała się następująco: wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń -

17 285,1 tys. zł<sup>12</sup> (68,2% wydatków ogółem); wynagrodzenia bezosobowe - 855,1 tys. zł<sup>13</sup> (3,4%); wydatki rzeczowe - 7 187,6 tys. zł<sup>14</sup> (28,3%); wydatki inwestycyjne - 18,6 tys. zł<sup>15</sup> (0,1%).

(akta kontroli tom I str. 284, 288, 292-323; tom III str. 379-389)

Powiatowy Inspektor co roku zwracał się do Wojewody Mazowieckiego oraz Prezydenta m.st. Warszawy z prośbą o przyznanie dodatkowych środków na działalność Inspektoratu wskazując, że przyznane na ten cel środki (głównie w zakresie środków na wynagrodzenia i wydatki rzeczowe) były niewystarczające. Wysokość kwot dodatkowego dofinansowania wnioskowanych przez Powiatowego Inspektora oraz kwot przyznanych w poszczególnych latach kształtowała się następująco:

- 2015 r. - skierował cztery wnioski na łączną kwotę 3 653,0 tys. zł, a otrzymał dodatkowe dofinansowanie w kwocie 2 132,0 tys. zł (401,2 tys. zł - od Wojewody oraz 1 730,8 tys. zł - od Prezydenta m.st. Warszawy);
- 2016 r. - skierował cztery wnioski na łączną kwotę 5 394,1 tys. zł, a otrzymał dodatkowe dofinansowanie w kwocie 3 058,2 tys. zł (428,2 tys. zł - od Wojewody oraz 2 630,0 tys. zł - od Prezydenta m.st. Warszawy);
- 2017 r. - skierował cztery wnioski na łączną kwotę 6 147,0 tys. zł, a otrzymał dodatkowe dofinansowanie w kwocie 3 525,0 tys. zł (120,8 tys. zł - od Wojewody oraz 3 404,2 tys. zł - od Prezydenta m.st. Warszawy);
- 2018 r. I półrocze - skierował pięć wniosków na łączną kwotę 5 453,1,0 tys. zł, a otrzymał dodatkowe dofinansowanie w kwocie 2 843,1 tys. zł (163,1 tys. zł - od Wojewody oraz 2 680,0 tys. zł - od Prezydenta m.st. Warszawy).

(akta kontroli tom I str. 169-241, 284; tom III str. 281-284, 379-382, 387-389)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

#### Ocena częściowa

W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor podejmował działania na rzecz zapewnienia organizacji Inspektoratu adekwatnej do zadań i ustawowych obowiązków. Zatrudniał osoby posiadające wykształcenie adekwatne do wykonywanych obowiązków. O potrzebach Inspektoratu w zakresie zatrudnienia oraz wyposażenia informował Wojewodę Mazowieckiego i Prezydenta m.st. Warszawy, składając wnioski o przyznanie dodatkowych środków na ten cel. Inspektorat posiadał sprzęt i wyposażenie adekwatne do wykonywanych zadań, ale nie posiadał systemu elektronicznego obiegu dokumentów oraz repozytorium dokumentów, stąd posiadany system informatyczny nie zapewniał możliwości elektronicznego monitorowania stanu prowadzonych postępowań administracyjnych.

#### OBSZAR 2

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Postępowania po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

### 2.1 Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach

W Inspektoracie prowadzono rejestry skarg i wniosków w programie Excel. Zgodnie z *Jednolitym rzeczowym wykazem akt dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Warszawie*<sup>16</sup> rejestrowano je w 4 odrębnych plikach o sygnaturach - 050/R - wyjaśnienia, interpretacje, opinie oraz akty prawne dotyczące: skarg,

<sup>12</sup> Wysokość wydatków Inspektoratu na wynagrodzenia osobowe i pochodne od wynagrodzeń w poszczególnych latach badanego okresu kształtowała się następująco: 2015 r. - 4 727,8 tys. zł; 2016 r. - 4 971,5 tys. zł; 2017 r. - 5 006,3 tys. zł; 2018 r. I półrocze - 2 579,5 tys. zł.

<sup>13</sup> Wysokość wydatków Inspektoratu na wynagrodzenia bezosobowe w poszczególnych latach badanego okresu kształtowała się następująco: 2015 r. - 220,1 tys. zł; 2016 r. - 229,7 tys. zł; 2017 r. - 277,9 tys. zł; 2018 r. I półrocze - 127,4 tys. zł.

<sup>14</sup> Wysokość wydatków rzeczowych Inspektoratu w poszczególnych latach badanego okresu kształtowała się następująco: 2015 r. - 2 030,3 tys. zł; 2016 r. - 2 134,3 tys. zł; 2017 r. - 2 112,4 tys. zł; 2018 r. I półrocze - 910,6 tys. zł.

<sup>15</sup> Całość tych wydatków poniesiona została w 2016 r.

<sup>16</sup> Wprowadzony zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 15/2012 z dnia 31 grudnia 2012 r., ze zm.

wniosków, petycji, postulatów, inicjatyw i interpelacji; 051/R – skargi i wnioski załatwiane bezpośrednio w PINB; 052/R – skargi i wnioski przekazywane do załatwienia według ich właściwości oraz 054/R – interpelacje i zapytania (w tym posłów senatorów i radnych). W prowadzonych w tym zakresie rejestrach odnotowywano datę wniosku lub skargi oraz datę ich wpływu do Inspektoratu, autora skargi lub wniosku, adres obiektu (inwestycji), którego dotyczyła skarga, temat sprawy, datę udzielonej odpowiedzi, odpowiedź organu nadrzędnego (jeżeli była). Powyższy sposób ewidencjonowania skarg i wniosków spełniał wymogi art. 254 kpa, gdyż umożliwiał kontrolę przebiegu i terminów załatwienia poszczególnych skarg lub wniosków.

