



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.030.02.2018

Przemysław Samocki
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
dla Miasta Wrocławia
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
dla Miasta Wrocławia
ul. Hubska 8-16
50-502 Wrocław

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (dalej: „PINB” lub „Inspektorat”) ul. Hubska 8-16, 50-502 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Samocki, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia (dalej: „Inspektor”), od 3 lutego 2014 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Adekwatność zasobów inspekcji nadzoru budowlanego do obowiązków i realizowanych zadań. 2. Wszczytanie 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
Kontrolerzy	1. Marta Laszczak, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/209/2018 z 2 października 2018 r. 2. Paweł Potemski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/235/2018 z 13 listopada 2018 r. (akta kontroli str.1-5, 13, 42)

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 powiatowego, w szczególności, jeżeli chodzi o poziom zatrudnienia oraz wynagrodzenia pracowników, prowadzono działania zapewniające wywiązywanie się z tych obowiązków.

Zastosowane w PINB 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.

Prawidłowo planowano i realizowano postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych.

Ewidencje wydanych pozwoleń i zgłoszeń budowy wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej prowadzono rzetelnie. W PINB niedochowano jednak należytej staranności przy prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, w której stwierdzono dane niezgodne z dokumentacją. Mimo że sposób rejestracji skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu oraz przechowywanie dokumentacji, zapewniał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, wypełniając postanowienia art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego³ (dalej: „kpa”), to stwierdzono nieterminowe ich

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.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

rozpatrywanie. Inspektorat na ogół prawidłowo prowadził postępowania egzekucyjne, dążąc do wyegzekwowania od zobowiązanych nałożonych obowiązków, występowały jednak przewlekłości w prowadzeniu tych postępowań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej 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 powiatowego inspektoratu

Opis stanu faktycznego

Obowiązujące w Inspektoracie Regulaminy Organizacyjne⁵, obejmowały swoim zakresem zadania określone w art. 83 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane⁶ (dalej: „Pb”). Zakresy czynności pracowników przeprowadzających kontrole (merytorycznych) były adekwatne do zakresu zadań określonych w Regulaminie Organizacyjnym.

W ramach struktury organizacyjnej PINB funkcjonował:

- Wydział Inspekcyjno-Kontrolny (dalej: „WIK”), realizujący zadania m.in. z zakresu inspekcji i kontroli prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych, prowadzenia postępowań w sprawach: robót budowlanych, nielegalnej zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, katastrof budowlanych, istotnych odstępień od projektu budowlanego;
- Wydział Pozwoleń na Użytkowanie (dalej: „WPU”), realizujący zadania w obszarze m.in. udzielenia pozwoleń na użytkownię oraz rozpatrywania zawiadomień o zakończeniu budowy;
- Wydział Prawno-Administracyjny (dalej: „WPA”), realizujący m.in. zadania z zakresu: rozpatrywania podań, skarg, wniosków i petycji; prowadzenia postępowań egzekucyjnych, nadzwyczajnych i sądowych⁷.

(akta kontroli str. 6-10, 14-42, 1031-1130)

W PINB nie był sporządzany plan zatrudnienia. Inspektor wskazał, że liczba etatów określana była na podstawie posiadanych środków na wynagrodzenia, przy uwzględnieniu ilości i złożoności realizowanych zadań. Średnia liczba zatrudnionych w Inspektoracie pracowników rosła z 33 w 2015 r. (na 32,25 etatu), do 36 (na 34,25 etatu) w 2016 r., a następnie zmniejszyła się do 35 (na 34,25 etatu) w 2017 r., i do 33 w I półroczu 2018 r. (na 32,25 etatu). Zdaniem Inspektora, do pełnej realizacji zadań przez komórki merytoryczne, poziom zatrudnienia powinien wynosić co najmniej 48 etatów, w tym dodatkowych dziewięć etatów w WIK (zajmujących się kontrolą obiektów budowlanych i budów) oraz po dwa dodatkowe etaty w WPU i WPA. W kontrolowanym okresie PINB pięciokrotnie zwracał się do Wojewody Dolnośląskiego⁸ o przyznanie środków na dodatkowe etaty (od dwóch do 14

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Wprowadzone zarządzeniami nr 12/2012 z 10 lipca 2012 r. (obowiązujący do 31 grudnia 2017 r.) i nr 4/2017 z 22 grudnia 2017 r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.

⁷ W skład WPA wchodziło również Biuro Obsługi Klienta, realizujące zadania w zakresie m.in.: przyjmowania i rejestracji korespondencji przychodzącej i jej wstępnej weryfikacji; rejestracji i wysyłania korespondencji wychodzącej; obsługi organizacyjnej Inspektoratu; obsługi archiwum zakładowego. W ramach WPA do 31 grudnia 2017 r. funkcjonowało również: [1] stanowisko ds. kadr i plac realizujące zadania m.in.: kadrowo-placowe; koordynacji procesu podnoszenia kwalifikacji i szkoleń, [2] stanowisko ds. obsługi księgowej - Głównego Księgowego, realizujące zadania z zakresu obsługi księgowej Inspektoratu, (od 2018 r. wspomniane stanowiska funkcjonują samodzielnie).

⁸ Wnioski z 28 sierpnia 2014 r., 27 października 2015 r., 6 czerwca 2017 r., 4 grudnia 2017 r., 4 czerwca 2018 r. kierowane do Wojewody Dolnośląskiego.

Rlf

etatów). W 2016 r. PINB otrzymał z budżetu państwa dodatkowe środki na wynagrodzenia w wysokości 120,1 tys. zł, które przeznaczono na trzy etaty pracowników merytorycznych zajmujących się kontrolą. Dodatkowo Inspektor wskazał, iż by maksymalnie wykorzystać każde stanowisko pracy, w PINB: zlikwidowano sekretariat; pracownik zajmujący się obsługą klienta wykonywał: wstępną analizę dokumentacji; zadania archiwisty oraz prowadził obsługę korespondencji.

(akta kontroli str. 43-44, 52-82, 1131)

Liczba pracowników merytorycznych zajmujących się m.in. kontrolą budów i obiektów budowlanych, rosła z 26 w 2015 r., do 29 w 2016 r. i 2017 r., a następnie spadła do 27 w I półroczu 2018 r.

W przypadku długotrwałych nieobecności pracowników, zatrudniano osoby na zastępstwo. Inspektor wyjaśnił, że nie kierowano zapytania o zgodę na zatrudnienie „równorzędnego specjalisty” do jednostki nadrzędnej ze względu na brak wymagań prawnych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 52-56, 65-80, 121)

W latach 2015-2018 (I półrocze) z PINB odeszło 14 pracowników w tym: sześć osób rozwiązało umowę z przyczyn ekonomicznych, trzy w związku z przejściem na emeryturę, trzy z powodów wygaśnięcia umowy o zastępstwo, a dwóm wypowiedziano umowy.

Staż pracowników odchodzących z PINB w kontrolowanym okresie wynosił: od miesiąca do roku dla trzech pracowników; od dwóch do sześciu lat stażu dla czterech pracowników; od 11 do 36 lat stażu dla siedmiu pracowników. Wśród nowo zatrudnionych pracowników: czterech nie posiadało żadnego doświadczenia, dwóch staż pracy wynosił odpowiednio pięć i osiem miesięcy, a czterech od 5 do 11 lat⁹. Inspektor wyjaśnił, że najczęściej rekrutację prowadzono na stanowisko referenta, z wymaganym minimalnym wykształceniem średnim (preferowane techniczne) i prawem jazdy. Przyjmowani do pracy pracownicy spełniali stawiane podczas naboru wymagania. Inspektor wskazał, że każdy nowozatrudniony pracownik kierowany był na szkolenia¹⁰. W 2018 r. trzy rekrutacje były nieskuteczne, z uwagi na brak zainteresowania ofertą po stronie kandydatów¹¹. Inspektor wyjaśnił, iż problemy kadrowe nasiliły się w 2018 r., gdy rozwiązaniu uległo aż sześć¹² umów o pracę z wysoko wykwalifikowanymi pracownikami WIK posiadającymi uprawnienia budowlane, głównie z uwagi na niższe wynagrodzenia niż oferowane przez pracodawców prywatnych. Do 7 grudnia 2018 r. zatrudniono dwie osoby o niższych kwalifikacjach, a na pozostałe stanowiska prowadzono rekrutację.

(akta kontroli str. 52-56, 122)

W kontrolowanym okresie liczba spraw¹³ przypadająca na jednego kontrolera wyniosła 104 w 2015 r., 92 w 2016 r., 97 w 2017 r. i 58 w I półroczu 2018 r.

⁹Ponadto jeden pracownik posiadał 36-letnie doświadczenie.

