



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.030.01.2018

Piotr Wiss
Dolnośląski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego
Dolnośląski Inspektorat Nadzoru Budowlanego
ul. Purkyniego 1
50-155 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.011.2019 Komisji
Rozstrzygającej z dnia 13 lutego 2019 r.

P/18/078 Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Dolnośląski Inspektorat Nadzoru Budowlanego (dalej: „DINB” lub „Inspektorat”) ul. Purkyniego 1, 50-155 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił Piotr Wiss, Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej: „Inspektor”) od dnia 8 stycznia 2018 r., a poprzednio Barbara Skultecka.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. 3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2015 r.– 30 czerwca 2018 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/211/2018 z 2 października 2018 r.

(akta kontroli str.1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Choć Inspektorat nie dysponował zasobami w pełni adekwatnymi do potrzeb związanych z wykonywaniem ustawowych zadań nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego, w szczególności jeżeli chodzi o poziom zatrudnienia oraz wynagrodzenia pracowników, prowadzono działania zapewniające wywiązywanie się z tych obowiązków. Zastosowane w Inspektoracie rozwiązania organizacyjne oraz podejmowane działania na rzecz uzupełnienia zatrudnienia, zapobiegły powstawaniu zaległości w załatwianych sprawach oraz zapewniły wykwalifikowaną kadrę kierowniczą. Inspektor podejmował działania mające na celu zwiększenie środków na wynagrodzenia, które jednak nie przyniosły efektu. Pracownikom zapewniono stosowne narzędzia pracy, jednakże nie posiadano odpowiedniej ilości pomieszczeń biurowych i archiwalnych. Prawidłowo planowano i realizowano postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych, wyrobów budowlanych, podległych Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego (dalej: „PINB”) oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej. Jednocześnie NIK stwierdza, że pisma dotyczące zgłaszanych nieprawidłowości w obiektach budowlanych, dla których Inspektor był organem nadzoru budowlanego pierwszej instancji, błędnie nie traktowano jako skarg i wniosków w rozumieniu
--------------	---

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

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano opisową ocenę ogólną.

przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³ (dalej: „kpa”), w konsekwencji czego podczas ich rozpatrywania naruszono przepisy tej ustawy, tj.: [1] uniemożliwiono kontrolę przebiegu i terminów rozpatrzenia skargi/wniosku (art. 254 kpa); [2] strony nie były powiadamiane o przyczynach nierozpatrzenia sprawy w terminie (art. 237/art.244 § 1 kpa), a także o sposobie rozpatrzenia skargi/wniosku (art. 237 § 3/art. 244 § 2 kpa); [3] w odpowiedziach DINB o bezzasadności skarg/wniosków nie znajdowały się stosowne pouczenia (art. 230 §1 kpa). Ponadto, w dwóch przypadkach nie dotrzymano siedmiodniowego terminu o powiadomieniu i przekazaniu skargi do podległego PINB.

Decyzje dotyczące nakazu rozbiórki (obowiązujące w kontrolowanym okresie) zostały zrealizowane bez konieczności wszczynania postępowań egzekucyjnych.

W Inspektoracie nie prowadzono postępowań egzekucyjnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1 Organizacja, wyposażenie oraz stan i struktura zatrudnienia wojewódzkiego inspektoratu

Opis stanu faktycznego

Obowiązujący w Inspektoracie Regulamin organizacyjny⁵, obejmował swoim zakresem ustawowe zadania określone w art. 83 ust. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁶ (dalej: „upb”). Zakresy czynności pracowników merytorycznych były adekwatne do zakresu zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym.

W ramach struktury organizacyjnej DINB funkcjonował:

- Wydział Inspekcji i Kontroli (dalej: „WIK”), realizujący zadania m.in. z zakresu: inspekcji i kontroli (w tym prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych); sprawowania nadzoru nad postępowaniami wyjaśniającymi w sprawach katastrof budowlanych; prowadzenia kontroli działania administracji architektoniczno-budowlanej w starostwach powiatowych; organu nadzoru budowlanego w I instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych zgodnie z właściwością określoną w art. 82 ust. 3 i 4 upb (w tym postępowań egzekucyjnych);

- Wydział Orzecznictwa Administracyjnego (dalej: „WOA”), prowadzący m.in. postępowania odwoławcze od decyzji wydawanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego;

- Wydział Organizacyjno-Prawny (dalej: „WOP”), prowadzący m.in.: rejestr skarg i wniosków; kontrole działalności podległych PINB jako organu nadzoru budowlanego I instancji;

- Wydział WYROBÓW Budowlanych (dalej: „WWB”), realizujący zadania kontrolne i administracyjne zgodnie z ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁷.

W kontrolowanym okresie, w DINB limit zatrudnienia określono na 39 etatów, w tym 35 dla pracowników będących członkami korpusy służby cywilnej⁸. Przeciętnie

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.).

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszej kontroli zastosowano opisowe oceny cząstkowe.

⁵ <http://www.winb.bip-e.pl/win/informacje-o-winb/regulamin/4126,Regulamin-organizacyjny.html>.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 1570.

zatrudniono w 2015 r. 30 osób, a w latach 2016- 2018 (I półrocze) 32 osoby, natomiast na koniec poszczególnych okresów stan zatrudnienia wyniósł odpowiednio 33, 33, 31 i 32 osoby⁹. Zatrudnienie pracowników merytorycznych¹⁰ rosło z 23 osób (na 23 etatach) wg stanu na 1 stycznia 2015 r. do 27 osób (na 26,88 etatu) na dzień 1 stycznia 2017 r., a następnie zmalało do 24 osób (na 24 etatach) wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. Inspektor poinformował, iż: *Stan zatrudnienia jest pochodną przyznanych środków oraz stałego limitu zatrudnienia [39 etatów] (...) Zmiany w zakresie liczby zatrudnionych w poszczególnych wydziałach merytorycznych wynikają z rotacji kadry oraz urlopów macierzyńskich i wychowawczych (...)*. Powyższe skutkowało, m.in. zwiększeniem planu zatrudnienia w WOA o trzy etaty w 2016 r. (do 12 etatów), a w konsekwencji nieobsadzeniem etatów w WIK¹¹ oraz WOA¹².

(akta kontroli str.5-18,46-53,247-262)

W Inspektoracie nie był sporządzany plan zatrudnienia, a liczbę zatrudnionych pracowników determinowały posiadane środki finansowe na wynagrodzenia.

W 2018 r. dokonano analizy obciążenia zadaniami pracowników merytorycznych DINB w porównaniu do innych wojewódzkich inspektoratów, która wskazała na konieczność przyznania środków finansowych na obsługę pięciu etatów (zwiększenie budżetu w zakresie wynagrodzeń o 287,0 tys. zł). Wyniki tej analizy przekazano do rozpatrzenia Wojewodzie Dolnośląskiemu w dniu 21 czerwca 2018 r. (do dnia 14 listopada 2018 r. nie uzyskano odpowiedzi). *Podjęcie skutecznych działań w celu zatrudnienia w Inspektoracie liczby pracowników merytorycznych niezbędnej dla prawidłowej i pełnej realizacji DINB*, było jednym z wniosków z wystąpienia pokontrolnego NIK sporządzonego w 2012 r.¹³ po kontroli w zakresie *Realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego*. DINB skierował do Wojewody Dolnośląskiego w latach 2015-2018 (I półrocze) 13 wniosków¹⁴ o możliwość zatrudnienia równorzędnego specjalisty za pracowników nieobecnych w dłuższym okresie (urlopy macierzyńskie, wychowawcze). Informowano o konieczności zatrudnienia: trzech pracowników WIK; 11 pracowników WOA; dwóch pracowników WOP oraz po jednym pracowniku WWB i sekretariatu.

