



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-07-02/2012

P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/12/079 Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

1. Grażyna Błaszyk, główny specjalista kontroli państwowej
upoważnienie do kontroli nr 83106 z dnia 20 sierpnia 2012 r.;
2. Jakub Mucha, starszy inspektor kontroli państwowej
upoważnienie do kontroli nr 83112 z dnia 12 września 2012 r.

dowód: akta kontroli str. 1-4

Jednostka kontrolowana

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia, pl. Solidarności 1/3/5, 53-661 Wrocław (Inspektorat).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Marek Adamowicz, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (PINB lub Dyrektor Inspektoratu)

dowód: akta kontroli str. 5

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia w zakresie realizacji zadań związanych z nadzorem budowlanym w okresie 2009-2012 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

W uzasadnieniu oceny ogólnej Najwyższa Izba Kontroli wskazuje na wywiązywanie się PINB z zadań nałożonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.), zwanej dalej prawem budowlanym, w zakresie: [1] prawidłowej organizacji Inspektoratu z wyjątkiem zapewnienia pełnej obsady etatowej pracowników merytorycznych z przyczyn niezależnych od Inspektoratu, [2] rzetelnego przeprowadzaniu kontroli sprawdzających w następstwie wydanych decyzji administracyjnych i postanowień, [3] terminowego przeprowadzania kontroli obowiązkowych i wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, [4] rzetelnego przeprowadzania postępowań w przypadku wystąpienia katastrofy budowlanej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nieprawidłowości ujawnione w wyniku kontroli polegające głównie na: [1] nieterminowym załatwianiu skarg i prowadzonych postępowań administracyjnych, [2] niepełnej realizacji kontroli planowych, [3] nieprawidłowej rejestracji wpływających skarg, a w konsekwencji niewłaściwego ich rozpatrywania, [4] wyrażaniu zgody na dodatkową pracę pracownikom Inspektoratu prowadzącym postępowania administracyjne i kontrole obiektów budowlanych na obszarze działalności Inspektoratu, co nie gwarantowało zapewnienia zasady

bezstronności członka korpusu służby cywilnej wymaganej art. 76 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. Nr 227, poz.1505 ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

A. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe inspektoratu

1. Dostosowanie organizacyjne (strukturalne) Inspektoratu do realizacji zadań

1.1. Struktura organizacyjna.

*Opis stanu
faktycznego*

Obowiązujący w Inspektoracie Regulamin Organizacyjny, obejmował swoim zakresem wszystkie ustawowe zadania określone w art. 83 prawa budowlanego realizowane przez PINB w kontrolowanym okresie. Nie osiągnięto przy tym docelowego poziomu zatrudnienia, w szczególności w komórkach merytorycznych, zajmujących się m.in. kontrolą obiektów budowlanych i budów. Opracowane w Inspektoracie szacunki wskazują, że w grupie pracowników merytorycznych niezbędne jest zatrudnienie 15 osób, w tym 13 inspektorów nadzoru budowlanego w Wydziale Inspekcyjno-Kontrolnym (11 osób) i Wydziale Pozwoleń na Użytkowanie (2 osoby) oraz 2 pracowników w Wydziale Prawno-Administracyjnym w zakresie wykonywania egzekucji administracyjnej i orzecznictwa administracyjnego. Według oceny PINB przyczyną niezrealizowania wymaganego stanu zatrudnienia jest ograniczony budżet i zamrożenie wydatków w administracji.

*Ustalone
nieprawidłowości.*

W działalności PINB w zakresie przygotowania organizacyjnego Inspektoratu nie stwierdzono nieprawidłowości, z wyjątkiem niezapewnienia pełnej wymaganej obsady etatowej pracowników merytorycznych z przyczyn niezależnych od PINB.

dowody: akta kontroli str. 6-22 – kserokopia Regulaminu Organizacyjnego, akta kontroli str. 23 - wyjaśnienie PINB z dnia 29 sierpnia 2012 r.

1.2. Zatrudnienie w Inspektoracie

*Opis stanu
faktycznego*

W kontrolowanym okresie średnia liczba pracowników zatrudnionych w Inspektoracie utrzymywała się na podobnym poziomie 33 pracowników (w 2009 r. – 32, w I półroczu 2012 r. – 33). Stan zatrudnienia w Inspektoracie był stabilny, a możliwe do zaplanowania etaty były obsadzone pracownikami spełniającymi ustalone wymagania. Pracownicy merytoryczni posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz wymagane kwalifikacje, w większości wykształcenie politechniczne o specjalności inżynieria budowlana.

W badanym okresie liczba pracowników merytorycznych zajmujących się zadaniami określonymi w art. 83 ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. prawa budowlanego tj. m.in. kontrolą budów i obiektów budowlanych, wynosiła średnio 28 osób. W 2009 r. i w I półroczu 2012 r. zatrudnionych było 29 pracowników merytorycznych. Nie osiągnięto przy tym planowanych wskaźników zatrudnienia w tej grupie pracowników i tak od 2009 r. do zakończenia kontroli w październiku 2012 r. nieobsadzonych pozostawało 5 etatów.

Ustalenia kontroli wskazują, iż niepełny stan zatrudnienia wśród pracowników merytorycznych wpłynął na stan realizacji zadań. Z łącznej liczby 4.714 spraw realizowanych w kontrolowanym okresie przez Wydział Inspekcyjno-Kontrolny zakończono w terminie 2.035 (43,2% ogółu spraw), a 2.679 pozostało niezakończonych. Problemy związane z zatrudnieniem wymaganej liczby pracowników występują

w Inspektoracie od lat, co powoduje, że pogłębiają się zaległości w terminowym załatwianiu spraw. Przy czym obsada etatów została zrealizowana w 94 %, a środki finansowe na płace zostały w badanym okresie wykorzystane corocznie w 100%.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego w Inspektoracie w 2012 r. (I półrocze) wynosiło 4.370 zł i w porównaniu do 2009 r. było wyższe o 520 zł tj. o 13,5%. Średnie wynagrodzenie w Inspektoracie było przy tym wyższe o 745 zł w porównaniu do przeciętnego wynagrodzenia brutto w sektorze przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim za 2012 r. (3.625 zł).

dowody: akta kontroli str. 26 - stan osobowy pracowników pinb, akta kontroli str. 27-34 - notatka służbowa - kwalifikacje pracowników merytorycznych, akta kontroli str. 35 - zatrudnienie w pinb, akta kontroli str. 40 - informacja o średniej płacy w województwie, akta kontroli str. 23 i 36 - wyjaśnienia Dyrektora Inspektoratu z dnia 29 sierpnia i 6 września 2012 r.

W kontrolowanym okresie Marek Adamowicz - PINB wyrażał zgodę dla pracowników na podjęcie dodatkowej pracy, w tym na obszarze działania Inspektoratu. Taką zgodę uzyskało 11 osób, z tego 6 osób to pracownicy merytoryczni Inspektoratu, wykonujący zadania określone w art. 83 ust.1 prawa budowlanego (m.in. kontrola budów i obiektów budowlanych). W pismach wyrażających zgodę na dodatkowe zatrudnienie zastrzeżono, że w przypadku przydzielenia spraw administracyjnych, w których stroną jest zleceniodawca, pracownik jest zobowiązany do zgłoszenia tego faktu przełożonym, w celu zastosowania wyłączenia pracownika. Takie wyłączenie zastosowano jedynie w przypadku udzielonej zgody dla Zastępcy PINB – wyłączony został jego udział przy realizacji obiektów znajdujących się na terenie Wrocławia, podlegających właściwości administracji architektoniczno- budowlanej Miasta Wrocławia.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Wykonywanie dodatkowej pracy przez pracowników merytorycznych Inspektoratu związanej z nadzorowaniem budów i projektowaniem obiektów budowlanych na obszarze działania Inspektoratu mogło godzić w bezstronność i rzetelność postępowania w sprawach prowadzonych przez PINB.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, iż wprawdzie z pisma Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (DWINB) nie wynikał wprost zakaz wyrażania zgody na dodatkową pracę wykonywaną na obszarze działania Inspektoratu, niemniej organ nadrzędny poinformował PINB, że zgoda na podjęcie dodatkowego zatrudnienia winna wypełniać wszelkie rygory przepisów ustawy o służbie cywilnej. Zgodnie z art. 76 ust.1 pkt 4 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, członek korpusu służby cywilnej jest obowiązany do bezstronnej realizacji powierzonych zadań. Zdaniem NIK wymóg ten może być rzetelnie spełniony jedynie wówczas, gdy dodatkowe zajęcia realizowane są poza właściwością miejscową Inspektoratu. Tymczasem jak wykazała kontrola pracownicy Inspektoratu wykonywali dodatkowe prace polegające m.in. na sporządzaniu ekspertyz, projektów, pełnieniu funkcji kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego, wydawaniu specjalistycznych opinii, udzielaniu konsultacji w sprawach indywidualnych (świadczonych poza obowiązującym stosunkiem pracy) także na terenie miasta Wrocławia.

dowody: akta kontroli str. 41 - wykaz zgód na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, akta kontroli str. 42-57 - wnioski pracowników i wyrażone zgody PINB na dodatkową pracę, akta kontroli str. 58-60 - pismo DWINB do PINB z dnia 9 listopada 2009 r. w sprawie dodatkowego zatrudnienia przez pracowników Inspektoratu, akta kontroli str. 61-90 - opisy stanowisk i zakresy obowiązków pracowników, którzy otrzymali zgody na dodatkowe zatrudnienie bez wyłączenia obszaru działania Inspektoratu, akta kontroli str. 91 - 98 - wyjaśnienia pracowników posiadających zgodę na dodatkową pracę, akta kontroli str. 37 - wyjaśnienie Dyrektora Inspektoratu z dnia 6 września 2012 r.