¹⁰ O tematach: Wydawanie decyzji administracyjnych, Nowe Prawo budowlane, Projektowanie oszczędne konstrukcji żelbetowych, Nowelizacja Prawa budowlanego, Postępowanie mandatowe, Praktyka postępowania egzekucyjnego w administracji, Konferencja służb nadzoru budowlanego, Nowe prawo budowlane w praktyce, Konferencja przeciwpożarowa, Postępowanie administracyjne, Ochrona danych osobowych, Tytuł wykonawczy, jako podstawa wszczęcia egzekucji administracyjnej, Granice udostępniania informacji publicznej, Ochrona danych osobowych, Wydawanie decyzji administracyjnych, aspekty praktyczne, jak uniknąć błędów i nieprawidłowości, Nowelizacja k.p.a., Nowe wymagania ochrony danych osobowych, RODO, Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Ochrona przeciwpożarowa budynków produkcyjno-magazynowych, Prawo budowlane dziś i jutro, Zamówienia publiczne na roboty budowlane - szacowanie, opis zamówienia i roboty dodatkowe, zamienne oraz uzupełniające - kryteria oceny ofert. Seminarium - Architektura i Budownictwo, Parkingi i garaże podziemne. Konstrukcje, zabezpieczenia przeciwpożarowe, bezpieczeństwo ppoż., optymalizacja powierzchni parkowania, Konferencja służb nadzoru budowlanego - narada szkoleniowa, Adaptacja i rewitalizacja budynków zabytkowych i przemysłowych, Kwestie formalne dotyczące wymagań ochrony przeciwpożarowej.

¹¹ W tym, w dwóch rekrutacjach wybrani kandydaci nie podjęli pracy w PINB.

¹² W tym: dwie w I półroczu 2018 r. i cztery w II półroczu 2018 r.

¹³ Dotyczących: pozwoleń na użytkowanie, zawiadomień o zakończeniu budowy, utrzymania obiektów, robót budowlanych, w tym samowoli budowlanej i kontroli procesu budowlanego, egzekucji, zmiany sposobu użytkowania.

W latach 2015-2018 (I półrocze) do PINB wypłynęło ogółem 17 200 spraw¹⁴, w tym: 4 724 w 2015 r.; 4 652 w 2016 r., 5 202 w 2017 r., 2 622 w I półroczu 2018 r. Największy udział, bo aż 55,6% stanowiły zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych (9 561), których weryfikacją zajmowali się pracownicy Biura Obsługi Klienta niebędący kontrolerami. Łączna liczba spraw wpływająca do WPU (sprawy dotyczące pozwoleń na użytkowanie, zawiadomień o zakończeniu budowy) wyniosła 4 351 (25,3%).

Liczba spraw dotycząca postępowań egzekucyjnych prowadzonych w WPA wyniosła łącznie 462, spośród których 188 spraw (40,7%) zostało zakończonych, 110 (23,8%) były niezakończonych, natomiast 164 pozostawało na etapie upomnienia (35,5%). Liczba przeprowadzonych kontroli przez WIK w latach 2015 - 2018 (I półrocze) wyniosła ogółem 3 718 (2015 r. – 777¹⁵, 2016 r. – 1 051¹⁶, 2017 r. – 1 219¹⁷, I półrocze 2018 r. – 671¹⁸), a w przeliczeniu na jednego kontrolera przypadało średnio 58 kontroli. Kontrole według planu pracy stanowiły 21,4%¹⁹ ogółu kontroli, a pozostałe 78,6%²⁰ to kontrole wynikające z interwencji i zgłoszeń osób trzecich.

(akta kontroli str.124-126)

W PINB nie prowadzono analiz efektywności czasu pracy przeznaczonego na czynności niekontrolne, tj. prowadzenie rejestrów oraz sporządzanie sprawozdań. Inspektor wskazał, że nie ma możliwości ich ograniczania, by zyskać więcej czasu na realizację zadań merytorycznych.

(akta kontroli str. 45, 467-468)

Pracownicy Inspektoratu posiadali niezbędne wyposażenie zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków (tj. kaski, kamizelki odblaskowe, dalmierze laserowe, anemometry, wykrywacze gazu, wilgotnościomierze, aparaty fotograficzne). Każdy pracownik miał wyznaczone miejsce pracy wyposażone w biurko, fotel, miejsce do przechowywania akt, zestaw komputerowy z dostępem do: urządzeń biurowych; sieci internetowej; systemu informacji prawnej LEX; ewidencji gruntów i budynków Katastru Miejskiego Wrocławia; elektronicznej księgi wieczystej; Krajowego Rejestru Sądowego; serwisu Budowlanego; Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej; systemu QNX organu administracji architektoniczno-budowlanej; map z Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia; wykazu dróg w zarządzie Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu.

Ponadto w celu wykonywania zadań kontrolnych pracownicy mogli korzystać z trzech samochodów służbowych i trzech kart miejskich umożliwiających bezpłatny transport komunikacją miejską. Inspektor wyjaśnił, że dostęp do aut służbowych był z zasady planowany a pracownicy z reguły nie korzystali z pojazdów prywatnych (jedynie w wyjątkowych przypadkach i za zgodą przedłożonego). Zdaniem Inspektora ilość sprzętu i urządzeń była wystarczającą do wykonywania zadań, jednak dodatkowe auto służbowe poprawiłoby mobilność pracowników w sytuacjach kryzysowych.

(akta kontroli str. 43- 49, 139-143, 357-368)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie zasadnicze brutto na pracownika pełnozatrudnionego w Inspektoracie ogółem²¹ w 2018 r. (I półrocze) wyniosło

¹⁴ Liczba ta nie uwzględnia skarg.

¹⁵ W tym 154 kontrole planowe, 623 kontrole wynikające z interwencji i zgłoszeń.

¹⁶ W tym 265 kontrole planowe, 786 kontrole wynikające z interwencji i zgłoszeń.

¹⁷ W tym 244 kontrole planowe, 975 kontrole wynikające z interwencji i zgłoszeń.

¹⁸ W tym 137 kontrole planowe, 534 kontrole wynikające z interwencji i zgłoszeń.

¹⁹ W 2015 r. 19,8%, w 2016 r. 25,2%, w 2017 r. 20,0%, w 2018 r. (I półrocze) 20,4%.

²⁰ W 2015 r. 80,2%, w 2016 r. 74,8%, w 2017 r. 80,0%, w 2018 r. (I półrocze) 79,6%.

²¹ Tj. w odniesieniu do wszystkich pracowników PINB.

3 737,0 zł i w porównaniu do 2015 r. było wyższe o 262,0 zł. W grupie pracowników merytorycznych średnie miesięczne wynagrodzenie w I półroczu 2018 r. wyniosło 3 620,0 zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 281,0 zł. Przeciętne wynagrodzenie pracowników administracji w I półroczu 2018 r. wynosiło 3 495,0 zł i w porównaniu do 2015 r. wzrosło o 397,0 zł. Średnie miesięczne wynagrodzenie kierownictwa Inspektoratu w I półroczu 2018 r. wyniosło 4 917,20 zł i w porównaniu do 2015 było niższe o 158,0 zł.

Zdaniem Inspektora wysokość wynagrodzenia pracowników merytorycznych, biorąc pod uwagę ich kwalifikacje i wykształcenie, nie była konkurencyjna w odniesieniu do stawek i możliwości zarobkowych w sektorze prywatnym. Umiejętności pozyskane wraz z doświadczeniem w Inspektoracie, to kwalifikacje unikalne, poszukiwane przez przedsiębiorców prywatnych oferujących wynagrodzenie 1,5-2 krotnie wyższe niż w PINB. Inspektor wskazał na utrudnioną rekrutację, z uwagi na niewielkie zainteresowanie kandydatów na ogłoszenia pracy w PINB, którzy nie akceptowali proponowanego wynagrodzenia. Inspektor wskazał na niewielkie możliwości zwiększania wynagrodzeń pracowników, w tym merytorycznych (by ograniczyć ich odchodzenie z pracy), które mogłoby odbywać się tylko kosztem likwidacji innych stanowisk pracy, co znacznie osłabiłoby skuteczność działań nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 47-49, 123, 532-548)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2 Środki finansowe na funkcjonowanie powiatowego inspektoratu

Opis stanu faktycznego

Plan finansowy (po zmianach) na 2015 r. ustalony został w wysokości 2 730,0 tys. zł (spadek o 1,9% w stosunku do 2014 r.), w tym z budżetu Miasta Wrocław 1 075,0 tys. zł (39,4%), natomiast wykonanie wyniosło 2 729,0 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu.

Plan finansowy (po zmianach) na 2016 r. ustalony został w wysokości 2 781,0 tys. zł (wzrost o 1,9% w stosunku do 2015 r.), w tym z budżetu Miasta Wrocław 1 025 tys. zł (36,8%), natomiast wykonanie wyniosło 2 780,0 tys. zł, co stanowiło 99,9% planu.

Plan finansowy (po zmianach) na 2017 r. ustalony został w wysokości 2 841,0 tys. zł, (wzrost o 2,2% w stosunku do 2016 r.), w tym z budżetu Miasta Wrocław 1 065,0 tys. zł (37,5%), natomiast wykonanie wyniosło 2 837,0 tys. zł, co stanowiło 99,8% planu.

Plan finansowy (po zmianach) na 2018 r. ustalony został w wysokości 2 765,0 tys. zł (spadek o 2,7% w stosunku do 2017 r.), w tym z budżetu Miasta Wrocław 984,0 tys. zł (35,6%), natomiast wykonanie za I półrocze 2018 r. wyniosło 1 325,0 tys. zł, co stanowiło 35,5% planu.