(akta kontroli str.5-14,19-53,88-128,344-345)

Wśród 15 pracowników odchodzących z Inspektoratu, 12 było z WOA (75% zmian)¹⁵, w którym zatrudniano osoby z wykształceniem wyższym administracyjnym/prawniczym. Na miejsce odchodzących dwóch pracowników WIK posiadających kwalifikacje i uprawnienia budowlane, zatrudniono osoby

⁸ Pozostałe 4 osoby nie były objęte mnożnikowym systemem wynagrodzeń.

⁹ Dane na podstawie sprawozdań Rb-70.

¹⁰ Pracownicy WIK (7 osób), WOP (3 osoby), WWB (4 osoby), WOA (7 i więcej osób). Nie uwzględniono kadry kierowniczej, tj. kierowników tych działów oraz Inspektora i jego zastępcy.

¹¹ Od 1 stycznia 2016 r. nieobsadzony jeden etat w WIK (od stycznia 2018 r. zwiększono liczbę etatów o jeden (do ośmiu)).

¹² Od 1 stycznia 2015 r. nieobsadzony jeden etat w WOA (z dziewięciu), od 1 stycznia 2016 r. (po zwiększeniu o trzy etaty do 12 etatów) nieobsadzone trzy etaty, w 2017 r. zmniejszono plan do 11 etatów, a od 1 stycznia 2018 r. zmniejszono do 10 etatów, w tym dwa nieobsadzone.

¹³ Po kontroli P/12/079 Inspektorat wystąpił w 2012 r. do Wojewody Dolnośląskiego o zwiększenie budżetu DINB o środki finansowe na zatrudnienie dodatkowego pracownika merytorycznego (w odpowiedzi odmówiono przyznania dodatkowych środków). Stwierdzono wypełnienie drugiego z wniosków wystąpienia NIK z 2012 r., (tj. *Zapewnienie prawidłowego oznakowania siedziby DINB we Wrocławiu, zawierającego niezbędne informacje dla interesantów, w tym co do czasu pracy Inspektoratu*), jak i wniosku po kontroli NIK (P/15/051 *Nadzór nad stanem technicznym i stanem bezpieczeństwa wodnych budowli piętrzących*) o treści: *Pozyskanie z IMGW – OTKZ uzgodnionych danych technicznych o stanie technicznym wodnych budowli piętrzących na obszarze województwa dolnośląskiego zaliczonych do I i II klasy ważności, celem ewentualnego podjęcia działań przewidzianych w art.66 ust.1 i 2 Prawa budowlanego, co do usunięcia nieprawidłowości w określonym terminie w przypadku stwierdzenia, że budowle mogą m. in. zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwa mienia i środowiska*.

¹⁴ Odpowiednio w: 2015 r. 2 wnioski; 2016 r. 5 wniosków; 2017 r. 3 wnioski; 2018 r. (I półrocze) 3 wnioski.

¹⁵ W tym ośmiu pracowników, którzy nie przepracowali w DINB dwóch lat.

o tożsamyh kwalifikacjach¹⁶, lecz z mniejszym stażem pracy¹⁷. Dokonując wyboru nowych pracowników w trybie konkursowym, wymagano by posiadali kierunkowe wykształcenie oraz kwalifikacje. W 2016 r. nie rozstrzygnięto czterech naborów na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego w WIK, w tym dwóch z powodu braku kandydatów.

(akta kontroli str.88-130,246,423-435)

Liczba spraw¹⁸ przypadająca na jednego kontrolera wyniosła 141 w 2015 r., 128 w 2016 r., 134 w 2017 r. i 88 w I półroczu 2018 r.

W 2015 r. pracownicy merytoryczni DINB mieli do rozpatrzenia 3251 spraw, z których: wszczęto i zakończono w tym roku 82,8% ogółu spraw; wszczęto i niezakończono w tym roku 9,4% ogółu spraw; zakończono w tym roku sprawy z lat ubiegłych 7,6% ogółu spraw.

W 2016 r. pracownicy DINB merytoryczni mieli do rozpatrzenia 3322 spraw, z których: wszczęto i zakończono w tym roku 75,8% ogółu spraw; wszczęto i niezakończono w tym roku 10,3% ogółu spraw; zakończono w tym roku sprawy z lat ubiegłych 13,9% ogółu spraw.

W 2017 r. pracownicy DINB merytoryczni mieli do rozpatrzenia 3344 sprawy, z których: wszczęto i zakończono w tym roku 80,2% ogółu spraw; wszczęto i niezakończono w tym roku 6,0% ogółu spraw; zakończono w tym roku sprawy z lat ubiegłych 13,8% ogółu spraw.

W I półroczu 2018 r. pracownicy DINB mieli do rozpatrzenia 2119 spraw, z których: wszczęto i zakończono w tym roku 74,9% ogółu spraw; wszczęto i niezakończono w tym roku 10,0% ogółu spraw; zakończono w tym roku sprawy z lat ubiegłych 13,3% ogółu spraw.

Liczba przeprowadzonych kontroli przez WIK wyniosła: 147 w 2015 r., 189 w 2016 r., 169 w 2017 r., i 163 w I półroczu 2018 r., natomiast przez WWB odpowiednio 211, 220, 239, 131 kontroli. Liczba kontroli przypadająca na jednego kontrolera wynosiła od 26 (w I półroczu 2018 r.) do 37 (w 2016 i 2017 r.). Udział kontroli prowadzonych według ustalonego planu pracy wynosił średnio 93,3% ogółu kontroli, z interwencji i zgłoszeń osób trzecich (skarg) 2,8% ogółu kontroli, a w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów 3,9% ogółu kontroli.

(akta kontroli str.46-53)

W DINB nie obowiązywały regulacje dot. wyposażenia pracownika merytorycznego w narzędzia (informatyczne, programy, sprzęt). Inspektor wskazał, iż pracownicy na wyposażeniu indywidualnym posiadali zestaw komputerowy z dostępem do drukarki, kserokopiarki oraz elektronicznego systemu obiegu dokumentów (umożliwiającego ustalenie aktualnego stanu realizacji sprawy). Przy wykonywaniu czynności kontrolnych wykorzystywano cztery samochody służbowe¹⁹, aparaty fotograficzne (WIK, WWB), telefony komórkowe (WIK, WWB, WOP), komputery i drukarki mobilne (WIK, WWB), sygnalizator świetlny oraz dalmierz (WIK). Ponadto Inspektor wskazał, iż pracownicy posiadali dostęp do: Systemu Nadzoru Rynku Wyróbów Zakwestionowanych, Krajowego Rejestru Wyróbów Zakwestionowanych, rejestrów Kontroli obowiązkowych i Katastrof budowlanych (każdy prowadzony przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego).

(akta kontroli str.114-116,332-343,439-440)

¹⁶ Wyższe wykształcenie inżyniersko magisterskie z budownictwa, o specjalności drogowej/ konstrukcyjno-budowlanej, wraz z uprawnieniami budowlanymi.

¹⁷ Odchodzący ok. 27 lat i 10 lat stażu, a zatrudniani ok.11,5 i 6,5 lat stażu.

¹⁸ Dotyczących: pozwoleń na użytkowanie, zawiadomień o rozpoczęciu/ zakończeniu robót budowlanych, utrzymania obiektów, robót budowlanych w tym samowoli budowlanej i kontroli procesu budowlanego, kontrole z użytkowania, sprawy różne oraz kontrole organów architektoniczno-budowlanych i PINB.

¹⁹ Sposób ich wykorzystywania określono w Zarządzeniu Inspektora z dnia 29 grudnia 2015 r. nr 14/15 (ze zm.).

