



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.02.2015

P/15/107

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/15/107 – Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu.

Kontrolerzy

Jeremi Śliwiński – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94057 z dnia 15 lipca 2015 r.

Tadeusz Duraj – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94065 z 20 lipca 2015 r.

Artur Urban – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 16615

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia, pl. Solidarności 1/3/5, 53-661 Wrocław (dalej: „PINB” lub „Inspektorat”).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Przemysław Samocki – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (dalej „Powiatowy Inspektor”) od dnia 3 lutego 2014 r.

W okresie od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 2 lutego 2014 r. Przemysław Samocki zajmował stanowisko pełniącego obowiązki Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia.

Marek Adamowicz – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia w okresie od dnia 15 marca 2006 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 574-579)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości PINB w przedmiocie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Uzasadnienie oceny
ogólnej

Podstawą oceny ogólnej była pozytywna ocena częściowa przygotowania Inspektoratu do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, a także ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości w odniesieniu do procesu wydawania ww. decyzji oraz nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*² (dalej: „ustawa Prawo budowlane”) w obszarze związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały jednakże istotnego wpływu na przedmiot skontrolowanej działalności PINB.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły: [1] niezgodnego z przepisami prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³; [2] nieterminowego załatwiania przez Inspektorat skarg i pism skargowo-interwencyjnych; [3] niedochowania należytej rzetelności w postępowaniu prowadzonym przez Inspektorat, w związku ze złożoną skargą, gdyż nie dokonano analizy stanu faktycznego poprzez wizję lokalną, oględziny lub kontrolę, mimo iż charakter skargi uzasadniał podjęcie takich działań.

Rezultatem przeprowadzonych badań kontrolnych jest także uwaga, dotycząca niezależnych od PINB trudności w zapewnieniu adekwatnej obsady kadrowej, dostosowanej do rzeczywistych potrzeb Inspektoratu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Organizacja wewnętrzna i szczegółowy zakres zadań Inspektoratu, w tym sposób formalnego wyodrębnienia poszczególnych komórek organizacyjnych oraz samodzielnych stanowisk pracy, określone zostały w Regulaminie Organizacyjnym PINB wprowadzonym zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 12/2012 z dnia 10 lipca 2012 r., wydanym na podstawie art. 86 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*.

W okresie objętym kontrolą⁴ w ramach struktury organizacyjnej PINB⁵ funkcjonowały:

- a) Wydział Inspekcyjno-Kontrolny (dalej: „WIK”) – realizujący zadania z zakresu inspekcji i kontroli budów i innych robót budowlanych, prowadzenia postępowań w przedmiocie procesu budowlanego, a także dotyczące utrzymania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych;
- b) Wydział Pozwoleń na Użytkowanie (dalej: „WPU”) – realizujący zadania w obszarze udzielania pozwoleń na użytkowanie (w tym przeprowadzania obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego) oraz rozpatrywania zawiadomień o zakończeniu budowy;
- c) Wydział Prawno-Administracyjny (dalej: „WPA”) – realizujący zadania z zakresu prowadzenia postępowań egzekucyjnych, nadzwyczajnych i sądowych, rozpatrywania skarg i wniosków, udzielania informacji publicznej, ewidencjonowania i rozliczania mandatów karnych, przygotowywania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, wniosków o ukaranie oraz prowadzenia archiwum zakładowego;
- d) w strukturze WPA wyodrębniono także dwa samodzielne stanowiska (radcy prawnego i ds. kadr i płac) oraz Biuro Obsługi Petenta (dalej: „BOP”), które realizowało głównie zadania związane z przyjmowaniem i wysyłaniem korespondencji, wstępną weryfikacją pism przychodzących, prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz innych ewidencji, rejestrów i wykazów, udzielaniem telefonicznych informacji interesantom;

³ § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz. U. Nr 120, poz. 1130).

⁴ Lata 2013-2015 (I półrocze) z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁵ Pracą Inspektoratu kierował Powiatowy Inspektor przy pomocy Zastępcy Powiatowego Inspektora i kierowników wydziałów.

- e) trzy samodzielne stanowiska pracy: Zastępcy Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (dalej: „Zastępca Powiatowego Inspektora”), głównego księgowego oraz pełnomocnika ds. Systemu Zarządzania Jakością.

Do zadań WPA należało wsparcie prawne pozostałych komórek organizacyjnych PINB. Wsparcie to realizowane było m.in. przez radcę prawnego. W ramach pomocy prawnej WPA prowadził sprawy szczególnie skomplikowane oraz konsultacje dotyczące poszczególnych zagadnień zgłaszanych przez pracowników PINB. Poza tym w WPA prowadzone były postępowania nadzwyczajne dotyczące postępowań już zakończonych w pozostałych wydziałach Inspektoratu (wznowienie postępowania, stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, jej uchylenie lub zmiana).

Przeciętne zatrudnienie ogółem w PINB w latach 2013-2015 (I półrocze) wynosiło odpowiednio 32,2, 30,8 i 31,5 etatu, podczas gdy liczba posiadanych etatów na zatrudnienie pracowników ogółem wynosiła 33 etaty (w każdym z lat badanego okresu).

Przeciętne zatrudnienie pracowników merytorycznych⁶ w Inspektoracie w latach 2013-2015 (I półrocze) wynosiło odpowiednio 28,53 etatu, 27,63 etatu i 28,11 etatu, podczas gdy liczba posiadanych etatów na zatrudnienie pracowników merytorycznych wynosiła 29,75 etatu (w każdym z lat badanego okresu).

Liczba pracowników ogółem PINB, według stanu na koniec lat 2013, 2014 i I półrocza 2015 r., wynosiła odpowiednio 34, 36 i 34.

Według stanu na koniec lat 2013, 2014 i I półrocza 2015 r. w Inspektoracie zatrudnionych było odpowiednio po 29 pracowników merytorycznych, w tym: z wykształceniem wyższym technicznym odpowiednio po 19 osób. Stan zatrudnienia pracowników merytorycznych z wykształceniem średnim technicznym wynosił odpowiednio dwa, jeden i jeden, natomiast z wykształceniem innym (w analizowanym przypadku było to wykształcenie wyższe - kierunek prawo, administracja) odpowiednio osiem, dziewięć i dziewięć.

Liczba pracowników PINB z uprawnieniami budowlanymi ogółem według stanu na koniec lat 2013, 2014 i I półrocza 2015 r. wynosiła odpowiednio 16, 15 i 15, z czego z uprawnieniami o specjalności konstrukcyjno-budowlanej odpowiednio 12, 11 i 11, o specjalności architektonicznej odpowiednio po trzy osoby oraz o specjalności instalacyjno-inżynierskiej odpowiednio po jednej osobie.

Według stanu na koniec lat 2013, 2014 i I półrocza 2015 r. Inspektorat nie zatrudniał pracowników z tytułem rzeczoznawcy budowlanego.