Inspektor wskazał, że w jego ocenie zapewnione w planie finansowym środki budżetowe nie gwarantowały pełnej realizacji zadań ustawowych, szczególnie w zakresie możliwości utworzenia dodatkowych stanowisk pracy w obszarze kontroli przestrzegania przepisów prawa, aby sprostać zadaniom nałożonym przez ustawodawcę.

PINB w kontrolowanym okresie otrzymywał środki finansowe od Miasta Wrocławia na wynagrodzenia i nagrody dla pracowników. Miasto Wrocław, jak wskazał Inspektor, zapewniało również: siedzibę Inspektoratu i jej utrzymanie; finansowanie komunikacji telefonicznej; wysyłkę korespondencji; dostęp do internetu i sieci informatycznej; dostęp do systemu informacji prawnej LEX; trzy karty miejskie umożliwiające bezpłatny przejazd środkami komunikacji miejskiej. Inspektor wyjaśnił, że przed 2015 r. PINB otrzymał również wyposażenie w postaci mebli biurowych oraz sprzętu komputerowego.

(akta kontroli str. 81-82, 88-120, 139-143, 127, 532-548, 839-848, 1015-1017)

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 powiatowego, w szczególności jeżeli chodzi o poziom zatrudnienia oraz wynagrodzenia pracowników, prowadzono działania zapewniające wywiązywanie się z tych obowiązków.

Zastosowane w PINB 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.

2. Postępowania po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

2.1 Skargi dotyczące zgłoszeń o nieprawidłowościach w powiatowym inspektoracie

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie skargi i pisma o charakterze interwencyjnym rozpatrywane były w dwóch komórkach organizacyjnych WIK (gdzie rozpatrzenie skargi wymagało podjęcia czynności inspekcyjno-kontrolnych w terenie oraz analizy dokumentacji budowy lub obiektu) oraz WPA (w pozostałych przypadkach²²). Sposób rejestracji skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu oraz przechowywanie dokumentacji, zapewniał zgodnie z art. 254 *kpa*, kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Rejestr, prowadzony był w wersji elektronicznej w programie Excel, umożliwiał identyfikację każdej ze spraw jak również sprawdzenie przebiegu prowadzonego postępowania. W latach 2015 – I półrocze 2018 r. do WIK wpłynęło ogółem 1 959 skarg²³ (461 w 2015 r., 553 w 2016 r., 562 w 2017 r., 383 w I półroczu 2018 r.), spośród których²⁴:

- 427 (21,8%) zostało załatwionych w terminie do 1 miesiąca w tym w: 2015 r. 119 (25,8%), 2016 r. 102 (19,7%), 2017 r. 145 (25,8%), I półroczu 2018 r. 54 (14,1%);
- 432 (22,0%) zostało załatwionych od 1 do 2 miesięcy w tym w: 2015 r. 102 (22,1%), 2016 r. i 2017 r. po 132 (23,9% i 23,5%), I półroczu 2018 r. 66 (17,2%);
- 717 (36,6%) zostało załatwionych w terminie od 2 do 6 miesięcy w tym w: 2015 r. 132 (28,6%), 2016 r. 217 (39,2%), 2017 r. 195 (34,7%), I półroczu 2018 r. 173 (45,2 %);
- 217 (11,1%) zostało załatwionych w terminie od 6 do 12 miesięcy w tym w : 2015 r. 40 (8,7%), 2016 r. 48 (8,7%), 2017 r. 39 (6,9%), I półroczu 2018 r. 90 (23,5%);

²² Do WPA kierowane były pisma dotyczące spraw znajdujących się poza obszarem kompetencji PINB, wykraczających poza zakres zadań organów nadzoru budowlanego lub których załatwienie wymaga jedynie udzielenia wyjaśnień, bez konieczności dalszej interwencji np.: [1] wydaniu pozwolenia na budowę z pominięciem danego podmiotu lub z naruszeniem zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [2] prowadzeniu robót w sposób zakłócający odpoczynek lub ciszę nocną, kurzu i hałasie z budowy, [3] źle parkujących pojazdach obsługujących budowę, [4] naruszeniu zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, [5] niewystarczającej jakości wykonanych robót (np. usterki deweloperskie), [6] nieutrzymywaniu porządku na posesji, sytuowania kontenerów na odpady, wykonaniu lub demontażu ogrodzenia, które obecnie nie wymaga zgłoszenia, [7] wejściu na teren cudzej nieruchomości, [8] wycięciu drzew lub krzewów.

²³ Do Inspektoratu w badanym okresie wpłynęło ogółem 2 771 skarg inicjujących postępowania (wpływających do WIK i WPA). Terminowość załatwiania spraw zbadano na podstawie pism o charakterze skargowym wpływających do WIK, oznaczonych w prowadzonym rejestrze jako „s”, otrzymanych od nadawców identyfikowalnych.

²⁴ We wskazanych terminach rozpatrzenia skarg nie wyłączono okresów: przewidzianych w przepisach prawa na dokonania określonych czynności przez zobowiązanego; zawieszenia postępowania; trwania mediacji; spowodowanych z winy strony lub z przyczyn niezależnych od PINB.

- 166 (8,5%) nie zostało załatwionych pomimo upływu 1 roku w tym w: 2015 r. 68 (14,7%), 2016 r. 47 (8,5%), 2017 r. 51 (9,1%).

(akta kontroli str. 221-222, 451-466, 1010-1014)

Na podstawie 40 losowo wybranych spraw (2,0% ogółu)²⁵ z zakresu postępowań skargowych prowadzonych w Inspektoracie ustalono, że:

- wstępna selekcja skarg i wniosków dokonywana była przez Inspektora, który dekretował pisma do odpowiedniego Wydziału oraz na konkretnego pracownika, w oparciu o treść skargi;
- weryfikacja informacji zawartych w pismach odbywała się poprzez analizę dokumentacji posiadanej przez PINB oraz udostępnionej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej;
- przeprowadzono kontrolę w terenie w 38 przypadkach, a w pozostałych dwóch przypadkach przeanalizowano dokumentację i informacje uzyskane od inwestora;
- 12 skarg było zasadnych, natomiast nieprawidłowości wskazywane w 27²⁶ uznane zostały, jako niezasadne;
- zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi w 39²⁷ przypadkach zawierały elementy wskazane w art. 238 *kpa*;
- kontrole przeprowadzano od siedmiu do 579 dni od wpływu skargi, a długotrwałe postępowania były spowodowane, m.in. zwłoką w podejmowaniu czynności weryfikacyjnych;
- średni czas rozpatrywania skarg w Inspektoracie wynosił 177 dni (tj. od 10 do ponad 634 dni), i uwzględniał okresy wskazane: w art. 35 § 5 *kpa* (np. zawieszenia postępowania), art. 36 *kpa* (przedłużenia terminu), jak i nieuzasadnioną zwłokę Inspektoratu, co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego;
- w 26 przypadkach stwierdzono nieterminowe załatwianie spraw, nieinformowanie lub niewłaściwe informowanie skarżących o sposobie załatwienia skarg a w sześciu przypadkach zwłokę w prowadzonych postępowaniach, co zostało opisane w sekcji nieprawidłowości niniejszego wystąpienia.

W 11 przypadkach, w których skargi okazały się zasadne, PINB wszczynał postępowanie administracyjne w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem, nakładając decyzją obowiązki na inwestorów. W żadnym z prowadzonych postępowań nie zaszła konieczność podjęcia postępowań egzekucyjnych.

(akta kontroli str. 130-136, 223-242, 258, 264, 389-450, 826-830)

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

W 28 z 40 (70%) zbadanych postępowań skargowych stwierdzono naruszenia przepisów *kpa*²⁸ polegające na:

- a) nieuzasadnionej zwłoce w podejmowaniu czynności²⁹: weryfikacyjnych informacji zawartych w 11 skargach (czynności podjęto od 33 do 534 dni od wpływu pisma); kontrolnych w pięciu skargach (po upływie od 113 do 246 dni od przeprowadzenia weryfikacji), czym naruszono zasadę ogólną, zawartą § 12 ust. 1 *kpa*, obligującą organy administracji publicznej do szybkości postępowania. Zgodnie z powołanym przepisem organy administracji publicznej powinny działać wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

²⁵ Po 10 z każdego roku, tj. od 2015 do I półrocza 2018 r.

²⁶ Skarga nr 5142.64.2018 do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. 7 grudnia 2018 r. pozostawała niezadowolona.

²⁷ Skarga nr 5142.64.2018 do dnia zakończenia czynności kontrolnych pozostawała niezadowolona.

²⁸ Jednym z wniosków NIK Delegatury we Wrocławiu po przeprowadzonych w 2015 r. kontroli nr P/15/107 w zakresie Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą oraz kontroli Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego (nr P/12/089) przeprowadzonej w 2012 r. było zorganizowanie pracy Inspektoratu, by zapewnić terminowe rozpatrywania skarg związanych z realizacją prawa budowlanego.

