



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

Warszawa, 27 stycznia 2021 r.

DIK.42.2.2020

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

**Sprawozdanie z kontroli doraźnej Powiatowego Inspektora Nadzoru
Budowlanego dla m. st. Warszawy**

Zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – główny specjalista (kierownik zespołu), Dominika Toczyńska – specjalista (członek zespołu) działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził od 15 do 19 czerwca 2020 r. w trybie uproszczonym kontrolę doraźną Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy².

Zakresem kontroli objęto działania jednostki kontrolowanej w stosunku do budynku mieszkalnego wielorodzinnego zlokalizowanego przy ul. (...).

Zarówno w czasie przeprowadzania czynności kontrolnych, jak i w okresie objętym kontrolą, funkcję PINB pełnił Pan Andrzej Kłosowski powołany na stanowisko przez Prezydenta m. st. Warszawy z dniem 1 kwietnia 2008 r.³ Swoje zadania wykonywał przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy⁴. W okresie objętym kontrolą, tj. od 5 lutego 2014 r. przy załatwianiu sprawy udział brało 8 pracowników⁵.

Wewnętrzną strukturę oraz zasady szczegółowej organizacji Inspektoratu określono w regulaminach organizacyjnych⁶. W okresie objętym kontrolą PINB kierował pracą Inspektoratu przy pomocy kierowników oddziałów. Ponosili oni bezpośrednią odpowiedzialność za realizację powierzonych im przez PINB zadań.

Załatwianie sprawy dotyczącej budynku mieszkalnego położonego przy ul. (...) należało do właściwości III Oddziału Terenowego. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika oddziału pełniła Pani Joanna Gąsiorowska-Filipczuk⁷.

Spośród pracowników biorących udział w załatwieniu sprawy:

- 6 pracowników posiadało upoważnienia do przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych i robót budowlanych⁸,

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 11, 02-366 Warszawa, zwanego dalej PINB.

³ Akt powołania PINB z 10 marca 2008 r., znak: KS.WK.MO-1130/23/2008.

⁴ Z siedzibą przy ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. 11 w Warszawie, zwanego dalej Inspektoratem.

⁵ Pani Oksana Końpa, Pan Zbigniew Nagadowski, Pani Dorota Otręba, Pani Monika Głowala, Pani Joanna Gąsiorowska-Filipczuk, Pani Katarzyna Iwaszkiewicz, Pani Katarzyna Jurec, Pani Izabela Monika Ciniewska.

⁶ Aktualnie jest to regulamin organizacyjny Inspektoratu z 14 grudnia 2017 r.

⁷ Od dnia 1 lutego 2010 r.

- 3 pracowników posiadało upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁹,
- 3 pracowników posiadało upoważnienia do podpisywania pism i rozstrzygnięć w imieniu PINB¹⁰.

Odnosnie sprawowania funkcji kontroli i nadzoru nad pracownikami, kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹¹, że (...) *nadzór nad pracownikami prowadzącymi sprawę, sprawuję poprzez Kierownika Oddziału. W sprawach szczególnie złożonych i skomplikowanych, kontaktuję się bezpośrednio z pracownikiem.* Ponadto poinformował, że (...) *od lutego 2014 r., gdy sprawa stanu technicznego budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. (...) trafiła do Urzędu, do chwili obecnej dzielnicą Bielany zajmowało się 5 osób. Tak duża rotacja osób wprowadzała chaos i brak możliwości prawidłowej kontroli nad prowadzonym postępowaniem. Sprawując nadzór nad pracownikami prowadzącymi przedmiotową sprawę Kierownik III Oddziału okresowo sprawdzała, na jakim etapie jest sprawa. Ponadto sprawa była wielokrotnie analizowana przed podpisaniem, np. pism lub decyzji, które wydawał urząd (...).*

I. Ustalenia stanu faktycznego i ocena

1.1. Opis ustalonego stanu faktycznego

a) Postępowanie w sprawie stanu technicznego budynku

Do Inspektoratu wpłynęło¹² pismo mieszkańca o kontrolę stanu technicznego budynku. PINB poinformował¹³ właściciela¹⁴ i zarządcę¹⁵ budynku o zaplanowanym¹⁶ terminie *ogłędzin stanu technicznego budynku*. W ich trakcie pracownik Inspektoratu (w obecności inspektora ds. budowlanych ZGN Bielany) ustalił¹⁷ m.in., że:

- *ściany zewnętrzne (...) z wyraźnymi uszkodzeniami w postaci pęknięć pionowych i ukośnych, pęknięcia w rejonie ościeżnic okiennych oraz gzymsu wieńczącego górnego, lokalne wybrzuszenia tynku zewnętrznego,*
- *w poziomie piwnic lokalne ubytki cegieł obejmujące obszar stropu, skorodowane belki stropowe, lokalne ubytki spoiwa pomiędzy cegłami, stopnie schodowe z lokalnymi ubytkami,*
- *lokalne rysy na ścianach wewnętrznych i schodach w obrębie klatki schodowej, ubytki tynku,*
- *lokalne zacieki i odbarwienia na poziomie poddasza,*
- *istnieje zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, z uwagi na wyraźne uszkodzenia balkonów – ubytki fragmentów cegieł – strop w poziomie piwnic.*

⁸ Pan Zbigniew Nagadowski, Pani Dorota Otręba, Pani Oksana Końpa, Pani Katarzyna Iwaszkiewicz, Pani Joanna Gąsiorowska-Filipczuk, Angelika Ścisła.

