



**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.42.5.2020

Warszawa, 23 kwietnia 2021 r.

**Pan
Bogdan Zwoliński
Opolski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego**

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

Zespół kontrolerów w składzie: Agnieszka Budna – główny specjalista (kierownik zespołu), Dominika Toczyńska – specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹, przeprowadził od 14 września do 2 października 2020 r. w trybie zwykłym kontrolę problemową Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego². Zakresem kontroli objęto działalność jednostki kontrolowanej, jako organu I instancji w sprawach:

- obiektów budowlanych, lub ich części, będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia bądź pomimo wniesienia sprzeciwu,
- robót budowlanych innych niż budowa, wykonywanych albo wykonanych bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia,
- robót budowlanych wykonywanych albo wykonanych na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane³,
- istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę,
- podejmowanych na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴ w odniesieniu do obowiązków nakładanych w ramach ww. spraw.

Kontrolą objęto sprawy rozpoczęte i zakończone w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r., przy czym w zakresie egzekwowania obowiązków kontrolą objęto sprawy, w których w ww. okresie obowiązki były wymagalne. W ramach kontroli uwzględniono również działania wcześniejsze i późniejsze, które miały wpływ na realizację zadań w zakresie objętym kontrolą.

Kierownikiem jednostki kontrolowanej⁵ była Pani Katarzyna Kubicz powołana na stanowisko OWINB 2 sierpnia 2016 r. Funkcję Zastępcy OWINB pełniła Pani

¹ Zwanego dalej GINB.

² Z siedzibą przy ul. Ozimskiej 19, 46-020 Opole, zwanego dalej OWINB.

³ Z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.), (Dz.U. z 2017 r., poz. 1332 ze zm.), (Dz.U. z 2018 r., poz. 1202 ze zm.), (Dz.U. z 2019 r. poz. 1186 ze zm.), zwanej dalej Prawo budowlane.

⁴ Z dnia 17 czerwca 1966 r. (Dz.U. z 2016 r., poz. 599 ze zm.), (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.), zwanej dalej u.p.e.a.

⁵ Powołanie na stanowisko OWINB z 2 sierpnia 2016 r., znak: OK.II.2110.20.2016.NS.

Anna Dyja-Bajno⁶. OWINB swoje zadania wykonywał przy pomocy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu⁷ działającego na podstawie statutu⁸ oraz regulaminu WINB w Opolu⁹. Zgodnie z udzielonymi wyjaśnieniami¹⁰ *zadania kontrolne w zakresie robót budowlanych i obiektów budowlanych podlegających kompetencji OWINB oraz prowadzenie postępowań administracyjnych w tym zakresie wykonuje Wydział Inspekcji Budowlanej¹¹. Zadania związane z podejmowaniem na podstawie przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji działań w odniesieniu do obowiązków rozbiórki nałożonych w postępowaniach w sprawach samowoli budowlanej wykonuje Wydział Orzecznictwa Administracyjnego¹²; zadania wydziałów zostały szczegółowo opisane w Regulaminie organizacyjnym WINB w Opolu.*

Pracami wydziałów kierowali naczelnicy¹³. Według wyjaśnień OWINB¹⁴ (...) *funkcję Naczelnika Wydziału Inspekcji Budowlanej pełniły następujące osoby: od 1 stycznia 2017 do 2 marca 2017 - wakat, od 3 marca 2017 do 30 kwietnia 2019 Pan Krystian Pietruszka, od 1 maja 2019 do 31 maja 2019 - wakat na stanowisku Naczelnika WIB, do czasu zatrudnienia nowego Naczelnika nadzór nad pracą Wydziału pełniła Anna Dyja-Bajno Z-ca OWINB, a od czerwca 2019 Pan Dariusz Gajda. Funkcję Naczelnika Wydziału Orzecznictwa Administracyjnego w kontrolowanym okresie pełniła Pani Justyna Ciszak.*

Dokumenty w ramach skontrolowanych spraw¹⁵ każdorazowo były podpisywane przez kierownika jednostki kontrolowanej lub przez jego zastępcę - Panią Annę Dyję-Bajno, posiadającą upoważnienie do załatwiania spraw w imieniu OWINB¹⁶.