2. Plan finansowy Inspektoratu w latach 2009, 2010, 2011 i 2012 (I półrocze)

Opis stanu
faktycznego

Plan finansowy na 2009 r., ustalony w kwocie 2.451 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 2.470 tys. zł (wzrost o 0,8%), został wykonany w wysokości 2.455 tys. zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach.

Plan finansowy na 2010 r., ustalony w kwocie 2.466 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 2.524 tys. zł (wzrost o 2,3%), został wykonany w wysokości 2.511 tys. zł, co stanowiło 99,5% planu po zmianach.

Wydatki zrealizowane w 2010 r. były wyższe o 56 tys., zł (o 2,3%) w porównaniu do 2009 r.

Plan finansowy na 2011 r., ustalony w kwocie 2.468 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 2.699 tys. zł (wzrost o 9,3%), został wykonany w wysokości 2.680 tys. zł, co stanowiło 99,3% planu po zmianach.

Wydatki zrealizowane w 2011 r. były wyższe o 169 tys., zł (o 6,7%) w porównaniu do 2010 r.

Plan finansowy na 2012 r., ustalony w kwocie 2.468 tys. zł, po zmianach wyniósł 2.466 tys. zł (spadek o 0,1%), został wykonany do 30 czerwca 2012 r. w wysokości 1.172 tys. zł, co stanowiło 47,5% rocznego planu po zmianach.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał, że wysokość środków finansowych przewidzianych dla Inspektoratu w planie finansowym na lata 2009- 2012 (I półrocze) nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. W planie finansowym nie zapewniano środków umożliwiających zatrudnienie wymaganej liczby pracowników, których zatrudnienie zapewniłoby terminowe załatwianie prowadzonych postępowań.

Kontrola wykazała, że działalność Inspektoratu dofinansowywana była przez Miasto Wrocław. W badanym okresie ok. 38,4% wydatków PINB tj. 3.385 tys. zł, sfinansowanych zostało ze środków przyznanych przez ten samorząd gminny. Wsparcia udzielano nie tylko w formie finansowej, ale także w formie rzeczowej poprzez nieodpłatne udostępnienie siedziby dla Inspektoratu, zapewnienie możliwości nieodpłatnego korzystania z wyposażenia biurowego (w tym sprzątnięcie), telefonów, mediów, dwóch miejsc parkingowych, sieci komputerowej, części oprogramowania komputerowego.

PINB wyraził opinię, że bez pomocy finansowej i rzeczowej Miasta Wrocławia nie byłoby możliwe prawidłowe funkcjonowanie Inspektoratu.

Pracownicy Inspektoratu posiadali niezbędne wyposażenie zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków (kaski, odzież ochronna, metrowki, dalmierze, aparaty fotograficzne). Inspektorat wyposażony był m.in. w 42 zestawy komputerowe, w tym 6 zestawów komputerowych przekazanych nieodpłatnie przez Urząd Miejski we Wrocławiu w 2008 r. o łącznej wartości 28 tys. zł. Na podstawie umowy użyczenia (nieodpłatnej) z Miastem Wrocławiem Inspektorat użytkował 15 zestawów komputerowych o łącznej wartości 57 tys. zł. Ponadto do prowadzenia działalności wykorzystywano trzy samochody służbowe, w tym jeden (SKODA OCTAVIA z 2009 r.) o wartości 68 tys. przekazany nieodpłatnie przez Miasto Wrocław w 2009 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Zdaniem NIK, realizacja zadań przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sytuacji współfinansowania działalności Inspektoratu przez potencjalnego inwestora (Miasto Wrocław) może powodować powstanie konfliktu interesów w trakcie realizacji obiektów budowlanych, których inwestorem jest Miasto Wrocław.

dowody: akta kontroli str. 35 – wysokość wydatków na działalność pinb, akta kontroli str. 99-101 – plan finansowy i jego wykonanie w latach 2009-2012 (I półrocze, akta kontroli str. 102-104 – ewidencja

wyposażenia, akta kontroli str. 105-107 – umowa użyczenia środków trwałych, akta kontroli str. 108 – wyjaśnienie dyrektora Inspektoratu z dnia 27 września 2012 r.

3. Warunki lokalowe

Opis stanu
faktycznego

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego posiadał odpowiednią powierzchnię pomieszczeń do przechowywania i archiwizowania dokumentacji.

W kontrolowanym okresie nie dokonywano zmiany siedziby Inspektoratu, wynajmowanej od Miasta Wrocław.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zapewnienia warunków lokalowych.

dowód: akta kontroli str. 24 – wyjaśnienie Dyrektora Inspektoratu z dnia 29 sierpnia 2012 r.

4. Szkolenie pracowników

Opis stanu
faktycznego

PINB w badanym okresie przeprowadził 23 szkolenia z zakresu stosowania przepisów prawa dla pracowników merytorycznych zatrudnionych w Inspektoracie. W szkoleniach uczestniczyli wszyscy pracownicy merytoryczni wykonujący kontrole zatrudnieni w Inspektoracie (28 osób).

Począwszy od 2010 r. na każdy rok działalności opracowany był plan szkoleń.

W 2009 r. zorganizowano 4 szkolenia, w tym 2 związane z orzecnictwem prawa budowlanego, w których udział wzięło 9 pracowników merytorycznych (32%). W 2010 r. przeprowadzono 4 szkolenia z zakresu prawa i orzecznictwa administracyjnego z udziałem 23 pracowników (82% ogółu). W 2011r. zorganizowano 10 szkoleń, w których udział wzięli wszyscy pracownicy merytoryczni (100%). W I półroczu 2012 r. zorganizowano 5 szkoleń przy udziale 6 pracowników merytorycznych (21%). Przeprowadzone szkolenia zapewniały właściwe przygotowanie pracownika pinb do realizacji zadań. Szkolenia te obejmowały m.in. przegląd najnowszego orzecznictwa w zakresie prawa budowlanego i administracyjnego, a także nabywanie praktycznego stosowania prawa podczas paneli dyskusyjnych.

dowód: akta kontroli str. 112-121 – Zestawienie planów i wykonania szkoleń merytorycznych

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie szkoleń pracowników Inspektoratu.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie przygotowania organizacyjnego i kadrowego Inspektoratu, mimo stwierdzonych nieprawidłowości związanych z niezapewnieniem warunków dla zachowania zasady bezstronności przy realizacji powierzonych zadań w związku z wyrażeniem zgody na dodatkowe zatrudnienie dla pracowników merytorycznych Inspektoratu przy wykonywaniu zadań mających związek z procedurami budowlanymi podlegającymi nadzorowi PINB oraz współfinansowaniem działalności PINB przez Miasto Wrocław, co może powodować powstanie konfliktu interesów w trakcie realizacji obiektów budowlanych, których inwestorem jest Miasto Wrocław.

B. Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

5. Przygotowanie planów pracy (kontroli)

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Inspektorat w ramach planów pracy opracowywał plany kontroli.

Kryterium opracowania planów kontroli w latach 2009 – 2012 (I półrocze) stanowiły nieprawidłowości ujawnione w prowadzonych przez Inspektorat postępowaniach oraz wskazane przez media. Roczne plany kontroli uwzględniały także potrzeby wynikające

z dotychczas przeprowadzonych kontroli przestrzegania i stosowania prawa budowlanego. Istotnymi w planowaniu kontroli były informacje zawarte w ewidencji obiektów budowlanych podlegających okresowym kontrolom na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 3 prawa budowlanego (846 obiektów na dzień 10.09.2012 r.).

Wykonanie prowadzonego w wersji elektronicznej planu kontroli było weryfikowane na bieżąco, np. po kontroli i uzupełnieniu dokumentów. W okresie 2009 – 2012 (I półrocze) plan ujmował nieprawidłowości ujawnione w prowadzonych przez Inspektorat postępowaniach oraz zalecenia innych organów. Zawierał także zapisy dotyczące możliwości powstania zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.

W Inspektoracie funkcjonował jeden plan kontroli. PINB nie zlecał podmiotom zewnętrznym, jak również swoim pracownikom wykonania (poza służbowymi) dodatkowych zadań kontrolnych, np. w formie umów o dzieło.

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania rocznych planów pracy (kontroli).

dowód: akta kontroli str. 122-123 – wyjaśnienia Zastępcy PINB z dnia 5 września 2012 r.