⁹ Pani Dorota Otręba, Pan Zbigniew Nagadowski, Pani Joanna Gąsiorowska-Filipczuk.

¹⁰ Pani Joanna Gąsiorowska-Filipczuk, Pani Monika Głowala, Pani Katarzyna Iwaszkiewicz.

¹¹ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

¹² Dnia 6 lutego 2014 r.

¹³ Zawiadomieniem z 19 lutego 2014 r., znak: PINB.IIIOT.5162.12.2014.OK, podpisanym z up. PINB przez specjalistę Katarzynę Iwaszkiewicz.

¹⁴ M. st. Warszawa.

¹⁵ Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy, zwany dalej ZGN Bielany.

¹⁶ Na 26 marca 2014 r.

¹⁷ Protokół nr IIIOT/254/2014, podpisany z up. PINB przez starszego specjalistę Dorotę Otrębę.

Do protokołu oględzin została załączona dokumentacja zdjęciowa, która nie zawierała opisu.

Jednostka kontrolowana zawiadomiła¹⁸ strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie stanu technicznego budynku. Następnie decyzją¹⁹ nakazała, na podstawie art. 68 Prawa budowlanego²⁰, Miastu Stołecznemu Warszawa wyłączenie z użytkowania balkonów oraz pomieszczenia piwnic w budynku oraz zarządziła umieszczenie przed wejściem do piwnic zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz wykonanie doraźnych zabezpieczeń poprzez wygrodzenie terenu znajdującego się pod balkonami wraz z umieszczeniem zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Decyzji nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²¹, że *nie sprawdzano wykonania obowiązku nałożonego decyzją nr III OT/199/2014 z 28.03.2014 r., było to spowodowane zmianami kadrowymi i nieprzekazaniem sprawy nowemu pracownikowi.*

Po upływie miesiąca od wydania ww. decyzji PINB nałożył²² na Miasto Stołeczne Warszawa również obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego budynku w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania postanowienia. Jak wskazano w uzasadnieniu postanowienia (...) *celem wykonania ekspertyzy jest zbadanie obiektu i określenie zagrożenia oraz stanu technicznego lokali oraz całego obiektu (...). Ekspertyza ma również za zadanie sprecyzowanie wniosków odnośnie możliwości dalszej eksploatacji obiektu i zakresu wykonania niezbędnych napraw i remontów.* Dostarczona²³ ekspertyza²⁴ we wnioskach końcowych zawierała m.in. zapis, że *budynek (...) jest możliwy do dalszej eksploatacji, nie stanowi zagrożenia dla użytkowników, pod warunkiem spełnienia zaleceń remontowych.*

Po upływie ponad 2 miesięcy od daty dostarczenia ekspertyzy technicznej PINB, decyzją²⁵ wydaną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, nakazał Miastu Stołecznemu Warszawa wykonanie, w terminie 24 miesięcy od daty, kiedy decyzja stanie się ostateczna²⁶, robót remontowych polegających na:

- *zabezpieczeniu odkrytych pólek dwuteownikowych stalowych i bednarki płyt ceglanych w miejscach korozji powierzchniowej belek stropu piwnicy,*
- *wymianie stropów w pomieszczeniach piwnicy nr (...) (do czasu wymiany – podstemplować),*
- *zapewnieniu prawidłowej wentylacji pomieszczeń w piwnicy,*
- *wymianie skorodowanych, stalowych nadproży w piwnicy,*
- *uzupełnieniu dziury w płycie ceglanej w stropie nad piwnicą,*
- *remontcie schodów zewnętrznych i tarasu prowadzących do lokalu nr (...),*

¹⁸ Pismem z 28 marca 2014 r., znak: PINB.IIIOT.5162.12.2014.OK, podpisanym przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

¹⁹ Nr IIIOT/199/2014 z 28 marca 2014 r. podpisaną z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

²⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409), zwana dalej Prawo budowlane.

²¹ Wyjaśnienia z 29 czerwca 2020 r.

²² Postanowieniem Nr –IIIOT/128/2014 z 28 kwietnia 2014 r. podpisanym z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

²³ Dnia 8 lipca 2014 r.

²⁴ Z czerwca 2014 r. sporządzona przez (...).

²⁵ Nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r. podpisaną z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

²⁶ Od 1 października 2014 r.