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze brutto na pracownika pełnozatrudnionego w Inspektoracie ogółem w 2018 r. (I półrocze) wyniosło 3,0 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 143 zł (5%). W grupie pracowników merytorycznych średnie miesięczne wynagrodzenie w I półroczu 2018 r. wyniosło w grupie: ekspertów nadzoru budowlanego 3,5 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. zmalało o 87 zł (2,4%); starszych inspektorów odpowiednio 2,9 tys. zł i zmalało o 262 zł (8,1%); inspektorów 2,6 tys. zł i wzrosło o 39 zł (1,5%); starszych specjalistów 3,0 tys. zł i wzrosło o 312 zł (11,5%); referentów prawnych 2,6 tys. zł i wzrosło o 370 zł (16,3%). Przeciętne wynagrodzenie pracowników administracji w I półroczu 2018 r. wynosiło 2,1 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 204,0 zł (11%). Średnie miesięczne wynagrodzenie kierownictwa Inspektoratu w I półroczu 2018 r. wyniosło 4,2 tys. zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 128 zł (3,1%).

(akta kontroli str.46-53)

Według Inspektora wysokość wynagrodzenia pracowników merytorycznych nie była adekwatna do wykonywanych działań, wymaganych kwalifikacji, jak i nie była konkurencyjna w odniesieniu do stawek i możliwości zarobkowych w sektorze prywatnym, jak i w administracji. Inspektor wskazał, że od pracowników WIK wymagano posiadania uprawnień budowlanych, bardzo dobrej znajomości prawa budowlanego i administracyjnego, a oferowano nowozatrudnionemu pracownikowi wynagrodzenie zasadnicze w wysokości ok. 2600 zł (które po okresie przygotowawczym wzrastało do 3000 zł). W WOP i WOA, wymagano od pracowników wykształcenia prawniczego, z bardzo dobrą znajomością kodeksu postępowania administracyjnego, prawa budowlanego i aktów wykonawczych do tego prawa, jak również postępowania egzekucyjnego w administracji. Pracownikom zatrudnianym w tych wydziałach oferowano najniższe krajowe wynagrodzenie (2100 zł), gdy w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków we Wrocławiu dla pracownika o tożsamych kwalifikacjach oferowano 3350 zł, a w WINB w Gdańsku oferowano 2800 zł.

(akta kontroli str.88-128)

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie inspektoratu

Opis stanu
faktycznego

Plan wydatków inspektoratu (po zmianach) wykazywał tendencję rosnącą z 2873,6 tys. zł w 2014 r., przez 3065,0 tys. zł w 2015 r. (wzrost o 6,5%), i 3079,2 tys. zł w 2016 r. (wzrost o 0,5%), przez 3186,5 tys. zł w 2017 r. (wzrost 3,5%), do 3569,5, tys. zł w 2018 r. (wzrost o 12,0%). W latach 2015-2018 (I półrocze) wydatki DINB finansowano głównie środkami budżetu państwa²⁰, które poniesiono odpowiednio w wysokości 99,4%, 99,6%, 99,2% i 39,4% kwot zaplanowanych²¹.

DINB nie otrzymywał wsparcia rzeczowego. Jak wskazał Inspektor: *Środki finansowe na wydatki rzeczowe były wystarczające (...) na wynagrodzenia były niedostateczne przez co powodowały bardzo dużą rotację kadry, a co szczególnie istotne odpływ pracowników doświadczonych, najbardziej efektywnych w wykonywaniu powierzonych działań. W konsekwencji powodowało to nieterminowość w realizacji spraw.*

(akta kontroli str.5-8,46-53)

Inspektor na braki ograniczające realizację zadań ustawowych wskazał: niskie place, zbyt małą liczbę etatów, ograniczoną przestrzeń biurową (w tym brak pomieszczeń na: archiwum, przyjmowanie stron). W przypadku WIK, występowała kumulacja spraw związanych z odbiorem inwestycji przekraczająca możliwości pracowników, a obowiązek przechowywania egzemplarzy projektów budowlanych

²⁰ W 2017 r. otrzymano 1,5 tys. zł od Wojewody Dolnośląskiego, za pomoc w 2016 r. służbom nadzoru budowlanego województw wielkopolskiego i kujawsko-pomorskiego, tj. udział w szacowaniu szkód na terenach dotkniętymi nawałnicami (m.in. za: koszty noclegów, diet, transportu).

²¹ Odpowiednio 3047,5 tys. zł, 3068,0 tys. zł, 3162,4 tys. zł, 1405,6 tys. zł.

wraz z pozwoleniami na budowę dla wielokilometrowych obiektów budowlanych (takich jak: drogi (w tym kolejowe), wały, sieci), znacznie ograniczał przestrzeń biurową. Ponadto spowalniał pracę WIK utrudniony dostęp do: ewidencji gruntów na terenie województwa dolnośląskiego (w celu ustalenia stron postępowania administracyjnego); Polskich Norm Budowlanych (brak opracowania na temat ich treści); elektronicznych rejestrów wniosków i decyzji na budowę prowadzonych przez starostów.

(akta kontroli str.332-343)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Choć Inspektorat nie dysponował zasobami w pełni adekwatnymi do potrzeb związanych z wykonywaniem ustawowych zadań nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego, w szczególności jeżeli chodzi o poziom zatrudnienia oraz wynagrodzenia pracowników, prowadzono działania zapewniające wywiązywanie się z tych obowiązków.

Zastosowane w Inspektoracie rozwiązania organizacyjne oraz podejmowane działania na rzecz uzupełnienia zatrudnienia, zapobiegły powstawaniu zaległości w załatwianych sprawach oraz zapewniły wykwalifikowaną kadrę kierowniczą. Inspektor podejmował działania mające na celu zwiększenie środków na wynagrodzenia, które jednak nie przyniosły efektu. Pracownikom zapewniono stosowne narzędzia pracy, jednakże nie posiadano odpowiedniej ilości pomieszczeń biurowych i archiwalnych.

OBSZAR

2. Postępowania po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

2.1 Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach

Opis stanu
faktycznego

Prowadzenie rejestru skarg i wniosków należało do zakresu obowiązków WOP. W ramach prowadzonej ewidencji na podstawie postanowień załącznika nr 5 do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie *instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*²², skargi i wnioski rozpatrywane i załatwione bezpośrednio przez Inspektorat, dotyczące podległych PINB, ewidencjonowano w kategorii 1410, a skargi i wnioski przekazane do rozpatrzenia wg właściwości miejscowej poszczególnym PINB ewidencjonowano w kategorii 1411.

Wszystkie 78 skarg i wniosków z kategorii 1410, które rozpatrzono w latach 2015-2018 (I półrocze), załatwiono terminowo²³, powiadamiając wnioskodawcę o ich zasadności. Weryfikacji informacji zawartych w treści skarg i wniosków dokonywano na podstawie informacji uzyskanej od PINB w zakresie skargi bądź wniosku.

Natomiast w przypadku skarg i wniosków z kategorii 1411, które w ilości 22 rozpatrzono w latach 2015-2018 (I półrocze), w każdym przypadku powiadomiono wnioskodawcę o ich przekazaniu (i przekazano) wg właściwości miejscowej do PINB, w tym w 20 przypadkach w terminie 7 dni od wpływu pisma do DINB, tj. przewidzianym art. 231 (dla skarg) bądź art. 243 (dla wniosków) kpa. Powiadomienie o sposobie rozpatrzenia skargi lub wniosku w każdym przypadku zawierało elementy wskazane w art.238 kpa, tj. oznaczenie Inspektoratu, wskazanie, w jaki sposób skarga została załatwiona, oraz podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi. Ponadto w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi zawarto uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie, iż jeśli skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – DINB może podtrzymać swoje poprzednie

²² Dz. U. nr 14 poz. 67 ze zm.