W okresie objętym kontrolą w WIB zatrudnionych było od 2 do 5 pracowników, natomiast w WOA od 3 do 4 pracowników¹⁷, w tym naczelnicy wydziałów. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił¹⁸ m.in., że pracownicy WIB *przyjmują również zawiadomienia o rozpoczęciu i zakończeniu budowy, sprawdzają dokumenty załączone do wniosku o pozwolenie na użytkowanie, przeprowadzają inne kontrole doraźne, kontrole obowiązkowe oraz oględziny w toku postępowania administracyjnego (...), 1 pracownik zajmuje się orzecznictwem administracyjnym w I*

⁶ Od 1 maja 2018 r.

⁷ Zwanego dalej WINB w Opolu.

⁸ Zarządzenie nr 118/10 Wojewody Opolskiego z 21 czerwca 2010 r. w sprawie nadania Statutu Wojewódzkiemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Opolu, zmienione: Zarządzeniem nr 118/14 z 1 września 2014 r. oraz Zarządzeniem nr 174/16 z 21 grudnia 2016 r.

⁹ Zarządzenie Nr 9/2016 Opolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu z 13 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Opolu, zmienione: Zarządzeniem Nr 6/2018 z 23 maja 2018 r. oraz Zarządzeniem Nr 12/2019 z 19 grudnia 2019 r.

¹⁰ Wyjaśnienia OWINB z 17 września 2020 r.

¹¹ Zwany dalej WIB.

¹² Zwany dalej WOA.

¹³ Zgodnie z § 25 pkt. 4 Regulaminu organizacyjnego WINB w Opolu.

¹⁴ Wyjaśnienia z 17 września 2020 r.

¹⁵ Z wyjątkiem protokołów i notatek podpisywanych przez pracowników biorących udział w dokumentowanych w ten sposób czynnościach.

¹⁶ Upoważnienie nr 45/2017 z 6 lutego 2017 r., znak: BOP.057.1.2017.AR, upoważnienie nr 48/2017 z 16 lutego 2017 r., znak: BOP.057.4.2017.AR, upoważnienie nr 72/2017 z 1 marca 2017 r., znak: BOP.057.6.2017.AR, upoważnienie nr 101/2017 z 21 marca 2017 r., znak: BOP.057.7.2017.AR.

¹⁷ Struktura zatrudnienia od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.

¹⁸ Wyjaśnienia z 17 września 2020 r.

instancji (...). Z przedłożonych zakresów obowiązków pracowników WOA wynikało, że do ich zadań należy m.in. prowadzenie postępowań w ramach działania organu w I i II instancji, przygotowywanie projektów decyzji i postanowień, przygotowywanie projektów odpowiedzi na skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, przygotowywanie projektów pism do Wojewódzkiego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, organów administracji publicznej, stron postępowań i innych osób, prowadzenie postępowań w trybach nadzwyczajnych, reprezentowanie WINB w Opolu w postępowaniach przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Opolu, rozpatrywanie skarg powszechnych oraz podejmowanie działań w trybie art. 37 Kodeksu postępowania administracyjnego, przygotowanie materiałów i informacji niezbędnych do rozpatrzenia interpelacji i wniosków posłów i senatorów Rzeczypospolitej Polskiej, uczestniczenie w sprawach związanych z udostępnianiem informacji publicznej.

W zakresie sprawowania funkcji kontrolnej i nadzorczej w stosunku do pracowników zajmujących się sprawami objętymi zakresem kontroli OWINB wyjaśni¹⁹, że z dniem 1 stycznia 2017 r. zarządzeniem nr 9/2016 z 13 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu, określiłam organizację wewnętrzną oraz zakresy zadań i tryb pracy komórek organizacyjnych tut. Inspektoratu. Pracą Inspektoratu kieruję, przy pomocy Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora i kierowników komórek organizacyjnych (...). Mój Zastępca sprawuje (...) nadzór nad kontrolowanym obecnie Wydziałem Inspekcji Budowlanej oraz Wydziałem Orzecznictwa Administracyjnego, w tym bezpośrednio merytorycznie nadzoruje wykonywanie zadań związanych m.in. z:

- 1) kontrolą budów i prowadzonych robót budowlanych oraz kontrolą utrzymania obiektów budowlanych, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 PrBudU,*
- 2) prowadzeniem w I instancji postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu działania nadzorowanych komórek organizacyjnych,*
- 3) prowadzeniem w I instancji postępowań egzekucyjnych w sprawach z zakresu działania nadzorowanych komórek organizacyjnych.*