²⁹ Sprawy nr: 277/5140/15; 227/5140/15; 5/5141/15; 175/5142/17; 162/5140/17; 381/5140/17; 5142.28.2018; 202/5140/16; 381/5140/17; 181/5141/16; 5140.214.2018; 5142.64.2018; 319/5140/16; 181/5140/16; 38/5142/15; 11/5141/17.

b) nie poinformowaniu (w sześciu³⁰ przypadkach), bądź nieterminowym poinformowaniu (w 20³¹ przypadkach) skarżących o niezakończonym skargi, mimo przekroczenia miesięcznego terminu na ich rozpatrzenie wynikającego z postanowień art. 237 § 1 kpa. Było to niezgodne z treścią art. 36 § 1 i §2 kpa, o każdym przypadku niezakończonym sprawy w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin zakończenia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu. Inspektor wyjaśnił, że wykazane nieprawidłowości w pkt a i b w większości spraw wynikały z nienależytego wykonywania zadań przez dwóch pracowników PINB, z którymi wielokrotnie prowadzone były rozmowy w celu poprawy terminowości. W pozostałym zakresie wynikały z przeciążenia pracowników ilością prowadzonych spraw i brakiem mocy przerobowych, przy dużej ilości napływających skarg oraz pozostałych zadań do wykonania.

(akta kontroli str. 223-242, 258, 264, 130-135, 826-827)

OCENA CZĄSTKOWA

Postępowania skargowe w Inspektoracie nie były prowadzone terminowo. W ponad połowie rozpatrywanych skarg (26 przypadków) PINB nie informował lub niewłaściwie informował skarżących o zakończeniu skargi w terminie, a w szesnastu skargach stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę w podejmowaniu czynności kontrolnych.

OBSZAR

3. Postępowania kontrolne i egzekucyjne prowadzone przez powiatowy inspektorat

3.1 Plan kontroli prowadzonych przez inspektorat

W badanym okresie plany kontroli sporządzane były na okresy półroczne, tj. od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia, w których uwzględniano kontrole budów, obiektów budowlanych, utrzymania obiektów budowlanych (w tym obiektów wielkopowierzchniowych), jak również wytyczne Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego³². Inspektor podał, że plan kontroli tworzony był również w oparciu o spostrzeżenia własne (w szczególności w obszarach zdegradowanych, przy zabudowie pierzejowej), z uwzględnieniem sygnałów o nieprawidłowościach zgłaszanych przez osoby trzecie, informacji prasowych. Z realizacji planu³³ sporządzane były sprawozdania.

Plany kontroli nie były uzgadniane z organem administracji architektoniczno-budowlanej. Inspektor wskazał, że nie występowały sytuacje, w których zasadne byłoby uzgadnianie planu kontroli, jak też prowadzenie wspólnych kontroli. Inspektor podniósł, iż kompetencje PINB i organu administracji architektoniczno-budowlanej uzupełniały się w sposób, który nie wymagał prowadzenia wspólnych działań kontrolnych. Ponadto w praktyce nie było możliwe przewidywanie wspólnych działań kontrolnych, gdyż interwencje PINB związane z wykonywaniem robót budowlanych (pomimo braku pozwolenia na budowę lub milczącej akceptacji zgłoszenia)

³⁰ Skargi nr: 202/5140/16; 5140.214.2018; 381/5140/17; 38/5142/15; 131/5142/17; 98/5140/15.

³¹ Skargi nr: 162/5140/17; 175/5142/17; 11/5141/17; 238/5140/16; 298/5140/15; 128/5142/15; 150/5142/17; 200/5142/16; 238/5142/17; 180/5142/16; 5142.15.2018; 390/5140/16; 182/5142/15; 5/5141/15; 277/5140/15; 85/5142/15; 457/5140/16; 181/5140/16; 319/5140/16; 11/5141/17.

³² Będące podstawą do wytypowania obiektów do kontroli w szczególności obiektów związanych z pobytem dzieci, młodzieży, obiektów mogących stwarzać potencjalne ryzyko zagrożenia dla ludzi, dróg, drogowych obiektów inżynierskich, stacji paliw, obiektów przeznaczonych dla bezdomnych, obiektów przeznaczonych na obchody Światowych Dni Młodzieży, obiektów wielkopowierzchniowych.

³³ Z wyjątkiem I półrocza 2015 r. Inspektor wyjaśnił, że wykonanie planowych kontroli w tym okresie było przedmiotem dalszej analizy działań PINB, jednak czynności te nie zostały udokumentowane w formie sprawozdania.

dotyczyły konkretnych spraw, których wystąpienie nie było możliwe do przewidzenia. Inspektor wyjaśnił, że współpraca pomiędzy organami polegała na przekazywaniu i wymianie informacji o wynikach kontroli, a także o istotnych okolicznościach ustalonych w toku czynności wyjaśniających. Informacje istotne z punktu widzenia zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej przekazywane były przez PINB odrębnymi pismami z prośbą o rozważenie podjęcia określonych działań w ramach posiadanych kompetencji. Inspektor podał, że o okolicznościach popełnienia tzw. samowoli budowlanej PINB często dowiadywał się z treści uzasadnień decyzji i postanowień przekazywanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, a każde rozstrzygnięcie tego organu było analizowane przez PINB pod kątem jego wpływu na postępowania prowadzone w PINB, bądź konieczność podjęcia czynności z urzędu.

PINB nie posiadał bazy danych zawierającej wszystkie obiekty budowlane z obszaru swojego działania oraz podlegającym kontrolom. Inspektor wyjaśnił, że PINB posiadał własny wykaz obiektów podlegającym obowiązkowi określonym w art. 62 ust. 1 pkt 3 *Pb*, na podstawie którego typował obiekty do kontroli (tzw. „obiekty wielkopowierzchniowe”). Inspektor podał, że na terenie Wrocławia znajduje się ok. 43 tys. obiektów, i z powodu znacznej ich ilości w porównaniu do wielkości zatrudnienia w PINB, nie było możliwe prowadzenie ewidencji wszystkich obiektów podlegającym kontrolom na podstawie art. 62 *Pb*.

(akta kontroli str.169-212, 255, 549-563)

W kontrolowanym okresie PINB prowadził wymagane *Pb* ewidencje, z których dane wykorzystywał w procesach planowania kontroli. Inspektor podał, że prowadzone ewidencje były przydatne w procesie planowania kontroli, umożliwiały: typowanie obiektów do kontroli w „trakcie realizacji” czy przekazanych do użytkowania; oszacowanie (z dużym przybliżeniem) stanu zaawansowania robót.

Ewidencje decyzji postanowień i zgłoszeń, których kopie PINB otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej były prowadzone rzetelnie. Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była prowadzona w wersji elektronicznej jak i papierowej. Przedmiotowa ewidencja nie była prowadzona w rzetelny sposób, co zostało szczegółowo opisane w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 47-48, 169, 173, 469-495, 689-761)

3.2 Kontrole przeprowadzane przez powiatowy inspektorat

Analiza dokumentacji 20 wybranych losowo powiadomień³⁴ o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wykazała, że w żadnym przypadku PINB nie przeprowadził kontroli związanych ze sprawdzeniem, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie robót budowlanych przed terminem rozpoczęcia robót budowlanych.

Inspektor wyjaśnił, że składane przez inwestora zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych mogło zostać złożone w dniu planowanego rozpoczęcia robót, a w tych okolicznościach, kontrola byłaby bezprzedmiotowa, bo budowa mogła być bowiem tego dnia prowadzona. Ponadto Inspektor wskazał na zasadność prowadzenia kontroli dla zadań istotnych, pilnych interwencji, skarg i wniosków, codziennie licznie napływających do PINB, gdy występowały trudności w przeprowadzeniu tych kontroli na skutek braków kadrowych. Inspektor wskazał, że w 2015 r. do PINB złożono 2 651 zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, w 2016 r. – 2 545, w 2017 r. – 2 966, w I półroczu 2018 r. – 1 399, gdy WIK liczył średnio 15 kontrolerów. Spośród 20 skontrolowanych spraw, w jednym przypadku PINB przeprowadził kontrolę w trakcie jej realizacji. Inspektor wskazał, iż kontrolę przeprowadzono w ramach realizacji planu kontroli.

³⁴ Tj. 10 powiadomień z 2017 r. i 10 z 2018 r. (I półrocze).

W badanej dokumentacji nie stwierdzono przypadków wskazania przez inwestora w zawiadomieniu wcześniejszego terminu rozpoczęcia robót budowlanych niż data jego złożenia. Inwestor przedłożył przy powiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, wymagane art. 41 ust. 4 *Pb* załączniki.

(akta kontroli str. 174-175, 293, 296, 831-832, 1018-1029)

W 19 spośród 20 objętych kontrolą zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych nie stwierdzono niezgodności wpisów pomiędzy ewidencją rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych a ewidencją pozwoleń i zgłoszeń budowy wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej.