W sprawie docelowego poziomu zatrudnienia Powiatowy Inspektor wyjaśnił: „Docelowy poziom zatrudnienia według szacunków powinien wynosić co najmniej 48 pracowników. Największe zapotrzebowanie w odniesieniu do ilości zadań występuje w WIK (docelowo min. 25 pracowników - dziewięć dodatkowych etatów). W WPU i WPA zapotrzebowanie na dodatkowe etaty kształtuje się na poziomie dwóch w każdym wydziale (odpowiednio osiem i 12 pracowników). Docelowe zwiększenie zatrudnienia w WIK wynika z bardzo dużej ilości spraw podlegających rozpatrzeniu przez pracowników tej komórki. (...) Pracownik WIK rocznie jest w stanie zakończyć ok. 50 spraw, tymczasem dekretycja wynosi ok. 70-100 nowych spraw rocznie na osobę. Biorąc pod uwagę narastające zaległości z poprzednich lat – niemożliwe jest terminowe rozpatrzenie przydzielanych spraw. Należy wziąć pod uwagę konieczność wykonywania także innych zadań WIK poza prowadzeniem postępowań administracyjnych (nadzór nad obiektami wielkopowierzchniowymi,

⁶ Przez pracowników merytorycznych należy rozumieć pracowników wykonujących zadania określone w ustawie Prawo budowlane.

kontrole planowe budów, inspekcyjno-kontrolne zadania sezonowe i tematyczne zlecane przez GUNB). (...) Obecnie w WPU przypada ok. 200 spraw na osobę rocznie. (...) W WPU obecnie kierownik wydziału - poza sprawowaniem nadzoru merytorycznego i wykonywaniem szeregu zadań statystycznych - prowadzi postępowania porównywalnie z pozostałymi pracownikami wydziału. W przypadku absencji któregośkolwiek pracownika pojawiają się zaległości i ryzyko przekroczenia terminów ustawowych. Analizie w tym wydziale podlega natomiast często skomplikowana i obszerna dokumentacja budowy. Skrócenie od 28 czerwca 2015 r. terminu na rozpatrzenie zawiadomienia o zakończeniu budowy z 21 na 14 dni⁷ jest bardzo odczuwalne i wymaga zmiany organizacji pracy w WPU. Dodatkowe 2 etaty poprawiłyby funkcjonowanie tej komórki. (...) Przy aktualnej obsadzie i przeszło 200 sprawach rocznie na osobę występuje ryzyko niewydania, (a w zasadzie nienadania w placówce pocztowej) w terminie 14 dni decyzji o wniesieniu sprzeciwu. Po upływie ww. terminu sprzeciw pozostaje natomiast bezskuteczny. Obecnie każda absencja pracownika powoduje powstanie zaległości i ograniczenie możliwości terminowego załatwienia spraw. (...) Dodatkowe 2 etaty w WPA wynikają natomiast bezpośrednio ze zwiększenia zatrudnienia w pozostałych wydziałach. Wiąże się to bowiem ze znacznie zwiększoną korespondencją wymagającą obsługi, ilością spraw przekazanych do egzekucji, postępowań dotyczących weryfikacji wydawanych decyzji (najczęściej zmian w zakresie terminu), postępowań mandatowych oraz karnych. Opisane zapotrzebowanie wynika z dużej ilości zadań organu nadzoru budowlanego na terenie miasta Wrocławia. Składa się na nie znaczna ilość realizowanych inwestycji budowlanych (budowy, przebudowy, remonty, montaż i instalacja obiektów i urządzeń budowlanych), rosnąca liczba istniejących obiektów budowlanych, a co za tym idzie przyrost obowiązków związanych z kontrolą ich utrzymania, oraz utrzymująca się na wysokim poziomie ilość obiektów corocznie oddawanych do użytkowania. Rocznie do Inspektoratu wpływa wiele tysięcy pism (w 2013 r. – 21 018 pism, w 2014 r. – 20 179 pism, w I połowie 2015 r. – 10 310 pism). Każde z nich wymaga zadekretowania, analizy i stosownej reakcji. Obecnie wszystkie zaplanowane etaty zostały obsadzone. Z uwagi na ograniczenia budżetowe nie jest możliwe zwiększenie zatrudnienia do poziomu docelowego (...).

W odpowiedzi na pismo z dnia 4 lutego 2015 r., zawierające polecenie przekazania informacji związanych z trwającymi pracami nad kodeksem budowlanym, pismem z dnia 5 lutego 2015 r., Powiatowy Inspektor poinformował Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o wysokości środków finansowych i ilości etatów niezbędnych do właściwego funkcjonowania i wypełniania wszystkich zadań ustawowych PINB. Wskazana wysokość środków finansowych, niezbędnych by PINB funkcjonował właściwie i wypełniał wszystkie zadania ustawowe, z uwzględnieniem koniecznego zwiększenia zatrudnienia o 15 etatów, wynosiła łącznie 4 859 280 zł rocznie.

Wcześniej, bo pismem z 4 grudnia 2012 r. ówczesny Powiatowy Inspektor zwrócił się do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie budżetu na 2013 r. o kwotę 1 154 000 zł na dodatkowe 15 etatów dla PINB, niezbędnych do terminowego realizowania obowiązków nałożonych przepisami prawa. Ostatecznie PINB nie uzyskał zwiększenia budżetu o wnioskowaną kwotę.

W okresie objętym kontrolą w WPU⁸ zatrudnionych było sześć osób⁹, w tym kierownik Wydziału, trzy osoby zajmujące stanowisko ekspertów nadzoru

⁷ W związku z nowelizacją ustawy Prawo budowlane - dopisek kontrolera.

⁸ Wydział wykonujący zadania w zakresie objętym kontrolą (poza WPA, który realizował czynności o charakterze wspomagającym – np. wsparcie prawne, weryfikacja formalna wniosków, postępowania nadzwyczajne dotyczące postępowań zakończonych).

budowlanego, jeden starszy inspektor nadzoru budowlanego oraz jeden inspektor nadzoru budowlanego. Do zadań kierownika WPU należało organizowanie i nadzorowanie pracy pracowników wydziału, a także samodzielna realizacja spraw prowadzonych w wydziale. Do obowiązków wszystkich ww. osób należało wykonywanie zadań z zakresu udzielania pozwoleń a użytkowanie, w tym obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz rozpatrywanie zawiadomień o zakończeniu budowy. Wg oceny Powiatowego Inspektora, zatrudnienie sześciu osób w WPU pozwoliło na rozpatrzenie wszystkich wniosków i zawiadomień, niemniej w celu przyspieszenia ich rozpatrywania, a także zapewnienia wywiązywania się przez PINB z terminów ustawowych w każdej sprawie, zasadnym byłoby zwiększenie zatrudnienia co najmniej o dwa etaty.

Liczba spraw przypadających na pracowników WPU w latach 2013-2015 (I półrocze) wyniosła ogółem odpowiednio 1 223, 1 216 i 630, a w przeliczeniu na jednego pracownika odpowiednio 204, 203 i 105.

Kierownik WPU, trzech ekspertów nadzoru budowlanego oraz jeden starszy inspektor nadzoru budowlanego legitymowali się wykształceniem wyższym z zakresu budownictwa oraz uprawnieniami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej bez ograniczeń. Jeden pracownik posiadał wykształcenie średnie (technik budowlany) i uprawnienia budowlane w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Doświadczenie zawodowe tych pracowników nie budziło zastrzeżeń.

W okresie objętym kontrolą wszyscy pracownicy WPU uczestniczyli w szkoleniach z zakresu Prawa budowlanego, w tym aktualnego orzecznictwa sądowo-administracyjnego. W 2013 r. w czterech przedsięwzięciach szkoleniowych przeszkolono łącznie sześć osób¹⁰, w 2014 r. w czterech przedsięwzięciach szkoleniowych przeszkolono łącznie sześć osób¹¹, a w I półroczu 2015 r. w trzech przedsięwzięciach szkoleniowych przeszkolono łącznie sześć osób¹². W ww. szkoleniach, w każdym przypadku, uczestniczyli także pracownicy innych komórek organizacyjnych Inspektoratu, głównie pracownicy merytoryczni (wykonujący zadania określone w *ustawie Prawo budowlane*).