- *naprawie stopni schodów prowadzących do piwnicy (ze szczególnym uwzględnieniem stopnia drugiego),*
- *usunięciu luźnego i odspojonego tynku ze ścian i zastąpieniu go nowym,*
- *uzupełnieniu ubytków cegieł w ścianie zewnętrznej w miejscu stykania się ze ścianą budynku sąsiedniego,*
- *naprawie rys na ścianach, gzymsach i cokołach,*
- *uzupełnieniu lokalnych ubytków w tynku i zacieków w stropie nad klatką schodową,*
- *wzmocnieniu przed malowaniem w miejscach pionowych ścian kominowych klatek schodowych,*
- *zwiększeniu wysokości balustrad na klatkach schodowych, schodach zewnętrznych oraz na balkonach do wymaganej przepisami wysokości 1,10 m,*
- *wzmocnieniu krokwi więźby dachowej, w której stwierdzono ubytek,*
- *wykonaniu obustronnych nadbitek na podporach (płatwiach) w krokwiach ciągłych oraz uzupełnieniu brakujących mieczy w miejscach oparcie płatwi na słupkach,*
- *wymianie elementów w krokwiach i płatwiach, gdzie stwierdzono korozję biologiczną (żerowiska owadów),*
- *uzupełnieniu dziury w ścianie kolankowej na poddaszu*
- *wymianie lub naprawie uszkodzonej betonowej czapki kominiarskiej na dachu,*
- *uszczelnieniu pokrycia dachowego w miejscach nieszczelności powodujących przecieki na poddaszu,*
- *wymianie skorodowanej wywiewki kanalizacyjnej na kominie na dachu,*
- *oczyszczeniu rynien z zalegających liści i naprawie nieszczelności rur spustowych na elewacjach,*
- *rozbiórce skorodowanych płyt ceglanych balkonów,*
- *naprawie odprowadzenia wody opadowej z rur spustowych.*

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²⁷, że organ nie sprawdzał stanu zaawansowania robót remontowych z uwagi na zbyt małą liczbę pracowników. W IIIOT pracuje 3 inspektorów terenowych. Obszar działania IIIOT to dzielnice bardzo rozległe: Białółka, Bielany, Targówek, Praga Północ i Rembertów. W pierwszej kolejności wykonywane są kontrole obowiązkowe, a następnie kontrole nadzorowe. Rocznie 1 Inspektor terenowy wykonuje ok. 500 kontroli.

ZGN Bielany poinformował²⁸ PINB o sporządzeniu dokumentacji na wykonanie remontu. Jednocześnie wniósł o zgodę na wzmocnienie stropów nad piwnicą, jako rozwiązanie zastępcze dla ich wymiany. Rozwiązanie to zostało ujęte w ekspertyzie z czerwca 2014 r. Pismem²⁹ z 29 maja 2015 r. PINB wyraził zgodę na wykonanie wzmocnienia stropów.

Przed upływem terminu wykonania obowiązku wynikającego z ww. decyzji³⁰ PINB, do Inspektoratu wpłynął³¹ kolejny wniosek ZGN Bielany. Tym razem o przedłużenie, do 31 grudnia 2017 r. terminu wykonania nakazów. PINB decyzją³² wydaną na

²⁷ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

²⁸ Znak: ZGN.III.ZT-AK.4220.6508/15, pismem z 26 maja 2015 r.

²⁹ Znak: PINB.IIIOT.5162.12.2014.OK., podpisanym przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

³⁰ Nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r.

³¹ Dnia 19 września 2016 r.

³² Nr IIIOT/560/2016 z 28 września 2016 r., podpisaną z up. PINB przez starszego specjalistę Monikę Głowalę.

podstawie art. 155 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³³, zmienił pierwotną decyzję przedłużając termin jej wykonania zgodnie z wnioskiem.

Następnie w wyniku interwencji³⁴ Straży Miejskiej m. st. Warszawy dotyczącej (...) *użytkowania pomieszczeń piwnicznych znajdujących się w budynku przy ul. (...) pomimo wyłączenia ich z eksploatacji (...)*, PINB zawiadomił³⁵ o terminie oględzin³⁶. W protokole z 23 listopada 2016 r. wskazano m.in., że (...) *wyłączono z użytkowania piwnicę, wywieszono tablicę ostrzegawczą, nie wyłączono z użytkowania balkonu przynależnego do lok. nr (...) (...) brak tablic ostrzegawczych o zagrożeniu pod balkonami*. Do protokołu została załączona dokumentacja zdjęciowa, która nie zawierała opisu.

W wyniku ustaleń dokonanych w trakcie ww. oględzin do Inspektoratu wpłynął³⁷ e-mail pracownika ZGN Bielany, który poinformował o *wypełnieniu zaleceń z kontroli, tj. (...) wyłączono z użytkowania balkon przynależny do lokalu nr (...), zamontowano tablice ostrzegawcze o zagrożeniu pod balkonami*. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił³⁸, że *organ nie przeprowadzał czynności kontrolnych po otrzymaniu e-maila (...) Sprawdzenia wykonania decyzji są wykonywane na bieżąco, w miarę możliwości urzędu, a ewentualne zwłoki w ich sprawdzaniu wynikają z uwagi na zbyt małą ilość osób zatrudnionych w urzędzie w stosunku do ilości kontroli które należy przeprowadzić. W pierwszej kolejności przeprowadzane są kontrole obowiązkowe*.

