



Warszawa, 16 września 2021 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.2.2021

**Pan
Kazimierz Witold Roszkowski
Podlaski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

**Wystąpienie pokontrolne sporządzone w wyniku kontroli problemowej
Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego**

Zespół kontrolerów w składzie: Dominika Toczyńska – starszy specjalista (kierownik zespołu), Paulina Stefanik – specjalista (członek zespołu) działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził od 17 do 28 maja 2021 r., w trybie zwykłym kontrolę problemową Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego². Zakresem kontroli objęto:

- 1) aktualizację danych dotyczących jednostki kontrolowanej, w tym dotyczących regulaminu i organizacji wewnętrznej oraz struktury zatrudnienia,
- 2) ustalenie, czy i jak sprawowana jest funkcja kontrolna i nadzorcza w stosunku do pracowników biorących udział w załatwianiu spraw dotyczących badanego obszaru,
- 3) plany kontroli (inspekcji) utrzymania obiektów budowlanych oraz ich realizację,
- 4) sprawy dotyczące utrzymania obiektów budowlanych, w tym:
 - szybkość i terminowość ich załatwiania,
 - gromadzenie materiału dowodowego (m.in. przeprowadzanie czynności kontrolnych i ich dokumentowanie),
 - ocenę zgromadzonego materiału, w kontekście istnienia bądź wykluczenia przesłanek do wszczęcia postępowania administracyjnego,
 - sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z ostatecznych decyzji administracyjnych,
- 5) podejmowanie działań na podstawie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji³.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2021 r., a także działania wcześniejsze lub późniejsze, które miały wpływ na realizację zadań w okresie objętym kontrolą, jednak nie później niż do rozpoczęcia czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej był Pan Kazimierz Witold Roszkowski powołany na stanowisko PWINB 28 lipca 2017 r.⁴. Funkcję p.o. Zastępcy PWINB,

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Handlowej 6, 15-399 Białystok, zwanego dalej PWINB.

³ Z dnia 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.), (Dz.U. z 2018 r., poz. 1314 ze zm.), (Dz.U. z 2019 r., poz. 1438 ze zm.), (Dz.U. z 2020 r., poz. 1427 ze zm.), zwanej dalej ustawy o.p.e.a.

⁴ Powołanie na stanowisko PWINB z 26 lipca 2017 r., znak: OK-II.2110.32.2017.AC.

od 1 czerwca 2020 r., pełnił Pan Wiesław Stachurski. Od 1 stycznia 2018 r. do 31 maja 2021 r. stanowisko Zastępcy PWINB nie było obsadzone⁵.

Jednostka kontrolowana swoje zadania wykonywała przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Białymstoku⁶, działającego na podstawie regulaminu Inspektoratu⁷.

W świetle regulaminu PWINB jest kierownikiem Inspektoratu i przy pomocy Zastępcy PWINB kieruje całokształtem działalności komórek organizacyjnych Inspektoratu. Zastępca PWINB zastępuje PWINB podczas jego nieobecności⁸.

W strukturze organizacyjnej wyodrębniono m.in. Wydział Inspekcji i Kontroli⁹. Do zakresu działań WIK¹⁰ należało m.in. prowadzenie działalności inspekcyjnej i kontrolnej oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach określonych przepisami Prawa budowlanego, m.in. prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych, jako organ pierwszej instancji.

Pracą WIK kierował naczelnik, który m.in. opracowywał plany kontroli oraz przygotowywał okresowe sprawozdania z realizacji zadań wynikających z planu pracy oraz sprawuje nadzór nad terminową realizacją zadań wydziału. Od 1 maja 2018 r. funkcję tę pełnił Pan Wiesław Stachurski, wcześniej funkcję tę pełnił Pan Piotr Szymczyk¹¹. W okresie objętym kontrolą w WIK zatrudnionych było od 7 do 8 pracowników. Dodatkowo jeden pracownik zatrudniony w Wydziale Orzeczniczo-Prawnym¹² wykonywał zadania z zakresu objętego kontrolą związane z podejmowaniem działań na podstawie przepisów ustawy o.p.e.a. i jednocześnie inne zadania w WOP¹³.