Od dnia 5 marca 2013 r. w PINB obowiązywało zarządzenie Powiatowego Inspektora nr 1/2013 z dnia 5 marca 2013 r. w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia bądź dodatkowych zajęć zarobkowych lub wykonywania innych czynności przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Inspektoracie. W okresie poprzedzającym wejście w życie ww. zarządzenia w Inspektoracie nie funkcjonowały regulacje wewnętrzne w zakresie udzielania zgód na dodatkowe zatrudnienie oraz zgód na podejmowanie dodatkowych zajęć zarobkowych i działalności gospodarczej. Wg uzyskanych od Powiatowego Inspektora wyjaśnień, zgody udzielane były w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy, tj. *ustawę o służbie cywilnej*. W okresie poprzedzającym 5 marca 2013 r. 16 pracowników PINB posiadało zgodę Powiatowego Inspektora na podjęcie dodatkowego zatrudnienia, dodatkowych zajęć zarobkowych i działalności gospodarczej (w zależności od pracownika i charakteru dodatkowych zajęć), które po wejściu w życie ww. zarządzenia, zostały odwołane. W okresie obowiązywania wyżej przywołanego zarządzenia, zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych posiadał jeden pracownik PINB, pod warunkiem niezwłocznego

⁹ Na sześciu pełnych etatach.

¹⁰ Jedna osoba uczestniczyła w trzech różnych przedsięwzięciach szkoleniowych, trzy kolejne osoby w dwóch przedsięwzięciach i dwie kolejne osoby w jednym przedsięwzięciu.

¹¹ Jedna osoba uczestniczyła w czterech różnych przedsięwzięciach szkoleniowych, jedna osoba w trzech przedsięwzięciach, cztery osoby w jednym przedsięwzięciu.

¹² Jedna osoba uczestniczyła w trzech różnych przedsięwzięciach szkoleniowych, pięć kolejnych osób w dwóch przedsięwzięciach.

informowania PINB o wystąpieniu sytuacji wskazanej w § 3 ust. 2 ww. zarządzenia („konflikt interesów” – konieczność wyłączenia z postępowania administracyjnego na podstawie art. 24 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹³, dalej: „Kpa”), pod rygorem cofnięcia zgody.

(dowód: akta kontroli str. 571-609; 610-616; 747-753; 1011-1012)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PINB w zakresie przygotowania służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niezależne od PINB, niepełne zabezpieczenie kadrowe Inspektoratu w stosunku do oszacowanych potrzeb, wynikających z zadań określonych w *ustawie Prawo budowlane*. W ocenie Izby, zaistniały stan faktyczny będący konsekwencją braku środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia¹⁴, utrudniał Powiatowemu Inspektorowi prawidłową realizację zadań, w tym w szczególności w zakresie przestrzegania w toku prowadzonych postępowań, terminów określonych w Kpa. Powyższe potwierdziły ustalenia niniejszej kontroli opisane w dalszej treści wystąpienia pokontrolnego (postępowania związane z wydawaniem decyzji pozwolenie na użytkowanie, postępowania związane z rozpatrywaniem skarg i pism o charakterze interwencyjnym).

(dowód: akta kontroli str. 610-616; 1011-1012)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PINB w zakresie przygotowania służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Dokonując powyższej oceny NIK zwróciła uwagę na niezależne od PINB, wynikające z braku środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia, problemy w zapewnieniu adekwatnej obsady kadrowej, tj. dostosowanej do rzeczywistych potrzeb Inspektoratu.

2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2013-2015 (I półrocze) PINB odnotował prowadzenie łącznie 372 procesów budowlanych, polegających na budowie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego: 37 procesów budowlanych rozpoczętych w 2010 r., 64 procesy rozpoczęte w 2011 r., 76 procesów rozpoczętych w 2012 r., 82 procesy rozpoczęte w 2013 r., 66 procesów rozpoczętych w 2014 r. i 47 procesów rozpoczętych w I półroczu 2015 r.

W okresie objętym kontrolą oddano do użytkowania łącznie 191 obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (91 w 2013 r., 68 w 2014 r. i 32 w I półroczu 2015 r.).

W latach 2013-2015 (I półrocze) do Inspektoratu wpłynęło łącznie 1 107 wniosków o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie (odpowiednio 416 w 2013 r., 441 w 2014 r. i 250 w I półroczu 2015 r.). Z powyższego: 678 wniosków rozpatrzono pozytywnie (odpowiednio 287, 269 i 122), 51 wniosków rozpatrzono negatywnie (odpowiednio 28, 17 i sześć), 54 wnioski pozostawiono bez rozpoznania (odpowiednio 13, 17 i 24), 264 wnioski rozpatrzono poprzez umorzenie

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁴ O braku środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia do poziomu umożliwiającego prawidłową realizację zadań Powiatowy Inspektor informował zarówno Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jak i Wojewodę Dolnośląskiego. Podejmowane działania ukierunkowane na zwiększenie budżetu PINB nie przyniosły pozytywnego rezultatu.

postępowania (odpowiednio 88, 138 i 38), a 60 wniosków złożonych w I półroczu 2015 r. pozostawało nierozpatrzonych.

Wniosków o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego złożono łącznie 250 (odpowiednio 97 w 2013 r., 93 w 2014 r. i 60 w I półroczu 2015 r.). Z powyższego: 176 wniosków rozpatrzono pozytywnie (odpowiednio 70, 65 i 41), osiem wniosków rozpatrzono negatywnie (odpowiednio sześć, jeden i jeden), siedem wniosków pozostawiono bez rozpoznania (odpowiednio jeden, jeden i pięć), 58 wniosków rozpatrzono poprzez umorzenie postępowania (odpowiednio 20, 26 i 12) a jeden wniosek złożony w I półroczu 2015 r. pozostawał nierozpatrzony.

W latach 2013-2015 (I półrocze) Powiatowy Inspektor wydał łącznie 1069 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (odpowiednio 434 w 2013 r., 421 w 2014 r. i 214 w I półroczu 2015 r.). Z powyższego wydano: 712 decyzji pozytywnych (odpowiednio 298, 265 i 149), 67 decyzji negatywnych (odpowiednio 35, 16 i 16) oraz 290 decyzji innych (odpowiednio 101, 140 i 49).

Decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydanych przez Powiatowego Inspektora było łącznie 269 (odpowiednio 120 w 2013 r., 100 w 2014 r. i 49 w I półroczu 2015 r.). Z powyższego wydano: 191 decyzji pozytywnych (odpowiednio 91, 68 i 32), 14 decyzji negatywnych (odpowiednio pięć, pięć i cztery) oraz 64 decyzje inne (odpowiednio 24, 27 i 13).

(dowód: akta kontroli str. 617-671)

2.2. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* prowadzona była przez Inspektorat w wersji elektronicznej, w formie tabel o ponumerowanych stronach kart o formacie A-4, w plikach komputerowych w formacie Word. Układ ewidencji był zgodny z wymaganym przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Ww. ewidencja prowadzona była odrębnie dla każdej wyszczególnionej w rozporządzeniu kategorii obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 644-645)

2.3. Na podstawie próby 15 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (po pięć decyzji z każdego roku objętego kontrolą: 2013 r., 2014 r. i 2015 r.) ustalono, że wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w Inspektoracie następowało po dostarczeniu przez inwestora całości wymaganej dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1-3 *ustawy Prawo budowlane*.