²³ W tym, w terminie do: 1 miesiąca w: 2015 r. 15 skarg, 2016 r. 12; 2017 r. 32; I półroczu 2018 r. 13; od 1 do 2 miesięcy (zawiadamiając skarżącego o nowym terminie załatwienia skargi) odpowiednio 0, 1, 4, 1 skargę.

stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.

(akta kontroli str.131,420)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W dwóch przypadkach nie dotrzymano siedmiodniowego terminu o powiadomieniu i przekazaniu skargi wg właściwości miejscowej do podległych PINB²⁴, wynikającego z postanowień art. 231 kpa. Inspektor wskazał, iż było to spowodowane nieobecnością pracowników.

(akta kontroli str.131,225-245)

2. W prowadzonej przez DINB ewidencji skarg i wniosków rozpatrywanych i załatwionych bezpośrednio przez Inspektorat (w kategorii 1410), nie uwzględniono 26 skarg i wniosków²⁵ dotyczących obiektów budowlanych wskazanych w art. 82 ust. 3 i 4 upb, tj. takich w których Inspektorat był organem nadzoru budowlanego w pierwszej instancji. Przedmiotowe pisma przekazano do WIK, celem przeprowadzenia czynności wyjaśniających, w tym kontroli²⁶. Przy rozpatrywaniu tych spraw, nie wypełniono postanowień kpa dotyczących obowiązku:

a) powiadomienia strony o przyczynach nie rozpatrzenia sprawy w terminie 1 miesiąca od wpływu i wskazania nowego terminu jej rozpatrzenia, do czego zobowiązywały postanowienia art. 237 §1 kpa (skargi)/ art. 244 § 1 kpa (wnioski), co stwierdzono w 16 z 26 spraw²⁷ (postępowania trwały od 33 do 282 dni);

b) powiadomienia wnioskującego/skarżącego o sposobie rozpatrzenia wniosku/skargi, do czego zobowiązywały postanowienia art. 237 § 3 kpa (skargi)/ art. 244 § 2 kpa (wnioski), co stwierdzono w 7 z 26 sprawach²⁸. NIK nie podziela wyjaśnień Inspektora, iż uczestniczenie wnioskującego/skarżącego w czynnościach kontrolnych stanowiło poinformowanie o sposobie rozpatrzenia sprawy;

c) powiadomienia strony o sposobie rozpatrzenia wniosku/skargi, które wpłynęły drogą elektroniczną (tj. w formie przewidzianej § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg²⁹) wypełniając postanowienia art. 237 § 3 kpa (skargi)/ art. 244 § 2 kpa (wnioski), co stwierdzono w dwóch sprawach przekazanych drogą e-mail³⁰;

d) powiadomienia radnego o nieterminowym rozpatrzeniu skargi/wniosku w terminie 14 dni od wpływu, i wskazanie przewidywanego terminu załatwienia sprawy, do czego zobowiązywały postanowienia art.237 §2 kpa/ art.247 kpa, co stwierdzono w sprawie nr 7740.103.2017 (pismo cztery dni po terminie);

e) uwzględnienia w odpowiedziach DINB o bezzasadności skarg/wniosków pouczeń wynikających z zapisów art. 239 § 1 kpa (jeśli skarżący ponowi skargę bez wskazania nowych okoliczności – DINB może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania

²⁴ 1. Nr 2/2015 pismo z dnia 12 lutego 2015 r., przekazano do PINB i powiadomiono adresata w dniu 24 lutego 2015 r., przekroczenie terminu o pięć dni; 2. Nr 1/2015 pismo z dnia 20 lutego 2016 r. przekazano do PINB i powiadomiono adresata w dniu 2 marca 2016 r., przekroczenie terminu o 4 dni.

²⁵ Sprawy nr WIK.: 7740.389.2015; OB.7740.13.2015; 7741.14,23.2015; OB.7740.9,20.2016, 7740.125,291,296.2016; 7741.18,32.2016; 7741.8,10,19,27,32.2017, 7740.103,135,279.2017, 7741.9,18.2018, 7740.73,90,101,174.210.2018.

²⁶ Kontrole przeprowadzono w 16 z 26 przypadków, w terminach do 118 dni od wpływu pisma. Pierwsze udokumentowane czynności weryfikacyjne przeprowadzono od 1 do 25 dni od wpływu pisma.

²⁷ Sprawy nr: 7740.389.2015, 7741.5,14,23.2015; OB.7740.20.2016, 7740.125.2016;7741.18,32.2016; 7741.8,27,32.2017, 7741.9,18.2018, 7740.73,90,174.2018.

²⁸ Sprawy nr: OB.7740.9.2016, 7741.32.2016, 7740.291.2016, 7741.32.2017, 7740.73,210.2018, 7741.9.2018.

²⁹ Dz. U. nr 5 poz. 46.

³⁰ Sprawy nr: 7740.296.2018;7740.210.2018.

skarżącego), co stwierdzono w każdej z dziewięciu odpowiedzi o bezzasadności skarg/wniosków³¹.

Według NIK ewidencjonowanie ww. 26 spraw w wykazie prowadzonym przez WIK³² stoi w sprzeczności z art. 254 kpa, gdyż uniemożliwia kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

Inspektor wyjaśnił, iż w ocenie DINB ww.26 pism nie stanowiło skargi ani wniosku w rozumieniu art. 237 i art. 241 kpa. Przytaczając definicje przedmiotu skargi (zawarte w art. 227 kpa, m.in. *zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników*), podniesiono iż: *pojęcie skargi w przepisach jest nieostre. DINB samodzielnie dokonuje kwalifikacji treści pisma w rozumieniu kpa. Nie każde pismo kierowane do organu okazuje się po szczegółowej analizie dokonywanej przez organ, w okoliczności konkretnej sprawy, skargą w rozumieniu art. 227 kpa. (...) Nie wszystkie pisma zawierające zarzuty są skargami w rozumieniu artykułów działu VIII kpa. Są to pisma procesowe załatwiane w ramach właściwości wydziału. Nie podlegają one rejestracji w rejestrach skargowych. Są to wystąpienia załatwiane w trybie przepisów kpa.*

NIK podkreśla, iż ww.26 pism złożono do organu właściwego do ich rozpatrzenia, czyli DINB (w myśl art. 228 kpa), gdyż dotyczyły obiektów budowlanych wskazanych w art. 82 ust. 3 i 4 upb. Nie potraktowano i zaewidencjonowano ich jako skargi, mimo że skarga ma za przedmiot *naganne sytuacje, które już powstały ponieważ chodzi o ocenę skutków działania już podjętego lub działań będących w toku, jak też bezczynności właściwych organów (...) w odróżnieniu do wniosku, który jest w swej treści zwrócony ku przyszłym działaniom* (Borkowski Adamiak, *Komentarz do kpa*, art.227 kpa). Nie miało również miejsce, jak wskazał Inspektor, ich załatwianie w trybie przepisów kpa, gdyż stwierdzono szereg naruszeń opisanych ppkt a-e.

(akta kontroli str.72-87,132,225-245,332-343)

OCENA CZĄSTKOWA

W PINB terminowo rozpatrywano skargi na podległe PINB. Jednak w dwóch przypadkach nie dotrzymano siedmiodniowego terminu o powiadomieniu i przekazaniu skargi do podległego PINB. Z naruszeniem kpa ewidencjonowano i rozpatrywano wpływające skargi i wnioski dotyczące obiektów budowlanych, dla których Inspektorat był organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji.