6. Realizacja planów pracy (kontroli)

Z wykonania planów kontroli w okresie kontrolowanym nie sporządzano sprawozdań, ze względu na brak wymagań w tym zakresie ze strony organu nadzrędnego (Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego - DWINB). PINB bieżąco weryfikował wykonywanie planu kontroli, a ponadto w okresach półrocznych dokonywał oceny ich realizacji. Na podstawie dokonanej oceny określano stopień realizacji planu i możliwość dokonywania w nich zmian.

Na podstawie analizy przeprowadzonej przez PINB w zakresie wykorzystania czasu pracy pracowników merytorycznych Inspektoratu w latach 2009 – 2012 (I półrocze) ustalono, że w Wydziale Inspekcyjno-Kontrolnym 5% czasu pracy przeznaczone było na prowadzenie czynności inspekcyjno-kontrolnych, a 85% czasu pracy wykorzystywano na prowadzenie postępowań administracyjnych, w tym 10% przeznaczono na oględziny. W Wydziale Pozwoleń na Użytkowanie 20% czasu pracy zajmowała kontrola obiektów, natomiast 40% czasu pracy przeznaczano na przygotowanie dokumentów do kontroli oraz ich weryfikację, a pozostałe 40% na udzielanie informacji i wyjaśnień stronom wraz z udostępnianiem akt i przygotowanie pism, postanowień i decyzji administracyjnych.

W 2010 r. nastąpiło zwiększenie ilości korespondencji przychodzącej i wychodzącej o 16,6% w porównaniu do 2009 r. W 2011 r. odnotowano spadek ilości korespondencji przychodzącej i wychodzącej w porównaniu do 2010 r. o 1,1%, jednakże ilość ta była o 15,4% wyższa niż w 2009 r. W I półroczu 2012 r. ilość korespondencji przychodzącej i wychodzącej kształtowała się na poziomie 44,3% korespondencji za cały 2011 r.

W 2010 r. odnotowano zwiększenie o 9,6% liczby wydanych decyzji i postanowień w odniesieniu do 2009 r. W 2011 r. nastąpił spadek ilości wydanych decyzji i postanowień w porównaniu do 2010 r. o 1,5%, jednakże ilość ta była o 8% większa niż w 2009 r. W I półroczu 2012 r. ilość wydanych decyzji i postanowień kształtowała się na poziomie 49,7% decyzji i postanowień wydanych w roku poprzednim.

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji planów kontroli.

Ustalone
nieprawidłowości

Opis stanu
faktycznego

Ustalone
nieprawidłowości

dowody: akta kontroli str. 201 - objaśnienia oznaczeń i zapisów w planach kontroli obiektów budowlanych objętych robotami budowlanymi i będących w użytkowaniu, akta kontroli str. 124 – zestawienie ilości i rodzaju spraw oraz wydanych rozstrzygnięć w pinb, akta kontroli str. 125 – zestawienie ilości korespondencji wychodzącej z pinb w okresie od 2009 r. do 30 czerwca 2012 r., akta kontroli str. 126 – zestawienie ilości wydanych w latach 2009 – 2012 I półrocze decyzji i postanowień, akta kontroli str. 25 – wyjaśnienie PINB z dnia 29 sierpnia 2012 r., akta kontroli str. 122-123 - wyjaśnienie Zastępcy PINB z dnia 5 września 2012 r., akta kontroli str.135,137-138 - wyjaśnienie Zastępcy PINB z 11 września 2012 r.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność PINB w zakresie opracowania i realizacji rocznych planów pracy (kontroli).

C. Kontrole obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

7. Kontrole obiektów budowlanych, robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2009–2012 r. (I półrocze) PINB przeprowadził ogółem 2.692 kontrole, w tym 1.976 (73,4 %) w związku ze skargami, zgłoszeniami urzędów i innych organów. Inspektorat nie prowadził oddzielnych rejestrów umożliwiających określenie, które kontrole przeprowadzone były w wyniku interwencji, zgłoszeń urzędów i innych organów.

Plan kontroli na lata 2010-2012 (I półrocze) został podzielony na poszczególne miesiące i swoim zakresem obejmował kontrole utrzymania obiektów budowlanych i kontrole robót budowlanych. W 2009 r. w planie ujęto tylko kontrole obiektów budowlanych.

W kontrolowanym okresie powiatowi inspektorzy przeprowadzili 2.692 kontrole, w tym 1.457 kontroli budów (54,1 %) i 1.235 kontroli utrzymania obiektów budowlanych (45,9 %). Natomiast na podstawie planów wykonano 225 kontroli budów - przy 2.722 budowach rozpoczętych w okresie kontrolowanym (8,3%).

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zajmujących się kontrolą, tj. 28 osób, jeden pracownik Inspektoratu wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 15 kontroli budów i ok. 13 kontroli utrzymania obiektów budowlanych

Na zlecenie DWINB w 2009 r. przeprowadzono kontrolę 13 wielorodzinnych mieszkalnych budynków socjalnych, w wyniku których stwierdzono: [1] w 2 przypadkach brak okresowych kontroli wymaganych na podstawie art. 62 ust.1 prawa budowlanego, co skutkowało zastosowaniem przepisów art. 93 prawa budowlanego (nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego), [2] w 3 przypadkach zastosowano przepisy art. 66 prawa budowlanego (nieodpowiedni stan techniczny) – nałożony obowiązek usunięcia nieprawidłowości wykonano. W wyniku tej kontroli 1 budynek na podstawie decyzji PINB (art. 68 prawa budowlanego) został rozebrany. W 2011 r. PINB przeprowadził kontrole sprawdzające wykonania swoich zaleceń w zakresie stwierdzonych wad stanu technicznego, w wyniku których ujawniono w 1 budynku z kontrolowanych w 2009 r. nieprawidłowości - wszczęte postępowanie umorzono w związku z usunięciem nieprawidłowości w trakcie postępowania.

Wyroby budowlane wbudowane w zakończony obiekt, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego nie były przedmiotem kontroli PINB. Podczas przeprowadzanych obowiązkowych kontroli obiektu lub robót budowlanych, pracownicy Inspektoratu ograniczali swoje działania w tym zakresie do przyjmowania oświadczenia od kierownika budowy o spełnieniu wymagań

dopuszczenia do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W wyniku analizy dokumentacji 8 kontroli planowych utrzymania obiektów budowlanych przeprowadzonych przez PINB w okresie objętym kontrolą, (w tym 4 obiektów wielkopowierzchniowych i jednego budynku socjalnego) stwierdzono nieprawidłowości i uchybienia polegające na:

- 1) niewystawieniu mandatu karnego, pomimo niewypełnienia obowiązku przeprowadzania kontroli okresowych przez zarządcę nieruchomości (przy ul. Chałupniczej) oraz nieprzeprowadzenia w wymaganej formie dokumentacji technicznej związanej z kontrolowanym obiektem (art. 93 pkt 8 i 9 prawa budowlanego). Jako przyczynę tego stanu Przemysław Samocki - zastępca PINB wskazał trudności ustalenia w przypadku podmiotów prawnych, konkretnych osób odpowiedzialnych za naruszenie ustawy oraz utrudnienia związane ze złożeniem do właściwego sądu wniosku o ukaranie, w przypadku odmowy przyjęcia mandatu przez ukaranego.
- 2) niedotrzymaniu terminów załatwienia sprawy określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), zwanej dalej Kpa, oraz niepowiadomienia strony o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie ze wskazaniem przyczyn zwłoki i podaniem nowego terminu jej załatwienia (art. 36 Kpa) w odniesieniu do dwóch postępowań (kontrola obiektów przy ul. Żmigrodzkiej i Kościuszki we Wrocławiu). Przemysław Samocki - zastępca PINB przyczynę wskazanej nieprawidłowości tłumaczył znaczną ilością prowadzonych jednocześnie przez Inspektorat postępowań. Zaznaczyć należy, iż w wyniku analizy dokumentacji przez kontrolerów NIK, w przypadku kontroli obiektu przy ul. Kościuszki stwierdzono dostarczenie w dniu 21 marca 2012 r. przez zarządcę nieruchomości dokumentacji wskazującej na wystąpienie na terenie tej nieruchomości samowoli budowlanej. Czynności związane z wyjaśnieniem sprawy Inspektorat podjął dopiero w wyniku kontroli NIK we wrześniu 2012 r.
- 3) niewyegzekwowaniu od właściciela nieruchomości przy ulicy Chałupniczej we Wrocławiu postanowień decyzji PINB wydanej w czerwcu 2009 r. o stwierdzeniu nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu. Ponowne czynności związane z weryfikacją stanu technicznego tego obiektu postanowiono podjąć dopiero w wyniku kontroli NIK tj. po upływie blisko 3 lat od wydania decyzji w tej sprawie.
- 4) niewyegzekwowaniu w przypadku kontroli obiektu przy ul. Kościuszki przeprowadzonej w marcu 2012 r. obowiązku dostarczenia kompletnej, ustalonej przez PINB dokumentacji – protokołów okresowych kontroli stanu technicznego budynku. Dopiero w wyniku kontroli NIK, PINB wydał decyzję nakazującą przeprowadzenie kontroli stanu technicznego obiektu i przedłożenie stosownej dokumentacji.