Przed upływem wydłużonego terminu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji³⁹ PINB, do Inspektoratu wpłynął wniosek⁴⁰ Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy o *wstrzymanie wykonalności decyzji lub zmianę decyzji w zakresie terminu na wykonanie obowiązku*. Według udzielonych wyjaśnień⁴¹ PINB nie wzywał wnioskodawcy do jednoznacznego określenia wniosku z 18.07.2017 r. (...). *Organ rozpatrując wniosek (...) kierował się posiadaną wiedzą i doświadczeniem. Wniosek o wstrzymanie wykonalności decyzji zgodnie z art. 61 § 2 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stosuje się w razie wniesienia skargi na decyzję lub postanowienie. Wówczas organ, który wydał to rozstrzygnięcie może wstrzymać z urzędu lub na wniosek skarżącego ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygoru natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Wniosek z 18 lipca 2017 r. nie był poprzedzony wniesieniem skargi do sądu*.

W formie pisma⁴² kierownik III Oddziału Terenowego zmienił rozstrzygnięcie w zakresie terminu wykonania robót budowlanych z 31 grudnia 2017 r. na 31 grudnia 2018 r.

³³ (Dz.U. z 2016 r., poz. 23), zwanej dalej kpa.

³⁴ Z 5 października 2016 r.

³⁵ Pismem z 17 października 2016 r. podpisanym przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

³⁶ Zaplanowanych na 23 listopada 2016 r.

³⁷ Dnia 19 grudnia 2016 r.

³⁸ Wyjaśnienia z 29 czerwca 2020 r.

³⁹ Nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r.

⁴⁰ Z 18 lipca 2017 r.

⁴¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 29 czerwca 2020 r. oraz 10 lipca 2020 r.

⁴² Z 2 sierpnia 2017 r.

Do Inspektoratu wpłynęło⁴³ pismo jednego z mieszkańców budynku dotyczące m.in. wyłączenia z użytkowania piwnic i balkonów. Ta sama osoba w kolejnym piśmie⁴⁴ wskazała, że *nie otrzymała odpowiedzi (...)* na wcześniejsze wystąpienie. PINB udzielił odpowiedzi na oba wystąpienia jednym pismem.⁴⁵

Przed upływem dwukrotnie już wydłużonego terminu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji⁴⁶ PINB, do Inspektoratu wpłynął kolejny wniosek⁴⁷ o przedłużenie terminu na wykonanie nakazu. Tym razem do 31 grudnia 2019 r. W odpowiedzi⁴⁸ PINB poinformował m.in., że (...) *nie wyraża zgody na przedłużenie terminu (...)*. Organ wskazał również, że 31 grudnia 2018 r. to ostateczny termin na wykonanie obowiązku. Po tym terminie przeprowadzi (...) *czynności kontrolne, celem ustalenia stanu faktycznego wykonania robót (...)*.

b) Wniosek o wznowienie postępowania

ZGN Bielany poinformował⁴⁹ PINB, *jakie prace zostały zlecone w ramach wykonania obowiązku nałożonego decyzją*⁵⁰. Wskazał także na toczące się postępowanie dotyczące nieruchomości przy ul. (...), podnosząc, że budynek stanowi odrębną od gruntu nieruchomość - własność spadkobierców byłych właścicieli hipotecznych. Jednocześnie zawnioskował o wznowienie postępowania lub wstrzymanie wykonalności decyzji do czasu uregulowania spraw związanych z przekazaniem budynku.

PINB odmówił⁵¹ wznowienia postępowania. W wyniku wniesionego zażalenia⁵² Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego⁵³ uchylił⁵⁴ zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Następnie PINB wznowił⁵⁵ postępowanie w sprawie ostatecznej decyzji z 12 września 2014 r. nakazującej wykonanie określonych robót remontowych. *Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁵⁶, że postępowanie wznowieniowe nie zostało zakończone z uwagi na nieprzekazanie sprawy przez pracownika, który odchodził z pracy.*

c) Wniosek o zmianę decyzji z 12 września 2014 r. w zakresie jej adresata

ZGN Bielany wniósł⁵⁷ o zmianę decyzji⁵⁸ PINB w zakresie wskazanego w niej adresata albo wstrzymanie jej wykonalności do czasu uregulowania stanu prawnego

⁴³ Dnia 19 czerwca 2018 r.

⁴⁴ Z 14 sierpnia 2018 r.

⁴⁵ Z 4 września 2018 r. podpisanym z up. PINB przez starszego specjalistę Monikę Głowalę.

⁴⁶ Nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r.

⁴⁷ Z 22 czerwca 2018 r.

⁴⁸ Pismo z 3 lipca 2018 r., podpisane z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

⁴⁹ Pismem z 12 lipca 2016 r.

⁵⁰ Z 12 września 2014 r., znak: PINB.IIIOT.5162.12.2014.OK.

⁵¹ Postanowieniem Nr III OT/257/2016 z 30 sierpnia 2016 r. podpisanym z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

⁵² ZGN Bielany z 12 września 2016 r., znak ZGN: ZGN.III.ZT-PW.4220.9886.2016.

⁵³ Zwany dalej Mazowiecki WINB.

⁵⁴ Postanowieniem Nr 2073/16 z 21 października 2016 r.