OBSZAR

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez inspektorat

Opis stanu faktycznego

3.1 Plan kontroli prowadzonych przez inspektorat

W Inspektoracie plan kontroli, sporządzano odrębnie dla trzech Wydziałów:

a) WWB, który sporządzał plan na podstawie rocznych pisemnych zaleceń dotyczących zasad ustalania wojewódzkich rocznych planów kontroli opracowanych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: „GINB”). Plan obejmował w: 2015 r. 69 kontroli (u producentów lub sprzedawców) 207 wyrobów budowlanych; 2016 r. odpowiednio 72 kontrole 216 wyrobów budowlanych; 2017 r. 75 kontroli 216 wyrobów budowlanych; 2018 r. 50 kontroli 200 wyrobów budowlanych;

b) WOP, który dokonywał analizy działalności podległych PINB (m.in. na podstawie: skarg obywateli na działania PINB; konsultacji z WOA w zakresie przebiegu postępowań administracyjnych; czasokresu ostatniej przeprowadzonej kontroli).

³¹ Sprawy o nr: 7740.389.2015; 7741.14.2015; 7741.10.2017; 7740.103,135,279.2017; 7741.18.2018; 7740.101,174.2018.

³² W kategorii 7740 (kontrole prowadzonych robót budowlanych) oraz 7741 (kontrole utrzymania obiektów budowlanych).

Plan obejmował kontrolę w: 2015 r. sześciu PINB; 2016 r. pięciu PINB; 2017 i 2018 r. po cztery PINB³³;

c) WIK, który przeprowadzał kontrole obiektów budowlanych w budowie oraz w użytkowaniu. Przy typowaniu obiektów budowlanych do kontroli uwzględniano: wnioski i zalecenia przekazane przez inne organy kontroli (np. NIK, GINB); informacje o stanie technicznym i systemie bezpieczeństwa przekazywane przez właścicieli i zarządców obiektów hydrotechnicznych; informacje otrzymywane od właścicieli i zarządców obiektów budowlanych. W każdym roku przewidziano osiem kontroli planowych oraz minimum dwie kwartalnie kontrole doraźne obiektów budowlanych w czterech kategoriach (drogi, hydrotechniczne, kolejowe, na terenach zamkniętych)³⁴. Ponadto kontrolowano organy administracji architektoniczno-budowlanej, po przeprowadzonej analizie ich działalności, m.in. na podstawie stwierdzonych nieprawidłowości podczas ostatniej kontroli DINB oraz upływu ponad czterech lat od jej przeprowadzenia. Plany obejmowały kontrolę pięciu Starostw Powiatowych w 2015 r. oraz po cztery w latach 2016-2018³⁵.

W DINB nie sporządzano analizy ryzyka, przez co nie uwzględniano jej wyników przy sporządzaniu planów. Inspektor podał, iż *w odróżnieniu od GINB, brak jest w DINB zespołu, który dokonywałaby analizy ryzyka i zagrożeń w poszczególnych obszarach*. Rokrocznie Inspektorat przedkładał roczny plan kontroli: Województwo Dolnośląskie (WIK); GINB (WOA). Inspektor poinformował, iż żaden z organów administracji architektoniczno-budowlanej bądź innych organów kontroli z terenu województwa dolnośląskiego nie zwracał się do DINB o uzgodnienie planu kontroli, a kontrole nie były wspólnie prowadzone.

DINB nie posiadał bazy danych zawierającej liczbę wszystkich obiektów budowlanych z obszaru swojego działania oraz podlegającym kontrolom. Inspektor wyjaśnił, że DINB posiadał jedynie wykaz obiektów wielkopowierzchniowych występujących na obszarach kolejowym i zamkniętych. W Inspektoracie prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych (tj. budynków, budowli, dróg, obiektów mostowych, rurociągów, przewodów linii i sieci, innych obiektów budowlanych)³⁶, wypełniając postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³⁷. Inspektor podał, iż w WIK dane z tych ewidencji wykorzystywano do wytypowania do planu kontroli obiektów budowlanych. Inspektor wskazał nieprzydatność ewidencji decyzji otrzymanych od organu administracji architektoniczno-budowlanej, gdyż wydana decyzja o pozwoleniu na budowę stanowiła uprawnienie inwestora, a nie obowiązek budowy.

Inspektor wskazał, iż: *DINB nie prowadził kompleksowej analizy funkcjonowania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, realizując jedynie działania o charakterze kontrolnym (PINB), ściśle wynikające z kompetencji wyznaczonych przepisami ustawy - Prawo budowlane oraz kpa.*

(akta kontroli str.88-128,263-266)

³³ PINB w: 2015 r. w Oleśnicy, Strzelinie, Środzie Śl., Świdnicy, dla miasta Wrocławia, powiatu Legnickiego; 2016 r. w Polkowicach, Górze, Jaworze, Bolesławcu, Lubaniu; 2017 r. w Kamiennej G., Dzierżoniowie, Miliczu, dla miasta Wałbrzych; 2018 r. w Oławie, Wołowie, dla miasta Jelenia Góra (w II półroczu 2018 r.), Zgorzelcu (w II półroczu 2018 r.).

³⁴ Kontroli doraźnych nie przewidywano przeprowadzać w obiektach budowlanych na terenach zamkniętych (wojskowych). Od planów za 2017 r. dokonywano podziału na kontrole z użytkowania oraz budowy obiektów budowlanych.

³⁵ Starostwa Powiatowego: w Wołowie; w Głogowie, w Strzelinie, w Jeleniej Górze, grodzkiego w Wałbrzychu (w 2015 r.); we Wrocławiu, Kłodzku, Dzierżoniowie, grodzkiego Jeleniej Góry (w 2016 r.); w Miliczu, w Wałbrzychu, w Lubinie, w Bolesławcu (w 2017 r.); w Ząbkowicach Śl. (2018 r.), w Zgorzelcu (2018 r.), w Lwówku Śl. (w II półroczu 2018 r.), Górze (w II półroczu 2018 r.).

³⁶ W formie papierowej.

³⁷ Dz. U. nr 120, poz. 1130.

3.2 Kontrole przeprowadzane przez wojewódzki inspektorat

DINB przeprowadzał kontrole w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz PINB na podstawie postanowień ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej³⁸. Kontrole przeprowadzano na podstawie imiennych upoważnień, w terminach w nich określonych. Kontrole planowe trwały w: PINB od 8 do 56 dni; organach administracji architektoniczno-budowlanej od 42 do 113 dni. Nie planowano czasu na wykonywanie kontroli jednostkowych, jak i nie rozliczano faktycznego czasu ich prowadzenia. Inspektor wskazał: *Wyznaczony termin kontroli w danym przypadku wynika z rocznego planu kontroli, liczby zadań pracownika w danym okresie, urlopów, dni ustawowo wolnych od pracy*. Stopień realizacji zaleceń pokontrolnych w organach kontrolowanych weryfikowano przy kolejnej kontroli w nich prowadzonych.

(akta kontroli str.267-268,277-303)

W latach 2015-2018 (I półrocze) pracownicy WOP³⁹ wykonali 19 kontroli podległych PINB, w tym 17 planowych i dwie doraźne⁴⁰. Kontrole planowe swym zakresem obejmowały: podstawy prawne działania organu; terminowość przekazywania odwołań do DINB; realizację kontroli dróg i obiektów inżynierskich. Ostateczny protokół z przeprowadzonej kontroli - po zaopiniowaniu przez kierownika kontrolowanego PINB, bądź po rozpatrzeniu złożonych zastrzeżeń - przekazywano do PINB do 98 dni od dnia zakończenia czynności kontrolnych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano wnioski pokontrolne (w 12 przypadkach), wskazując termin przekazania pisma o ich realizacji. W 10 przypadkach kontrolowane PINB przekazały odpowiedź do Inspektoratu. Do dwóch PINB, w trakcie kontroli NIK wystosowano pisma z zapytaniem o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych.