PINB działając na obszarze 293 km² wystawił w kontrolowanym okresie ogółem 183 mandaty na łączną kwotę 37 tys. zł, z których do czasu zakończenia kontroli zostało zapłaconych 152 na kwotę 28 tys. zł (76% ogółu wystawionych).

W wyniku analizy terminowości przekazywania przez Inspektorat mandatów karnych do Wojewody Dolnośląskiego, nie stwierdzono opóźnień w ich przesyłaniu i rozliczaniu.

W 2009 r. 16 pracowników Inspektoratu posiadało upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, a w I półroczu 2012 r. - 21 pracowników. Pracownicy, którzy wykonywali czynności kontrolne posiadali upoważnienia Wojewody Dolnośląskiego do nakładania grzywien. W upoważnieniach tych, wydanych na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do

nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1423), zawarte były wszystkie wymagane w § 4 cyt. rozporządzenia dane.

dowody: akta kontroli str. 127 – zestawienie ilości i rodzajów kontroli przeprowadzonych przez pinb w latach 2009 – 2012 I półrocze – tabela nr 2, akta kontroli str. 128-129 – zestawienie realizacji planów kontroli, akta kontroli str. 208-215 – Notatka służbowa – analiza postępowań kontrolnych prowadzonych przez PINB w wyniku kontroli planowych, akta kontroli str. 224-225, 247-252, 240-245 – wyjaśnienie Zastępcy PINB wraz z załącznikami z dnia 26 września 2012 r., akta kontroli str. 307 – notatka służbowa – rozliczanie mandatów, akta kontroli str. 130 – zestawienie liczby osób upoważnionych do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego, akta kontroli str. 131-134 – Tabela nr 3 skuteczność egzekucji kar wymierzonych za wykroczenia określone w art.93, akta kontroli str. 27-34 – Notatka służbowa o uprawnieniach i kwalifikacjach pracowników merytorycznych pinb, akta kontroli str.156 – notatka służbowa – decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, akta kontroli str. 240-245 – decyzja nr 2489/2012 nakazująca przeprowadzenie kontroli, akta kontroli str. 217-218, 222-224, 233-238, 220 – wyjaśnienie Zastępcy PINB z dnia 26 września 2012 r., akta kontroli str. 110-111 – wyjaśnienie PINB z 27 września 2012 r.

8. Kontrole doraźne

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat w badanym okresie przeprowadził 1.976 kontroli doraźnych, co stanowiło 73,4% wszystkich przeprowadzonych kontroli. Najczęstszym powodem ich przeprowadzenia były skargi i interwencje osób trzecich, a także kontrole zlecane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) oraz DWINB.

Kontrole doraźne obejmowały swoim zakresem, podobnie jak w przypadku kontroli planowych, zagadnienia związane z budową i utrzymaniem obiektów budowlanych.

Zbadano 10 postępowań dotyczących kontroli doraźnych podejmowanych m.in. na skutek skarg oraz w wyniku zgłoszeń innych organów administracji publicznej (w tym 4 dotyczące utrzymania obiektów budowlanych oraz 6 dotyczących robót budowlanych).

Ustalone
nieprawidłowości

Weryfikacja losowo wybranej dokumentacji z kontroli doraźnych wykazała:

[1] w 2 przypadkach (budów przy ul. Olbrachtowskiej, oraz ul. Traugutta) nie wystawiono mandatu karnego, pomimo naruszenia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (planu bioz) oraz braku odpowiednich zabezpieczeń budowy (art. 93 pkt 4 i 6 prawa budowlanego), a także nieprawidłowego oznakowania budowy (art. 93 pkt 4 w związku z art. 42 ust.2 pkt 2 prawa budowlanego), z powodu nie ustalenia przez pracowników Wydziału Kontrolno-Inspekcyjnego Inspektoratu wszystkich danych osobowych inwestorów odpowiedzialnych za naruszenie ustawy;

[2] w 4 przypadkach (postępowanie dotyczące obiektów zlokalizowanych przy ul. Psie Budy, ul. Dubois, ul. Wiejskiej oraz budowy przy ul. Olbrachtowskiej) naruszono termin załatwienia sprawy wymagany art. 35 Kpa oraz nie poinformowano strony postępowania o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa), nie zachowano wymagań art. 237 Kpa związanych z terminowością postępowań i obowiązkiem poinformowania skarżących o sposobie załatwienia skargi. Według wyjaśnień Marka Adamowicza, PINB wynikało to z konieczności analizy zebranych materiałów dowodowych oraz znacznej ilości prowadzonych jednocześnie postępowań. Przyczyną wskazanych nieprawidłowości była duża liczba prowadzonych jednocześnie postępowań przez pracowników Wydziału Inspekcyjno-Kontrolnego, odpowiedzialnych za załatwienie powyższych spraw,

[3] w przypadku wykonywania robót bez wymaganego zezwolenia (samowola budowlana przy ul. Poświęckiej) skierowano sprawę do właściwej prokuratury (na podstawie art. 90 w związku z art. 48 prawa budowlanego) dopiero w wyniku kontroli NIK, tj. po upływie 2 miesięcy od momentu wszczęcia postępowania w sprawie legalizacji stwierdzonej samowoli budowlanej, gdy według art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.)

należało to uczynić niezwłocznie. Odpowiedzialnymi za wskazaną nieprawidłowość byli pracownicy Wydziału Inspekcyjno-Kontrolnego Inspektoratu,

[4] w przypadku budowy przy u. Olbrachtowskiej pracownicy Inspektoratu nie zweryfikowali kompletności dostarczonej przed rozpoczęciem budowy dokumentacji, czego konsekwencją był brak informacji inwestora o umieszczeniu na budowie tablicy w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy. Stwierdzono również, że plan bioz został sporządzony po upływie 2 lat od rozpoczęcia budowy, gdy według art. 21a ust. 1 prawa budowlanego powinien być sporządzony lub zapewnione powinno być jego sporządzenie przed rozpoczęciem budowy. Odpowiedzialnymi za sprawdzenie prawidłowości i kompletności dokumentacji budowlanej byli pracownicy Biura Obsługi Petenta w Wydziale Prawno-Administracyjnym Inspektoratu.

dowody: akta kontroli str. 127 – Tabela nr 2 – kontrole przeprowadzone przez PINB, akta kontroli str. 248-260 - notatka służbowa – kontrole doraźne, akta kontroli str. 321-232 – zawiadomienie o popełnieniu przestępstwa), akta kontroli str. 283 – notatka służbowa prawidłowość ewidencjonowania i prowadzenia postępowań administracyjnych, akta kontroli str. 272 – wyjaśnienia pinb wraz z załącznikami z dnia 28 września 2012 r., akta kontroli str. 221-222– wyjaśnienia Zastępcy PINB z 26 września 2012 r.

9. Liczba realizowanych robót budowlanych

Opis stanu
faktycznego

PINB posiadał informacje o ilości realizowanych robót budowlanych objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniu w latach 2009-2012 (I półrocze). Ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych zawierały każdego roku ok. 1 000 pozycji. W Inspektoracie wykorzystywane były informacje graficzne, sporządzane na podstawie zdjęć lotniczych i satelitarnych (mapy), które służyły do weryfikacji istnienia oraz usytuowania obiektów budowlanych w toku prowadzonych czynności wyjaśniających i postępowań administracyjnych. Mapy sporządzane w różnych okresach (2007-2011) były pomocne w ustalaniu daty wzniesienia obiektów budowlanych, w tym również zakresu robót budowlanych w poszczególnych latach.

W kontrolowanym okresie ujawniono ok. 120 obiektów budowlanych wzniesionych bez pozwolenia wymaganego przepisami prawa budowlanego. PINB nie prowadzi ewidencji obiektów budowlanych wzniesionych lub wznoszonych bez stosownego pozwolenia organu administracji architektoniczno-budowlanej (brak jest prawnego obowiązku prowadzenia takiej ewidencji). Jak wyjaśnił Dyrektor Inspektoratu, PINB najczęściej pozyskuje informacje o samowolach budowlanych od osób trzecich, w wyniku skarg oraz informacji z zewnątrz. Tak pozyskane informacje są przedmiotem postępowań i czynności wyjaśniających w tym zakresie.

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była prowadzona z zachowaniem zasad określonych w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 129, poz. 1130). Od 2010 r. ewidencja ta prowadzona jest w formie elektronicznej.

W Inspektoracie prowadzono ewidencję ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonymi projektami budowlanymi, ewidencję odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego oraz od 2012 r. - ewidencję innych decyzji, postanowień i zgłoszeń, wynikających z prawa budowlanego.

Inspektorat prowadził również ewidencję zawiadomień o kontrolach obiektów wielkopowierzchniowych w okresach półrocznych (art. 84 ust.2 pkt 4 w związku z art.62 ust.1 pkt 3 prawa budowlanego). Ewidencja obejmowała 846 takich obiektów.

W przypadku oddania obiektu wielkopowierzchniowego do użytkowania lub rozbiórki, ewidencję aktualizowano. Sposób prowadzenia tej ewidencji umożliwił Inspektoratowi weryfikację wywiązywania się zarządców lub właścicieli z obowiązków kontrolnych.