(dowód: akta kontroli str. 78-91)

2.4. Każdorazowo przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, pracownicy PINB posiadający ważne legitymacje służbowe, upoważnienia do kontroli robót i obiektów budowlanych oraz uprawnienia budowlane, stosownie do wymogów art. 59e *ustawy Prawo budowlane*, przeprowadzali kontrole obowiązkowe w zakresie ustalonym art. 59a *ustawy Prawo budowlane*. Protokoły z tych kontroli sporządzano wg wzoru określonego

rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁵. PINB w odniesieniu do badanych 15 postępowań:

w 10 przypadkach przeprowadził kontrole obowiązkowe (po których Powiatowy inspektor wydał osiem decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie i dwie decyzje o odmowie pozwolenia na użytkowanie),

w trzech przypadkach nie przeprowadzał kontroli obowiązkowych - w dwóch z nich Powiatowy Inspektor wydał decyzje o umorzeniu postępowań (z uwagi na braki w załączonej dokumentacji i nie uzupełnienie jej w wyznaczonych terminach przez PINB oraz wycofanie wniosków przez inwestorów), a w jednym decyzję o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie (inwestor nie uzupełnił wymaganej dokumentacji w wyznaczonych przez PINB terminach),

w dwóch przypadkach przeprowadzono kontrole przed złożeniem wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie (w obu przypadkach po wykonaniu przez inwestorów obowiązków doprowadzenia obiektów do stanu zgodnego z prawem, nałożonych decyzjami Powiatowego Inspektora).

(dowód: akta kontroli str. 49-91; 98-517)

2.5. W okresie objętym niniejszą kontrolą, pracownicy Inspektoratu przeprowadzając obowiązkowe kontrole, stwierdzili na dziewięciu z nich nieprawidłowości w zakresie wskazanym w art. 59a ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. Z tego powodu Powiatowy Inspektor nałożył postanowieniami kary na inwestorów powyższych dziewięciu budow w łącznej kwocie 72 250 zł. Kary te naliczone zostały zgodnie ze wskazaniami art. 59f *ustawy Prawo Budowlane*. W odniesieniu do dwóch postanowień o nałożeniu kary inwestorzy złożyli zażalenia do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „DWINB”). W obu tych przypadkach DWINB utrzymał w mocy postanowienia Powiatowego Inspektora. Inwestorzy niezadowoleni z rozstrzygnięć DWINB złożyli skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu (dalej: „WSA”). W jednym z przypadków WSA skargę oddalił, w drugim postępowanie przed WSA nie zostało jeszcze zakończone.

W badanych 15 postępowaniach wystąpiły dwa przypadki, w których Powiatowy Inspektor nałożył na inwestorów kary, tj.:

postępowanie w sprawie nr 1193/7353/13 - ul. Złotnicka we Wrocławiu. W protokole kontroli obowiązkowej z 6 marca 2014 r., zakończonego obiektu budowlanego stwierdzono: niezgodność obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu (zmieniono rzędne projektowanego poziomu oraz wysokości kalenic budynku); wykonano ogrodzenie wzdłuż ul. Złotnickiej oraz do niej prostopadłej; wykonano mur oporowy od strony wschodniej działki 40/2 oraz taki sam przy granicy działek od strony południowej; zastosowano inne niż w zatwierdzonym projekcie budowlanym materiały wykończeniowe elewacji, kominów oraz pokrycia dachu. Powiatowy Inspektor postanowieniem nr 558/2014 nałożył na inwestora karę w łącznej wysokości 15 250 zł.

postępowanie w sprawie nr 265/5111/14 - ul. Partyzantów we Wrocławiu. Kontrola obowiązkowa z 15 grudnia 2014 r. wykazała wykonanie niezgodnie z zatwierdzonym decyzją nr 1221/2013 Powiatowego Inspektora z 27 maja 2013 r. projektem budowlanym zamiennym w zakresie: wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu, wykonania zasadniczych elementów wyposażenia zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, zagospodarowania działki. W związku z tymi

¹⁵ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

nieprawidłowościami Powiatowy Inspektor postanowieniem nr 2806/2014 z 16 grudnia 2014 r. nałożył na inwestora karę w wysokości 15 000 zł.

Kwoty te stanowią sumę kar obliczonych odrębnie dla każdej stwierdzonej nieprawidłowości przy zastosowaniu właściwych współczynników: kategorii obiektu budowlanego i jego wielkości oraz stawki opłaty.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki nakładania kar przez Powiatowego Inspektora z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektów objętych kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 192-222; 242-327; 521-569)

2.6. Na podstawie przeprowadzonych badań 15 postępowań o udzielenie pozwolenia na użytkowanie ustalono, że trwały one, od złożenia kompletnego wniosku lub jego uzupełnienia do wydania decyzji, od dwóch do 29 dni.

(dowód: akta kontroli str. 111-135; 242-327; 518-520)

2.7. W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek wniesienia odwołania od decyzji w przedmiocie udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Odwołanie złożono od decyzji nr 569/2015 z 23 lutego 2015 r.¹⁶ (decyzja negatywna – odmowa pozwolenia na użytkowanie ze względu na stwierdzenie wykonania inwestycji niezgodnie z projektem budowlanym). W dniu 18 marca 2015 r. inwestor złożył w tej sprawie odwołanie do DWINB. Decyzją nr 498/2015 z 24 kwietnia 2015 r. DWINB utrzymał w mocy zaskarżoną przez inwestora decyzję Powiatowego Inspektora nr 569/2015 o odmowie udzielenia pozwolenia na użytkowanie. Ponadto, postanowieniem nr 504/2015 z 24 kwietnia 2015 r., odmówił inwestorowi wstrzymania wykonania postanowienia nr 195/2015, utrzymującego w mocy postanowienie Powiatowego Inspektora nr 2806/2014 z 16 grudnia 2014 r. o nałożeniu kary. W następstwie Inwestor złożył do WSA skargi¹⁷ na rozstrzygnięcia DWINB, będące przedmiotem decyzji nr 498/2015 oraz postanowienia nr 195/2015. PINB nie posiadał informacji o sposobie rozstrzygnięć WSA w ww. sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 633, 1007-1010)

2.8. Spośród badanej próby 15 postępowań o wydanie decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie Powiatowy Inspektor w trzech wydanych decyzjach określił terminy wykonania niektórych robót niewykonanych przed wydaniem przedmiotowych decyzji. I tak, w decyzji:

Nr 940/2013 z 22 kwietnia 2013 r. (sprawa nr 218/7353/13) określono termin zakończenia robót wykończeniowych w lokalach mieszkalnych i usługowych na 31 grudnia 2014 r. Pracownik prowadzący sprawę w rozmowie telefonicznej z inwestorem w dniu 12 stycznia 2015 r. uzyskał informację, że roboty wykończeniowe zostały wykonane w terminie. Na tą okoliczność inwestor przy piśmie z 18 marca 2015 r. przekazał do PINB oświadczenie kierownika budowy z dnia 23 grudnia 2014 r. informujące o zakończeniu robót wykończeniowych w lokalach mieszkalnych i usługowych I etapu;

- Nr 1668/14 z 28 lipca 2014 r. (sprawa 232/5111/14) określono termin wykonanie barierok docelowych na tarasach drugiego i trzeciego piętra w terminie do 31 sierpnia 2014 r. oraz likwidacji zaplecza budowy dotyczącego I i II etapu do 31 grudnia 2014 r. Kierownik budowy oświadczeniem z 29 sierpnia 2014 r. powiadomił PINB o wykonaniu barierok docelowych na tarasach II i III piętra oraz zawiadomieniem z 19 grudnia 2014 r. o likwidacji zaplecza budowy;

¹⁶ Nr sprawy 265/5111/14.