W latach 2015-2018 (I półrocze) pracownicy WIK⁴¹ wykonali 15 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, w tym 14 planowych i jedną doraźną⁴². Kontrole planowe swym zakresem obejmowały, m.in: prawidłowość wykonywania zadań z ustawy – Prawo budowlane i kpa w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Ostateczny protokół z przeprowadzonej kontroli planowej przekazywano do organów administracji architektoniczno-budowlanej od 10 do 158 dni od dnia zakończenia czynności kontrolnych. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano wnioski pokontrolne (w każdej z 14 przeprowadzonych kontroli planowych), wskazując termin przekazania pisma o ich realizacji. W każdym przypadku kontrolowane organy administracji architektoniczno-budowlane przekazały odpowiedź do Inspektoratu. Ośmiu pracowników WIK w kontrolowanym okresie posiadało uprawnienia (nadane przez Wojewodę Dolnośląskiego) do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego w zakresie wskazanym w art.93 upb.

Jednym z ustaleń kontroli przeprowadzonej w Starostwie Powiatowym w Wołowie, było przekroczenie przez Starostę terminu 65 dni⁴³ na wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę (wynikający z art.35 ust. 6 pkt 1 upb). DINB wystąpienie pokontrolne z ww. nieprawidłowościami przekazał w dniu 22 maja 2015 r. do

³⁸ Dz. U. nr 185, poz. 1092.

³⁹ Kontrole przeprowadzało od dwóch do trzech pracowników WOP.

⁴⁰ W powiecie grodzkim Wrocławia przeprowadzone w 2015 r. (dot. realizacji obowiązków wynikających z art.61 ust. 1 pkt 3 upb) i 2016 r. (dot. wyegzekwowania obowiązków wynikających z decyzji DINB z dnia 20 maja 2015 r. nr 600/2015).

⁴¹ Kontrole początkowo przeprowadzało dwóch pracowników WIK (dwie kontrole w 2015 r.), a w pozostałych 13 kontrolach jeden pracownik wydziału.

⁴² W powiecie grodzkim Legnicy przeprowadzono w 2017 r. kontrolę wykonania decyzji dotyczącej przebudowy mostu na Czarnej Wodzie.

⁴³ Decyzje nr: 196/13 z 26.04.2013 r. po wniosku złożonym 31.12.2012 r. (po 116 dniach); 395/13 z 9.08.2013 r. po wniosku z 22.05.2013 r. (po 76 dniach); 361/14 z 30.07.2014 r. po wniosku z 18 grudnia 2013 r. (po 224 dniach); 559/14 z 19.11.2014 r. po wniosku z 10.06.2014 r. (po 164 dniach); 579/14 z 3.12.2014r. po wniosku z 3.09.2014r. (po 91 dniach)

Wojewody Dolnośląskiego, tj. organu właściwego do wymierzenia kary przewidzianej art.35 ust.6 upb. Wojewoda Dolnośląski poinformował w piśmie z dnia 6 listopada 2018r., iż wystąpił do Starosty Wołowskiego o niezwłoczne przesłanie akt, celem zbadania terminowości wydawania decyzji w przedmiocie pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str.263-668,272-273,277-303,349-419)

Pracownicy WIK kontrolowali budowy w trakcie ich realizacji na podstawie planu kontroli, oraz w wyniku kontroli doraźnych⁴⁴. Analiza 20 powiadomień⁴⁵ składanych przez inwestorów do Inspektoratu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wymagano pozwolenia na budowę, zgłoszenie budowy lub zgłoszenie przebudowy, wykazała, iż przedłożono kompletne dokumenty, tj. wypełniono obowiązek wskazany w art.41 ust4 pkt 1-3 upb⁴⁶.

W każdym z 20 przypadków DINB nie przeprowadzał kontroli mających na celu sprawdzenie czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed terminem wskazanym w ww. powiadomieniach.

Inspektor informował, iż w DINB nie wprowadzono procedur sprawdzania czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie budowy przed powiadomieniem DINB o zamiarze rozpoczęcie budowy, jak i wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Wyjaśniono, iż: *Przy obecnym wyposażeniu technicznych i stanach kadrowych nie jest możliwe sprawdzenie w skali całego województwa, czy któryś z inwestorów nie dopuścił się naruszenia prawa rozpoczynając budowę przed wydaniem pozwolenia na budowę. Wykrycie takiego naruszenia w praktyce możliwe jest tylko w wyniku zbiegu okoliczności lub doniesienia złożonego przez inne osoby lub instytucje. Należy przy tym zaznaczyć, że w większości przypadków mamy do czynienia z inwestorami instytucjonalnymi, którzy z reguły nie dopuszczają się tak drastycznego łamania prawa. Zdarzają się jednak przypadki, że inwestorzy inicjują budowę przed powiadomieniem DINB o zamiarze jej rozpoczęcia. Sytuacje takie są ujawnione najczęściej w trakcie kontroli budowy, na podstawie dostępnych dokumentów, np. wpisów w dzienniku budowy lub protokołów. W takich przypadkach wdrażane jest postępowanie mandatowe, w wyniku którego nakładana jest grzywna na uczestników procesu budowlanego.(...) Nie potwierdzono występowanie w badanym okresie ww. przypadków⁴⁷.*

(akta kontroli str.305-329,348)

W badanej próbie 40 spraw⁴⁸ zakończonych decyzją Inspektora w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach DINB przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie przeprowadzał obowiązkowe kontrole w terenie (art.59a upb), w których uczestniczył inwestor (art. 59c ust. 2 upb);
- czynności kontrolne prowadzone były przez kontrolerów zatrudnionych w DINB, posiadających uprawnienia budowlane oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli (art.59e upb);
- prowadzone czynności kontrolne obejmowały zakres zawarty w art. 59a ust. 2 upb,

⁴⁴ Kontrole doraźne to wg przyjętej w DINB metodologii, kontrole inne niż wynikające z planu kontroli.

⁴⁵ Losowo wybranych z prowadzonej ewidencji powiadomień.

⁴⁶ Inwestor przedłożył wymagane i aktualne: oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), wraz z zaświadczeniem potwierdzającym uprawnienie do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie; w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego - oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie potwierdzające uprawnienie do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 upb; informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

⁴⁷ M.in. z uwagi na nieprowadzenie tak szczegółowego rejestru oraz dużą ilość prowadzonych spraw.

⁴⁸ Losowo wybranych z ewidencji.

- w każdym z 40 przypadków DINB przeprowadzał obowiązkowe kontrole przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania przez inwestora (art. 59c ust. 1 upb);
- w 33 przypadkach zawiadomiono inwestora o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli z dochowaniem siedmiodniowego terminu (art. 59c ust. 1 upb);
- w każdym przypadku protokół z kontroli został sporządzony w formie przewidzianej postanowieniami art.59d upb, tj. zgodny z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁴⁹ (dalej: *rozporządzenie w sprawie wzoru protokołu*), za wyjątkiem nieprawidłowości, wskazanej w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W badanej próbie, decyzje zawierały szczegółowe uzasadnienie prawne i faktyczne sprawy. Nie stwierdzono: występowanie odmiennego rozstrzygnięcia podobnych spraw; nie rozpatrywania spraw wg kolejności wpływu.

W latach 2015-2018 (I półrocze), Inspektor udzielił zgodę na prowadzenia własnej działalności gospodarczej sześciu pracownikom. Ponadto każdy z pracowników składał przy zatrudnieniu oświadczenie o niewykonywaniu usług/zajęć (poza obowiązkami wynikającymi ze stosunku pracy) na terenie województwa mogące mieć związek z prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi z zakresu ustawy – Prawo budowlane.