(akta kontroli tom II str. 22-78)

Organizację przyjmowania, ewidencjonowania i rozpatrywania skarg określono w Regulaminie Organizacyjnym. Wskazano w nim m.in., że Oddział Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej przyjmuje i koordynuje rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu, w tym m.in., prowadzi rejestr skarg i wniosków, czuwa nad terminowym rozpatrywaniem i udzielaniem odpowiedzi przez właściwe komórki organizacyjne Inspektoratu, udziela niezbędnych informacji o trybie załatwienia określonej sprawy, kieruje obywateli do właściwego Oddziału względnie organizuje ich przyjęcie przez Powiatowego Inspektora.

(akta kontroli tom I str. 27-28, 45-46, 63-64)

W badanym okresie do Inspektoratu przekazano łącznie 1 467 skarg i wniosków (394 - w 2015 r., 537 - w 2016 r., 343 - w 2017 r. i 193 - w I połowie 2018 r.). Wszystkie ww. skargi i wnioski zostały rozpatrzone w terminie jednego miesiąca<sup>17</sup>.

(akta kontroli tom II str. 101)

W wyniku analizy sposobu rozpatrzenia przez Inspektorat wybranych 33 pism o charakterze skarg lub wniosków, które wpłynęły w badanym okresie do tej jednostki stwierdzono m.in., że czynności weryfikacyjne zostały przez PINB podjęte w tych sprawach nie później niż w ciągu 21 dni od daty wpływu pisma, w tym w 24 podjęto je w ciągu 10 dni, a w kolejnych pięciu przypadkach - w okresie od 11 do 15 dni od daty wpłynięcia pisma.

Kontrole w terenie zostały przeprowadzone przez Inspektorat w ww. przypadkach w terminie od jednego do 156 dni od daty wpływu pisma o charakterze skargi lub wniosku, przy czym w siedmiu przypadkach przeprowadzono je po upływie od jednego do 10 dni; w dwóch przypadkach - po upływie od 11 do 20 dni, w sześciu przypadkach - po upływie od 21 dni do jednego miesiąca, w czternastu przypadkach - po upływie od jednego do dwóch miesięcy, w jednym przypadku - po upływie od dwóch do trzech miesięcy, a w pozostałych trzech przypadkach - po upływie trzech miesięcy.

Nie stwierdzono zwłoki we wszczynaniu ww. kontroli. Ich przeprowadzenie poprzedzone było czynnościami weryfikacyjnymi, w ramach których Inspektorat m.in.: występował o wypisy z ewidencji gruntów i budynków, na podstawie których ustalano numer działki, jej położenie i właściciela; zwracał się do organów architektoniczno-budowlanych, administratorów i zarządców nieruchomości o dokumenty i materiały niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. W sytuacji wątpliwości, co do treści skargi lub wniosku oraz statusu ich autorów wzywał Inspektorat do uzupełnienia przekazanych informacji oraz do złożenia wyjaśnień celem wykazania interesu prawnego. Przykładowo w przypadku skargi (PINB.OKiKW.051.94.2016) dotyczącej stanu technicznego przewodów kominowych w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, w przypadku której kontrolę przeprowadzono po upływie 113 dni od

<sup>17</sup> Jako termin rozpatrzenia skargi lub wniosku przyjęto na potrzeby kontroli datę przekazania przez Inspektorat pisma lub innego dokumentu do ich autora, informującego o działaniach podjętych lub planowanych do podjęcia w celu rozpatrzenia skargi lub wniosku.

daty wpływu skargi, stwierdzono, że czynności weryfikacyjne w tej sprawie Inspektorat rozpoczął po trzech dniach. Najpierw wystąpił do skarżącego o uzupełnienie skargi, a następnie zwrócił się do zarządcy ww. budynku (wspólnota mieszkaniowa) o przedłożenie aktualnego protokołu kominiarskiego. Po otrzymaniu tych dokumentów PINB wyznaczył termin kontroli. W przypadku skargi (PINB.OKiKW.051.40.2017) dotyczącej legalności prowadzonej inwestycji, w przypadku której kontrolę przeprowadzono po upływie 156 dni od daty wpływu skargi, stwierdzono, że czynności weryfikacyjne Inspektorat rozpoczął po trzech dniach. Z uwagi na fakt, iż osoba wnosząca skargę nie podała danych inwestora, PINB trzykrotnie występował do Wydziału Architektury i Budownictwa o podanie niezbędnych danych, aby powiadomić inwestora o terminie kontroli. Brak odpowiedzi ze strony ww. organu spowodował opóźnienie w przeprowadzeniu kontroli w terenie. We wszystkich zbadanych sprawach Inspektorat zawiadomił autorów ww. pism o sposobie ich rozpatrzenia nie później niż w ciągu 28 dni od daty wpływu skargi lub wniosku. Przedmiotowe zawiadomienia zawierały informacje wskazane w art. 238 kpa.

(dowód: akta kontroli tom II str. 102-124, 126-129, 135-137)

Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowania Powiatowego Inspektora po przeprowadzeniu kontroli, których wyniki potwierdziły zarzuty podniesione w skargach lub wnioskach. W wyniku analizy dokumentacji ww. próby 33 spraw, stwierdzono, że w 14 przypadkach przeprowadzone przez Inspektora czynności kontrolno-weryfikacyjne wykazały występowanie nieprawidłowości, które dotyczyły m.in., złego stanu technicznego obiektów budowlanych (w tym budynków mieszkalnych) lub ich elementów, samowoli budowlanej, użytkowania budynku niezgodnie z przeznaczeniem. W czterech z tych przypadków inwestorzy bądź zarządzający obiektami nie czekając na decyzje usunęli nieprawidłowości stwierdzone w trakcie kontroli bądź zobowiązali się do ich usunięcia. W pozostałych 10 przypadkach Powiatowy Inspektor w postanowieniach bądź/i decyzjach nałożył na właścicieli/inwestorów określone obowiązki, dotyczące m.in. przedłożenia oceny/ekspertyzy stanu technicznego obiektu, usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego obiektu, rozbiórki obiektu. Wydane w tym zakresie nakazy zostały zrealizowane bądź były w trakcie realizacji (w dwóch przypadkach, w których nie upłynął jeszcze termin ich wykonania). PINB sprawdził wykonanie nakazanych prac na podstawie wyników przeprowadzonych kontroli bądź analizy przesłanej dokumentacji.