¹⁷ W aktach znajdujących się w PINB nie było informacji o dacie złożenia skarg dotyczących ww. rozstrzygnięć DWINB.

- Nr 1047/2015 z 16 kwietnia 2015 r. (sprawa 92/5111/15) określono termin zabezpieczenia chodnika przy wyjściu z klatki B2 budynku B do 31 maja 2015 r. Inwestor powiadomił PINB 29 maja 2015 r. o wykonaniu zabezpieczenia chodnika przy wyjściu z klatki B2 budynku B.

(dowód: akta kontroli str. 111-135; 223-241; 456-479)

2.9. Na podstawie badanej próby 15 postępowań o wydanie przez Powiatowego Inspektora decyzji o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie ustalono, że PINB, stosownie do wymogów art. 59 ust. 6 i art. 84 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*, przekazywał wydane decyzje niezwłocznie organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje przesłane zostały do Prezydenta Wrocławia – Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miejskiego Wrocławia w czasie od jednego do ośmiu dni od dnia ich wydania.

(dowód: akta kontroli str. 78-91)

2.10. W trakcie niniejszej kontroli powołano biegłego w dziedzinie budownictwa celem sporządzenia w PINB szczegółowego sprawozdania, zawierającego opis przeprowadzonych badań trzech obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w zakresie czy wykonane zostały zgodnie z projektami budowlanymi, warunkami pozwolenia na budowę i przepisami. Badaniom biegłego poddane zostały:

- budynek mieszkalno-usługowy z garażem podziemnym wraz z niezbędnymi elementami zagospodarowania terenu przy ul. Zwycięskiej we Wrocławiu,
- zespół budynków mieszkalnych wielorodzinnych z garażem podziemnym oraz niezbędnymi elementami zagospodarowania terenu we Wrocławiu przy ul. Rybnickiej,
- budynek mieszkalny wielorodzinny „B” wraz z zagospodarowaniem terenu, budową kotłowni na paliwo gazowe, sieci wodociągowej wraz z przyłączami, wewnętrznej sieci deszczowej i sanitarnej, oświetlenia terenu przy ul. Buforowej/Konduktorskiej we Wrocławiu - częściowo etap III.

Badania biegłego potwierdziły, że procedury wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie powyższych obiektów zostały przeprowadzone sprawnie i z należytą dbałością w zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowników. Ponadto obiekty te zostały wybudowane zgodnie z decyzją o pozwoleniu na budowę i zatwierdzającą projekt budowlany, a teren został właściwie uporządkowany.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1085)

Ustalone
nieprawidłowości

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 *ustawy Prawo budowlane* nie była prowadzona zgodnie z postanowieniami § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych*. W szczególności ewidencja nie była prowadzona w formie księgi formatu A4, nie była wykonana w sposób trwały oraz nie była zabezpieczona w sposób chroniący strony przed ich usunięciem lub wymianą.

W powyższej sprawie Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ewidencja nie jest prowadzona w formie księgi formatu A-4 z przyczyn praktycznych i celowościowych. Podał, że odręczne prowadzenie ewidencji w formie księgi nie pozwala na użyteczne korzystanie z tego dokumentu, jako źródła informacji a sporządzenie jakichkolwiek wyciągów, statystyk, czy pozyskanie innych danych z podziałem na np. kategorie obiektów budowlanych – wymaga zaangażowania niewspółmiernie dużej ilości czasu. Wskazał ponadto, że prowadzenie ewidencji w formie księgi nie pozwala na dokonywanie wpisów w przypadku budowy, której oddanie do

użytkowania następuje w kilku etapach, co jest stosunkowo częstym zjawiskiem. Stwierdził, że prawodawca nie przewidział w jaki sposób należy dokonywać wpisów w przypadku kolejnych spraw (postępowań) dotyczących oddania do użytkowania danej inwestycji - rozpoczęcie budowy ma miejsce tylko raz, natomiast zarówno wnioski o pozwolenie na użytkowanie, jak i zawiadomienia o zakończeniu budowy mogą być składane kilkakrotnie (etapowanie inwestycji, sprzeciw, odmowa udzielenia pozwolenia, umorzenie postępowania z uwagi na wycofanie wniosku).

Jednocześnie wyjaśnił, że „dane, które umieszcza się w ewidencji wynikają wprost z dokumentów, stąd też nie zachodzi obawa, że na skutek prowadzenia jej w formie elektronicznej nastąpi ich sfałszowanie, przerobienie, czy jakiegokolwiek inne nieuprawnione działanie. Dostęp do edycji tabeli prowadzonej w formie elektronicznej ma wyłącznie pracownik/pracownicy odpowiedzialni za prowadzenie ewidencji. Ewidencja jest prowadzona przez pracowników Biura Obsługi Petenta. Do prowadzenia ewidencji w danym okresie wyznaczana jest jedna osoba (przydział zadań powierza kierownik BOP). Edycja treści ewidencji przez nieuprawnione osoby jest niemożliwa – pracownicy pozostałych komórek organizacyjnych mają dostęp jedynie do odczytu danych. Ewidencja jest archiwizowana co najmniej raz w roku. Zarchiwizowane dane nie podlegają nadpisywaniu i są przechowywane w miejscu niedostępnym dla osób nieuprawnionych. W ocenie tut. organu prowadzenie ewidencji w formie elektronicznej jest celowe. Może ona w każdym czasie przybrać formę papierową za pomocą wydruku (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 672-675)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działania Inspektoratu w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, a to w związku z niezgodnym z przepisami obowiązującego prawa prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nieprawidłowość ta nie miała zasadniczego wpływu na działalność PINB w skontrolowanym obszarze.

3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie ustaleń dokonanych w wyniku badania próby (15 postępowań o wydanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego) stwierdzono, że PINB w pełni wywiązywał się z podstawowych obowiązków, zawartych w art. 81 ustawy Prawo budowlane. Wdrożono m.in. Procedurę systemową PS-10 „Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego”, która zapewniała realizację wskazanych wyżej obowiązków. W badanych dwóch sprawach (nr 1193/7353/13 i nr 265/5111/14) PINB przeprowadzając kontrole obowiązkowe, stwierdził nieprawidłowości, nałożył na inwestorów kary w wysokości 30 250 zł oraz odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie (szczegóły w punkcie 2.5. wystąpienia). W jednym przypadku - sprawa nr 27/5111/15 o pozwolenie na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalem usługowym bez przyłączy przy ul. Kniaźewicza we Wrocławiu - Powiatowy Inspektor nałożył na inwestora obowiązek uzupełnienia wniosku o: oświadczenie kierownika budowy, zgodne ze stanem faktycznym, uwzględniającym wszystkie zmiany dokonane podczas wykonywania robót budowlanych oraz opisujące wprowadzone zmiany i roboty pozostające do wykonania (w tym: o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, a także o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu

budowy). W związku z brakiem reakcji inwestora Powiatowy Inspektor zawiadomieniem z 3 marca 2015 r. poinformował inwestora o zakończeniu postępowania dowodowego wskazując, że w ciągu siedmiu dni od daty otrzymania zawiadomienia strony (inwestor) mogą się zapoznać ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz wypowiedzieć się co do zebranych dowodów, materiałów i żądań przed wydaniem decyzji. Z uwagi na brak reakcji inwestora Powiatowy Inspektor odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie przedmiotowego budynku.