Odnośnie do sprawowania nadzoru i kontroli kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹⁴, że (...) *pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli mają określone w opisach stanowiska pracy, szczegółowe obowiązki i zadania realizowane na zajmowanym stanowisku (...) posiadają uprawnienia budowlane bez ograniczeń w określonych specjalnościach (...) Wszystkie czynności kontrolne odbywają się w zespołach 2-osobowych, gdzie funkcję wiodącą ma pracownik odpowiadający za określony obszar określony kontrolą. Nadzór i kontrolę nad planowaniem oraz realizacją czynności kontrolnych i sprawdzających pełni Naczelnik Wydziału Inspekcji i Kontroli. Naczelnik WIK określa skład zespołów kontrolnych do realizacji określonych zadań, weryfikuje oraz akceptuje procedury i ustalenia z kontroli. Natomiast rozstrzygnięcia z przeprowadzonych kontroli kierowane do właścicieli i zarządców obiektów budowlanych podlegają akceptacji przez Naczelnika WIK i zatwierdzeniu przez PWINB.*

⁵ Wg udzielonych wyjaśnień kierownika jednostki kontrolowanej z 20 maja 2021 r.

⁶ Zwanego dalej Inspektoratem.

⁷ Zatwierdzonego przez Wojewodę Podlaskiego 22 maja 2009 r., stanowiącego załącznik do zarządzenia Nr 6/09 PWINB z 12 maja 2009 r., zmienionego zarządzeniem nr 2/11 z 28 lutego 2011 r., zwanego dalej regulaminem.

⁸ § 38 ust. 3 regulaminu.

⁹ Zwany dalej WIK.

¹⁰ § 14 regulaminu.

¹¹ W okresie objętym kontrolą od 1 stycznia 2018 r. do 27 kwietnia 2018 r.

¹² Zwany dalej WOP.

¹³ Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami kierownika jednostki kontrolowanej z 19 maja 2021 r.

¹⁴ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 18 maja 2021 r.

W zakresie współdziałania z Wojewodą Podlaskim kierownik jednostki kontrolowanej wskazał¹⁵, że (...) *na bieżąco współpracuje z właściwymi organami w zakresie objętym kontrolą (PSP, WSSE, WIOŚ) oraz komórkami organizacyjnymi Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego (Wydział Architektoniczno-Budowlany, Wydział Infrastruktury, Wydział Spraw Społecznych). W miarę potrzeb podpisywane są porozumienia pomiędzy Wojewodą Podlaskim i Podlaskim WINB (...).*

Odnosnie do podejmowania przez pracowników Inspektoratu dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych PWINB wyjaśnił¹⁶, że (...) *pracownicy WINB w przypadku dodatkowego podejmowania czynności zarobkowych lub dodatkowego zatrudnienia, każdorazowo występują z wnioskiem pisemnym do PWINB o wyrażenie zgody na powyższe. Zaakceptowany wniosek dołączany jest do akt osobowych pracownika. W żadnym wypadku dodatkowe wykonywanie czynności zarobkowych nie ma żadnego związku z ustawowo wykonywanymi czynnościami pracowniczymi na zajmowanym w WINB stanowisku (...).*

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił również¹⁷, że w okresie objętym kontrolą pracownicy WIK uczestniczyli w szkoleniach w zakresie (...) *budownictwa hydrotechnicznego (...) drogowego (...) utrzymania obiektów hydrotechnicznych (...) zmian w Prawie budowlanym (...) odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (...).* Natomiast pracownik zajmujący się prowadzeniem postępowań na podstawie ustawy o.p.e.a. (...) *w okresie pomiędzy 1 stycznia 2018 r. i 31 marca 2021 r. nie uczestniczył w szkoleniach dotyczących postępowania egzekucyjnego, we wcześniejszym okresie również nie odbywał szkoleń w tym zakresie (...).*

PWINB w 2018 r. kontrolowany był przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Białymstoku. Kontrolą objęto „*Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego (...)*”¹⁸. Jednostka kontrolująca nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą GINB.

1.1. Opis ustalonego stanu faktycznego w zakresie planowania kontroli (inspekcji) utrzymania obiektów budowlanych oraz ich realizacji

Kontrolą objęto plany kontroli (inspekcji) oraz ich realizację w zakresie utrzymania obiektów budowlanych. Z przedłożonych dokumentów wynikało, że zaplanowano w:

- 2018 roku – 54 kontrole,
- 2019 roku – 38 kontroli,
- 2020 roku – 38 kontroli,
- 2021 roku (I kwartał) – 9 kontroli.