W okresie kontrolowanym PINB w wyniku zapoznania się z dokumentacją decyzji ostatecznych o pozwoleniu na budowę otrzymanych od organu administracji architektoniczno-budowlanej, ujawnił w kilku przypadkach, że decyzje ostateczne o pozwoleniu na budowę rażąco naruszają prawo. W takich przypadkach PINB proponował wzruszenie tych decyzji w postępowaniu nadzwyczajnym i poinformował właściwe organy tj. Wojewodę i GINB.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] w ewidencji z 2009 r. obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania - na 394 wpisy w 6 pozycjach - nr 37,97,105,115,180 i 310 (1,5% ogółu spraw), daty były poprawiane poprzez zamazywanie korektorem lub wpisywanie w sposób nietrwały (ołówkiem),

[2] w ewidencji budowlanej z 2010 r. i 2011 r. w 3 z 4 zweryfikowanych przypadków (poz.9 i 10 z 2010 r i poz.3 z 2011 r.) zapisy nie odpowiadały stanom faktycznym, tj. w ewidencji nie odnotowano m.in. dat wpływów do Inspektoratu zawiadomień o zakończeniu budowy oraz nie określono danych technicznych obiektu.

Osobami odpowiedzialnymi za prawidłowe i rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych byli pracownicy Biura Obsługi Petenta w Wydziale Prawno-Administracyjnym Inspektoratu.

Marek Adamowicz, PINB wyjaśnił, że stwierdzone nieprawidłowości wynikały z dużego zakresu zadań powierzonych Inspektoratowi i niedoborów kadrowych.

dowody: akta kontroli str. 305-306 - przykładowe pismo organu administracji architektoniczno-budowlanej z dnia 27.08.2012 (art.82b ust.1 pkt 2 prawa budowlanego), akta kontroli str. 140-146 - wyciąg z ewidencji budynków rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania w 2009 r. akta kontroli str.268-270 - notatka służbowa - sposób prowadzenia ewidencji, akta kontroli str. 139 - notatka służbowa w sprawie weryfikacji decyzji organów administracji architektoniczno-budowlanej, akta kontroli str. 108,111 - wyjaśnienie PINB z 27.09.2012 r.

10. Zawiadomienie o rozpoczęciu robót

*Opis stanu
faktycznego*

Przeprowadzona kontrola na próbie 35 postępowań administracyjnych wykazała, że wszyscy inwestorzy wywiązali się z obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych, wynikającego z przepisu art. 41 ust. 4 prawa budowlanego. Zgodnie z wymogiem art. 12 ust. 7 prawa budowlanego, osoby wymienione w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót posiadały uprawnienia w odpowiedniej specjalności i były wpisane w drodze decyzji do centralnego rejestru oraz posiadały zaświadczenie wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego w określonym w nim terminem ważności.

W badanych 35 pozwoleniach na budowę inwestor w każdym przypadku dokonał zawiadomienia PINB o rozpoczęciu robót i o ich zakończeniu.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie egzekwowania obowiązku dokonywania przez inwestorów zawiadomienia o rozpoczęciu robót.

11. Kontrole sprawdzające

Opis stanu
faktycznego

Inspektorat przeprowadzał kontrole sprawdzające, w szczególności w związku decyzjami administracyjnymi wydawanymi na podstawie art. 62 ust. 3, art. 66 ust. 1 oraz art. 76 ust. 4 prawa budowlanego. W trakcie weryfikacji 18 postępowań związanych z przeprowadzonymi kontrolami doraźnymi i skargowymi stwierdzono przeprowadzenie 6 kontroli sprawdzających wykonanie obowiązków wskazanych w decyzjach i postanowieniach wydanych na podstawie prawa budowlanego. W jednym przypadku (obiekt przy ul. Chałupniczej) nie przeprowadzono kontroli, pomimo skierowania sprawy do postępowania egzekucyjnego, w trakcie którego brak było przez ponad 2 lata informacji o spełnieniu obowiązku nałożonego przez PINB. W wyniku kontroli NIK we wrześniu 2012 r. podjęto czynności mające zapewnić weryfikację spełnienia obowiązku oraz sprawdzenie stanu technicznego obiektu.

PINB nie podejmował kontroli sprawdzających po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie mimo niewykonania wszystkich robót w sytuacji, gdy inwestor zawiadomił organ nadzoru budowlanego o wykonaniu tych robót (art. 59 ust.4a prawa budowlanego). Kierownik Wydziału Pozwoleń na Użytkowanie wyjaśnił, że organ przyjmuje zawiadomienie inwestora o wykonaniu prac i w razie nałożenia takiego obowiązku w decyzji (wykonania prac w określonym terminie), wymaga załączenia do informacji inwestora m.in. oświadczenia kierownika budowy o wykonaniu robót, a także innych dokumentów wynikających z art. 57 prawa budowlanego.

Kryterium opracowania planów kontroli sprawdzających w latach 2009-2012 (I półrocze) stanowiły ujawnione nieprawidłowości (np. w prowadzonych postępowaniach, informacje w mediach), zalecenia innych organów, a także możliwości powstania zagrożenia dla zdrowia, życia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Podstawę stanowiły także wyniki kontroli poprzednich.

Ustalone
nieprawidłowości

W kontrolowanym okresie zrealizowano 716 kontroli planowych, co stanowiło 26,6% wszystkich przeprowadzonych kontroli. W I połowie 2012 r. plan kontroli przewidywał wykonanie 224 kontroli, wykonano 189, tj. 84,4% planu. W 2011 r. planowano 340 kontroli, wykonano 257, tj. 75,6% planu, w 2010 r. planowano 207 kontroli, wykonano 142, tj. 68,6% planu oraz w 2009 r. planowano 186 kontroli, wykonano 128, tj. 68,9 % planu. W okresie objętym kontrolą NIK nie zrealizowano planu kontroli m.in. w zakresie utrzymania budynków szkół (35,8% planu), obiektów wielkopowierzchniowych (29,0% planu), obiektów z elementami zawierającymi azbest (70,3% planu), obiektów budowlanych na placach zabaw (61,1% planu), budowy obiektów budowlanych (8,4% planu), szpitali (20,0% planu) i stadionów (17,6% planu).

Niskie wykonanie kontroli planowych spowodowane było m.in. realizacją kontroli doraźnych zleczanych, np. przez jednostki nadrzędne (WINB,GINB). W okresie kontrolowanym jednostki nadrzędne zleciły Inspektoratowi 15 kontroli, dotyczących m.in. utrzymania budynków socjalnych, obiektów wielkoprzemysłowych (art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), obiektów uszkodzonych w wyniku powodzi, centrów pobytowych EURO 2012, placów zabaw i miejsc rekreacji dzieci oraz, stacji paliw.

Marek Adamowicz - PINB w wyjaśnieniu przyznał, że liczba kontroli nie jest wystarczająca dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Kontrole realizowane są dla sprostania żądaniom jednostek nadrzędnych (GINB,DWINB), dla doraźnych potrzeb (zawiadomienia o zagrożeniach, interwencje, sprawdzanie zasadności skarg) oraz prewencyjnie. Zwiększenie liczby kontroli zdaniem PINB spowodowałyby zwiększenie zaległości w prowadzeniu postępowań

administracyjnych, które prowadzone być muszą. Przyjmując do wiadomości argumentację Pana Dyrektora – NIK zwraca uwagę, iż zwiększenie liczby kontroli wpływających bezpośrednio na prawidłową realizację procesu budowlanego przez inwestorów, może zostać osiągnięte m.in. poprzez zapewnienie pełnej obsady etatowej pracowników merytorycznych pinb.

dowody: akta kontroli str. 208-210, 212-213 – notatka służbowa w sprawie kontroli planowych, akta kontroli str. 248-252 – notatka w sprawie kontroli doraźnych, akta kontroli str. 256-257 – notatka w sprawie katastrofy budowlanej, akta kontroli str. 127 – zestawienie ilości i rodzajów kontroli przeprowadzonych przez pinb w latach 2009 – 2012 I półrocze – tabela nr 2, akta kontroli str. 155 - Notatka służbowa w sprawie zbadania 35 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, akta kontroli str. 24 – wyjaśnienie PINB z dnia 29 sierpnia 2012 r., akta kontroli str. 123 – wyjaśnienie Zastępcy PINB z dnia 5 września 2012 r.

12. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

Analiza kontrolna 35 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wydanych w latach 2009-2012 (I półrocze) wykazała, że PINB egzekwował obowiązek zawiadomienia przez inwestora o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót (art. 41 ust.4 prawa budowlanego), a także we wszystkich zbadanych przypadkach egzekwował od inwestorów obowiązek zawiadomienia organu o zakończeniu budowy obiektu oraz uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Wszystkie poddane kontroli decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, wydane na podstawie art. 59 prawa budowlanego, poprzedzone były obowiązkową kontrolą w terenie. W badanej próbie uwzględniono 1 inwestycję własną Gminy Wrocław (budowa budynku dla jednostki straży pożarnej), budowę stacji benzynowej (stacja paliw ORLENU), wielkopowierzchniowy obiekt handlowo-usługowy, budynku przemysłowego oraz obiektu zaliczonego do znacząco oddziaływującego na środowisko (kompostownia odpadów zielonych).