⁵⁵ Postanowienie z 17 stycznia 2017 r., znak: PINB.IIIOT.5162.12.2014.KW., podpisane z up. PINB przez Kierownika III Oddziału Terenowego Joannę Gąsiorowską-Filipczuk.

⁵⁶ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

⁵⁷ Pismo z 12 lipca 2016 r.

⁵⁸ Nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r.

nieruchomości. PINB odmówił⁵⁹ zmiany decyzji. Następnie pismem⁶⁰ poinformował ZGN Bielany, że (...) *brak jest możliwości wstrzymania wykonania decyzji (...) Nr IIIOT/482/2014 z (...) 12.09.2014 r., natomiast jest możliwość przedłużenia terminu wykonania (...) decyzji do 31.12.2017 r. (...)*.

ZGN Bielany wniósł odwołanie⁶¹ od ww. decyzji⁶². Mazowiecki WINB utrzymał⁶³ zaskarżoną decyzję w mocy. Następnie Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie po rozpatrzeniu skargi ZGN Bielany na decyzję Mazowieckiego WINB, oddalił skargę⁶⁴.

Akta sprawy wróciły do PINB 16 marca 2018 r.

d) Wniosek o zmianę decyzji z 12 września 2014 r. z nakazu remontu na nakaz wyłączenia z użytkowania

Zastępca Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy wystąpił⁶⁵ do PINB o *zastąpienie* decyzji⁶⁶ nakazującej wykonanie robót remontowych w budynku decyzją nakazującą wyłączenie budynku z użytkowania oraz nakazującą obowiązek jego zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich. Do wniosku dołączył ekspertyzę⁶⁷ stanu technicznego budynku. W jej treści zawarto zapis, że *budynek w chwili obecnej stanowi zagrożenie dla użytkowników i nie jest możliwy do dalszej eksploatacji. Dalsza eksploatacja będzie możliwa pod warunkiem pilnego wykonania robót remontowych (...) z zastrzeżeniem poprzedzenia ich analizą opłacalności inwestycji – wiek budynku i stopień zużycia technicznego jego elementów wskazuje, wg autorów niniejszego opracowania, na to że remont może nie mieć uzasadnienia ekonomicznego i budynek kwalifikuje do rozbiórki.*

Decyzją⁶⁸ wydaną na podstawie art. 155 kpa, PINB zmienił decyzję⁶⁹ nakazującą wykonanie robót remontowych na obowiązek wyłączenia budynku z użytkowania oraz wykonania zabezpieczeń przed dostępem osób trzecich. Kierownik III Oddziału terenowego z up. PINB wyjaśnił⁷⁰, że *decyzja nr IIIOT/482/2014 z 12.09.2014 r. została zmieniona na podstawie art. 155 KPA i art. 83 ust. 2 Prawa budowlanego. Organ nadzoru związany był wnioskiem strony (...) z którego wynikało: „wnioskuję o zastąpienie decyzji nr IIIOT/482/2014 z dnia 12.09.2014 r. decyzją wyłączającą budynek z użytkowania oraz nakazującą jego zabezpieczenie przed dostępem osób trzecich”. Ponadto z treści tego wniosku wynikało, że „zużycie techniczne budynku wynosi 70%. Przy tak dużym zużyciu technicznym budynku wykonanie robót remontowych jest niezasadne biorąc pod uwagę koszt remontu niewspółmierny do wartości budynku”. Organ nadzoru wydając przedmiotową decyzję opierał się na przesłankach wynikających z art. 8, 9, 11 KPA.*

Po wyłączeniu budynku z użytkowania oraz nakazaniu wykonania zabezpieczeń przed dostępem osób trzecich jednostka kontrolowania nie podjęła dalszych działań

⁵⁹ Decyzją Nr IIIOT/498/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

⁶⁰ Z 31 sierpnia 2016 r.

⁶¹ Z 19 września 2016 r., znak ZGN: ZGN.III.KT-AG.4220.9885.2016.

⁶² Nr IIIOT/498/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

⁶³ Decyzją Nr 2026/2016 z 25 listopada 2016 r.

⁶⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 29 listopada 2017 r., sygn. akt VII SA/Wa 299/17.

⁶⁵ Pismo z 13 grudnia 2018 r.

⁶⁶ Nr IIIOT/482/2014 z 12 września 2014 r.

⁶⁷ Z 5 grudnia 2018 r. sporządzoną przez (...), opracowaną przez (...).

⁶⁸ Nr IIIOT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r.

⁶⁹ Nr IIIOT/482/2014 z 12 września 2014 r.

⁷⁰ Wyjaśnienia z 16 lipca 2020 r.

w związku z istniejącym stanem technicznym budynku. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷¹, że organ po wydaniu decyzji nr IIIOT/46/2019 z 22.01.2019 r. nie podejmował żadnych działań z uwagi na zbyt małą liczbę pracowników (...).