(dowód: akta kontroli str. 192-222; 242-327; 438-455)

3.2. W latach 2013-2015 (I półrocze) pracownicy PINB zatrudnieni w WIK przeprowadzili łącznie 2 981 kontroli¹⁸ i oględzin¹⁹, w tym 127 dotyczyło budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (kontrole i oględziny na etapie wznoszenia budynków). Z powyższego w 2013 r. przeprowadzono 1 190 kontroli i oględzin, w tym 46 dotyczyło budowy budynków wielorodzinnych, w 2014 r. - 1148 kontroli i oględzin, w tym 53 dotyczyły budowy budynków wielorodzinnych, a w I półroczu 2015 r. - 643 kontrole i oględziny, z których 28 dotyczyło budowy budynków wielorodzinnych.

W okresie objętym kontrolą, na terenie miasta Wrocławia (teren wykonywania zadań przez Inspektora Powiatowego), realizowanych było łącznie 372 procesy budowlane polegające na budowie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego z których 127 (34,1%) zostało skontrolowanych (kontrole i oględziny) przez PINB.

Poza kontrolami i oględzinami przeprowadzanymi przez WIK, pracownicy Inspektoratu zatrudnieni w WPU, przeprowadzali kontrole obowiązkowe, o których mowa w art. 59a *ustawy Prawo budowlane*. W latach 2013-2015 (I półrocze) przeprowadzono łącznie 714 takich kontroli, z których 213 dotyczyło obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Z powyższego w 2013 r. przeprowadzono 286 kontroli, w tym 100 dotyczyło budynków wielorodzinnych, w 2014 r. - 279 kontroli, w tym 77 dotyczyło budynków wielorodzinnych, a w I półroczu 2015 r. - 149 kontroli, z których 36 dotyczyło budynków wielorodzinnych.

W toku ww. kontroli nie sprawdzano występowania zjawiska zawierania przez inwestorów umów na rozpoczęcie użytkowania poszczególnych lokali mieszkalnych przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, niemniej pracownicy WPU w czasie obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a *ustawy Prawo budowlane*, sprawdzali czy obiekty były użytkowane mimo braku pozwolenia na użytkowanie.

¹⁸ Czynności kontrolne przeprowadzane na podstawie art. 81 ust. 4 *ustawy Prawo budowlane*. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach *ustawy Prawo budowlane*. Przeprowadzenie czynności kontrolnych nie wymaga zawiadomienia uczestników procesu budowlanego z odpowiednim wyprzedzeniem (co do zasady inwestor/właściciel/zarządca jest informowany o terminie kontroli budowy/objektu z jednoczesnym wezwaniem do przedstawienia dokumentacji budowy/objektu). Generalnie czynności kontrolne mają na celu sprawdzenie czy zachodzą podstawy do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego.

¹⁹ Czynność dowodowa przeprowadzana w toku postępowania administracyjnego na podstawie art. 85 *Kpa*. Zgodnie z art. 79 *Kpa* strona postępowania powinna być powiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu z oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu. Zgodnie z art. 10 § 1 *Kpa* organ ma obowiązek zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania.

W związku z koniecznością przestrzegania ww. zasad procesowych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych PINB dokonuje jednocześnie oględzin i kontroli. Połączenie to pozwala uniknąć uchybień proceduralnych w postaci ograniczenia czynnego udziału stron oraz na wykorzystanie uprawnień organu nadzoru budowlanego (np. ukaranie grzywną w postaci mandatu karnego, żądanie przedstawienia dokumentów). Obowiązek doprowadzenia budowy/objektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem organ nadzoru budowlanego może nałożyć jedynie po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego.

W przypadku kontroli i oględzin przeprowadzanych przez WIK w odniesieniu do budynków wielorodzinnych (127 kontroli i oględzin, o których mowa powyżej) sprawdzano wykonanie przez inwestora obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, jak też prowadzenia inwestycji w oparciu o funkcjonujące w obrocie prawnym pozwolenie na budowę.

W wyniku opisanych wyżej sprawdzeń nie stwierdzono prowadzenia robót budowlanych pomimo braku złożenia zawiadomienia o ich rozpoczęciu, stwierdzono natomiast (w dwóch przypadkach) możliwość zaistnienia przesłanek skutkujących wygaśnięciem pozwolenia na budowę. Powyższe dotyczyło budowy wielorodzinnych budynków mieszkalnych prowadzonych na podstawie decyzji Prezydenta Wrocławia nr 2521/08 z 3 listopada 2008 r. i decyzji Prezydenta Wrocławia nr 2033/2010 z 22 września 2010 r. W rezultacie przeprowadzonego postępowania (w związku z informacją przekazaną przez PINB), Prezydent Wrocławia w pierwszym przypadku decyzją nr 1537/15 z 1 kwietnia 2015 r. stwierdził wygaśnięcie ww. decyzji o pozwoleniu na budowę, a w drugim przypadku - decyzją nr 2786/14 z 25 czerwca 2014 r. stwierdził wygaśnięcie ww. decyzji o pozwoleniu na budowę. Następnie, ponownie rozpatrując sprawę umorzył postępowanie administracyjne decyzją nr 64/15 z 8 stycznia 2015 r.

Zgodnie z postanowieniami art. 82 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*²⁰, organem właściwym do ustalenia czy występują przesłanki do stwierdzenia wygaśnięcia pozwolenia na budowę, określone w art. 37 ust. 1 i 2 przywołanej ustawy, jest organ administracji architektoniczno-budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 672-673; 676-689; 690-713; 717-722)

3.3 PINB w przypadkach stwierdzania podczas przeprowadzanych kontroli nieprawidłowości dotyczących budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, podejmował działania w celu ich usunięcia wydając w tym zakresie stosowne decyzje i postanowienia oraz egzekwował i sprawdzał ich wykonanie. Badania próby 10 spraw (w których przeprowadzono 12 kontroli i 4 oględziny) wykazały, że Powiatowy Inspektor w sześciu wdrożył postępowania administracyjne, w wyniku których czterem wspólnotom mieszkaniowym nakazał decyzjami (nr 2330/2013 z 15 października 2013 r., nr 91/2015 z 14 stycznia 2015 r., nr 802/2015 z 17 marca 2015 r. i nr 1575/2015 z 11 czerwca 2015 r.) usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie prowadzonych postępowań, w stanie technicznym obiektów. W jednym przypadku (decyzja nr 91/2015) dwóm zadaniom nadał rygor natychmiastowej wykonalności. O terminowej realizacji tych zadań Prywatny Zarząd Mieszkaniami Sp. z o.o. poinformował Powiatowego Inspektora załączając protokół odbioru robót. W przypadku decyzji nr 2330/2013 PINB potwierdził wykonanie nakazu przeprowadzoną kontrolą. Odnosnie dwóch postępowań Powiatowy Inspektor decyzjami: nr 2116/2013 z 16 września 2013 r. i nr 2648/2013 z 22 listopada 2013 r. umorzył wszczęte postępowania administracyjne.

(dowód: akta kontroli str. 1086-1342)

W latach 2013-2015 (I półrocze), w ramach przeprowadzonych, w odniesieniu do obiektów mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego, postępowań administracyjnych Powiatowy Inspektor stwierdził dwa przypadki popełnienia czynów określonych w art. 95 *ustawy Prawo budowlane* przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. W obu przypadkach wystąpiono

²⁰ „Do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej należą sprawy określone w ustawie i niezastrzeżone do właściwości innych organów”.

o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej na podstawie art. 97 w związku z art. 95 pkt 4 ustawy *Prawo budowlane* z powodu niedbałego spełniania obowiązków przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

(dowód: akta kontroli str. 734-743)

3.4. Według postanowień Regulaminu Organizacyjnego PINB, w Inspektoracie bezpośredni nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników WIK, WPU, WPA sprawowany był przez kierowników ww. wydziałów.