(dowód: akta kontroli tom II str. 102-124)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Powiatowy Inspektor prawidłowo zorganizował przyjmowanie, ewidencjonowanie i rozpatrywanie wpływających skarg. Bez zbędnej zwłoki podejmował działania w celu weryfikacji otrzymywanych informacji o nieprawidłowościach dotyczących budowy lub użytkowania 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. Przewlekłe jednak prowadził postępowania egzekucyjne w tym zakresie (jak wynika również z ustaleń kontroli przedstawionych m.in. w pkt 3.3 niniejszego wystąpienia).

OBSZAR 3

### **3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez Inspektorat**

#### **3.1 Plany kontroli prowadzonych przez Inspektorat**

Opis stanu  
faktycznego

W Regulaminie Organizacyjnym Inspektoratu określono, że planowanie pracy powinno uwzględniać zadania wynikające z aktów normatywnych, problemów i zjawisk

wymagających konkretnych działań oraz zamierzeń Wojewódzkiego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wskazano również, że zatwierdzanie planów kontroli należy do wyłącznych kompetencji Inspektora Powiatowego.

(akta kontroli tom I str. 22, 27, 40, 45, 58, 63)

W badanym okresie każdy z Oddziałów Terenowych opracowywał „Harmonogramy kontroli budów i obiektów”, które zawierały szacunkowe dane liczbowe dotyczące przewidywanej liczby planowanych do przeprowadzenia kontroli, na terenie poszczególnych dzielnic m.st. Warszawy ogółem w danym roku oraz w podziale na kontrole: problemowe z wniosków, utrzymania obiektów (planowane do przeprowadzenia samodzielne oraz we współdziałaniu z innymi organami, np. PIP, PSP), dotyczące likwidacji barier dla niepełnosprawnych, obiektów zawierających azbest oraz obiektów oddawanych do użytkowania i obiektów podwyższonego ryzyka. Ponadto w każdym harmonogramie wyszczególnione zostały konkretne obiekty planowane do objęcia kontrolami przez Oddział Terenowy w danym roku (m.in. budynki wielorodzinne, żłobki, przedszkola, szkoły, placówki służby zdrowia, teatry, centra handlowe, budynki użyteczności publicznej), których liczba wahała się w przedziale od 10 do 22.

(akta kontroli tom II str. 3-19)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ujęte w ww. Harmonogramach dane dotyczące liczby i kontroli planowanych do przeprowadzenia w danym roku przez poszczególne Oddziały Terenowe, były danymi szacunkowymi, wynikającymi z doświadczeń z lat poprzednich oraz liczby zatrudnionych w Inspektoracie pracowników terenowych. Wyszczególnione w harmonogramach konkretne obiekty wytypowane zostały losowo, przy uwzględnieniu m.in. następujących kryteriów: potrzeba sprawdzenia jak największej liczby obiektów o różnym przeznaczeniu w celu zapewnienia bezpieczeństwa osób przebywających w tych budynkach; całkowity brak lub nieregularne wpływy do Inspektoratu protokołów, o których mowa w art. 62 *ustawy Prawo budowlane*; sprawdzanie budynków, które nie były do tej pory kontrolowane przez nadzór budowlany. Od 2016 r. w Harmonogramach, uwzględniono kontrole obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, zgodnie z deklaracją zawartą w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, skierowane do Inspektoratu w ramach kontroli nr P/15/107. Powiatowy Inspektor wskazał również, że wybór tych obiektów nie był poprzedzony analizą ryzyka, ponieważ *ustawa Prawo budowlane* nie nakłada na organy nadzoru budowlanego obowiązku sporządzania takiej analizy.

(akta kontroli tom II str. 20-21, 317, 319)

Ww. plany kontroli nie były uzgadniane przez Powiatowego Inspektora z innymi organami, w tym z organami administracji architektoniczno-budowlanej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że Inspektorat nie uzgadniał harmonogramów kontroli z innymi organami, gdyż nie miał takiego obowiązku. Przekazywał natomiast do wydziałów architektury i budownictwa w poszczególnych dzielnicach m.st. Warszawy zawiadomienia o wyznaczeniu terminów kontroli w prowadzonych sprawach.

(akta kontroli tom II str. 317, 319)

W kontrolowanym okresie, PINB przeprowadził ogółem 27 073 kontrole w terenie, w tym: 7 306 - w 2015 r.; 7 447 - w 2016 r.; 8 217 - w 2017 r. oraz 4 103 - w I półroczu 2018 r. Struktura zrealizowanych kontroli kształtowała się następująco, biorąc pod uwagę przyczyny ich przeprowadzenia:

- kontrole planowe: 2015 r., – 55 (co stanowiło 0,75% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym roku); 2016 r. – 54 (0,73%), 2017 r. – 48 (0,58%); I półrocze 2018 r., – 31 (co stanowiło 0,76% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym okresie).

- kontrole doraźne przeprowadzone w wyniku skarg i zgłoszeń urzędów i innych organów: 2015 r., – 6 505 (co stanowiło 89,04% ogółu kontroli przeprowadzonych w tym roku); 2016 r. – 6 560 (88,09%); 2017 r. – 7 366 (89,64%); I półrocze 2018 r. – 3 719 (90,64%).
- kontrole obowiązkowe przeprowadzone w związku z wnioskami o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego: 2015 r. – 746 (10,21%); 2016 r. – 833 (11,19%); 2017 r. – 803 (977%); I półrocze 2018 r. – 353 (8,60%).