W każdym roku plany obejmowały kontrolę utrzymania obiektów: drogowo-mostowych, hydrotechnicznych, kolejowych, sieci przesyłowych oraz obiektów na terenach zamkniętych. Każdorazowo jednostka kontrolowana planowała również przeprowadzanie kontroli doraźnych *wynikających z procedur prawnych związanych z postępowaniami administracyjnymi prowadzonymi przez WIK w pierwszej instancji* oraz kontroli wspólnych z innymi organami.

W ramach realizacji planów kontroli (inspekcji) przeprowadzono w:

- 2018 roku – 28 kontroli planowych, co stanowiło 52% planu i 9 doraźnych,
- 2019 roku – 13 kontroli planowych, co stanowiło 34% planu i 2 doraźne,

¹⁵ Wyjaśnienia z 18 maja 2021 r.

¹⁶ Wyjaśnienia z 18 maja 2021 r.

¹⁷ Wyjaśnienia z 22 lutego 2021 r.

¹⁸ Wyjaśnienia przekazane zespołowi kontrolerów 18 maja 2021 r.

- 2020 r. – 9 kontroli planowych, co stanowiło 23% planu i 2 doraźne,
- do 31 marca 2021 r. – nie przeprowadzono kontroli planowych, przeprowadzono 1 kontrolę doraźną¹⁹.

1.2. Ocena

Ustalenia kontroli wykazały, że jednostka kontrolowana nie dokumentowała procesu doboru planowanych kontroli, co uznano za nieprawidłowość. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami²⁰ *przepisy prawa nie wskazują, aby trzeba było dokumentować zasadność doboru kontroli, dlatego też nie prowadzono takiej dokumentacji (...) planowanie kontroli następuje poprzez rozpoznanie obiektów w okresie poprzedniego roku oraz wieloletniej praktyki kontrolnej pracowników Inspektoratu w różnych kategoriach obiektów, w których tutejszy organ jest organem I instancji. Do kontroli typowane są obiekty, które są użytkowane przez właścicieli i zarządców przez długi okres czasu lub też obiekty wielkopowierzchniowe, których analiza protokołów kontroli okresowych przysyłanych do tutejszego organu wykazywała wątpliwości w zakresie właściwego użytkowania. Plan kontroli ustalony jest po rozmowach z pracownikami WIK, gdyż każdy z pracowników odpowiedzialny jest za różne kategorie obiektów, co jest wykazane w zatwierdzonym planie kontroli. Przy planowaniu uwzględniane są również obiekty, w zakresie których były prowadzone kontrole przez GUNB (...).* Skutkiem nieprawidłowości jest brak informacji, jakie działania jednostka kontrolowana faktycznie przeprowadzała w ramach analizy ryzyka na etapie procesu planowania kontroli, a co za tym idzie, czy dokonała właściwego doboru jednostek do kontroli.

W odniesieniu do liczby planowanych oraz prowadzonych kontroli (inspekcji) utrzymania obiektów budowlanych kontrola wykazała tendencję spadkową. W roku 2019 i 2020 zaplanowano prawie 30% mniej kontroli (inspekcji) utrzymania obiektów budowlanych niż w 2018 roku. Z roku na rok realizacja planu również uległa zmniejszeniu. Stopniowe zmniejszanie liczby planowanych oraz prowadzonych przez organ kontroli (inspekcji) uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił²¹, że (...) *niewykonanie założonego planu wynikało z ilości kontroli obowiązkowych wynikających ze złożonych wniosków przez inwestorów w zakresie pozwoleń na użytkowanie. Zdaniem tutejszego organu jest to priorytet w działaniach kontrolnych. W ciągu roku przeprowadzono dodatkowo 137 kontroli obowiązkowych, które nie są objęte planami kontroli przy stałej obsadzie wydziału. W 2019 tutejszy organ przeprowadził 13 kontroli i 2 kontrole doraźne. W dniu 28.10.2019 r. wprowadzono aneks do planu pracy. Plan został wykonany zgodnie z aneksem. Uzasadnienie podjętej decyzji o korekcie planu znajduje się w aneksie z dn. 28.10.2019 r. tutejszego organu. W latach 2020 i 2021 nie przeprowadzono wszystkich planowych kontroli utrzymania obiektów budowlanych ze względu na występującą pandemię wywołaną COVID-19 i ograniczenia z niej wynikające. Na początku roku, czyli w okresie planowania kontroli w w/w latach trudno było przewidzieć zakres i skutki występowania pandemii i ograniczeń z niej wynikających (...).* Skutkiem nieprawidłowości było ograniczanie możliwości działań prewencyjnych w stosunku do właścicieli i zarządców oraz osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w zakresie utrzymania obiektów budowlanych.