Do ich zadań należało m.in. sprawowanie kontroli i nadzoru w zakresie właściwej i terminowej realizacji zadań. W zależności od rodzaju i etapu, na jakim znajdowały się prowadzone sprawy, nadzór merytoryczny sprawowany był odpowiednio przez Powiatowego Inspektora, Zastępcę Powiatowego Inspektora, kierowników wydziałów lub kierownika Pracowni Zatwierdzania Projektów.

Kierownicy wydziałów, na potrzeby sprawowanego nadzoru, prowadzili wewnętrzne rejestry ilości i rodzajów spraw powierzonych poszczególnym pracownikom.

Kontrole przeprowadzone przez pracowników WIK ewidencjonowane były w książce kontroli prowadzonej chronologicznie z podziałem na lata.

Kontrole obowiązkowe, o których mowa w art. 59a ustawy *Prawo budowlane* realizowane były przez pracowników WPU na wezwanie inwestora - wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, a ich wyniki wprowadzano do elektronicznego Rejestru Kontroli Obowiązkowych²¹.

W PINB, w ramach Systemu Zarządzania Jakością (wg normy PN-EN ISO 9001:2009), wprowadzona została *Procedura systemowa PS-10 – Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego*. Wg tej procedury do każdej ze spraw przydzielony był pracownik prowadzący, który odpowiadał za przestrzeganie przepisów ustawy *Prawo budowlane*, *Kpa*, jak i innych przepisów prawa oraz przygotowywał projekty pism w ramach jej rozpatrywania. Udokumentowania sprawdzenia kompletności wniosku o pozwolenie na użytkowanie pracownicy prowadzący dokonywali poprzez wypełnienie formularza spisu akt, stanowiącego załącznik do instrukcji archiwalnej wprowadzonej zarządzeniem nr 9/2012 Powiatowego Inspektora z 26 kwietnia 2012 r., a następnie zmienionej zarządzeniem nr 5/2013 Powiatowego Inspektora z 30 grudnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia jednolitego rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego w PINB dla miasta Wrocławia.

W praktyce sprawdzanie wniosków o pozwolenie na użytkowanie realizowano poprzez wypełnienie formularza, który zawierał: inicjały osoby prowadzącej sprawę (referenta), symbol komórki, nr sprawy, adres obiektu budowlanego oraz spis dokumentów załączonych do wniosku, z zaznaczeniem, które z nich podlegają zwrotowi po zakończeniu postępowania w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 78-90; 744-746; 1007-1010)

3.5. W latach 2013-2015 (I półrocze) PINB kontrolowany był przez cztery instytucje zewnętrzne – Państwową Inspekcję Pracy, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej: „GUNB”), DWINB i Archiwum Państwowe we Wrocławiu. Związek z przedmiotem niniejszej kontroli miały wnioski sformułowane po kontroli

²¹ RKO2 – system elektroniczny wprowadzony przez GUNB od 1 stycznia 2013 r. (elektroniczny rejestr kontroli obowiązkowych).

przeprowadzonej przez GUNB w dniach 3-6 lutego 2015 r. W wyniku kontroli w przedmiocie prawidłowości działań PINB podjętych w związku z zawiadomieniem NIK z 16 października 2014 r.²², dotyczącym przystąpienia przez Wrocław 2012 Sp. z o. o. do użytkowania Stadionu Miejskiego we Wrocławiu GUNB zalecił:

- każdorazowe przeprowadzanie postępowania w przedmiocie kary z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego w sytuacji wystąpienia ku temu przesłanek.
- sprawdzanie wykonania nałożonych warunków w decyzjach udzielających pozwolenia na użytkowanie, a w przypadku ich niespełnienia bezzwłoczne wygaszanie takich decyzji.

Przedmiotowe wnioski zostały wdrożone do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 714-716; 723-733; 1007-1010)

3.6. W PINB od 2013 r. prowadzona była wyodrębniona ewidencja skarg i pism interwencyjnych o charakterze skargowym, spełniająca wymogi art. 254 Kpa²³. Na opisaną ewidencję składały się dwa rejestry skarg i wniosków. W pierwszym, prowadzonym od 2013 r. przez kierownika WPA, rejestrowano skargi i pisma interwencyjne o charakterze skargowym nieistotne w ocenie Inspektoratu, tj. takie z których treści nie wynikało, by zasadne było podjęcie czynności inspekcyjno-kontrolnych oraz skargi na pracowników PINB.

W drugim rejestrze, prowadzonym od 2013 r. przez kierownika WIK, ewidencjonowano skargi i pisma interwencyjne o charakterze skargowym, które przekazano do rozpatrywania pracownikom WIK. Skargi i pisma ewidencjonowane w tym rejestrze dotyczyły głównie nieprawidłowości w prowadzeniu robót budowlanych lub w utrzymaniu obiektów, w odniesieniu do których, w celu udzielenia odpowiedzi na skargę, niezbędne było podjęcie czynności wyjaśniających. Wynik ww. czynności (w zależności od dokonanych ustaleń) przesądzał natomiast o ewentualnym wszczęciu postępowania administracyjnego, bądź o skierowaniu zawiadomienia lub sporządzeniu adnotacji o braku podstaw do wszczęcia.

Opisane wyżej rejestry prowadzone były w wersji elektronicznej w programie Microsoft Office Excel. Uprawnienia do dokonywania wpisów w ww. rejestrach posiadali kierownicy wydziałów, w których prowadzono rejestry, Powiatowy Inspektor oraz Zastępca Powiatowego Inspektora. Pozostali pracownicy PINB posiadali dostęp wyłącznie do odczytu ww. rejestrów.

W okresie objętym kontrolą do PINB wpłynęło łącznie 408 istotnych²⁴ skarg i pism interwencyjnych/informacyjnych o charakterze skargowym dotyczących budowy lub użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w tym w 2013 r. wpłynęło 191 skarg i pism, w 2014 r. - 144 a w I półroczu 2015 r. - 73.

(dowód: akta kontroli str. 754-771; 772-777)

²² Zawiadomienie NIK nr LWR-4101-09-01/2013; P/13/187 z 16 października 2014 r. o naruszeniu art. 55 ustawy Prawo budowlane (czyn podlegający karze z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, określony w art. 57 ust 7 ustawy Prawo budowlane).

²³ Ewidencję zaprowadzono w związku z realizacją zalecenia pokontrolnego NIK z 2012 r. – „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”. Przed wskazaną kontrolą NIK, Inspektorat rejestrował odrębnie wyłącznie skargi na pracowników PINB.

²⁴ Rejestr prowadzony przez kierownika WIK.

Szczegółowej kontroli poddano 10 spraw (skarg i pism interwencyjnych o charakterze skargowym), w tym dziewięć spraw z rejestru WIK²⁵ i jedną sprawę z rejestru WPA²⁶. W dwóch przypadkach²⁷ nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 772-777; 790-1006)

3.7. W latach 2013-2015 (I półrocze) problematyka związana z tematyką niniejszej kontroli nie była przedmiotem kontroli NIK²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 1007-1010)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu wystąpiły nieprawidłowości polegające na nieterminowym i nierzetelnym załatwianiu skarg i pism interwencyjnych.