Spośród ogółem 27 073 kontroli przeprowadzonych przez Inspektorat w badanym okresie 9 705 (tj. 35,8%) dotyczyło utrzymania obiektów budowlanych a 17 368 (tj. 64,2%) budowy takich obiektów.

Liczba przeprowadzanych kontroli dotyczących użytkowania obiektów budowlanych kształtowała się w poszczególnych latach badanego okresu następująco: 2015 r. – 2 262, z czego 2,4% stanowiły kontrole planowe (55); 2016 r. – 2 513, z czego 2,1% stanowiły kontrole planowe (54); 2017 r. – 3 587, z czego 1,3% stanowiły kontrole planowe (48); I półrocze 2018 r. – 1 343, z czego 2,3% stanowiły kontrole planowe (31). Liczba przeprowadzanych kontroli dotyczących budowy obiektów budowlanych (z uwzględnieniem tzw. kontroli obowiązkowych) kształtowała się w tym okresie następująco: 2015 r. – 5 044; 2016 r. – 4 934; 2017 r. – 4 630; I półrocze 2018 r. – 2 760. Inspektorat nie przeprowadził w badanym okresie ani jednej planowej kontroli dotyczącej budowy obiektu budowlanego.

(akta kontroli tom I str. 285)

Głównym źródłem informacji Inspektoratu o obiektach budowlanych znajdujących się na terenie m.st. Warszawy podlegających okresowym kontrolom, o których mowa w art. 62 *ustawy Prawo budowlane*, były wykazy obiektów budowlanych (tzw. wielkopowierzchniowych), ujęte w ewidencji zawiadomień o okresowych kontrolach takich obiektów, o której mowa art. 84 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy. Ewidencja ta była prowadzona w formie elektronicznej (w programie Excel) odrębnie przez każdy z czterech Oddziałów Terenowych Inspektoratu. Wg stanu na dzień 7 grudnia 2018 r. w ewidencji tej ujęte było 2 491 obiektów.

(akta kontroli tom II str.186-196, 317, 320, 323)

Powiatowy Inspektor, w wyjaśnieniach dotyczących dostępu PINB do baz danych o obiektach budowlanych prowadzonych przez inne organy, wskazał, że Inspektorat otrzymał zgodę Dyrektora Biura Geodezji i Katastru Urzędu m.st. Warszawy na nieodpłatne korzystanie z danych z operatu ewidencji gruntów i budynków. Ponadto dwóch pracowników Inspektoratu ma bezpośredni dostęp do danych zawartych w bazie ewidencji gruntów i budynków, za pośrednictwem systemu *Centralnej Bazy Danych Ewidencji Gruntów, Budynków i Lokali m.st. Warszawy*. Dane zawarte w ww. bazach geodezyjnych były wykorzystywane do ustalania aktualnych właścicieli gruntów, budynków i lokali.

(akta kontroli tom II str.317, 320)

Zgodnie z art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 *ustawy Prawo budowlane*, w Inspektoracie prowadzono ewidencje decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 *ustawy* oraz ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Ewidencje te prowadzone były w formie elektronicznej w programie Estima Kancelaria.

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była wg wzorów stanowiących załączniki do *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 120, poz.1130.

w formie elektronicznej, zamiast w formie księgi w formacie A-4, co było niezgodne z zasadami prowadzenia tej ewidencji określonymi w § 2 ust. 1 i 2 ww. *rozporządzenia* (akta kontroli tom II str.139-155, 167-168, 170-177, 179-185, 317, 320)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przekazywane przez organy administracji architektoniczno-budowlanej dokumenty były wykorzystywane przez PINB w toku prowadzonych postępowań administracyjnych, np. kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym wykorzystywane były podczas kontroli obiektów budowlanych w tym kontroli obowiązkowych.

(akta kontroli tom II str. 320)

Podczas badania próby 40 wpisów do obu ww. ewidencji, stwierdzono, że były one zgodne w zakresie informacji dotyczących daty wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli tom II str. 328)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### **3.2 Kontrole przeprowadzane przez Powiatowy Inspektorat**

#### **3.2.1. Weryfikowanie oraz egzekwowanie od inwestorów obowiązków zgłaszania zamiaru rozpoczęcia robót budowlanych**

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2015-I połowa 2018 r. do Inspektoratu wpłynęło 15 635 zawiadomień inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, o których mowa w art. 41 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane* (5 201 - w 2015 r., 4 274 - w 2016 r., 4 176 - w 2017 r., 1 984 - w I półroczu 2018 r.).

(akta kontroli tom II str. 169)

W wyniku kontroli wybranych losowo 20 ww. zawiadomień z lat 2017-2018 I półrocze stwierdzono m.in., że zostały one złożone w okresie obowiązywania pozwolenia na budowę. We wszystkich przypadkach Inspektorat wyegzekwował od inwestorów przedstawienie całości wymaganej w tym zakresie dokumentacji wskazanej w art. 41 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane* (w trzech przypadkach zawiadomienia zostały uzupełnione na żądanie Inspektoratu).

(akta kontroli tom II str.178, 327)

Inspektorat nie przeprowadzał z własnej inicjatywy kontroli mających na celu sprawdzenie, czy nie nastąpiło faktyczne rozpoczęcie budowy nie nastąpiło przed przesłaniem zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że z uwagi na ogrom działań, które spoczywają na Inspektoracie i skromność środków (w zakresie stanu osobowego i finansowego), a także obszar działania kontrole Inspektorat nie jest w stanie przeprowadzać dodatkowo takich kontroli. Niemniej jednak, w trakcie wszystkich kontroli w zakresie prowadzenia robót budowlanych, inspektorzy sprawdzają, czy inwestor dopełnił obowiązek wynikający z zapisu art. 41 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*.