¹⁹ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 maja 2021 r.

²⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 20 maja 2021 r.

²¹ Wyjaśnienia z 15 czerwca 2021 r.

Podkreślenia przy tym wymaga, że stan zatrudnienia – w zakresie pracowników WIK – w okresie objętym kontrolą nie ulegał znacząco zmianie.

2.1. Opis ustalonego stanu faktycznego w zakresie prowadzenia spraw dotyczących utrzymania obiektów budowlanych

Kontrolą objęto 32 sprawy z obszaru utrzymania obiektów budowlanych²². We wszystkich jednostka kontrolowana przeprowadziła kontrolę obiektu budowlanego. W 23 przypadkach²³ kontrole wynikały z planu kontroli. W 9²⁴ podjęto je w wyniku m.in. wniosków o kontrolę lub informacji od GINB.

W 1 przypadku²⁵ jednostka kontrolowana czynności kontrolne przeprowadziła w wyniku otrzymania informacji o stanie obiektu wskazującym na możliwość zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. W kolejnej sprawie²⁶ kontrola została przeprowadzona po wpływie informacji o nieodpowiednim stanie technicznym obiektu²⁷. W obu przypadkach czynności kontrolne przeprowadzono po upływie 4 dni. W 2 sprawach²⁸ kontrole były następstwem otrzymania wniosków o ich przeprowadzenie. Jednostka kontrolowana podjęła działania w terminie do 14 dni. W kolejnej sprawie²⁹ kontrolę przeprowadzono bezzwłocznie (...) *po zdarzeniu na pomoście pływającym znajdującym się na terenie zbiornika górnego w (...) (...)*³⁰. W 4 pozostałych sprawach³¹ informację o konieczności podjęcia działań jednostka kontrolowana otrzymała od GINB. Kontrole te zostały przeprowadzone po upływie ponad 70 dni, a w skrajnym przypadku³² po upływie ponad 200 dni od daty wpływu do Inspektoratu.

²² Sprawy znak: WIK.7741.1.2018.WS, WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.5.2018.WJ, WIK.7741.7.2018.WJ, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.12.2018.JD, WIK.7741.14.2018.JD, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.17.2018.WS, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.32.2018.WS, WIK.7741.34.2018.WS, WIK.7741.36.2018.WS, WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.7.2019.SA, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.11.2019.SA, WIK.7741.13.2019.WS, WIK.7741.15.2019.JD, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.10.2020.WS, WIK.7741.1.2021.SA.

²³ Sprawy znak: WIK.7741.1.2018.WS, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.12.2018.JD, WIK.7741.14.2018.JD, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.17.2018.WS, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.32.2018.WS, WIK.7741.34.2018.WS, WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.11.2019.SA, WIK.7741.15.2019.JD, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.8.2020.SA.

²⁴ Sprawy znak: WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.5.2018.WJ, WIK.7741.7.2018.WJ, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.36.2018.WS, WIK.7741.7.2019.SA, WIK.7741.13.2019.WS, WIK.7741.10.2020.WS, WIK.7741.1.2021.SA.

²⁵ Sprawa znak: WIK.7741.10.2020.WS.

²⁶ Sprawa znak: WIK.7741.10.2020.WS.

²⁷ Od osoby przeprowadzającej kontrolę okresową na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

²⁸ Sprawy znak: WIK.7741.7.2019.SA, WIK.7741.1.2021.SA.

²⁹ Sprawa znak: WIK.7741.13.2019.AG.

³⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 2 czerwca 2021 r.

³¹ Sprawy znak: WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.5.2018.WJ, WIK.7741.7.2018.WJ, WIK.7741.36.2018.WS.

³² Sprawa znak: WIK.7741.36.2018.WS.

W 9 sprawach³³ jednostka kontrolowana zawierała w protokołach kontroli zalecenia, między innymi: *naprawić instalację odgromową, usunąć luźno wiszące przewody elektryczne, niezbędne jest przeprowadzenie remontu dachu, aby obiekt mógł być bezpiecznie użytkowany, dokonać w możliwie najkrótszym czasie badania obiektu pod względem przenoszenia obciążeń statycznych i dynamicznych ze względu na występujące wątpliwości, co do stanu konstrukcji obiektu, należy przeprowadzić kontrolę obiektu zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 lit. b.*

W 12 sprawach³⁴ jednostka kontrolowana w protokołach kontroli zobowiązywała również właściciela/zarządcę do zawiadomienia PWINB o podjętych działaniach.