(akta kontroli str.54-71,274-276,332-343)

Inspektor poinformował, iż DINB wykrywał samowole budowlane na skutek informacji i skarg otrzymywanych z zewnątrz, bądź w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w terenie. W Inspektoracie nie obowiązywały szczególne regulacje bądź procedury mające na celu wykrywanie i likwidowanie samowoli budowlanych.

Analizie poddano wszystkie sześć prowadzonych postępowań w zakresie samowoli budowlanych⁵⁰. Samowole budowlane zostały potwierdzone w trakcie sześciu kontroli obiektów budowlanych/ obiektów budowlanych w budowie przeprowadzonych przez DINB. W wyniku przeprowadzonych postępowań:

- w czterech przypadkach prowadzenia robót budowlanych, DINB wydał postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych⁵¹, nie weryfikując w trakcie kontroli ich przestrzeganie;
- w czterech przypadkach DINB wydał decyzje o rozbiórce, które w dwóch przypadkach wykonano i potwierdzono podczas przeprowadzonej przez DINB kontroli⁵²;
- w jednym przypadku DINB wydał postanowienie określające wysokość opłaty legalizacyjnej w prawidłowej wysokości, którą opłacono w terminie i DINB wydał decyzję legalizacyjną;
- w jednym przypadku, DINB wydał decyzję - na podstawie art.51 ust.3 pkt 1 upb, tj. po doprowadzeniu przez inwestora robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem, co potwierdzono w uprzednio przeprowadzonej kontroli na podstawie art.84a ust.2 pkt 2 upb – o wykonaniu obowiązku nałożonego decyzją wydanej na podstawie art.51 ust.1 pkt 2 upb.

(akta kontroli str.54-71,346-347,421-422)

⁴⁹ Dz. U. nr 132, poz. 1231.

⁵⁰ W tym: dwóch w 2015 r., trzech w 2016 r., jednej w I półroczu 2018 r. Ponadto w 2015 r. w jednym przypadku umorzono postępowanie, gdyż po złożeniu wniosku o zalegalizowanie samowoli budowlanej, samodzielnie dokonano jej demontażu. Fakt ten DINB potwierdził w trakcie prowadzonej kontroli i umorzył postępowanie administracyjne.

⁵¹ W trzech przypadkach na podstawie art.50 ust. 1 pkt 4 upb, a w jednym na podstawie art.48 ust.2 i 3 upb (w dwóch postanowieniach).

⁵² W pozostałych przypadkach nie wykonano rozbiórki, z uwagi na: 1. Uchylenie decyzji do ponownego rozpatrzenia przez GUNB; 2. Występowanie obiektu budowlanego na terenie objętym ochroną konserwatora zabytków.

W kontrolowanym okresie Inspektor wydał 44 decyzje⁵³ na podstawie art.66 ust. 1 upb, tj. nakazał usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w określonym terminie, w przypadku stwierdzenia, iż obiekt budowlany: mógł zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska; użytkowano w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowisku; był w nieodpowiednim stanie technicznym; powodował swym wyglądem oszpeccenie otoczenia. W latach 2015-2018 (I półrocze) Inspektor wydał 11 decyzji⁵⁴ na podstawie art.62 ust.3 upb, tj. po stwierdzeniu nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego (lub jego części), mogącego spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi; bezpieczeństwa mienia bądź środowiska; nakazał przeprowadzenie kontroli bądź zażądał przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu (lub jego części).

Inspektor wyjaśnił, iż: *Z uwagi na ograniczoną właściwość rzeczową DINB i związaną z tym niewielką ilością obiektów zabytkowych lub budynków mieszkalnych z tzw. wielkiej płyty podlegających Inspektoratowi, nie zaobserwowano dotychczas szczególnej potrzeby opracowania procedur dotyczących planowania i realizacji działań kontrolnych ukierunkowanych na stan starej/ zabytkowej zabudowy oraz budynki mieszkalne z wielkiej płyty.*

(akta kontroli str.5-8,346-347)

W wyniku analizy ośmiu losowo wybranych⁵⁵ postępowań dot. nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych w starej/zabytkowej zabudowie, stwierdzono:

- w ośmiu przypadkach ustaleń dokonano podczas kontroli obiektu budowlanego w trakcie użytkowania, podczas których trzykrotnie zakazano ustnie jego użytkowania⁵⁶;
- w czterech przypadkach nakazano - w postanowieniu/ decyzji⁵⁷ wydanym od 22 dni do trzech miesięcy od dnia sporządzenia protokołu z kontroli - sporządzić ekspertyzę stanu technicznego (na podstawie art.81c ust. 2 upb);
- w ośmiu przypadkach zobowiązano właściciela do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w decyzjach wydanych na podstawie art.66 ust.1 upb w terminie od siedmiu dni do trzech miesięcy od dnia sporządzenia protokołu z kontroli/dostarczenia wymaganej ekspertyzy,
- w pięciu przypadkach wykonano nakazy wynikające z decyzji wydanych na podstawie art.66 ust.1 upb, co potwierdzono podczas przeprowadzonych kontroli użytkowania obiektów budowlanych⁵⁸.

(akta kontroli str.436-438)

3.3 Postępowania egzekucyjne

W latach 2015-2018 (I półrocze) w DINB nie prowadzono postępowań egzekucyjnych, w tym również w zakresie wyrobów budowlanych. Poddane analizie decyzje rozbiórkowe wydane przez DINB były zrealizowane, bądź nie stwierdzono zaniechania działań przez Inspektorat.

(akta kontroli str.54-71)

⁵³ W tym w: 2015 r. osiem decyzji; 2016 r. 11 decyzji; 2017 r. 18 decyzji; I półroczu 2018 r. siedem decyzji.

⁵⁴ W tym w: 2015 r. i 2017 r. po jednej decyzji; 2016 r. 7 decyzji; I półroczu 2018 r. dwie decyzje.

⁵⁵ W tym: pięciu z 2016 r. i trzech z 2017 r.

⁵⁶ 1. WIK.7741.4.2016 wraz z zabezpieczeniem obiektu budowlanego i ograniczenie ruchu kolejowego; 2. WIK.7741.24.2016 wraz z zabezpieczeniem obiektu budowlanego; 3. WIK.7741.24.2016 wraz z usunięciem luźnych elementów oraz uzupełnieniem balustrady. Ponownie zawarto ww. nakazy w wydanym postanowieniu, a jego realizację zweryfikowano podczas kontroli. Z uwagi na stwierdzone niewykonanie zalecenia dot. usunięcia wolnych elementów, skierowano stosowny wniosek do prokuratury.

⁵⁷ Odpowiednio w trzech postanowieniach oraz w jednej decyzji, gdzie zawarto również obowiązek przeprowadzenia kontroli na podstawie art.62 ust.3 upb (z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości, skierowano stosowny wniosek do prokuratury).

⁵⁸ W pozostałych trzech przypadkach nie minął do dnia 30 października 2018 r. termin realizacji nakazów wynikających z decyzji Inspektora DINB.