Stwierdzono, że:

- w czterech przypadkach (sprawy: 147/5142/14, 27/7355/13, 161/5142/14 oraz 51/7356/13) informację wymaganą postanowieniami art. 36 § 1 Kpa przekazano skarżącym po terminie, określonym w art. 35 § 3 tej ustawy, a opóźnienia w tych przypadkach wyniosły od czterech do 77 dni;
- w trzech przypadkach w toku prowadzonego postępowania wyjaśniającego nie informowano skarżących o planowanym terminie załatwienia sprawy, co było wymagane postanowieniami art. 36 § 1 Kpa (sprawy: 195/5140/15, 161/5142/14 oraz 132/7356/13);
- w jednym przypadku skarżący nie został w terminie²⁹ poinformowany o stwierdzeniu braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego (sprawa 212/5140/14);
- w jednym przypadku Powiatowy Inspektor nie dotrzymał określonego przez siebie terminu załatwienia sprawy (skarżąca została poinformowana o sposobie załatwienia sprawy 27 dni po terminie wynikającym z zawiadomienia Powiatowego Inspektora) – sprawa 51/7356/13;
- w dwóch przypadkach decyzje „zamykające” postępowanie w sprawie (lub jego etap) wydawano ze znacznym opóźnieniem (odpowiednio dziewięć oraz dwa miesiące) w stosunku do terminu, w jakim można było tego dokonać³⁰, czym naruszono postanowienia art. 35 § 1 Kpa (sprawy: 51/7356/13 oraz 184/5142/14).

(dowód: akta kontroli str. 772-789; 790-1006)

Powyższe nieprawidłowości Powiatowy Inspektor wyjaśniał głównie: znaczną ilością jednocześnie prowadzonych postępowań w kontekście możliwości organizacyjnych inspektoratu; czynnym udziałem skarżących w prowadzonym postępowaniu wyjaśniającym, poprzedzającym wszczęcie postępowania administracyjnego; koniecznością wnikliwej analizy i oceny zgromadzonego materiału dowodowego; nieobecnością znacznej części pracowników w okresie urlopowym (lipcu i sierpniu).

(dowód: akta kontroli str. 778-789)

²⁵ Sprawa nr 147/5142/14, 27/7355/13, nr 195/5140/15, nr 161/5142/14, nr 212/5140/14, nr 51/7356/13, nr 184/5142/14 nr 81/7355/13, nr 132/7356/13.

²⁶ Sprawa nr 68/0500/15.

²⁷ Sprawa nr 68/0500/15 z rejestru WPA i sprawa nr 81/7355/13 z rejestru WIK.

²⁸ Poprzednio NIK przeprowadziła w Inspektoracie kontrolę w 2012 r. – kontrola nr P/12/079 „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego”.

²⁹ Termin określony został w zawiadomieniu Powiatowego Inspektora, skierowanym do skarżącego na podstawie art. 36 § 1 Kpa.

³⁰ W przypadku sprawy nr 51/7356/13 Decyzję nr 1722/2014 wydano 5 sierpnia 2014 r., mimo że właściciel nieruchomości po raz ostatni poinformował PINB o zakończeniu prac związanych z usunięciem usterek w dniu 25 października 2013 r. W przypadku sprawy 184/5142/14 Decyzję nr 2166/2015 wysłano 31 sierpnia 2015 r., tj. po upływie ponad dwóch miesięcy od dnia doręczenia stronom zawiadomienia o możliwości zapoznania się z aktami sprawy (26 czerwca 2015 r.).

W jednym przypadku (sprawa 212/5140/14) ustaleń faktycznych dokonano wyłącznie na podstawie otrzymanych protokołów okresowej kontroli przewodów kominowych budynku z 2012 r. Nie dokonano natomiast analizy stanu faktycznego poprzez wizję lokalną, kontrolę czy też oględziny i sprawdzenia na miejscu, mimo iż charakter skargi wskazywał uzasadnienie dla podjęcia takich działań.

(dowód: akta kontroli str. 772-789; 800-833)

W powyższej sprawie Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: „(...) analiza, przedłożonych przez Zarząd Zasobu Komunalnego, protokołów okresowej kontroli obiektu nie potwierdziła występowania nieprawidłowości, o których informowała skarżąca; - protokoły z roku 2012, wykonane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia, były protokołami aktualnymi w czasie rozpatrywania sprawy, wykonanymi cztery lata po zgłoszeniu w administracji budynku przez Elżbietę C. domniemyanych nieprawidłowości; z protokołów wynikało, że nie ma żadnych nieprawidłowości w przewodach kominowych w obrębie zarówno lokalu nr 8 (mieszkania skarżącej), jak i lokalu nr 12 (wskazywanym przez skarżącą, jako miejsce nieprawidłowego podłączenia termy gazowej); z uwagi na nie potwierdzenie się zarzutu skarżącej uznano, iż brak jest podstaw do wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie podłączenia przewodu spalinowego termy gazowej w lokalu mieszkalnym nr 12 do przewodu wentylacyjnego kuchni w lokalu nr 8 w budynku przy ul. Stanisławowskiej 99 we Wrocławiu, zawiadomiono o tym skarżącą pismem z dnia 8 lipca 2013 roku; (...) w przypadku, gdyby tuż. organ uznał zasadność wszczęcia postępowania, jednym z elementów postępowania byłoby przeprowadzenie oględzin i kontroli nieruchomości. Zauważyć ponadto należy, że skargi (po udzieleniu odpowiedzi) nie ponowiono, nie wskazano nowych okoliczności uzasadniających podjęcie postępowania administracyjnego. Niezależnie od powyższego podkreślenia wymaga fakt, iż osoba przeprowadzająca kontrolę przewodów kominowych w obiektach (posiadająca kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim) dysponuje specjalistycznym sprzętem, wiedzą, odpowiednią ilością czasu przeznaczoną na kontrolę danego obiektu, w tym inwentaryzację przewodów kominowych, co do poprawności wykonanych do nich wpiąć, wobec czego wyniki kontroli kominarskiej są szczegółowsze, tym samym lepiej odzwierciedlają stan faktyczny niż ustalenia pracowników tuż. inspektoratu dokonane w toku kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 778-789)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PINB w obszarze nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Ocenę pozytywną obniżają nieprawidłowości, stwierdzone w wyniku badania próby dotyczącej sposobu załatwiania przez Inspektorat skarg i pism interwencyjnych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³¹, wnosi o:

1. Zapewnienie należytego prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

³¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

2. Kontynuowanie działań ukierunkowanych na zapewnienie adekwatnej obsady kadrowej, tj. dostosowanej do rzeczywistych potrzeb Inspektoratu.
3. Zorganizowanie pracy Inspektoratu, w zakresie rozpatrywania skarg i pism o charakterze skargowym, w sposób zapewniający dotrzymywanie, w związku z prowadzonymi postępowaniami, terminów wymaganych postanowieniami *Kpa*.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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 we Wrocławiu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

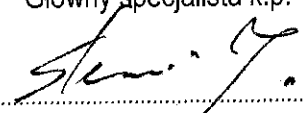
Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

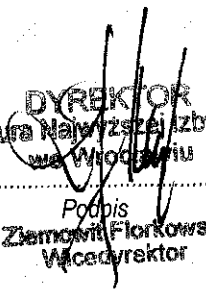
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Wrocław, dnia 16 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Jeremi Śliwiński
Główny specjalista k.p.


.....
Podpis


DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up.
.....
Podpis
Ziemowit Florowski
Wicedyrektor