W protokołach kontroli, co do zasady zawierano informacje o dokonanych ustaleniach w zakresie podstaw do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego.

W aktach 26 spraw³⁵ nie stwierdzono dokumentów, które wskazywałyby na sprawdzanie umocowania do reprezentowania właściciela/zarządcy.

Jednostka kontrolowana sprawdzała posiadanie przez osoby dokonujące kontroli okresowych obiektu budowlanego uprawnień budowlanych w odpowiednim zakresie oraz przynależność do właściwych izb samorządu zawodowego. Zgodnie z wyjaśnieniami³⁶ udzielonymi przez kierownika, jednostka kontrolowana nie inicjowała postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej, gdyż (...) *nie stwierdzono przypadków, które stanowiłyby podstawy do występowania do właściwego organu. Natomiast w zakresie karnym były wystawiane mandaty karne kredytowe zgodnie z art. 93 ustawy Prawo budowlane. Innych postępowań karnych tutejszy organ nie inicjował (...).* Również w zakresie odpowiedzialności karnej wobec osób innych niż osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, dotyczące obowiązków z zakresu utrzymania obiektów budowlanych nie inicjowano takich postępowań, ponieważ takie przypadki nie wystąpiły³⁷.

W żadnej ze skontrolowanych spraw jednostka kontrolowana nie prowadziła postępowania administracyjnego. Niemniej właściciel/zarządca w 8 na 9 sprawach usunął stwierdzone nieprawidłowości w ramach wykonania *zaleceń* jednostki kontrolowanej. W 1 przypadku³⁸ usunięto je częściowo.

Po upływie wskazanego w protokole terminu na wykonanie *zaleceń* jednostka kontrolowana podejmowała działania sprawdzające.

³³ Sprawy znak: WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ.

³⁴ Sprawy znak: WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.1.2018.WS, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.32.2018.WS, WIK.7741.34.2018.WS, WIK.7741.36.2018.WS.

³⁵ Sprawy znak: WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.7.2019.SA, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.11.2019.SA, WIK.7741.13.2019.WS, WIK.7741.15.2019.JD, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.10.2020.WS, WIK.7741.1.2021.SA, WIK.7741.1.2018.WS, WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.5.2018.WJ, WIK.7741.7.2018.WJ, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.12.2018.JD, WIK.7741.14.2018.JD, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.17.2018.WS, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.36.2018.WS.

³⁶ Wyjaśnienia z 2 czerwca 2021 r.

³⁷ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 2 czerwca 2021 r.

³⁸ Sprawa znak: WIK.7741.9.2019.SA.

W 24 sprawach³⁹ czynności sprawdzające udokumentowano w formie notatek służbowych. W 2 przypadkach⁴⁰ w ww. dokumencie nie wskazano, kto i w jakim charakterze był obecny. W jednym przypadku⁴¹ w notatce służbowej nie wskazano gdzie, kto i w jakim charakterze był obecny oraz co ustalono. W 17 sprawach⁴² nie zawarto wszystkich informacji w zakresie gdzie, kto i/lub w jakim charakterze był obecny.

2.2. Ocena

Wszystkie sprawy należały do właściwości PWINB. We wszystkich sprawach poddanych kontroli jednostka kontrolowana przeprowadziła kontrolę obiektu budowlanego. Przeprowadzenie kontroli po upływie ponad 70 dni od daty wpływu informacji do Inspektoratu, uznano za uchybienie.

Protokoły kontroli, co do zasady zawierały wymagane przepisami prawa elementy, takie jak: kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły osoby obecne. Zawieranie w protokołach kontroli zaleceń, w sytuacji stwierdzenia podczas kontroli stanu technicznego obiektu naruszającego wymagania wynikające

z obowiązujących przepisów, uznano za nieprawidłowość. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁴³ (...) *w trakcie kontroli utrzymania stwierdzono usterki i nieprawidłowości, które zarządca lub właściciel zobowiązywał się do ich usunięcia w terminie uzgodnionym z osobami kontrolującymi. Przepisy ogólne kpa wskazują, iż sprawy należy załatwiać w sposób możliwie najprostszy i najszybszy. W związku z brakiem przesłanek z art. 66 tutejszy organ przyjął zasadę, iż najprostszą formą usunięcia usterek i nieprawidłowości w obiekcie jak też dokumentacji i KOB jest przyjęcie zobowiązania od właściciela lub zarządcy obiektu z określeniem terminu jego wykonania, co zostało utrwalone w protokołach kontroli (...).*