(akta kontroli str. 293-296, 831-832)

W badanej próbie losowo wybranych 40 spraw³⁵ dotyczących udzielenia pozwolenia na użytkowanie, stwierdzono, że:

- we wszystkich przypadkach przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie PINB przeprowadzał obowiązkowe kontrole w terenie, w których, zgodnie z art. 59c ust. 2 *Pb*, uczestniczył inwestor;
- czynności kontrolne prowadzone były przez kontrolerów zatrudnionych w PINB, posiadających uprawnienia budowlane oraz upoważnienie do przeprowadzenia kontroli;
- prowadzone czynności kontrolne obejmowały zakres zawarty w art. 59a ust. 2³⁶ *Pb*, z których sporządzano protokoły pokontrolne zgodnie ze wskazaniem art. 59d³⁷ *Pb*;
- w 39 przypadkach PINB przeprowadzał obowiązkowe kontrole zgodnie z art. 59c ust. 1 *Pb*, tj. z dochowaniem 21-dniowego terminu na ich przeprowadzenie;
- w 35 przypadkach zawiadomiono inwestora o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli z dochowaniem 7-dniowego terminu, o którym mowa w art. 59c ust. 1 *Pb*;
- PINB wydając decyzje należycie je uzasadniał lub odstępował od ich uzasadniania na podstawie art. 107 § 7 *kpa*, tj. w przypadku, w którym wniosek strony był w całości uwzględniony.

W badanej dokumentacji nie wystąpiły podobne sprawy rozstrzygane odmiennie.

(akta kontroli str. 578-584, 821, 854-1009)

W każdym z 40 protokołów z kontroli obowiązkowej przekazanych inwestorowi, w pkt 8.8 wskazano pouczenie *art. 55 ust. 2 Pb*, zamiast *art. 55 ust. 1 pkt 3 Pb*. Jakkolwiek było ono niezgodne z obecnym stanem prawnym wynikającym z przepisów *Pb*, znajdowało oparcie w stosownym rozporządzeniu. Inspektor wskazał, że nie mógł modyfikować ministerialnie wprowadzonego wzoru protokołu obowiązkowej kontroli, nawet jeżeli jego treść była niezgodna z aktualnym brzmieniem przepisów *Pb*.

(akta kontroli str. 298, 302-303, 854-1009)

³⁵ Po 10 z każdego roku, tj. od 2015 do 2018 r. (I półrocze).

³⁶ Tj. [1] zgodności obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu; [2] zgodności obiektu budowlanego z projektem architektoniczno-budowlanym, w zakresie: a) charakterystycznych parametrów technicznych: kubatury, powierzchni zabudowy, wysokości, długości, szerokości i liczby kondygnacji, b) wykonania widocznych elementów nośnych układu konstrukcyjnego obiektu budowlanego, c) geometrii dachu (kąt nachylenia, wysokość kalenicy i układ połaci dachowych), d) wykonania urządzeń budowlanych, e) zasadniczych elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem, f) zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z tego obiektu przez osoby niepełnosprawne, o których mowa w art. 1 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., w tym osoby starsze - w stosunku do obiektu użyteczności publicznej i budynku mieszkalnego wielorodzinnego; [3] wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego; [4] w przypadku nałożenia w pozwoleniu na budowę obowiązku rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania lub tymczasowych obiektów budowlanych - wykonania tego obowiązku, jeżeli upłynął termin rozbiórki określony w pozwoleniu; [5] uporządkowania terenu budowy.

³⁷ Tj. przekazano protokół organowi wyższego stopnia w postaci elektronicznej, zawarto w protokole informacje dotyczące danych osobowych osób uczestniczących w kontroli oraz dane niezbędne do ustalenia przebiegu i wyniku przeprowadzonej kontroli, w tym: adres i kategorię obiektu budowlanego, ustalenia dotyczące zgodności wykonania obiektu budowlanego z zatwierdzonym projektem budowlanym i innymi warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.

W kontrolowanym okresie obowiązywało w PINB zarządzenie³⁸ Inspektora w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia bądź dodatkowych zajęć zarobkowych lub wykonywania innych czynności przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w PINB. Dokument ten regulował sposób postępowania w sprawach wniosków o wyrażenie zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub podjęcie zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej oraz zawierał wytyczne związane z przestrzeganiem zasad bezstronności i bezinteresowności przez pracowników Inspektoratu.

W kontrolowanym okresie Inspektor wyraził pisemną zgodę czterem pracownikom merytorycznym PINB na podjęcie określonych zajęć i czynności, w których m.in. zwracał uwagę na obowiązek przestrzegania zasad bezstronności i bezinteresowności wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³⁹ jak też wewnętrznych regulacji obowiązujących w PINB. W badanej próbie 40 spraw, po stronie pracowników rozpatrujących te sprawy nie stwierdzono konfliktu interesów.

(akta kontroli str.148-168)

W jednym przypadku (na 40 objętych kontrolą) PINB w trakcie obowiązkowej kontroli stwierdził nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 pkt 2e *Pb*⁴⁰ i wymierzył karę na podstawie art. 59f i art. 59g ust. 1 *Pb* w kwocie 7 500,0 zł. Inspektor wskazał, że wpływy z kar wymierzanych przez PINB w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w toku obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego stanowiły dochód budżetu państwa i w przypadku nieuiszczenia kary w terminie organem uprawnionym do żądania jej ściągnięcia był Wojewoda. Monitorowanie, czy kara faktycznie została uiszczona stanowiło zadanie Wojewody.

(akta kontroli str. 585-587, 821-822)

W kontrolowanym okresie PINB wydał ogółem 39 decyzji odmawiających wydania pozwolenia na użytkowanie w tym: w 2015 r. – 20, w 2016 r. – dziewięć, w 2017 r. – siedem, w I półroczu 2018 r. – trzy, spośród których dziewięć skutkowało wdrożeniem postępowania naprawczego, o którym mowa w art. 51 *Pb*.

Inspektor poinformował, że w kontrolowanym okresie PINB nie uzależniał udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynków mieszkalnych od wykonania tzw. „białego montażu”⁴¹. W tego rodzaju przypadkach nie był stosowany art. 59 ust. 2 *Pb*, który przewiduje warunki użytkowania lub uzależnienie użytkowania obiektu od wykonania określonych robót budowlanych. Dotychczas, jak wskazał Inspektor, jeśli ww. roboty wykończeniowe w lokalach mieszkalnych nie były zakończone, pozwolenie było udzielane na podstawie art. 59 ust. 3 *Pb* (przed wykonaniem wszystkich robót), w którym nie był określany termin ich wykonania. Inspektor podał, że od początku października 2018 r. zrezygnowano z tej praktyki, i w sytuacji niezakończenia robót wykończeniowych typu „biały montaż” - poza tym, że nie określano terminu ich wykonania - w podstawie prawnej nie wskazywano art. 59 ust. 3 *Pb*, a w rozstrzygnięciu nie wymieniano robót, jakie pozostały do wykonania.

(akta kontroli str. 213-214, 218-220, 258, 262-263)

W badanym okresie PINB wykrywał samowole budowlane podczas działań kontrolnych oraz na podstawie otrzymywanych z zewnątrz informacji i skarg. Inspektor podał, że do wykrywania samowolnie wybudowanych obiektów budowlanych wykorzystywano również zdjęcia lotnicze, ortofotomapy sporządzane

³⁸ Nr 1/2013 z 5 marca 2013 r. zmienione zarządzeniem nr 10/2015 z 1 grudnia 2015 r.

³⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1559.

⁴⁰ Tj. niezgodność elementów wyposażenia budowlano-instalacyjnego, zapewniających użytkowanie obiektu zgodnie z przeznaczeniem.

⁴¹ Roboty wykończeniowe związane z montażem zlewozmywaków, umywalek, misek ustępowych, drzwi wewnętrznych, wykonaniem okładzin ściennych i podłogowych w lokalach.

w różnych okresach czasowych, jak również korzystano z informacji ze strony internetowej urzędu miasta Wrocławia.

W kontrolowanym okresie w PINB były opracowane instrukcje i procedury⁴² systemowe związane z samowolą budowlaną oparte na przepisach *Pb* oraz *kpa*, których celem było ujednolicenie zakresu czynności podejmowanych przez pracowników prowadzących sprawy, racjonalizacja działań oraz wskazanie zakresu odpowiedzialności na każdym etapie postępowania.

(akta kontroli str. 170, 176-180, 496-531)

W latach 2015 – I półrocze 2018 PINB wydał łącznie 208 postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych (w 2015 r. – 47, w 2016 r. – 66 r. w 2017 r. – 65, w I półroczu 2018 r. – 30) oraz 249 decyzji nakazujących rozbiórkę (w 2015 r. – 60, w 2016 r. – 78, w 2017 r. – 54, w I półroczu 2018 r. – 57).