Wnioski składane przez inwestorów do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w wielu przypadkach nie były kompletne. Jednakże PINB w każdym z tych przypadków zobowiązywał inwestora do uzupełnienia dokumentów i nie rozpatrywał niekompletnych wniosków. Uzupełnione wnioski zawierały już wszystkie wymagane dokumenty określone w art. 57 ustawy - Prawo budowlane. W dokumentacji posiadanej w Inspektoracie był m.in. komplet dokumentów związanych z objęciem funkcji kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zaświadczenia wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego. Do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (art. 57 ust. 1 prawa budowlanego) w każdym badanym przypadku był dołączony oryginał dziennika budowy, oświadczenie kierownika budowy o okolicznościach określonych w art. 57 ust. 1 pkt 2 prawa budowlanego, oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu była uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania, protokoły badań i sprawdzeń, inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza oraz pozostałe dokumenty, określone w art. 57 ust. 2 i 3 prawa budowlanego.

W zakresie egzekwowania przez PINB od inwestorów obowiązku wynikającego z art. 54 prawa budowlanego w zakresie zawiadomienia organu o zakończeniu budowy obiektu oraz uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zbadano 8 budów - 4 budowy rozpoczęte do 2009 r. włącznie oraz 4 budowy rozpoczęte w latach 2010 - 2011.

Ustalone
nieprawidłowości

W wyniku oględzin stwierdzono, że:

- w odniesieniu do budów rozpoczętych do 2009 r. włącznie:

[1] w 2 przypadkach decyzje nr 1599/2009 i 1996/09 dotyczące inwestycji nie polegających na wznoszeniu lub rozbudowie obiektów budowlanych, nie powinny być odnotowane w ewidencji rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych, [2] w przypadku decyzji nr 1205/05 brak było oznak prowadzenia jakichkolwiek robót budowlanych na terenie objętym inwestycją, mimo zgłoszenia do pinb terminu rozpoczęcia robót w dniu 27 lipca 2007 r. i w związku z tym PINB w trakcie kontroli NIK przekazał tę informację do Prezydenta Wrocławia w celu wykorzystania w postępowaniu o wygaśnięcie decyzji, [3] w 1 przypadku (decyzja nr 4/2009) inwestycja została zakończona i inwestor zawiadomił pinb o zakończeniu budowy, uzyskując pozwolenie na użytkowanie w dniu 12 stycznia 2011 r.

- w odniesieniu do budów rozpoczętych w latach 2010-2011:

[1] w 3 przypadkach (decyzje nr 2275/2010, 786/2010 i 2484/2009) mimo zawiadomienia Inspektoratu przez inwestora o zakończeniu budowy, nie odnotowano tego faktu w ewidencji rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych,

[2] w 1 przypadku (decyzja nr 2121/2010) inwestycja była w toku realizacji, a inwestor dokonał stosownego zawiadomienia,

[3] w inwestycjach poddanych oględzinom nie stwierdzono przypadków braku zawiadomienia i rozpoczęcia użytkowania obiektu bez wymaganej zgody, nie ujawniono także oddawanych do użytku obiektów zaliczanych do kategorii XXVI sieciowych obiektów budowlanych,

[4] wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w każdym z badanych przypadków poprzedzone było obowiązkową kontrolą na miejscu budowy (art. 59 – prawa budowlanego), obejmującą sprawdzenie warunków określonych w art. 59a – prawa budowlanego,

[5] pracownicy dokonujący obowiązkowej kontroli w każdym przypadku sprawdzali zgodność obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym w zakresie parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji oraz zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu, a także zastosowanych wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W protokołach obowiązkowych kontroli zapisy w punkcie: czy wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt) szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, potwierdzał kierownik budowy swoim oświadczeniem,

[6] przeprowadzając obowiązkową kontrolę budowy przestrzegano 21 dniowego terminu jej przeprowadzenia od dnia doręczenia wezwania inwestorowi, wynikającego z art. 59c prawa budowlanego. O terminie jej przeprowadzenia zawiadamiano inwestora w ciągu 7 dni od daty doręczenia wezwania do PINB. W 11 zbadanych sprawach (31%), w aktach sprawy brak było kopii zawiadomienia inwestora o terminie ustalonej kontroli. Jak wyjaśnił kierownik Wydziału Pozwoleń na Użytkowanie, o terminie obowiązkowej kontroli w ww. przypadkach inwestorzy byli informowani telefonicznie. Zgodnie z art. 14 § 2 Kpa w przypadku sprawy załatwianej ustnie, treść oraz istotne motywy takiego załatwienia powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez pracownika adnotacji,

[7] we wszystkich zbadanych przypadkach obowiązkowe kontrole przeprowadzali pracownicy Inspektoratu, posiadający uprawnienia budowlane i upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wymagane art. 59e ustawy Prawo budowlane. Protokoły z obowiązkowej kontroli sporządzane w 3 egzemplarzach (jeden egzemplarz doręczano

inwestorowi, drugi przesyłano do DWINB, trzeci pozostawał w aktach) były zgodne z wzorem protokołu określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli (art. 59d prawa budowlanego),

[8] decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych wydawane były w wymaganym terminie jednego miesiąca od daty dostarczenia ostatecznego wniosku przez inwestora,

[9] w dwóch przypadkach (6%) inwestorzy nie złożyli informacji o wykonaniu robót, pomimo nałożenia takiego obowiązku w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W przypadku takich decyzji (7 wydanych pozwoleń) Inspektorat nie przeprowadzał w terenie kontroli wykonania tych robót korzystając z uregulowań zawartych w art. 59 ust.4a prawa budowlanego, zezwalających na przyjęcie pisemnego zawiadomienia od inwestora o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie uzyskanego pozwolenia na użytkowanie.

dowody: akta kontroli str.147-156 – notatka służbowa w sprawie zbadania 35 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, akta kontroli str. 157-200 – protokoły oględzin budów i robót budowlanych wraz z załącznikami.

13. Egzekwowanie kar wymierzonych w trakcie obowiązkowej kontroli

*Opis stanu
faktycznego*

Łączna liczba kontroli obowiązkowych wynikających z art. 59 ust. 1 prawa budowlanego przeprowadzonych przez PINB w kontrolowanym okresie wyniosła 1.017. W wyniku kontroli stwierdzono 98 odstępstw od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę. Na tej podstawie wymierzonych zostało 99 kar w drodze postanowienia PINB na łączną kwotę 984 tys. zł.

W jednym przypadku, na 35 zbadanych pozwoleń na użytkowanie, PINB wydał postanowienie o nałożeniu grzywny w drodze mandatu karnego w wysokości 1 tys. zł i w drodze decyzji odmówił wydania pozwolenia na użytkowanie, a następnie przeprowadził postępowanie, o którym mowa w art. 51 prawa budowlanego.

Do zakończenia kontroli NIK w październiku 2012 r. inwestorzy zapłacili kary na łączną kwotę 919 tys. zł, co stanowiło 93,4% kar wymierzonych. Egzekucja nałożonych przez PINB kar prowadzona była przez Wojewodę Dolnośląskiego.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności PINB w zakresie realizacji kontroli obowiązkowych poprzedzających wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz kierowania do egzekucji kar wymierzonych w ich trakcie nie stwierdzono nieprawidłowości.

dowody: akta kontroli str. 202 – skuteczność egzekucji kar wymierzonych w trakcie obowiązkowej kontroli - tabela, akta kontroli str. 147 – notatka służbowa w sprawie zbadania 35 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, akta kontroli str. 203 – informacja Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w sprawie zapłaconych kar wymierzonych przez PINB dla miasta Wrocławia.

14. Katastrofy budowlane

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie wystąpiła 1 katastrofa budowlana, w dniu 1 maja 2011 r. Katastrofa spowodowana została przez czynnik losowy – wybuch pożaru. PINB po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofie (2 maja 2011 r.) niezwłocznie powołał komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy, a także zawiadomił Dolnośląskiego WINB oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (wymogi wynikające z art. 76 ust. 1 prawa budowlanego).

Po zakończeniu prac komisji (6 maja 2011 r.) PINB wydał w dniu 16 maja 2011 r. na podstawie art. 76 ust. 4 prawa budowlanego decyzję nakazującą uporządkowanie terenu katastrofy i wykonanie zabezpieczenia niezbędnego do likwidacji zagrożenia stąd wynikającego.