Pomimo stwierdzanych nieprawidłowości w stanie technicznym obiektu budowlanego jednostka kontrolowana ograniczała się do wskazania zaleceń w protokole kontroli, w szczególności nie nakazywała właścicielowi lub zarządcy, w formie decyzji administracyjnej, doprowadzenia niewłaściwie użytkowanego obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że (...) *podstawą wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie utrzymania obiektu budowlanego jest zaistnienie przesłanek zawartych w art. 66 ust. 1 pkt 1-3. (...) nie stwierdzono wystąpienia takich przesłanek. Ponadto kierowano się (...) wiedzą techniczną osób przeprowadzających kontrolę (...).*

³⁹ Sprawy znak: WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.13.2019.WS, WIK.7741.1.2018.WS, WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.11.2019.SA, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.17.2018.AG, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.32.2018.WS, WIK.7741.34.2018.WS, WIK.7741.36.2018.WS.

⁴⁰ Sprawy znak: WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.13.2019.WS.

⁴¹ Sprawa znak: WIK.7741.1.2018.WS.

⁴² Sprawy znak: WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.11.2019.SA, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.6.2020.SA, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.36.2018.WS.

⁴³ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 2 czerwca 2021 r.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było nieosiągnięcie w pełni celu Prawa budowlanego i istoty utworzenia organów nadzoru budowlanego oraz brak możliwości egzekwowania obowiązków nałożonych w nieuprawniony sposób, a także obniżanie zaufania do organów administracji publicznej, do których obowiązków należy działanie na podstawie przepisów prawa.

Zobowiązanie w protokołach kontroli właściciela/zarządcy do zawiadomienia PWINB o podjętych działaniach uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁴⁴, że (...) *w trakcie kontroli utrzymania obiektu budowlanego przyjęto zobowiązanie od właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego z określonymi terminami wykonania zaleceń przyjęto ogólną zasadę, iż to zobowiązany powiadomi organ o wykonaniu swego zobowiązania, które złożył do protokołu kontroli. Pisemne powiadomienie organu stanowi sygnał pracownikom do dokonania sprawdzenia wykonania zaleceń wynikających z protokołu kontroli. Ponadto wyjaśnił⁴⁵, że (...) organ prowadząc postępowanie kontrolne w zakresie utrzymania obiektu budowlanego jest obowiązany sprawdzić wykonanie wydanych zaleceń właścicielowi lub zarządcy obiektu, które są zawarte w protokołach kontroli okresowych dokonanych przez osoby uprawnione. W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli utrzymania prowadzonej przez organ nadzoru budowlanego, iż zalecenia te nie zostały wykonane, zobowiązywano właściciela lub zarządcę obiektu do dokonania napraw lub wykonania czynności jak też usunięcia innych nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie oględzin obiektu, analizy dokumentacji obiektu i książki obiektu budowlanego dokonanych przez pracowników organu, którzy mają uprawnienia budowlane (art. 70 ust. 1 ustawy prawo budowlane). Wydanie zaleceń niezbędne jest do tego, aby zwrócić uwagę właścicielom i zarządcom obiektów budowlanych na ciążących na nich obowiązkach i aby obiekt był użytkowany w stanie nie powodującym zagrożeniu życia, zdrowia, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Taka forma działań kontrolnych nie podraża kosztów funkcjonowania organu nadzoru budowlanego i powoduje, iż sprawy są załatwiane szybciej i sprawniej bez zbędnej zwłoki. W wydanych zaleceniach zobowiązywano do pisemnego informowania organu nadzoru budowlanego, ponieważ mobilizowało to właścicieli i zarządców obiektów do wykonania swoich zobowiązań w terminach określonych lub w przypadku niemożliwości wykonania zobowiązania, w jakim zakresie osoby zobowiązane wskazywały przyczyny i powody, które uniemożliwiają wykonanie w określonym przez siebie terminie zobowiązania. Ponadto taki zapis umożliwiał organowi do dostosowania terminu działań sprawdzających (...).* Skutkiem nieprawidłowości było zobowiązanie właściciela/zarządcy do podjęcia działań, które zależały wyłącznie od jego woli.