Inspektor, wyrażając opinię na temat skuteczności środków egzekucji administracyjnej podał: *Grzywna w celu przymuszenia jest środkiem egzekucyjnym nieprowadzącym bezpośrednio do wykonania obowiązku. Jej celem jest przymuszenie zobowiązanego do wykonania obowiązku samodzielnie. Pozwala ona uniknąć zobowiązanemu kosztów egzekucji bowiem w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte, grzywny podlegają umorzeniu (art. 125 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (dalej: u.p.e.a.)⁵⁹, a po drugie na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, grzywny uiszczone lub ściągnięte mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w wysokości 75% lub w całości (art. 126 u.p.e.a.). Szerokie możliwości uniknięcia jej zapłaty lub zwrotu zapłaconej kwoty czynią z tego środka egzekucyjnego mniej uciążliwy od wykonania zastępczego, które to ma charakter bezwzględnie obciążający zobowiązanego. Grzywna ma zatem na celu zmobilizowanie zobowiązanego do wykonania obowiązku poprzez groźbę poniesienia przez niego dodatkowych kosztów, których może uniknąć w razie wykonania obowiązków do momentu wdrożenia wykonania zastępczego. Należy tutaj wskazać, że zgodnie z art. 7 § 2 u.p.e.a. organ powinien stosować środek egzekucyjny najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Dopiero zatem kiedy okoliczności danej sprawy wskazują, że grzywna w celu przymuszenia nie będzie skuteczna należy stosować w pierwszej kolejności środek egzekucyjny w postaci wykonania zastępczego. Reasumując skuteczność grzywny w celu uzależniona jest od postawy zobowiązanego w danym przypadku. W praktyce wykonanie zastępcze obowiązków, jakkolwiek teoretycznie prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku może okazać się problematyczne. Wdrożenie wykonania zastępczego może wymagać przeprowadzenia postępowania w trybie ustawy o zamówieniach publicznych co będzie wymagało znacznego zaangażowania pracowników merytorycznych kosztem innych działań ustawowych. Dodatkowo może wiązać się z koniecznością uruchomienia bardzo dużych środków finansowych, które trudno będzie pozyskać np. w przypadku złożonych obiektów inżynierskich. Ponadto może okazać się, że wykonanie obowiązku w trybie wykonania zastępczego będzie utrudniane poprzez brak dostępu do obiektu co będzie skutkowało koniecznością zaangażowania innych organów państwowych.*

(akta kontroli str.349-419)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zawiadomienie o terminie obowiązkowej kontroli⁶⁰ w siedmiu przypadkach⁶¹ (na 40 objętych kontrolą) zostało przekazane inwestorowi po upływie 7 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania, co było niezgodne z art. 59c ust.1 upb. Inspektor wyjaśnił, iż: *Terminy, o których mówi art.59c ust.1 upb są terminami instrukcyjnymi, tzn. że ewentualne ich przekroczenie nie wiąże się z żadnymi negatywnymi skutkami prawnymi dla stron postępowania a ich podstawowym celem jest realizacja zasady szybkości postępowania (...) Zawiadomienie o terminie kontroli obowiązkowej ma (...) na celu wyłącznie skuteczne poinformowanie inwestora o dacie kontroli obowiązkowej. W żadnych*

⁵⁹ Dz. U. z 2018, poz. 1314.

⁶⁰ Bądź wystosowanie przez DINB wezwania do inwestora o uzupełnienie wniosku.

⁶¹ Nr sprawy: [1] OB.26/16 wniosek inwestora uzupełniony 15.11.2016 r., następnie uzupełniony 28.11.2016 r. (brak działań DINB przez 13 dni); [2] 59/2016 wniosek inwestora wpłynął 23.02.2016 r., a wezwanie DINB z 3.03.2016 r. (czynność DINB po 9 dniach); [3] 111/2016 wniosek inwestora wpłynął 15.04.2016 r., a wezwanie DINB z 25.04.2016 r. (czynność DINB po 10 dniach); [4] 73/2016 wniosek inwestora wpłynął 1.03.2016 r., a wezwanie DINB z 9.03.2016 r. (czynności DINB po 8 dniach); [5] OB.15/2017 wniosek inwestora wpłynął 22.09.2017 r., a zawiadomienie DINB z 2.10.2017 r. (czynność DINB po 10 dniach); [6] 209/2017 wniosek inwestora wpłynął 20.09.2017 r., a zawiadomienie DINB z 29.09.2017 r. (opóźnienie o jeden dzień); [7] 161/2018 wniosek inwestora uzupełniony wpłynął 16.05.2017 r., a wezwanie DINB z 24.05.2017 r. (czynność DINB po 8 dniach).

z przypadków nie doszło do sytuacji, aby kontrola obowiązkowa była dokonywana w terminie późniejszym niż 21 dni od dnia złożenia (...) wniosku (...).

Jako przyczyny niedotrzymania ww. siedmiodniowego terminu Inspektor wskazał: obszerną dokumentację (często niekompletną) wymagającą analizy i oceny zgodności (dokumentacji powykonawczej z projektową); nadmierne obciążenie pracą pracowników merytorycznych, zwiększone w przypadku ich nieobecności. Dodatkowo Inspektor podniósł: *Składanie przez inwestorów niekompletnych wniosków jest częstą praktyką – próbują w ten sposób zyskać na czasie, gdy oczekują na uzyskanie wymaganych prawem budowlanym dokumentów lub by wywiązać się z warunków umownych.* NIK wskazuje, iż nie przewidziano wyjątków w stosowaniu art.59c ust.1 upb.

(akta kontroli str.274-276,309-329)

2. W 39 z 40 protokołów z kontroli obowiązkowej w pkt 8.8 wskazano - niezgodne z obecnym stanem prawnym⁶²- pouczenie *art.55 ust/pkt 3 upb*⁶³, zamiast *art.55 ust.1 pkt 3 upb*. Inspektor wyjaśnił, iż powyższe wynikało z wprowadzanych nowelizacji zapisów art. 55 (m.in. 16 kwietnia 2004 r. oraz 20 lutego 2015 r.), bez dokonywania stosownych zmian przez ustawodawcę w tym zakresie w rozporządzeniu w sprawie wzoru protokołu. Wzór stosowany przez DINB był zgodny z elektroniczną wersją protokołu kontroli obowiązkowej przekazaną przez GINB. NIK wskazuje, iż Inspektorat działa w ramach obowiązującego porządku prawnego, i powinien dokonać stosownych korekt w protokołach, mimo braku stosownych zmian w przepisach wykonawczych.

(akta kontroli str.274-276,309-329)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób planowania i realizacji postępowań kontrolnych, tj. obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych, wyrobów budowlanych, podległych PINB oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej. W Inspektoracie nie obowiązywały szczególne regulacje bądź procedury mające na celu wykrywanie i likwidowanie samowoli budowlanych. DINB wykrywał je na skutek informacji i skarg otrzymywanych z zewnątrz, bądź w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych w terenie. NIK odstępuje od oceny postępowań egzekucyjnych, z uwagi na ich nieprzeprowadzanie przez DINB w badanym okresie.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Rzetelne prowadzenie ewidencji skarg i wniosków, w szczególności w sprawach dotyczących obiektów budowlanych, dla których DINB jest organem nadzoru pierwszej instancji.
2. Wprowadzenie mechanizmów zapewniających terminowe powiadamianie i przekazywanie skarg wg właściwości miejscowej do PINB.
3. Zapewnienie terminowego powiadamiania inwestorów o kontrolach obowiązkowych dokonywanych przez DINB.
4. Zapewnienie rzetelnego sporządzania protokołów z kontroli obowiązkowych.

⁶² Jak i od wzoru wynikającego z rozporządzenia w sprawie wzoru protokołu, gdzie wskazano art.55 ust.2 upb.

⁶³ W 39 przypadkach, a w jednym protokole z kontroli przy sprawie 201/2018 wskazano prawidłowo art.55 ust.1 pkt 3 upb.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wyko-
nania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 18 grudnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński

Kontroler
Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej

..... /-/.
Podpis

..... /-/.
Podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:
Radosław Kujawiński
p.o. Dyrektor
Delegatury NIK we Wrocławiu


.....
Podpis