Po upływie ponad 16 miesięcy od dnia, w którym decyzja⁷² stała się ostateczna⁷³ PINB wystąpił⁷⁴ do Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy o informację dotyczącą działań podjętych celem wykonania obowiązków. W odpowiedzi⁷⁵ Zastępcy Burmistrza wskazał, że (...) Lokale nr (...) oraz nr (...) nie zostały zwolnione przez lokatorów. Pozostałe lokale nr (...) oraz nr (...) są pustostanami. Lokal nr (...) (...) rodzina wykazała wolę dobrowolnego przeprowadzenia się do innego lokalu. Sprawa jest w trakcie procedowania (...) Lokal nr (...) – zajęty przez p. (...) wraz z matką (...). Lokatorce złożono ofertę najmu lokalu zamiennego (...) której nie przyjęła. W związku z powyższym wypowiedziano (...) umowę najmu (...) ze skutkiem prawnym na dzień 30.11.2019 r., a następnie skierowano powództwo do Sądu Rejonowego (...) o opróżnienie lokalu (...). Lokal nr (...) (...) w związku z wypowiedzeniem umowy z powodu zaległości (...) zakwalifikowano [lokatora] (...) do ponownego najmu innego lokalu. Lokatorka nie przyjęła żadnej z dwóch (...) propozycji najmu (...) Wobec tego została skreślona z listy osób oczekujących na najem lokalu (...) W konsekwencji (...) do Sądu Rejonowego (...) skierowano pozew o opróżnienie lokalu (...) Reasumując, całkowite wyłączenie przedmiotowego budynku z użytkowania i zabezpieczenia przed dostępem osób trzecich (...) może nastąpić po zwolnieniu wszystkich lokali mieszkalnych (...).

Niezależnie od powyższego, dzień po skierowaniu pisma do Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy, pracownik Inspektoratu dokonał⁷⁶ sprawdzenia wykonania nałożonego obowiązku⁷⁷ oraz stanu technicznego budynku. W protokole z oględzin wskazał m.in., że (...) stan techniczny budynku nie uległ zasadniczym zmianom w stosunku do zapisów ekspertyzy technicznej z dn. 05.12.2018 r. będącej załącznikiem do decyzji (...) z 22.01.2019 r. (...), stwierdzono niewykonanie obowiązku nałożonego powyższą decyzją (...).

Do Inspektoratu wpłynęło również pismo⁷⁸ Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy (wraz z dokumentacją fotograficzną), w którym poinformował m.in., że zagrożone stropy piwnic zostały podstemplowane, zaś piwnice zamknięte, budynek został oznaczony tablicami ostrzegawczymi informującymi o wyłączeniu budynku z eksploatacji i istniejącym zagrożeniu z powodu złego stanu technicznego.

1.2. Ocena

Działanie jednostki kontrolowanej w zakresie jednego z wydanych rozstrzygnięć⁷⁹ było przedmiotem weryfikacji dokonanej przez organ wyższego stopnia w ramach kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowej. Brak jest zatem podstaw do ponownej oceny tego działania w ramach postępowania kontrolnego.

⁷¹ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

⁷² Nr IIIOT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r.

⁷³ Dnia 15 lutego 2019 r.

⁷⁴ Pismem z 15 czerwca 2020 r.

⁷⁵ Z 1 lipca 2020 r.

⁷⁶ Dnia 16 czerwca 2020 r.

⁷⁷ Nr IIIOT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r.

⁷⁸ Z 6 lipca 2020 r.

⁷⁹ Decyzja Nr IIIOT/498/2016 z 30 sierpnia 2016 r.

Sprawy załatwiane były zgodnie z właściwością. Co do zasady jednostka kontrolowana zapewniała stronom czynny udział oraz formułowała rozstrzygnięcia zgodnie z wymogami przepisów kpa. W każdym przypadku z czynności kontrolnych bądź oględzin sporządzano protokół.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na:

- 1) niekorzystaniu z wszelkich dowodów mających na celu wyjaśnienie istotnych okoliczności, które pozwoliłyby w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości na uznanie, że bezspornie wystąpiły podstawy do wydania decyzji o wyłączeniu z użytkowania części budynku (balkonów oraz piwnic) w trybie art. 68 Prawa budowlanego. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że *organ wydając decyzję z art. 68 kierował się protokołem z oględzin nr IIIOT/254/2014 z 26.03.2014 r., w którym wskazano zagrożenie bezpieczeństwa ludzi i mienia, z uwagi na uszkodzenia balkonów oraz ubytki fragmentów cegieł w poziomie piwnic,*
- 2) braku sprawdzenia wykonania obowiązku nałożonego decyzją nr III OT/199/2014 z 28 marca 2014 r. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *nie sprawdzono wykonania obowiązku nałożonego decyzją Nr III OT/199/2014 z 28 marca 2014 r. było to spowodowane zmianami kadrowymi i nieprzekazaniem sprawy nowemu pracownikowi,*
- 3) zwłoce w wydaniu decyzji nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r. Jako przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że *przedmiotowa sprawa wymagała dogłębnej analizy złożonej ekspertyzy technicznej, ponadto korzystając z wymogu art. 10 kpa czekano aż strona zapozna się z aktami (...)⁸⁰,*
- 4) braku sprawdzenia wykonania obowiązku wynikającego z decyzji nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r. przed podejmowaniem kolejnych czynności w sprawie. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *organ nie sprawdzał stanu zaawansowania robót remontowych z uwagi na zbyt małą liczbę pracowników (...) w pierwszej kolejności wykonywane są kontrole obowiązkowe, a następnie kontrole nadzорове⁸¹,*
- 5) zmianie decyzji nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r. w formie pisma z 29 maja 2015 r. i następnie w formie pisma z 2 sierpnia 2017 r. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *pismem (...) zmieniono termin wykonania robót naprawczych wynikających z decyzji nr III OT/482/2014 z 12.09.2014 r. uznając iż ta forma jest prawidłowa⁸² oraz termin wykonania robót wynikający z decyzji nr III OT/482/2014 z 12.09.2014 r. został zmieniony pismem z dnia 02.08.2017 r. ponieważ z pisma wnioskodawcy nie wynikało, że wnosi on o zmianę decyzji na podstawie art. 155 lub 154 kpa, a organ jest związany żądaniem wynikającym z wniosku strony⁸³,*
- 6) braku wezwania do jednoznacznego określenia wniosku zawartego w piśmie⁸⁴ z 18 lipca 2017 r. Zastępcy Burmistrza Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *nie wzywał wnioskodawcy do jednoznacznego określenia wniosku (...) ze złożonego wniosku wprost wynikało,*