Analiza 40 losowo wybranych postanowień⁴³ wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych wydanych na podstawie art. 48 ust. 2 i ust. 3 *Pb* (25 postanowień⁴⁴), art.49b ust. 2 *Pb* (11 postanowień), art.49 ust. 3 *Pb* (dwa postanowienia), art. 49 ust. 2 *Pb* (jedno postanowienie), art. 50 ust. 1 *Pb* (jedno postanowienie) wykazała, że:

- w 20 przypadkach⁴⁵ inwestor nie wykonał obowiązków nałożonych postanowieniami wstrzymującymi prowadzenie robót budowlanych, co skutkowało wydaniem przez PINB w 17 przypadkach⁴⁶ decyzji nakazujących rozbiórkę, a w trzech przypadkach⁴⁷ inwestor dokonał rozbiórki obiektu przed wydaniem przedmiotowej decyzji;

- w 15 przypadkach⁴⁸ inwestor wykonał nałożone postanowieniami wstrzymującymi prowadzenie robót budowlanych obowiązki, co skutkowało wydaniem przez PINB 14⁴⁹ postanowień ustalających wysokość opłaty legalizacyjnej. Wysokość tej opłaty ustalona została w prawidłowy sposób, którą siedmiu inwestorów⁵⁰, uiściło w terminie. Wojewoda Dolnośląski dwóm inwestorom⁵¹ decyzjami umorzył opłaty legalizacyjne, a dwóm⁵² rozłożył na raty. W dwóch przypadkach⁵³ PINB nie

⁴² W zakresie samowoli budowlanych w PINB obowiązywały następujące Procedury systemowe (dalej: PS): PS-3 Prowadzenie postępowania administracyjnego w WIK w trybie art. 48 *Pb*; PS-4 Prowadzenie postępowania administracyjnego w WIK w trybie art. 49b *Pb*. Poza wyżej wskazanymi w PINB obowiązywały również PS: [1] PS-1 Prowadzenie postępowania administracyjnego w WIK – część początkowa, [2] PS-2 Prowadzenie postępowania administracyjnego w WIK w sprawie robót budowlanych (art. 50, 51 *Pb*), [3] PS-5 Prowadzenie postępowania administracyjnego w WIK w sprawie utrzymania obiektów, [4] PS-6 Postępowanie administracyjne w sprawie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, [5] PS-7 Umorzenie postępowania administracyjnego, [6] PS-8 Postępowanie egzekucyjne, [7] PS-9, Postępowanie administracyjne w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego, [8] PS-10, Postępowanie administracyjne w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, [9] PS-11 Nadzór nad dokumentami Biura Obsługi Patenta, [10] IS – 1 w sprawie ustalania stron postępowania, [11] IS-2 w sprawie przeprowadzania dowodu z oględzin, [12] IS-3 w sprawie przekazywania akt do organów i instytucji poza Inspektorem, [13] IS-4 w sprawie przekazywania pism do weryfikacji i podpisu, [14] IS-5 w sprawie korespondencji wychodzącej, [15] IS-6 w sprawie nieprawidłowości podania, [16] IS-7 w sprawie odmowy wszczęcia postępowania w związku ze złożonym zawiadomieniem o zakończeniu budowy/wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego.

⁴³ Tj. po 10 z każdego roku, od 2015 do 2018.

⁴⁴ W sześciu przypadkach PINB po wydaniu postanowienia na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 *Pb* i stwierdzeniu nieprawidłowości w przedłożonej dokumentacji wydawał postanowienia na podstawie art. 49 ust. 3 *Pb* – dotyczyło to spraw nr: 256/7355, 108/7555/13, 71/7355/12, 79/7355/12, 1/5140/16, 77/5140/17.

⁴⁵ Sprawy nr: 286/5140/14, 203/5140/15, 24/5140/15, 136/5140/16, 2/5140/16, 200/5140/16, 1/5140/16, 274/5140/16, 87/5140/17, 34/5140/15, 101/5140/17, 98/5140/16, 250/5140/15, 251/5140/17, 149/5140/16, 323/5140/16, 115/5140/16, 5140.280.2018, 328/5140/17, 414/5140/17.

⁴⁶ Sprawy nr: 286/5140/14, 203/5140/15, 24/5140/15, 136/5140/16, 2/5140/16, 200/5140/16, 1/5140/16, 274/5140/16, 87/5140/17, 34/5140/15, 101/5140/17, 250/5140/17, 251/5140/17, 115/5140/16, 5140.280.2018, 328/5140/17, 414/5140/17.

⁴⁷ Sprawy nr: 98/5140/16, 149/5140/16, 323/5140/16.

⁴⁸ Sprawy nr: 390/5140/15, 256/7355/12, 108/7355/13, 97/5140/14, 358/5140/15, 71/7355/12, 79/7355/12, 313/5140/16, 234/5140/15, 35/5140/16, 145/5140/15, 407/7355/07, 498/5140/16, 77/5140/17, 238/5140/17.

⁴⁹ W jednym przypadku inwestor wykonał nałożone obowiązki, natomiast do dnia zakończenia czynności kontrolnych nie zostało wydane postanowienie ustalające wysokość opłaty legalizacyjnej – sprawa nr 238/5140/17.

⁵⁰ Sprawy nr: 108/7355/13, 358/5140/15, 79/7355/12, 313/5140/16, 35/5140/16, 498/5140/16, 77/5140/17.

⁵¹ Sprawy nr: 256/7355/12, 71/7355/12.

⁵² Sprawy nr: 234/5140/15, 407/7355/07.

⁵³ Sprawy nr: 390/5140/15, 313/5140/16, w których inwestorzy nie uiścili opłaty w terminie 7 dni od dnia otrzymania postanowienia ustalającego wysokość opłaty legalizacyjnej.

wyegzekwował opłaty i wydał decyzję nakazującą rozbiórkę. W jednym przypadku⁵⁴ inwestor dokonał rozbiórki obiektu po wydaniu postanowienia ustalającego wysokość opłaty legalizacyjnej;

- w pięciu przypadkach⁵⁵ do dnia 7 grudnia 2018 r. prowadzone postępowania nie zostały zakończone.

W dwóch⁵⁶ z trzech postępowań, w których obiekty budowlane były w trakcie budowy, PINB nie przeprowadził kontroli mającej na celu sprawdzenie czy Inwestor wstrzymał roboty budowlane.

Inspektor wyjaśnił, że żaden przepis prawa nie nakładał na organ nadzoru budowlanego obowiązku przeprowadzania „kontroli sprawdzającej” w związku z postanowieniem o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych w ramach postępowań prowadzonych w trybach art. 50-51, 48-49 i 49b *Pb*. Inspektor wskazał, że gdy PINB otrzymuje sygnały o prowadzeniu robót budowlanych - pomimo ich wstrzymania - każdorazowo weryfikuje te informacje, przeprowadzając kontrolę gdy w danej sprawie zachodzą okoliczności przemawiające za potrzebą sprawdzenia aktualnego stanu faktycznego na budowie. Ze względów organizacyjnych w PINB nie było możliwe przeprowadzenia takiej kontroli w każdym przypadku.

(akta kontroli str. 293, 296-297, 823-825)

W kontrolowanym okresie Inspektor wydał 672 decyzji na podstawie art.66 ust. 1 *Pb*, 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 198 decyzji na podstawie art.62 ust.3 *Pb*, 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 wskazał, w PINB nie były opracowane procedury dotyczące planowania i realizacji działań kontrolnych w zakresie stanu starej/zabytkowej zabudowy oraz budynków z tzw. wielkiej płyty. Podniesiono, że w PINB corocznie przygotowywano jeden ogólny plan kontroli, który obejmował również tego rodzaju obiekty. Brak tak szczegółowych procedur wynikał z braku możliwości planowania szerokiego wachlarza kontroli, spowodowanego niższym od wymaganego zatrudnieniem. Inspektor wskazał, że z powodu znacznej ilości skarg i pracochłonności procedowania obecnie nie ma możliwości intensyfikacji kontroli natomiast w przypadku zwiększenia zatrudnienia celowe byłoby stworzenie takich procedur.

W badanej dokumentacji nie stwierdzono działań kontrolnych podejmowanych po otrzymaniu protokołu kontroli obiektu budowlanego na podstawie art. 70 ust. 2 *Pb*.

W wyniku analizy ośmiu losowo wybranych postępowań⁵⁷ dot. nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych w starej/zabytkowej zabudowie, stwierdzono:

- w ośmiu przypadkach ustaleń dokonano podczas kontroli obiektu budowlanego, po których trzykrotnie zakazano jego użytkowania decyzją wydaną na podstawie

⁵⁴ Sprawa nr 97/5140/14.

⁵⁵ Sprawy nr 5140.152.2018, 158/5140/18, 444/5140/17, 5140.470.2018, 5140.32.2018.

⁵⁶ Sprawy nr 77/5140/17, 79/7355/12.

⁵⁷ Cztery z 2017 r. i cztery z 2018 r.

art.68 *Pb*⁵⁸ (których wykonanie w dwóch przypadkach zweryfikowano podczas kontroli PINB);

- w sześciu przypadkach w decyzjach (wydanych do 71 dni od dnia sporządzenia protokołu z kontroli), nakazano wykonania robót budowlanych (art.66 ust.1 *Pb*), a w dwóch przypadkach nakazano przeprowadzić kontrolę oraz przedłożyć ekspertyzę stanu technicznego (na podstawie art.62 *Pb*);

- w dwóch przypadkach wykonano nakazy wynikające z decyzji wydanych na podstawie art.66 ust.1 *Pb*, co potwierdzono podczas przeprowadzonych kontroli użytkowania obiektów budowlanych⁵⁹;

- w dwóch przypadkach inspektorzy PINB dokonali podczas kontroli weryfikacji wyłączenia z użytkowania części obiektów i wykonania doraźnych zabezpieczeń (po zawiadomieniach inwestora). W jednym przypadku nie przeprowadzono takiej kontroli, a Inspektor zaplanował ją po wskazaniu NIK na dzień 7 grudnia 2018 r.