Ustalone
nieprawidłowości

Przeprowadzona przez pinb kontrola w dniu 11 sierpnia 2011 r. nie potwierdziła wywiązania się właściciela nieruchomości z decyzji nakazującej uporządkowanie terenu katastrofy i likwidację zagrożenia. Dopiero w dniu 6 października 2011 r. w wyniku kontroli PINB stwierdził wykonanie nałożonych na właściciela obowiązków.

dowód: akta kontroli str. 261-263 – Notatka służbowa w sprawie katastrofy budowlanej

15. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy Inspektoratu posiadali dane i zbierali informacje związane z rodzajami i liczbą obiektów budowlanych użytkowanych na terenie działalności PINB. Podstawową bazę danych stanowił program komputerowy QNX, który w Inspektoracie zapewniał informacje na temat całej korespondencji przychodzącej i wychodzącej z Inspektoratu (łącznie z wydanymi decyzjami, postanowieniami itd.). Pracownicy Inspektoratu posiadali również dostęp do analogicznej bazy danych gromadzonej w tym programie przez Wydział Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu. Inspektorat dysponował także bazą danych obiektów budowlanych podlegającym kontrolom okresowym wykonywanym dwa razy w roku. Natomiast nie posiadał pełnej bazy danych o liczbie wszystkich obiektów budowlanych na obszarze swojego działania.

Ponadto Inspektorat korzystał z baz danych innych organów i instytucji (zarządców nieruchomości, Miejskiego Konserwatora Zabytków, zarządców dróg, Rady Miasta w zakresie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) oraz z przeglądarek internetowych (np. Ministerstwa Sprawiedliwości) w zakresie informacji o księgach wieczystych oraz KRS w celu ustalenia dokładnej nazwy, adresu oraz reprezentacji podmiotów gospodarczych. Inspektorat nie posiadał bezpośredniego dostępu do informacji ewidencji gruntów i w każdym przypadku konieczności skorzystania z tych danych obowiązywała droga pisemna z uiszczeniem opłaty i oczekiwaniem, nawet do 1 miesiąca, na wypis z tej ewidencji.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB w zakresie dostępu i wykorzystywania baz danych niezbędnych do wykonywania obowiązków nie stwierdzono nieprawidłowości.

dowody: akta kontroli str. 135-136 – wyjaśnienie Zastępcy PINB z dnia 11.09.2012 r., akta kontroli str. 111 – wyjaśnienie PINB z dnia 27.09.2012 r.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie kontroli obiektów budowlanych, robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

D. Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalania opłat legalizacyjnych

16. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

Opis stanu
faktycznego

PINB prawidłowo ewidencjonował postępowania administracyjne. Ewidencję wydanych decyzji i postanowień oraz odwołań od decyzji i zażaleń od postanowień prowadzono w programie informatycznym „Excel” dla każdego roku oddzielnie. Ewidencja była prowadzona w Wydziale Prawno-Administracyjnym.

W wyniku zbadania spraw będących przedmiotem kontroli Inspektoratu stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] w 5 przypadkach na 18 zbadanych (28%) odnotowano naruszenie zasady ogólnej Kpa, obligującej organy administracji publicznej do szybkości postępowania. Dotyczyło to kontroli obiektów budowlanych przy ulicach: Psie Budy, Kościuszki, Wróblewskiego, Wiejskiej i Dubois. We wskazanych przypadkach postępowania były wszczynane w okresie od 3 do 11 miesięcy od pierwszego pisma/czynności podjętych w sprawie. I tak, np. w przypadku kontroli stanu technicznego przy ul. Kościuszki, kontrolę planową przeprowadzono w dniu 20 października 2011 r., a 7 grudnia 2011 r. polecono pracownikowi Inspektoratu wszczęcie z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie oraz ustalenie jego stron. Postępowanie w sprawie wszczęto dopiero 19 stycznia 2012 r. (tj. po upływie blisko 3 miesięcy od podjęcia pierwszej informacji w tej sprawie). W wyjaśnieniach Zastępcy PINB wskazał, że termin wszczęcia postępowania administracyjnego nie jest precyzyjnie zdefiniowany w przepisach, Inspektorat prowadzi wiele postępowań, co ma też wpływ na terminy wszczęcia kolejnych spraw, a ponadto wszczynając postępowania brano pod uwagę skalę stwierdzonych nieprawidłowości.

Zgodnie z art. 12 Kpa organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

[2] w 3 przypadkach na 17 zbadanych (18%) stwierdzono przekroczenie terminu na załatwienie sprawy określonego w art. 35 Kpa oraz nie poinformowano w każdym przypadku stron o przyczynach nie załatwienia sprawy w terminie, nie wyznaczono również nowego terminu załatwienia sprawy (art. 36 Kpa) - kontrola obiektów przy ulicach: Żmigrodzkiej, Kościuszki, Psie Budy.

[3] w 3 przypadkach na 7 badanych (42%) decyzji i postanowień wydanych w okresie kontrolowanym, na które strony wniosły odwołanie, stwierdzono przekroczenie 7-dniowego terminu (art. 133 Kpa) na przekazanie odwołania lub zażalenia do organu odwoławczego. Opóźnienie wynosiło od 3 do 8 dni (decyzja nr 2488/2011, decyzja nr 60/2012 i postanowienie nr 3243/09).

W badanym okresie PINB rozpatrzył ogółem 12.908 spraw, tj.:

- 4.913 decyzji (w 2009 r. – 3.249, w 2010 r., w 2011 r. – 3.562 i w I półroczu - 1.744),
- 7.151 postanowień (w 2009 r.–1.886, w 2010 r.– 2.134, w 2011 r. - 2132 i w I półroczu – 999), oraz
- 844 odwołań, zażaleń i skarg (w 2009 r.–248, w 2010 r.– 249, w 2011 r. -230 i w I półroczu – 117), w tym:
- 25 skarg (w 2009 r. - 4, w 2010 r.- 9, w 2011 – 11 i w I półroczu 2012 r. – 1),
- 562 odwołań (w 2009 r. - 170, w 2010 r.- 167, w 2011 – 153 i w I półroczu 2012 r. – 72),
- 257 zażaleń (w 2009 r. - 74, w 2010 r.- 73, w 2011 – 66 i w I półroczu 2012 r. – 44)

Badania kontrolne wykazały przypadki niedotrzymania przez PINB terminu załatwienia spraw bez zbędnej zwłoki, określonego przepisem art. 35 Kpa, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

W okresie objętym kontrolą terminowość załatwiania spraw przedstawiała się następująco:

- udział skarg niezadowolonych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. - 50%, w 2010 r. - 22%, w 2011 r. - 27% i w I połowie 2012 r. - 0,0 %. Odsetek załatwionych skarg w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. - 50%, w 2010 r. - 33%, w 2011 r. - 55% i w I połowie 2012 r. - 100 %.,
- wszystkie odwołania i zażalenia rozpatrzono w kontrolowanym okresie z zachowaniem wymaganych terminów,
- udział decyzji niezadowolonych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił w 2009 r. - 46%, w 2010 r. - 43%, w 2011 r. - 36% i w I połowie 2012 r. - 22 %. Odsetek załatwionych decyzji w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. - 54%, w 2010 r. - 57%, w 2011 r. - 43% i w I połowie 2012 r. - 67%.

Udział skarg oraz decyzji niezadowolonych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w Inspektoracie w 2009 r. wynosił odpowiednio 0% i 15%, w 2010 r. 0% i 7%, w 2011 r. 0% i 0% oraz w I połowie 2012 r. 0% i 0%.

Do najczęściej występujących przyczyn nieterminowego załatwiania spraw przez PINB, należały m.in. brak możliwości osiągnięcia docelowego zatrudnienia, przy znacznej ilości prowadzonych postępowań i załatwiania napływających spraw.

Uwzględniając średnią liczbę pracowników merytorycznych zatrudnionych w Inspektoracie, tj. 28 osób, jeden pracownik zajmował się w ciągu roku średnio ok. 132 sprawami, tj.: 123 - decyzjami i postanowieniami, 6 odwołaniami, oraz 3 zażaleniami.

Jedynym rejestrem skarg, jaki obowiązywał w Inspektoracie był rejestr dotyczący zgłaszanych zażaleń na pracowników Inspektoratu.

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono:

[1] nieterminowe załatwianie spraw, opisanych wyżej, polegające na opóźnieniach w podjęciu postępowań administracyjnych, przekroczeniach terminu załatwienia spraw i braku poinformowania w wyznaczonym terminie strony o ich załatwieniu oraz niewyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, a także przekraczaniu terminu na przekazanie odwołania lub zażalenia do organu odwoławczego,

[2] nie odnotowywanie w rejestrach skarg spraw, które były później rozpatrywane w postępowaniach, jako skargi, a dotyczyły prowadzenia robót budowlanych, utrzymania obiektów budowlanych itp., a więc spraw z zakresu działalności organu nadzoru budowlanego. Dotyczyło to np. utrzymania stanu technicznego obiektów przy ul. Dubois oraz ul. Wiejskiej. Wskazuje to, że rejestr skarg był prowadzony nierzetelnie, bowiem nie odzwierciedlał faktycznej ilości wpływających do Inspektoratu skarg. Tym samym utrudniona była bieżąca kontrola przebiegu załatwiania skarg i spełniania wymogów co do terminów określonych w art. 254 Kpa oraz § 19 ust. 1 pkt 2 ppkt m Regulaminu Organizacyjnego Inspektoratu.