⁸⁰ Wyjaśnienia z 29 czerwca 2020 r.

⁸¹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 10 lipca 2020 r.

⁸² Wyjaśnienia z 29 czerwca 2020 r.

⁸³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 29 czerwca 2020 r.

⁸⁴ Znak: ZGN.III.ZT-PW.4220.5740.2.2016.

że wnioskodawca wnosi o zmianę terminu⁸⁵. Ponadto wskazano, że organ rozpatrując wniosek z 18 lipca 2017 r. kierował się posiadaną wiedzą i doświadczeniem. Wniosek o wstrzymanie wykonalności decyzji zgodnie z art. 61 § 2 pkt 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, stosuje się w razie skargi na decyzję lub postanowienie. Wówczas organ, który wydał to rozstrzygnięcie, może wstrzymać z urzędu lub na wniosek skarżącego ich wykonanie w całości lub w części, chyba że zachodzą przesłanki, od których w postępowaniu administracyjnym uzależnione jest nadanie decyzji lub postanowieniu rygor natychmiastowej wykonalności albo gdy ustawa szczególna wyłącza wstrzymanie ich wykonania. Wniosek z dnia 18 lipca 2017 r. nie był poprzedzony wniesieniem skargi do sądu⁸⁶,

- 7) braku zakończenia postępowania wznowionego postanowieniem III OT/11/2017 z 17 stycznia 2017 r. Jako przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości kierownik jednostki kontrolowanej wskazał *nieprzekazanie sprawy przez pracownika, który odchodził z pracy⁸⁷,*
- 8) udzieleniu ze zwłoką odpowiedzi na pismo mieszkańca z 18 czerwca 2018 r. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *zwłoka w udzieleniu odpowiedzi nastąpiła z uwagi na zbyt małą ilość osób zatrudnionych w urzędzie w stosunku do ilości prowadzonych spraw i kontroli, oraz fakt, iż okres ten przypadł na czas gdy zmieniały się osoby prowadzące dzielnicę Bielany⁸⁸,*
- 9) zmianie decyzji nr III OT/482/2014 z 12 września 2014 r. wydanej na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, nakazującej wykonanie określonych robót budowlanych, decyzją nr III OT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r. wydaną na podstawie art. 155 kpa poprzez wyłączenie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z użytkowania oraz wykonanie zabezpieczeń przed dostępem osób trzecich. Kierownik jednostki kontrolowanej jako przyczynę wskazał, że *decyzja nr III OT/482/2014 z dnia 12.09.2014 została zmieniona na podstawie art. 155 KPA i art. 83 ust. 2 Prawa budowlanego. Organ nadzoru związany był wnioskiem strony z dnia 13.12.2018 r. z którego wynikało: „wnioskuję o zastąpienie decyzji (...) decyzją wyłączającą budynek z użytkowania oraz nakazującą jego zabezpieczenie przed dostępem osób trzecich”. Ponadto z treści tego wniosku wynikało, że „zużycie techniczne budynku wynosi 70%. Przy tak dużym zużyciu technicznym budynku wykonanie robót remontowych jest niezasadne biorąc pod uwagę koszt remontu niewspółmierny do wartości budynku”. Organ nadzoru wydając przedmiotową decyzję opierał się na przesłankach wynikających z art. 8, 9, 11 KPA⁸⁹,*
- 10) sprawdzeniu wykonania obowiązku wynikającego z decyzji nr III OT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r. z ponad roczną zwłoką. Należy zaznaczyć, iż czynność ta miała miejsce już po rozpoczęciu kontroli GINB. Jako przyczynę stwierdzonej nieprawidłowości wskazano (...) *zbyt małą liczbę pracowników. (...) opóźnienie*

⁸⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 29 czerwca 2020 r.

⁸⁶ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 10 lipca 2020 r.