W badanej dokumentacji nie stwierdzono działań kontrolnych podejmowanych po otrzymaniu protokołu kontroli obiektu budowlanego na podstawie art. 70 ust. 2 *Pb*.

(akta kontroli str. 179-180, 258-261, 384-388, 1134-1134)

3.3 Postępowania egzekucyjne

W badanej dokumentacji 40 losowo wybranych postępowań egzekucyjnych⁶⁰ stwierdzono, że:

- we wszystkich postępowaniach PINB przed wysłaniem upomnienia i tytułu wykonawczego dotyczącego obowiązków o charakterze niepieniężnym, sprawdził⁶¹ wykonanie obowiązku (wynikającego z ostatecznej decyzji) przez zobowiązanego;

- w 28⁶² postępowaniach, gdzie nałożono obowiązek rozbiórki/usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym budynku, PINB przeprowadził kontrolę, której ustalenia zawarto w protokole kontroli. W pozostałych 12⁶³ przypadkach, nakaz obejmował przeprowadzenie przez zobowiązanego obowiązkowej kontroli w trybie art. 62 *Pb* oraz przedłożenie ekspertyzy technicznej obiektu;

- w 37⁶⁴ postępowaniach na 40 objętych kontrolą nie stwierdzono nieuzasadnionej bezczynności organu i przerw w egzekucji obowiązków wynikających z wydanych decyzji. Wszczęcie postępowania egzekucyjnego następowało średnio po upływie 454 dni (tj. od 79 do 3355 dni) od dnia upływu terminu na wykonanie obowiązku, przy czym wskazany okres uwzględniał zdarzenia wpływające na uzasadnione niepodjęcie działań przez Inspektorat⁶⁵;

- 39 postanowień o zastosowaniu środka egzekucyjnego wydano niezwłocznie (w 38 przypadkach w dniu wystawienia tytułu wykonawczego, a w jednym przypadku w 25 dniu po wystawieniu tytułu wykonawczego);

⁵⁸ 1. 5142.200.2018; 2.109/5142/17; 3.120/5142/17.

⁵⁹ W pozostałych trzech przypadkach nie minął do dnia 5 grudnia 2018 r. termin realizacji nakazów wynikających z decyzji Inspektora PINB, a w jednym przypadku z uwagi na niewykonanie robót wynikających z decyzji, skierowano sprawę do egzekucji.

⁶⁰ W latach 2015-2017 po pięć zakończonych i niezakończonych postępowań, a w 2018 r. dwa zakończone i osiem niezakończonych.

⁶¹ Kontrole podejmowane po dwóch tygodniach od upływu terminu wykonania obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji.

⁶² Nr spraw: 26/520/17, 22/520/15, 108/520/15, 118/520/15, 16/3301/07/16, 120/520/15, 93/520/16, 27/520/17, 40/520/17, 48/520/17, 75/520/14, 96/520/16, 36/520/17, 32/3301/10, 134/520/17, 381/7355/12, 55/520/15, 59/520/16, 48/520/14, 116/520/16, 50/520/14, 70/520/17, 35/520/16, 82/520/14, 137/520/17, 127/520/17, 520.62.2018, 520.52.2018.

⁶³ Nr spraw: 25/520/17, 63/7355/13, 23/520/15, 79/520/14, 65/520/17, 109/520/17, 86/520/14, 108/520/17, 139/520/17, 83/520/16, 67/520/16, 520.8.2018.

⁶⁴ Nr spraw: 26/520/17, 22/520/15, 108/520/15, 118/520/15, 16/3301/07/16, 120/520/15, 93/520/16, 27/520/17, 25/520/17, 40/520/17, 48/520/17, 96/520/16, 32/3301/10, 63/7355/13, 23/520/15, 134/520/17, 79/520/14, 65/520/17, 381/7355/12, 55/520/15, 59/520/16, 109/520/17, 48/520/14, 116/520/16, 50/520/14, 70/520/17, 35/520/16, 86/520/14, 108/520/17, 82/520/14, 137/520/17, 139/520/17, 83/520/16, 67/520/16, 520.62/2018, 520.52.2018, 520.8.2018.

⁶⁵ Tj.: rozpatrywanie środków zaskarżenia przez organy wyższego stopnia i sądy administracyjne; wystąpienie przesłanek zawieszających postępowania; egzekwowanie grzywny przez Naczelnika Urzędu Skarbowego; wstrzymanie wykonania decyzji określającej obowiązek czy wstrzymanie wykonania decyzji określającej obowiązek.

- w 39 prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych⁶⁶ zostały zastosowane środki egzekucyjne w postaci grzywny w celu przymuszenia, a w sześciu⁶⁷ po bezskutecznej egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, PINB kierował do Naczelnika Urzędu Skarbowego tytuły wykonawcze o wyegzekwowanie należności pieniężnych;

- w 23 przypadkach postępowania egzekucyjne nie zostały zakończone w tym: w 22 z powodu, m.in.: przedłużającej się procedury odwoławczej; braku działania lub uchylanie się zobowiązanego od wykonania obowiązku; wystąpienia ustawowych przesłanek zawieszających postępowania; stopniowej realizacji obowiązku przez zobowiązanego; wstrzymania wykonania decyzji określającej obowiązek; egzekwowania grzywny przez Naczelnika Urzędu Skarbowego. W jednym przypadku postępowanie egzekucyjne nie zostało zakończone z powodu zdarzenia losowego⁶⁸;

- w jednym przypadku, w którym zobowiązany w dalszym ciągu uchylał się od wykonania obowiązku, PINB zastosował wykonanie zastępcze⁶⁹;

- w 17 przypadkach⁷⁰ postępowania egzekucyjne zostały zakończone usunięciem nieprawidłowego stanu, w tym sześć⁷¹ rozbiórką, pozostałe 23 przypadki pozostawały w toku, przy czym żadne z nich nie zostało umorzone.

Nie stwierdzono przypadków niewszczywania postępowań egzekucyjnych. Ponadto we wszystkich sprawach przed wystawieniem tytułu wykonawczego PINB przysyłał zobowiązanemu upomnienie. Tytuły wykonawcze zawierały informacje wskazane w art. 27 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷².

Do najczęściej występujących problemów w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych, Inspektor zaliczył: czasochłonne procedury związane z zaskarżaniem rozstrzygnięć; wystąpienie ustawowych przesłanek zawieszenia postępowania; brak szybkiego i konsekwentnego działania ze strony zobowiązanego, który niejednokrotnie utrudniał prowadzenie egzekucji.

W badanym okresie PINB przeprowadzał analizy skuteczności prowadzonych postępowań egzekucyjnych na podstawie prowadzonego rejestru egzekucji. Inspektor wskazał, że po upływie każdego półrocza przeprowadzana była analiza, ile postępowań egzekucyjnych zostało w tym okresie wszczętych oraz ile zakończono. Dodatkowo analizowano stanowiska organu II instancji i sądu administracyjnego wyrażone w rozstrzygnięciach i orzeczeniach dotyczących spraw egzekucyjnych.

Stopień zaawansowania postępowań egzekucyjnych przedstawiał się następująco:

- w 2015 r. wszczęto 119 postępowań egzekucyjnych, wśród których 88 zostało zakończonych, 31 pozostawało w toku;

- w 2016 r. wszczęto 80 postępowań egzekucyjnych, wśród których 52 zostały zakończone, 28 pozostawało w toku;

- w 2017 r. wszczęto 76 postępowań egzekucyjnych, wśród których 46 zostały zakończone, 30 pozostawało w toku;

- w I półroczu 2018 r. wszczęto 23 postępowania, wśród których dwa zostały zakończone, 21 pozostawało niezakończonych.

⁶⁶ W jednej sprawie nie doręczono zobowiązanemu tytułu wykonawczego.

⁶⁷ Sprawy nr: 22/520/15, 198/07, 23/520/15, 35/520/16, 86/520/14, 520/62/2018.

⁶⁸ Wypadek zobowiązanego.

⁶⁹ W sprawie nr 23/520/15, koszt wykonania zastępczego wyniósł 8.000,0 zł (przeprowadzenie kontroli oraz wykonanie ekspertyzy), a zobowiązany regulował zobowiązanie w systemie ratalnym.

⁷⁰ Sprawy nr: 118/520/15, 120/520/15, 27/520/17, 75/520/14, 96/520/16, 63/7355/13, 79/520/14, 65/520/17, 381/7355/12, 55/520/15, 59/520/16, 109/520/17, 48/520/14, 70/520/17, 82/520/14, 83/520/16, 520.52.2018.

⁷¹ Sprawy nr: 118/520/15, 75/520/14, 381/7355/12, 59/520/16, 70/520/17, 82/520/14.