(akta kontroli tom II str. 287-288)

#### **3.2.2. Przeprowadzanie obowiązkowych kontroli przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie**

Opis stanu  
faktycznego

W latach objętych kontrolą Powiatowy Inspektor wydał 5 307 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (1 539 - w 2015 r., 1 595 - w 2016 r., 1 510 - w 2017 r. oraz 663 - w I półroczu 2018 r.). W 35 przypadkach w ww. okresie Powiatowy Inspektor wydał decyzje o odmowie udzielania zgody na użytkowanie obiektu budowlanego i wdrożył procedurę z art. 51 *ustawy Prawo budowlane*

(w 11 przypadkach decyzje takie wydane zostały w 2015 r., w 10 przypadkach w 2016 r. i 2017 r. oraz w czterech przypadkach - w I półroczu 2018 r.).

(akta kontroli tom II str. 221, -271, 289)

W wyniku analizy dokumentacji 42 postępowań, w których wydane zostały przez Powiatowego Inspektora pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych stwierdzono, że we wszystkich tych sprawach Inspektorat:

- wyegzekwował od inwestorów przedstawienie wszystkich wymaganych dokumentów (sprawdzenia kompletności dokumentacji dokonywane było poprzez wypełnianie check-listy);
- 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*;
- objął kontrolami obowiązkowymi wszystkie wymagane zagadnienia wskazane w art. 59a 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*<sup>19</sup> oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 59d ust. 1a ustawy *Prawo budowlane*.

Ustalono ponadto, że zgodnie z art. 59e ustawy *Prawo budowlane* kontrole obowiązkowe w badanych sprawach przeprowadzili pracownicy Inspektoratu, posiadający uprawnienia budowlane i działający z upoważnienia Powiatowego Inspektora. W wybranej do badania próbie nie zostały stwierdzone nieprawidłowości skutkujące naliczeniem kar określonych w art. 59f ustawy *Prawo budowlane*. Poszczególne sprawy były załatwiane w kolejności wpływu wniosków od inwestorów, a rozstrzygnięcia były właściwie udokumentowane

(akta kontroli tom II str. 222-286, 329)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 3.2.3. Przeprowadzanie postępowań w sprawie samowoli budowlanych

Opis stanu  
faktycznego

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

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że samowole budowlane są wykrywane podczas czynności kontrolnych przeprowadzanych na skutek wniosków (osób fizycznych lub podmiotu albo wystąpienia organu administracji architektoniczno-budowlanej). Jedyny wyjątek stanowią samowolnie postawione nośniki reklamowe. W związku ze stale rosnącą liczbą samowolnych nośników reklamowych, PINB podjął walkę z tym zjawiskiem.

(akta kontroli tom II str. 325)

W badanym okresie Inspektorat wydał ogółem 563 decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego<sup>20</sup> (172 - w 2015 r., 165 - w 2016 r., 161 - w 2017 r. oraz 65 - w I półroczu 2018 r.), z czego do dnia 6 grudnia 2018 r. zrealizowanych zostało ogółem 362 decyzji, tj. 64,3%. Spośród ww. decyzji:

<sup>19</sup> Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

<sup>20</sup> Liczba decyzji o nakazie rozbiórki w latach 2015-2018, wydanych na podstawie art. 48 ust 1., art. 49b ust.1, art. 50, art. 67 ustawy *Prawo budowlane*..



- 191 (tj. 33,9%) wydanych zostało na podstawie art. 48 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* (62 – w 2015 r., 46 – w 2016 r. 71 – w 2017 r. i 22 – w I półroczu 2018 r.), z czego zrealizowanych zostało 117 decyzji (tj. 61,2%);
- 107 (tj. 19,0%) wydanych zostało na podstawie art. 49b ust. 1 *ustawy Prawo budowlane* (32 – w 2015 r., 43 – w 2016 r., 24 – w 2017 r. i 8 – w I półroczu 2018 r.), z czego zrealizowanych zostało 76 decyzji (tj. 71,0%);
- 106 (tj. 18,9%) wydanych zostało na podstawie art. 50a lub art. 51 *ustawy Prawo budowlane* (36 – w 2015 r., 37 – w 2016 r., 24 – w 2017 r. i 9 – w I półroczu 2018 r.), z czego zrealizowanych zostało 69 decyzji (tj. 65,1%).

(akta kontroli tom II str. 293-295)

W wyniku badania próby wydanych w badanym okresie przez Powiatowego Inspektora 41 postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane* ustalono, że we wszystkich tych przypadkach w ww. postanowieniach nałożono na inwestorów obowiązek przedstawienia w określonym terminie dokumentów wskazanych art. 48 ust. 3 *ustawy Prawo budowlane*. W sześciu przypadkach, w których inwestorzy przedstawili wymaganą dokumentację, Inspektorat zgodnie z art. 49 ust. 1 ww. ustawy, naliczył inwestorom odpowiednią do rodzaju obiektu opłatę legalizacyjną (w wysokości od 25 do 100 tys. zł). W pięciu przypadkach, w których ww. opłata została uiszczona Powiatowy Inspektor wydał decyzje, o których mowa w art. 49 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*, o zatwierdzeniu projektu budowlanego (we wszystkich tych przypadkach budowa obiektów była już zakończona), nakładając na inwestorów obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W jednym przypadku opłata legalizacyjna została przez Wojewodę Mazowieckiego rozłożona na 10 lat. Spośród pozostałych 35 spraw, w 28 przypadkach - Powiatowy Inspektor wydał nakaz rozbiórki obiektu na podstawie art. 48 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, w czterech przypadkach inwestorzy dokonali rozbiórki obiektu nie czekając na wydanie nakazu rozbiórki, w trzech przypadkach do czasu kontroli tego zagadnienia nie upłynął jeszcze wyznaczony w postanowieniu termin na przedstawienie dokumentacji. Spośród 28 spraw, w których Powiatowy Inspektor wydał decyzje o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego, w 20 przypadkach zostały one wykonane, co zostało przez Inspektorat sprawdzone, w pięciu przypadkach, w których inwestorzy nie wywiązali się z obowiązku rozbiórki, Powiatowy Inspektor wszczął postępowania egzekucyjne w tym zakresie. W jednym przypadku Inspektorat zawiadomił w dniu 13 listopada 2018 r. właściciela samowolnie wybudowanej wiaty, że w dniu 9 stycznia 2019 r. zostaną przeprowadzone oględziny celem sprawdzenia wykonania rozbiórki ww. obiektu. Ponadto w jednym przypadku Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wstrzymał wykonanie nakazu rozbiórki, a w kolejnym sprawa jest w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym.