⁸⁷ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

⁸⁸ Wyjaśnienia z 29 czerwca 2020 r.

⁸⁹ Wyjaśnienia Kierownika III Oddziału Terenowego Pani Joanny Gąsiorowskiej-Filipczuk z 16 lipca 2020 r.

*nastąpiło z uwagi na zmianę pracownika i nieprzekazanie sprawy przez osobę która odchodziła (...)*⁹⁰,

- 11) prowadzeniu sprawy stanu technicznego budynku w sposób przewlekły z okresami beczynności oraz braku podjęcia dalszych działań po wydaniu decyzji nr III OT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że spowodowane to było *zbyt małą ilością pracowników, w III OT pracuje 3 inspektorów terenowych, którzy przeprowadzają kontrole na terenie 5 dzielnic. Ponadto osoba prowadząca dzielnicę Bielany otrzymuje rocznie do rozpatrzenia ok. 200 spraw (...). Dodatkowo opóźnienie nastąpiło z uwagi na zmianę pracownika i nieprzekazaniem sprawy przez osobę, która odchodziła (...)* w okresie od 2014 do 2020 r. dzielnicę Bielany prowadziło 5 osób⁹¹.

Skutkami stwierdzonych nieprawidłowości jest:

- 1) obniżanie zaufania do organów administracji publicznej, do których obowiązków należy działanie na podstawie przepisów prawa, w szczególności dotyczących szybkości załatwiania spraw,
- 2) wydłużanie czasu egzekwowania obowiązku, a co za tym idzie podważanie zaufania do organów administracji publicznej i poczucie nieskuteczności prawa,
- 3) potrzeba zbadania decyzji nr III OT/46/2019 z 22 stycznia 2019 r. w trybie nadzoru przez organ wyższego stopnia.

Kontrola wykazała również uchybienie polegające na:

- 1) niestarannym tworzeniu własnego materiału dowodowego, poprzez nieopisywanie wszystkich zdjęć stanowiących załączniki do protokołu z 26 marca 2014 r., 23 listopada 2016 r. i 16 czerwca 2020 r.,
- 2) braku pouczenia w decyzji z 22 stycznia 2019 r. o prawie strony do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

II. Zalecenia pokontrolne

Wobec dokonanych ustaleń i ocen oraz w celu usunięcia nieprawidłowości i uchybień, w oparciu o zgromadzoną dokumentację kontrolną, zalecam:

- 1) Przestrzeganie zasady szybkości postępowania poprzez bezzwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy, w tym w szczególności na etapie analizy zgromadzonego materiału dowodowego, wydawania rozstrzygnięć, jak i sprawdzania wykonania nałożonych obowiązków.
- 2) Wyczerpujące i staranne gromadzenie całego materiału dowodowego, w szczególności dokonywanie precyzyjnych ustaleń dotyczących stanu technicznego obiektu budowlanego.
- 3) Każdorazowe wzywanie do jednoznacznego określenia wnoszonego żądania w sytuacji gdy z treści pisma nie wynika ono wprost.
- 4) Terminowe udzielanie odpowiedzi na pisma wpływające do Inspektoratu.
- 5) Właściwe sporządzanie załączników do protokołu, jako integralnej części danego protokołu, w taki sposób, który nie pozbędzie go mocy dowodowej.
- 6) Stosowanie prawidłowej formy zmiany decyzji, w szczególności zaprzestanie zmiany terminów wykonania obowiązków zwykłym pismem.

⁹⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 10 lipca 2020 r.

⁹¹ Wyjaśnienia z 10 lipca 2020 r.

- 7) Każdorazowe sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów Prawa budowlanego.
- 8) Umieszczanie prawidłowych pouczeń w wydawanych przez jednostkę kontrolowaną decyzjach.
- 9) Zakończenie postępowania wznowionego postanowieniem III OT/11/2017 z 17 stycznia 2017 r., jeżeli dotychczas nie podjęto odpowiednich działań.
- 10) Stosowanie właściwego trybu postępowania w załatwianiu spraw.
- 11) Podjęcie dalszych działań celem załatwienia sprawy stanu technicznego budynku, jeżeli dotychczas ich nie podjęto.

Niezależnie od powyższego, wnoszę o podjęcie działań w kierunku zwiększenia nadzoru nad pracownikami w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień.

Postępowanie kontrolne zostało oparte na zasadach: prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontradyktoryjności i pisemności. Przyjętymi kryteriami kontroli są legalność, rzetelność, celowość i gospodarność, zaś w zakresie wykonywania zadań skuteczność, wydajność i oszczędność.

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

W terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o podjętych w tym celu działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia, w odniesieniu do każdego ze sformułowanych zaleceń.

Sprawozdanie z kontroli sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia

GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
ZASTĘPCA DYREKTORA DEPARTAMENTU
INSPEKCJI I KONTROLI BUDOWLANEJ

Jaromir Grabowski

(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 84b ust. 4 oraz art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186 ze zm., Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.),
- art. 6 ust. 3 pkt 2 oraz art. 52 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymuje:

1. adresat,
2. aa.