Za uchybienie uznano niezawieranie w protokole w każdym przypadku informacji o dokonanych ustaleniach w zakresie podstaw do nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że (...) *w przypadku nałożenia na właściciela lub zarządcę mandatu karnego informacja ta jest zawarta w protokole kontroli (w końcowych wnioskach) z podaniem imienia nazwiska osoby ukaranej, podstawy prawnej ukarania oraz wartości nałożonego mandatu karnego. W przypadku kontroli utrzymania obiektu budowlanego, gdzie nie został nałożony mandat karny właścicielowi bądź zarządcy obiektu informacji takich nie zamieszcza w protokole, bowiem jest ona zbędna.*

Za uchybienie uznano także niedokumentowanie przez PWINB sprawdzenia umocowania do reprezentowania właściciela/zarządcy. Kierownik jednostki

⁴⁴ Wyjaśnienia z 2 czerwca 2021 r.

⁴⁵ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 15 czerwca 2021 r.

kontrolowanej wyjaśnił⁴⁶, że (...) przed rozpoczęciem kontroli pracownicy tutejszego organu kontaktują się telefonicznie z właścicielem lub zarządcą obiektu i ustalają z nim termin kontroli. W trakcie tej rozmowy wskazują, aby w chwili rozpoczęcia kontroli była możliwość spotkania się z właścicielem lub zarządcą obiektu, który poddawany jest kontroli. Sprawdzany jest KRS na stronach internetowych (...) i pełnomocnictwa udzielone przez właściciela. Podpisanie protokołu dokonują osoby umocowane prawnie do takich czynności.

Nieodnotowanie w 9 sprawach⁴⁷ w protokole kontroli sprawdzenia posiadania przez osoby dokonujące kontroli okresowych obiektu budowlanego uprawnień budowlanych w odpowiednim zakresie oraz przynależności do właściwych izb samorządu zawodowego uznano za uchybienie.

Stwierdzono również uchybienia polegające na niestarannym tworzeniu materiału dowodowego poprzez nieopisywanie wszystkich zdjęć stanowiących załączniki do protokołu, dołączanie do akt sprawy nieopisanych zdjęć, których nie ujęto w protokole, jako załącznik do protokołu kontroli, pobieranie podczas kontroli niewiarygodnych i/lub nieopisanych oraz nieoznaczonych numerem załącznika dokumentów. Ponadto wystąpiły przypadki, w których pobrane dokumenty nie zostały ujęte, jako załączniki do protokołu kontroli oraz do protokołów kontroli nie załączano zdjęć.

Z kolei podjęcie w 14 sprawach⁴⁸ przez jednostkę kontrolowaną działań sprawdzających po upływie ponad miesiąca od terminu określonego w protokole kontroli uznano za nieprawidłowość. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami⁴⁹ (...) przepisy obowiązującego prawa nie określają, aby organ nadzoru budowlanego dokonujący kontroli utrzymania obiektu budowlanego zobowiązany był w terminie do 1 miesiąca sprawdzenia wydanych zaleceń w trakcie kontroli. Zalecenia niejednokrotnie określają terminy dłuższe niż 1 miesiąc i są wydawane w różnych terminach w zależności od pilności wykonania napraw i usterek. Sprawdzenie zaleceń następuje po pisemnym sygnale od właściciela bądź zarządców obiektu o wykonaniu zaleceń lub też, gdy pracownicy organu znajdują się w terenie, gdzie występuje wcześniej kontrolowany obiekt budowlany lub też, po upływie terminu złożonego zobowiązania przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego (...). Skutkiem nieprawidłowości był brak wiedzy organu, czy usunięto nieprawidłowości w stanie technicznym obiektu, a co za tym idzie, czy zaistniały przesłanki do podjęcia dalszych działań.

W sporządzonych notatkach służbowych z czynności sprawdzających stwierdzono uchybienia polegające na nie zawarciu wszystkich elementów wymaganych przepisami prawa m.in. w ww. dokumencie nie wskazano, kto i w jakim charakterze był obecny, nie wskazano gdzie, kto i w jakim charakterze był obecny oraz co ustalono, a także nie zawarto wszystkich informacji w zakresie gdzie, kto i/lub w jakim charakterze był obecny.

⁴⁶ Wyjaśnienia z 2 czerwca 2021 r.