(akta kontroli tom II str. 296-330)

#### **3.2.4. Przeprowadzanie kontroli i postępowań w zakresie stanu technicznego obiektów budowlanych**

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

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że w Inspektoracie nie opracowywano odrębnych planów kontroli ukierunkowanych na technologię budowy budynków. W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych przeprowadzane były czynności kontrolne także w obiektach wybudowanych w tzw. starej technologii oraz z wielkiej płyty. Nie prowadzono jednak odrębnej ewidencji takich kontroli.

(akta kontroli tom III str. 285, 287)

W badanym okresie, w związku ze stwierdzeniem niewłaściwego stanu technicznego obiektów budowlanych, Powiatowy Inspektor wydał ogółem 205 postanowień na podstawie art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane oraz 886 decyzji na podstawie art. 66 ust. 1 tej ustawy *Prawo budowlane*. W poszczególnych latach badanego okresu liczba wydanych postanowień i decyzji w tym zakresie kształtowała się następująco: 2015 r. - 53 postanowienia i 164 decyzje; 2016 r. - 69 postanowień i 303 decyzje; 2017 r. - 54 postanowienia i 284 decyzje; I półrocze 2018 r. – 29 postanowień i 135 decyzji.

(akta kontroli tom III str. 288)

W wyniku kontroli 29 postanowień i/lub decyzji wydanych w badanym okresie przez Powiatowego Inspektora, na podstawie art. 62 ust. 3 oraz art. 66 ust. 1 i 1a ustawy *Prawo budowlane*, po przeprowadzonych kontrolach dotyczących stanu technicznego budynków mieszkalnych wielorodzinnych, stwierdzono m.in., że:

- w dwóch przypadkach decyzje wydane w tym zakresie zostały uchylone przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego;
- w 24 przypadkach nakazane w decyzjach czynności zostały wykonane, z czego w 22 przypadkach Inspektorat zweryfikował ten fakt w ramach przeprowadzonych kontroli, a w pozostałych dwóch przypadkach zobowiązani złożyli do Inspektoratu dokumentację potwierdzającą wykonanie nakazanych prac (np. kopię protokołu powykonawczego);
- w trzech przypadkach do czasu kontroli NIK (tj. 4 grudnia 2018 r.) nie upłynął termin wykonania obowiązków nałożonych w decyzjach.

Wszczęcie przez Inspektorat kontroli w ww. sprawach wynikało z faktu brak przekazania do PINB protokołów z kontroli okresowych na zasadach określonych w art. 70 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*.

(akta kontroli tom III str. 289, 358-376)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 3.3 Postępowania egzekucyjne

Opis stanu  
faktycznego

1) Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym prowadzenie postępowań egzekucyjnych należało do zadań Oddziału Egzekucji. W Inspektoracie nie wprowadzono żadnych procedur wewnętrznych w sprawie organizacji prowadzenia postępowania egzekucyjnego.

(akta kontroli tom I str. 24, 42, 60)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że sposób prowadzenia postępowania egzekucyjnego wynika wprost z ustawy o postępowaniu egzekucyjnym, Umocowania osób właściwych dla prowadzenia postępowań egzekucyjnych w imieniu Powiatowego Inspektora wynikają z zakresu obowiązków służbowych pracowników Oddziału Egzekucji.

(akta kontroli tom I str. 359)

W latach 2015-2018 I półrocze Powiatowy Inspektor wszczął łącznie 742 postępowania egzekucyjne w celu doprowadzenia do wykonania wydanych nakazów (odpowiednio w roku: 2015 - 154, 2016 - 211, 2017 - 246, 2018 I półrocze - 131), z czego zakończonych zostało 428 (tj. 57,7%), w związku z wykonaniem obowiązków przez zobowiązanego bądź z uwagi na uchylenie lub stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej na zobowiązanego obowiązek wykonania określonych czynności.

W ww. okresie Powiatowy Inspektor wystawił 225 postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego w formie grzywny w celu przymuszenia oraz 94 postanowienia o środku egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego.

(akta kontroli tom I str. 218, 360-262)

Inspektorat nie prowadził analiz dotyczących skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że w jego ocenie prowadzenie takich analiz nie wpłynęłoby w żaden sposób na podniesienie skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Wskazał ponadto m.in., że grzywna w celu przymuszenia prezentuje relatywnie wysoką skuteczność egzekucyjną, zwłaszcza, że poparta jest zagrożeniem, a następnie skuteczną egzekucją rzecznej grzywny przez naczelników urzędów skarbowych. Zastosowanie środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego gwarantuje wykonanie obowiązku w całości, jednak przystąpienie do wyłonienia wykonawcy zastępczego uzależnione jest od pozyskania od zobowiązanego środków pieniężnych na ten cel, jak również wyłonienia oferentów zainteresowanych wykonaniem konkretnych robót budowlanych w trybie przymusu administracyjnego, niejednokrotnie w asyście Policji oraz w niesprzyjających do tego warunkach.

(akta kontroli tom I str. 360-363; tom III str. 319)

W wyniku kontroli dokumentacji 40 postępowań egzekucyjnych wszczętych w badanym okresie, w tym 20 zakończonych oraz 20 niezakończonych do końca I półrocza 2018 r. ustalono m.in., że we wszystkich ww. przypadkach zgodnie z art. 15 §1 *ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*<sup>21</sup> przed wystawieniem tytułów wykonawczych, przesłał zobowiązanym pisemne 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*<sup>22</sup>.