[3] w kontrolowanej próbie (9 postępowań), w każdym przypadku skargi na prowadzenie robót budowlanych i stanu technicznego obiektów budowlanych) przeprowadzano kontrole w trybie art. 233 Kpa,

[4] w odniesieniu do 2 z 4 zbadanych skarg (50%) brak poinformowania o sposobie ich załatwienia w wymaganym terminie (art. 237 Kpa). Dotyczyło to postępowań w sprawie nieprawidłowości stanu technicznego budynków wymienionych wyżej. W tych przypadkach odnotowano również brak poinformowania skarżących o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i nie określono nowego terminu załatwienia skargi (art. 36 par.1 Kpa).

W wyniku przeprowadzonej analizy postępowań związanych ze skargami na pracowników PINB, w trzech z czterech przypadków, stwierdzono naruszenie art. 237 § 1 tj. przekroczono termin załatwienia skargi (od 8 do 21 dni) oraz nie poinformowano lub poinformowano z opóźnieniem skarżącego o przyczynach niedotrzymania terminu oraz nie wyznaczono nowego terminu rozpatrzenia skargi (art. 36 § 1 Kpa). Skarżących poinformowano o niezałatwieniu sprawy po upływie ustawowego terminu 30 dni, wskazanego w art. 237 § 1 Kpa. Jako przyczynę przedłużenia wskazywano skarżącym konieczność przeprowadzenia postępowań wyjaśniających, które polegały na złożeniu pisemnych wyjaśnień przez pracowników oraz duże obciążenie obowiązkami pracownika zajmującego się sprawami. W trzech przypadkach PINB nie uznał zasadności złożonych skarg, w jednym pozostawiono skargę bez rozpoznania, z uwagi na jej braki formalne.

W wyjaśnieniach Marek Adamowicz - PINB podał m.in., że skargi rejestrowane są w sposób ułatwiający kontrolę ich przebiegu i terminów załatwienia, a rejestracja odbywa się za pomocą posiadanego systemu komputerowego QNX i zawiera dane dotyczące m.in. nadawcy skargi, daty jej wniesienia, hasłowo przedmiotu skargi, rodzaju inwestycji, pracownika wyznaczonego do jej załatwienia oraz daty odpowiedzi.

W ocenie NIK funkcjonujący w Inspektoracie system rejestracji i ewidencji skarg nie odpowiadał wymogom art. 254 Kpa, tj. dokonywania rejestracji i przechowywania dokumentacji związanej ze skargami i wnioskami, oddzielnie od spraw innej kategorii oraz uregulowaniom zawartym w Regulaminie Organizacyjnym Inspektoratu gdzie prowadzenie rejestru skarg i wniosków powierzono Wydziałowi Prawno-Organizacyjnemu.

W okresie kontrolowanym nie wystąpiły przypadki wymierzenia PINB przez sąd administracyjny grzywny za przewlekłe prowadzenie postępowań lub za bezczynność. Sąd administracyjny w każdym przypadku oddalał skargi na bezczynność lub przewlekłość lub umarzał postępowania.

dowody: akta kontroli str. 248-250, 256-258 – notatka służbowa kontrole doraźne, akta kontroli str. 213-215 – notatka służbowa kontrole planowe, akta kontroli str. 280-285 – notatka służbowa – prawidłowość ewidencjonowania postępowań i terminowość ich prowadzenia, akta kontroli str. 286 – zestawienie skarg, odwołań od decyzji i zażaleń, akta kontroli str. 264-267 – notatka służbowa – sposób ewidencjonowania i rozpatrywania skarg, akta kontroli str.287-281 – rejestry skarg prowadzony w pinb w latach 2009-2012 (I półrocze), akta kontroli str. 292-299 – terminowość załatwiania spraw przez PINB w latach 2009-2012, akta kontroli str. 300-303 – terminowość załatwiania skarg przez PINB w latach 2009 -2012, akta kontroli str. 19 – Regulamin Organizacyjny pinb, akta kontroli str. 221,224-225 – wyjaśnienia Zastępcy PINB z 26 września 2012 r., akta kontroli str. 271-272 – wyjaśnienia PINB z dnia 28 września 2012 r., akta kontroli str. 24 - wyjaśnienia PINB z dnia 29 sierpnia 2012 r., akta kontroli str. 109 – wyjaśnienia PINB z 27.09.2012 r.

17. Rozbiórki obiektów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie PINB wydał ogółem 117 decyzji o rozbiórce obiektów budowlanych.

PINB w 6 postanowieniach ustalił wartość opłat legalizacyjnych na kwotę 327,5 tys. zł, z których do 30 czerwca 2012 r., wniesiono opłaty na kwotę 227,5 tys. zł (69,5%). Egzekucję opłat legalizacyjnych prowadził Wojewoda Dolnośląski.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB w zakresie prowadzonych postępowań nakazowych i wymierzonych opłat legalizacyjnych nie stwierdzono nieprawidłowości.

dowody: akta kontroli str. 202 – Tabela 2 – skuteczność egzekucji opłat legalizacyjnych nakładanych przez PINB, akta kontroli str.203 – informacja Wojewody Dolnośląskiego z dnia 17.09.2012 r.

18. Nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie PINB stwierdził 8 przypadków użytkowania obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 54 i 55 prawa budowlanego) i wymierzył z tego tytułu ogółem 8 kar, na łączną kwotę 802,5 tys. zł. Skuteczność egzekucji kar wyniosła 72%. Egzekucję opłat z tego tytułu prowadził Wojewoda Dolnośląski.

Najczęściej występującymi rodzajami wykroczeń, związanymi z naruszeniem przepisów art. 93 prawa budowlanego na obszarze działania Inspektoratu, były;

- wykonywanie robót budowlanych w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę, bądź istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu (108 przypadków),
- niespełnienie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli obiektów budowlanych i bezpiecznego użytkowania (57 przypadków),
- przystąpienie do budowy lub prowadzenie robót budowlanych bez wymagań, m.in. nieprowadzenia dziennika budowy, nieumieszczania tablicy informacyjnej, nieodpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy lub rozbiórki (11 przypadków).

PINB nie posiadał taryfikatora w zakresie różnicowania wysokości kwot mandatowych, za poszczególne rodzaje wykroczeń. Dyrektor Inspektoratu wyjaśnił, że relatywnie niska kwota grzywny, jaką pracownicy mogą nakładać w drodze mandatu (20-500 zł) nie uzasadnia stworzenia taryfikatora.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB w zakresie stwierdzonych przypadków nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych nie stwierdzono nieprawidłowości.

dowody: akta kontroli str. 202 – Tabela 2 – skuteczność egzekucji kar wymierzonych za użytkowanie obiektu budowlanego bez wymaganych pozwoleń, akta kontroli str.110 – wyjaśnienie PINB z dnia 27.09.2012 r.

19. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu
faktycznego

W Inspektoracie w badanym okresie nie funkcjonowało wyodrębnione stanowisko kontroli wewnętrznej. Kontrola wewnętrzna, jak wyjaśnił Dyrektor Inspektoratu, ma charakter funkcjonalny, co oznacza, że sprawują ją kierownicy, Powiatowy Inspektor i jego Zastępca. PINB zatrudniał pracownika na stanowisku starszego specjalisty ds. kontroli wewnętrznej, ale zakres czynności tego pracownika nie określał obowiązku przeprowadzania takiej kontroli, ale jedynie gromadzenie informacji nt. procedur i sporządzania zbiorczych danych na żądanie kierownictwa Inspektoratu. W okresie 2009-2012 WINB nie przeprowadził kontroli w Inspektoracie.

dowody: akta kontroli str. 304 – zakres czynności specjalisty ds. kontroli wewnętrznej akta kontroli str. 109 – wyjaśnienia PINB z 27.09.2012 r.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie kontroli wewnętrznej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, nakładania kar i ustalania opłat legalizacyjnych, mimo stwierdzenia nieprawidłowości.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Przeanalizowanie zasadności wydawania zgód na dodatkowe zatrudnienie na obszarze działania Inspektoratu dla pracowników wykonujących kontrole i uczestniczących w przeprowadzaniu postępowań administracyjnych, także w odniesieniu do aktualnie obowiązujących, pod kątem zgodności z obowiązującymi przepisami prawa, w tym z zasadą bezstronności wyrażoną przepisem art. 76 ust. 1 pkt 4 w ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej.
2. Zapewnienie pełnej realizacji kontroli planowych, terminowego załatwiania prowadzonych postępowań administracyjnych i rozpatrywania skarg związanych z realizacją prawa budowlanego.
3. Wprowadzenie obowiązku dokumentowania czynności związanych z telefonicznym zawiadamianiem inwestorów przez pracowników Inspektoratu o obowiązkowych kontrolach zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 § 2 Kpa.
4. Bieżące ewidencjonowanie zawiadomień inwestorów o rozpoczynanych inwestycjach i dokumentacji oddawanych do użytku obiektów budowlanych z uwzględnieniem wszystkich wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
5. Zapewnienie prawidłowego ewidencjonowania skarg oraz prowadzenia ich rejestru w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwienia, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 we Wrocławiu. Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Wrocław, dnia 30 października 2012 r.

Kontroler/Kontrolerzy
Grażyna Błaszyk
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Jakub Mucha
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor
Piotr Miklis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
.....
podpis
Piotr Miklis