⁴⁷ Sprawy znak: WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.9.2019.SA, WIK.7741.3.2018.WJ, WIK.7741.7.2018.WJ, WIK.7741.10.2018.WJ, WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.25.2018.WJ, WIK.7741.27.2018.WJ, WIK.7741.36.2018.WS.

⁴⁸ Sprawy znak: WIK.7741.01.2019.JD, WIK.7741.03.2019.JD, WIK.7741.5.2019.AG, WIK.7741.2.2020.JD, WIK.7741.4.2020.JD, WIK.7741.8.2020.SA, WIK.7741.16.2018.JD, WIK.7741.19.2018.JD, WIK.7741.21.2018.SA, WIK.7741.30.2018.JD, WIK.7741.32.2018.WS, WIK.7741.36.2018.WS, WIK.7741.23.2018.JD, WIK.7741.34.2018.WS.

⁴⁹ Wyjaśnienia z 2 czerwca 2021 r.

3.1. Odstąpiono od oceny działań podejmowanych, jako organ I instancji na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z uwagi na brak spraw do kontroli

W okresie od 2018 do końca I kwartału 2021 roku PWINB prowadził 1 sprawę, w której wydał decyzję nakładającą obowiązek podlegający egzekucji. Jednak z uwagi na fakt, że sprawa ta dotyczyła nielegalnej zmiany sposobu użytkowania i w jej wyniku wydana została decyzja w trybie art. 71 a ust. 4 Prawa budowlanego odstąpiono od jej kontroli. Wg udzielonych wyjaśnień⁵⁰ (...) *w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2021 r. w tut. WINB nie były podejmowane działania związane ze (...) stosowaniem przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie spraw wszczętych przed 1 stycznia 2018 r. (...).*

Podkreślenia wymaga jednak, że brak prowadzenia postępowań administracyjnych w przypadkach wystąpienia ku temu przesłanek, skutkuje brakiem podstaw do działań, jako organ I instancji na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

ZALECENIA POKONTROLNE

Wobec dokonanych ustaleń i ocen oraz w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, zalecam:

1. Dokumentowanie zasadności doboru planowanych kontroli.
2. Zwiększenie, w miarę możliwości, działań podejmowanych z własnej inicjatywy w obszarze kontroli utrzymania obiektów budowlanych.
3. Niezwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy, w tym sprawdzania wykonania obowiązku.
4. Dokumentowanie czynności kontrolnych w taki sposób, aby z dokumentu wynikało, kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.
5. Gromadzenie w aktach sprawy dowodów potwierdzających prawo do reprezentowania strony przez pełnomocnika.
6. Odstąpienie od zawierania w protokołach kontroli zaleceń, w sytuacji stwierdzenia podczas kontroli stanu technicznego obiektu naruszającego wymagania wynikające z obowiązujących przepisów.
7. Zachowywanie prawnie przypisanej formy przy nakładaniu na właściciela bądź zarządcę obowiązków doprowadzenia obiektu budowlanego do odpowiedniego stanu technicznego.
8. Odstąpienie od zobowiązywania właściciela bądź zarządcy do zawiadomienia PWINB o podejmowanych działaniach dotyczących usunięcia nieprawidłowości w stanie technicznym obiektu budowlanego.
9. Zawieranie w protokołach kontroli wszystkich informacji o faktycznie dokonywanych podczas czynności kontrolnych działaniach i ustaleniach.
10. Staranne tworzenie materiału dowodowego w szczególności poprzez opisywanie załączników do protokołu kontroli (dokumentacja fotograficzna), kto i kiedy je wykonał oraz wskazywanie, że stanowią integralną część protokołu.

⁵⁰ Wyjaśnienia kierownika jednostki kontrolowanej z 18 maja 2021 r.

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

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

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Kierownik jednostki kontrolowanej skorzystał z uprawnienia do zgłoszenia zastrzeżeń. W odpowiedzi kierownik komórki do spraw kontroli uwzględnił jedno z zastrzeżeń. Pozostałe oddalił w całości. Dokument został przekazany kierownikowi jednostki kontrolowanej.

Mając na uwadze powyższe wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli, w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

Z poważaniem

*p.o. Głównego Inspektora
Nadzoru Budowlanego*

Dorota Cabańska

(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 88a ust. 1 pkt 2 oraz art. 84b ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333 ze zm.),
- art. 6 ust. 3 pkt 1, art. 46, art. 47 oraz art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymuje:

- 1) adresat (ePUAP),
- 2) aa.