Stwierdzono, że w 24 przypadkach czynności nakazane w decyzjach wydanych w ww. sprawach zostały wykonane do dnia 22 listopada 2018 r. (w tym w dwóch przypadkach w takim zakresie, w jakim okazało się to możliwe pod względem technicznym), z czego:

- w 15 przypadkach zobowiązani wykonali je dobrowolnie, bez stosowania przez Inspektorat środków egzekucyjnych;
- w sześciu przypadkach zobowiązani wykonali je dopiero po zastosowaniu przez Inspektorat środka egzekucyjnego w formie grzywny w celu przymuszenia;
- w trzech przypadkach czynności te wykonane zostały w ramach zastosowanego przez Inspektorat środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego.

Ponadto w dwóch przypadkach prowadzone przez Inspektorat postępowania egzekucyjne zostały umorzone, w pierwszym przypadku na podstawie art. 34 § 4 i art. 59 § 1 ust. 5 wobec uchylenia podstawy prawnej wykonania obowiązku przez WSA oraz w drugim – na podstawie art. 59 § 1 pkt. 5 upe wobec niewykonalności technicznej rozbiórki niektórych elementów obiektu.

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229, 288-316)

Tytuły wykonawcze w ww. sprawach wystawione zostały po upływie:

- od 97 do 8 787 dni od daty do której powinien zostać wykonany przez zobowiązanych obowiązek zgodnie z decyzjami Powiatowego Inspektora (w tym w 16 przypadkach wystawiono je w ciągu 200 dni od tej daty, w 10 przypadkach po upływie od 200 do 500 dni, w sześciu przypadkach po upływie od 500 do 1 000 dni, w pięciu przypadkach po upływie od 1000 do 2000 dni, a w trzech przypadkach<sup>23</sup> po upływie 2000 dni).
- od 20 do 8439 dni od daty doręczenia zobowiązanym upomnienia (w tym w 23 przypadkach wystawiono je w ciągu 100 dni od tej daty, w sześciu

<sup>21</sup> DZ. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm. dalej także ustawa o postępowaniu egzekucyjnym lub upe.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 850.

<sup>23</sup> Sprawy nr: 129.2014 (8787 dni); 67.2016 (3632 dni); EN/495/11 (2250 dni).

przypadkach po upływie od 100 do 200 dni, w siedmiu przypadkach po upływie od 200 do 500 dni, w dwóch przypadkach<sup>24</sup> po upływie od 500 do 1000 dni oraz w dwóch przypadkach<sup>25</sup> po upływie 1 000 dni).

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229)

W 18 przypadkach Powiatowy Inspektor w ww. sprawach zastosował środek egzekucyjny w formie grzywny w celu przymuszenia (co stanowi 45,0% ogółu spraw), który jak wynika z ww. danych w sześciu przypadkach okazał się skuteczny. Po zastosowaniu tego środka egzekucyjnego i bezskutecznej egzekucji w pięciu przypadkach Powiatowy Inspektor skierował do właściwych miejscowo naczelników urzędów skarbowych tytuły wykonawcze do egzekucji należności pieniężnych.

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229, 288-316, 330-336)

Powiatowy Inspektor wskazał m.in. na następujące przyczyny nie skierowania w części przypadków do naczelników urzędów skarbowych tytułów wykonawczych do egzekucji należności pieniężnych wynikających z zastosowania grzywny w celu przymuszenia:

- z ustaleń Inspektoratu wynikało, że zobowiązani podejmowali działania na rzecz wykonania obowiązków;
- postanowienia w sprawie zastosowania tego środka egzekucyjnego wydane zostały w II połowie 2018 r., co powoduje, że przed podjęciem kolejnych działań zasadne będzie przeprowadzenie oględzin w celu sprawdzenia, czy zobowiązani wykonali obowiązek.

(akta kontroli tom III str. 303-306)

Postanowienia w sprawie nałożenia grzywien w celu przymuszenia wystawione zostały (w 18 przypadkach), po upływie: od 37 dni od 794 dni od daty doręczenia zobowiązanym tytułów wykonawczych (w tym w 4 przypadkach wystawiono je w ciągu 50 dni od tej daty, w czterech przypadkach po upływie od 50 do 100 dni, w pięciu przypadkach po upływie od 100 do 200 dni, w trzech przypadkach<sup>26</sup> po upływie od 200 do 300 dni oraz w dwóch przypadkach<sup>27</sup> po upływie 300 dni).

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że postępowanie egzekucyjne nie podlega zasadzie określonej w art. 12 kpa (zasada szybkości postępowania). Czas trwania postępowania egzekucyjnego, w tym szybkość podejmowania czynności egzekucyjnych w stosunku do zobowiązanego przy uwzględnieniu interesu publicznego uzależnione jest od zaistnienia okoliczności faktycznych, prawnych, formalnych oraz stopnia ich skomplikowania. Z praktyki orzeczniczej Oddziału Egzekucji wynika, że w przypadku stosowania środka przymusu pod uwagę winny zostać również realne możliwości organizacyjne logistyczne zobowiązanego (całkowicie odmienne przypadku osób fizycznych oraz podmiotów prawnych), aby zastosowany środek egzekucyjny przyniósł oczekiwany skutek w postaci wykonania nakazu, nie zaś działał na zobowiązanego dezorganizująco i zubożająco. W świetle upe rolę Oddziału Egzekucyjnego jest takie oddziaływanie na zobowiązanego, które umożliwi samodzielne doprowadzenie do całkowitego wykonania obowiązku, bez konieczności bezcelowego stosowania przez organ środków egzekucyjnych przewidzianych w ustawie. Odnosząc się, do poszczególnych przypadków zwłoki w wystawianiu postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia w sprawach, w których postanowienia te wydane zostały po upływie 200 dni Powiatowy Inspektor wskazał na następujące przyczyny tej sytuacji:

<sup>24</sup> Sprawy nr: 136.2015 (603 dni); 6.2018 (513 dni).