⁷² Dz.U. z 2018 r. poz. 1314.

W opinii Inspektora grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze były w równym stopniu skutecznymi środkami egzekucyjnymi. Podniesiono, iż fakt uiszczenia grzywny w istocie uniemożliwia wykonanie obowiązku, bowiem środki, które mogłyby zostać przeznaczone na realizację nakazu zostają przeznaczone na zapłatę grzywny. Wskazano na trudności przy realizacji wykonania zastępczego, wymagającego realizacji szeregu czasochłonnych czynności, jak i zapewnienia finansowania realizacji robót, nieprzewidzianego w budżecie PINB.

(akta kontroli str. 111-113, 214, 219-220, 564-577, 849-853)

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

1. W trzech⁷³ na 40 objętych analizą postępowaniach egzekucyjnych (7,5%) stwierdzono nieuzasadnioną zwłokę Inspektoratu polegającą na:

- wysłaniu upomnienia zobowiązanemu po upływie ponad dwóch lat od ostatniej przeprowadzonej kontroli wykonania obowiązku⁷⁴,
- przeprowadzeniu, w dwóch przypadkach, kontroli wykonania obowiązku po upływie odpowiednio: ponad sześciu⁷⁵ i 11⁷⁶ miesięcy od dnia jego wykonania.

Inspektor wyjaśnił, że wydłużony okres podejmowanych działań we wskazanych przypadkach spowodowany był brakami kadrowymi.

(akta kontroli str. 266-267, 270, 274, 849-853)

2. Prowadzona ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w latach 2015-2017, zawierała nierzetelne dane, co stwierdzono w 10⁷⁷ spośród 40 (25%) objętych kontrolą spraw dotyczących wydania pozwolenia na użytkowanie, tj. w:

- pięciu przypadkach⁷⁸ daty i/lub numery wydanych decyzji były niezgodne z datami i/lub numerami zawartymi w prowadzonych ewidencjach;
- dwóch przypadkach⁷⁹ prowadzona ewidencja nie zawierała numeru i/lub daty decyzji;
- dwóch przypadkach⁸⁰ prowadzona ewidencja nie zawierała dat rozpoczęcia budów;
- jednym przypadku⁸¹ data wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie była niezgodna z datą zawartą w prowadzonej ewidencji;
- dwóch przypadkach⁸² prowadzona ewidencja nie zawierała daty wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie.

Inspektor wyjaśnił, że wskazane przeoczenia i omyłki wynikały z nadmiaru zadań wykonywanych na każdym stanowisku pracy.

(akta kontroli str. 620-624, 629-648, 658-671, 678-680, 698-699, 701-702, 706, 709, 711, 713, 718, 727)

3. Zawiadomienie o terminie obowiązkowej kontroli w pięciu przypadkach⁸³ (na 40 objętych kontrolą) zostało przekazane inwestorowi po upływie 7 dni od dnia

⁷³ Sprawy nr 127/520/17, 75/520/14, 36/520/17.

⁷⁴ Sprawa nr 75/520/14.

⁷⁵ Sprawa nr 36/520/17.

⁷⁶ Sprawa nr 127/520/17.

⁷⁷ 10 pozycji z ewidencji (sprawa ujęta pod poz. 227 zawierała trzy nieprawidłowości).

⁷⁸ [1] pozycja 121 ewidencji za 2017 r. prowadzonej elektronicznie, [2] pozycja 347 ewidencji za 2015 r., [3] pozycja 227 ewidencji za 2016 r., [4] pozycja 147 ewidencji za 2016 r. prowadzonej elektronicznie, [5] pozycja 429 ewidencji za 2016 r.

⁷⁹ [1] pozycja 332 ewidencji za 2015 r., [2] pozycja 58 ewidencji za 2016 r.

⁸⁰ [1] pozycja 423 ewidencji za 2017 r., [2] pozycja 227 ewidencji za 2016 r.

⁸¹ Pozycja 440 ewidencji za 2015 r.

⁸² [1] pozycja 227 ewidencji za 2016 r., [2] pozycja 450 ewidencji za 2015 r.

⁸³ [1] wnioski inwestora (poz. 58 za 2016 r. i poz. 340 za 2017 r. ewidencji) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku przemysłowego zostały złożone 14 lipca 2017 r. natomiast zawiadomienie o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli zostało przekazane dopiero 2 sierpnia 2017 r., tj. po upływie 19 dni; [2] uzupełniony wniosek inwestora (poz. 147 ewidencji za 2016 r.) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku biurowo-usługowego został złożony 5 września 2017 r. natomiast zawiadomienie o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli zostało przekazane dopiero 19 września 2017 r., tj. po upływie 14

RLT

doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania (od trzech do 29 dni po terminie), co było niezgodne z art. 59c ust. 1 *Pb*, który stanowi, że *o terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania*.

Inspektor wyjaśnił, że we wszystkich przypadkach zawiadomienie o kontroli nastąpiło telefonicznie w ciągu 7 dni od złożenia/uzupełnienia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, co zdaniem Inspektora znajduje potwierdzenie w sporządzonych zawiadomieniach i wezwaniach dotyczących kontroli, w treści których wskazano „termin ustalono z inwestorem” lub „termin ustalono telefonicznie”. NIK wskazuje, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada pisemności (wyrażona w art. 14 § 2 *kpa*), a dokonane adnotacje nie potwierdzają wykonanie czynności (rozmów telefonicznych) w terminie.

(akta kontroli str.244-245, 249-250, 620- 643)

4. PINB, w jednym przypadku⁸⁴, przeprowadził kontrolę obowiązkową po terminie 21 dni (od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania), czym naruszył postanowienia art. 59c ust. 1 *Pb*. Inspektor wyjaśnił, że niedochowanie terminu było spowodowane absencją pracownika zajmującego się tą sprawą oraz nadmiarem innych obowiązków.

(akta kontroli str. 244, 247, 650-656)

5. W jednym przypadku z 20 badanych (5%), stwierdzono niezgodność daty decyzji o pozwoleniu na budowę⁸⁵, pomiędzy ewidencją oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych a ewidencją pozwoleń i zgłoszeń budowy wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Inspektor wyjaśnił, że rozbieżność wynikała z oczywistej omyłki pracownika.

(akta kontroli str. 293, 296, 484, 762)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia sposób planowania i realizacji postępowań kontrolnych, tj. obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych. PINB z reguły niezwłocznie prowadził postępowania egzekucyjne, dążąc do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. We wszystkich badanych postępowaniach PINB przed wysłaniem upomnienia i tytułu wykonawczego dotyczącego obowiązków o charakterze niepieniężnym, sprawdził wykonanie przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z ostatecznej decyzji. Niezwłocznie wydawano również postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego, a jednym przypadku, w którym zobowiązany w dalszym ciągu uchylał się od wykonania obowiązku, PINB zastosował wykonanie zastępcze. Nie ustrzeżono się jednak w trzech przypadkach przewlekłości postępowania.

dni, [3] uzupełniony wniosek inwestora (poz. 429 ewidencji za 2016 r.) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku usługowego został złożony 26 października 2017 r. natomiast zawiadomienie o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli zostało przekazane dopiero 6 listopada 2017 r., tj. po upływie 11 dni, [4] uzupełniony wniosek inwestora (poz. 440 ewidencji za 2015 r.) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie pawilonu handlowego został złożony 22 marca 2016 r. natomiast zawiadomienie o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli zostało przekazane dopiero 1 kwietnia 2016 r., tj. po upływie 10 dni, [5] uzupełniony wniosek inwestora (poz. 140 ewidencji za 2015 r.) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku handlowo-magazynowego został złożony 23 maja 2016 r. natomiast zawiadomienie o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli zostało przekazane dopiero 28 czerwca 2016 r., tj. po upływie 36 dni.

⁸⁴ Uzupełniony wniosek inwestora (poz. 140 ewidencji za 2015 r.) o udzielenie pozwolenia na użytkowanie budynku handlowo-magazynowego został złożony 23 maja 2016 r. natomiast obowiązkowa kontrola tego obiektu została przeprowadzona 30 czerwca 2016 r. tj. po upływie 21 dni od dnia doręczenia uzupełnionego wezwania.

⁸⁵ W pozycji 269/2016 ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (budynki) podano, że decyzja o pozwoleniu na budowę o nr 1996/16 została wydana 25 kwietnia 2016 r. tymczasem w ewidencji pozwoleń i zgłoszeń budowy wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wynikało, że decyzja ta posiadała nr 1996/2018 i wydana została 25 kwietnia 2018 r.

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. Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych z zachowaniem należytej staranności.
2. Podjęcie działań mających na celu wyeliminowanie nieterminowego realizowania spraw w zakresie postępowań skargowych, wynikających z nienależytego wykonywania obowiązków przez pracowników.
3. Kontynuowanie działań w celu zapewnienia obsady kadrowej dostosowanej do rzeczywistych potrzeb Inspektoratu.

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
wykorzystania uwag
i wykonania 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 20 grudnia 2018 r.

Kontroler
Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Radosław Kujawiński


.....
Podpis