<sup>25</sup> Sprawy nr: 129.2014 (8439 dni); 67/2016 (1924 dni)).

<sup>26</sup> Sprawy nr: 134.2015 (283 dni); EN/495/11 (216 dni).

<sup>27</sup> Sprawy nr: 24.2016 (794 dni); 196/2015 (438 dni)).

- sprawa 134.2015 – fakt, że z oględzin przeprowadzonych przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego wynikało, że zobowiązany wykonał część nałożonych na niego obowiązków;
- sprawa 196/2015 – złożenie przez zobowiązanego skargi kasacyjnej do NSA (w efekcie której Sąd uchylił decyzję nakładającą obowiązek);
- sprawa 24/2016 – złożenie przez zobowiązanego zarzutów do wszczętego postępowania egzekucyjnego oraz wstrzymanie przez WSA wykonania decyzji MWINB utrzymującej w mocy decyzję nakładającą obowiązek;
- sprawa EN/495/11 – fakt, że po dostarczeniu zobowiązanemu tytułu wykonawczego nie udało się Inspektoratowi przeprowadzić oględzin w celu sprawdzenia, czy obowiązek został wykonany (ze względu na nieobecność zobowiązanego i brak dostępu do przedmiotu sprawy). Postanowienie o zastosowaniu grzywny w celu przymuszenia wydane zostało dopiero po przeprowadzeniu kolejnych oględzin (których termin wyznaczono po upływie dwóch i pół miesiąca po dacie wcześniejszych nieudanych oględzin).

(akta kontroli tom III str. 288-306)

W siedmiu przypadkach w ww. sprawach Powiatowy Inspektor wydał postanowienia o zastosowaniu kolejnego środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego, który to środek w trzech przypadkach został przez Inspektorat w praktyce zastosowany do dnia 22 listopada 2018 r. Przyczynami nie zastosowania tego środków w pozostałych przypadkach, w których wydane zostały postanowienia w tej sprawie były następujące okoliczności: wykonanie przez zobowiązanego obowiązku; brak środków pieniężnych na ten cel, w związku z niewyegzekwowaniem przez Naczelnika Urzędu Skarbowego zaliczki od zobowiązanego na poczet wykonania zastępczego; działania zobowiązanej na rzecz podważenia obowiązującego rozstrzygnięcia; wstrzymanie postępowania w związku niezakończonym postępowaniem sądowym w sprawie wydanej decyzji. Ustalono, że spośród 14 postępowań egzekucyjnych niezakończonych do końca niniejszej kontroli, w pięciu przypadkach Powiatowy Inspektor nie zastosował wobec zobowiązanych żadnych środków egzekucyjnych. Dotyczyło to następujących spraw o nr: 47.2015 - tytuł wykonawczy doręczono 14 maja 2015 r.; 7.2017 - tytuł wykonawczy doręczono 2 lutego 2017 r.; 208.2016 – tytuł wykonawczy doręczono 9 marca 2017 r.; 230.2017 - tytuł wykonawczy doręczono 5 stycznia 2018 r.; 24.2018 – tytuł wykonawczy doręczono 12 marca 2018 r.

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229, 288-316)

Powiatowy Inspektor wskazał, że na następujące przyczyny nie zastosowania środków egzekucyjnych w tych sprawach:

- sprawy nr 47.2015 i 208.2016 – przyczyną był fakt prowadzenia postępowań cywilnych w sprawie ustalenia właścicieli nieruchomości, których dotyczyły decyzje;
- sprawy nr 230.2017 i 24.2018 - przyczyną była konieczność wykwaterowania lokatorów z budynków przez Wydział Zasobów Lokalowych Urzędu Miasta;
- sprawa nr 7.2017 – przyczyną był brak posiadania środków pieniężnych przez zobowiązaną w powiązaniu z dużym zakresem nałożonych na nią obowiązków.

(akta kontroli tom III str. 322-336)

Ustalono, że w przypadku trzech postępowań egzekucyjnych niezakończonych do końca niniejszej kontroli, Powiatowy Inspektor po zastosowaniu grzywny w celu przymuszenia nie zastosował wobec zobowiązanych kolejnego środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego. We wszystkich przypadkach dotyczyło to spraw, w który postanowienia o zastosowaniu grzywny wystawione zostały w II poł. 2018 r.

(akta kontroli tom III str. 74-82, 219-229, 288-316)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Powiatowy Inspektor prawidłowo wywiązywał się z zadań dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Egzekwował od inwestorów składających wnioski o pozwolenie na użytkowanie przedstawianie wymaganych dokumentów. Przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę przeprowadzał kontrole obowiązkowe z zachowaniem ustawowych terminów. Planował i przeprowadzał kontrole dotyczące prawidłowości budowy i utrzymania obiektów budowlanych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości podejmował działania na rzecz ich usunięcia przez zobowiązanych, w tym w ramach postępowań egzekucyjnych.

#### IV. Wniosek

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

#### 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.

Warszawa, dnia 31 grudnia 2018 r.

Kontrolerzy:  
Jerzy Tchórzewski  
główny specjalista k.p.  
/.../

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie  
/.../

Elżbieta Grzędzińska  
główny specjalista k.p.  
/.../

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

.....  
podpis

Na podstawie art. 35c ust. 1 ustawy o NIK w powyższym tekście dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej poprzez zastąpienie użytego w ocenie częściowej na str. 22, zdanie trzecie (wiersz czwarty od góry) zwrotu „pozwolenia na budowę” zwrotem „pozwolenia na użytkowanie”.

11.03.2019 r.  
data

.....  
podpis