Ponieważ wykonywanie obowiązków przez mojego Zastępcę nie narusza moich kompetencji, w zakresie działania Wydziału Inspekcji Budowlanej zastrzegłam sobie podpisywanie wydawanych przez niego decyzji i postanowień, a zatem sprawuję nadzór nad sposobem rozstrzygania spraw dotyczących obiektów i robót budowlanych, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 PrBudU. Pracą tej komórki kieruje natomiast Naczelnik (...), któremu podlegają zatrudnieni w tym wydziale pracownicy. Jako kierownik jednostki wykonujący zadania dyrektora generalnego, zapewniam natomiast funkcjonowanie w (...) Inspektoracie kontroli zarządczej, wg systemu określonego przeze mnie w zarządzeniu nr 3/2017 z 24 marca 2017 r. w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Opolu. Zgodnie z tymi zasadami wspólnie z moim Zastępcą zatwierdzamy zadania i cele oraz ich mierniki (w tym także ich zmiany), oraz ocenę stopnia realizacji tych zadań, celów i mierników, która jest przeprowadzana przez kierowników komórek co najmniej raz w roku. Wyznaczyłam również Pełnomocnika ds. Zarządzania Ryzykiem, który na bieżąco informuje mnie o swoich działaniach w tym zakresie.

¹⁹ Wyjaśnienia z 17 września 2020 r.

Odnosnie łączenia pracy z dodatkowym zatrudnieniem oraz inną działalnością kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że *w okresie zajmowania stanowiska OWINB nie prowadziła i nie prowadzi działalności gospodarczej ani nie była i nie jest związana z żadnymi spółkami prawa handlowego²⁰ (...) w okresie zajmowania stanowiska w służbie cywilnej, jako pracownik WINB Opolu (...) posiadałam zgodę OWINB na dodatkowe zatrudnienie w Instytucie Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB*. Ustalono ponadto, że pięciu z pracowników, od których przyjęto wyjaśnienia w tym zakresie łączyło pracę w WINB w Opolu z dodatkowym zatrudnieniem bądź z zajęciami zarobkowymi²¹. Trzech posiadało zgodę OWINB. W pozostałych dwóch przypadkach wykonywane zajęcia nie wymagały zgody kierownika jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą, pracownicy WIB i WOA, brali udział m.in. w *naradach szkoleniowych nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, szkoleniach Prawo budowlane dziś i jutro, ogólnopolskich naradach szkoleniowych poświęconych stosowaniu przepisów prawa budowlanego oraz aktualnym zadaniom administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz samorządu zawodowego inżynierów budownictwa w realizacji procesu budowlanego²²*.

I. Ocena ogólna

Pozytywnie ocenia się działalność jednostki kontrolowanej w zakresie objętym kontrolą pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

W ramach przeprowadzonej kontroli ocenie poddano działalność jednostki kontrolowanej w obszarze samowoli budowlanych, którą oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast z uwagi na brak wymaganej próby do kontroli odstąpiono od oceny działalności w obszarze egzekucji w administracji.

Przy dokonaniu oceny działalności OWINB wzięto pod uwagę skalę, rodzaj i przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości, a także ich skutki. Wpływ na ocenę miały również wyjaśnienia złożone przez kierownika jednostki kontrolowanej.

Ocena ogólna wynika z następujących ustaleń i oceny.

II. Oceny częściowe

1. Pozytywnie ocenia się realizację zadań związanych z obszarem samowoli budowlanych pomimo stwierdzonych nieprawidłowości

Z przedstawionego przez OWINB zestawienia²³ oraz ustaleń kontroli wynika, że jednostka kontrolowana w okresie 2017 – I półrocze 2020 roku prowadziła 21 spraw dotyczących samowoli budowlanych. Z własnej inicjatywy podjęła 5 spraw, a 16 w wyniku inicjatywy innych podmiotów. W 16 z nich wszczęła postępowanie administracyjne, z czego 6 ostatecznie zakończyła. Wśród prowadzonych

²⁰ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

²¹ Praca na 0,5 etatu w OPWiK w Oleśnie przy realizacji projektu - rozbudowa oczyszczalni ścieków, pozaetatowy członek SKO, obsługa ubezpieczeń grupowych, prowadzenie szkoleń, praca związana z likwidacją szkód majątkowych.

²² Zestawienie szkoleń pracowników WIB i WOA, OWINB i Z-cy OWINB w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2020 r.

²³ Zestawienie spraw samowoli budowlanych w okresie od 2017 roku do końca I półrocza 2020 r.

postępowania, 8 prowadziła w trybie art. 48 - 49 Prawa budowlanego²⁴, 7 w trybie art. 50 – 51 Prawa budowlanego²⁵ oraz 1 w trybie art. 37 – 42 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane²⁶. W ramach wydawanych rozstrzygnięć był zarówno nakaz rozbiórki, legalizacje samowoli budowlanych, jak i decyzja umorzeniowa. W 8 sprawach organ nałożył opłaty legalizacyjne, w łącznej wysokości 1325000 zł. W 7 z tych spraw²⁷ w trakcie czynności kontrolnych postępowanie było zawieszone w związku ze złożeniem wniosku o umorzenie opłaty legalizacyjnej.

Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił, że²⁸ (...) *nie planuje się działalności kontrolnej w zakresie samowoli budowlanej. Jest to spowodowane kilkoma przyczynami, do których zalicza się: zbyt mała liczba pracowników na etatach kontrolnych oraz niemożność pozyskania do pracy osób posiadających uprawnienia budowlane (...). Liczba pracowników na etatach starszych inspektorów nadzoru budowlanego wykonujących zadania kontrolne w terenie zawsze była niewystarczająca w stosunku do liczby wykonywanych zadań ustawowych.* Ponadto wskazał, że *z uwagi na sytuację kadrową w planach kontroli ujmowane były kontrole budów, utrzymania i sprawdzające wykonanie nałożonych obowiązków. Od 2019 roku WINB w Opolu bierze czynny udział w wykonywaniu kontroli budów realizowanych ze środków POLiŚ i CEF, w ramach programu PT POLiŚ. Dlatego w planach kontroli ujmowane są przede wszystkim kontrole takich budów.* Ograniczenie planowania działalności kontrolnej pod kątem samowolnego prowadzenia robót budowlanych wyłącznie do kontroli budów realizowanych ze środków POLiŚ uznano za nieprawidłowość. Skutkiem nieprawidłowości jest niezapewnianie prewencji ogólnej i szczególnej w obszarze samowoli budowlanej.

Kontrolą objęto 21 spraw²⁹. Wśród skontrolowanych spraw w 5³⁰ organ nie stwierdził podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego. W 9³¹ natomiast rozstrzygał organ wyższego stopnia w trybie instancyjnym. W wyniku skorzystania z prawa złożenia skargi część spraw została poddana także tzw. kontroli sądowej.

²⁴ Budowa bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia dotyczącego budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, 2b, 19a Prawa budowlanego albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.

²⁵ Prowadzenie robót budowlanych innych niż określone w art. 48 i 49b Prawa budowlanego bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, na podstawie zgłoszenia z naruszeniem art. 30 ust. 1, lub w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę, projekcie budowlanym lub w przepisach.

²⁶ Dz.U. z 1974 r. Nr 38, poz. 229 ze zm.

²⁷ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019.

²⁸ Wyjaśnienia z 17 września 2020 r.

²⁹ Sprawy znak: WIB.771.5.4.2017, WIB.771.5.2.2017, WIB.771.5.6.2017, WIB.771.5.3.2017, WIB.771.5.14.2019, WIB.771.5.1.2017, WIB.771.6.3.2018, WIB.771.6.1.2020, WIB.771.6.2.2018, WIB.771.5.13.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.7.2017, WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.12.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019, WIB.771.6.1.2018.

³⁰ Sprawy znak: WIB.771.5.4.2017, WIB.771.5.2.2017, WIB.771.5.6.2017, WIB.771.5.3.2017, WIB.771.5.13.2019.GK.

³¹ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019, WIB.771.6.1.2018. W sprawach tych kontrolą objęto wyłącznie terminowość ich załatwiania.

Analizie poddano również rejestry korespondencji wpływającej³², pod kątem zasadności podjęcia działań w sprawach dotyczących samowoli budowlanych. W tym zakresie nie stwierdzono przypadku, w którym treść otrzymanej korespondencji wskazywałaby na istnienie przesłanek do podjęcia działań przez jednostkę kontrolowaną.

Wszystkie sprawy zostały załatwione zgodnie z właściwością. Co do zasady w aktach gromadzono materiał dowodowy dający podstawę do ustalenia kręgu stron postępowania. W prowadzonych postępowaniach dokonywano wstępnej analizy pod kątem spełniania warunków podjęcia procedury legalizacyjnej, zarówno w aspekcie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i techniczno-budowlanych. Czynności kontrolne utrwalane były w formie protokołu. Przestrzegano przepisów dotyczących doręczeń oraz dokumentowania czynności procesowych. Zapewniano stronom czynny udział na każdym etapie postępowania oraz realizowano obowiązek przesyłania wymaganych przepisami Prawa budowlanego dokumentów właściwemu organowi administracji architektoniczno - budowlanej. Wydawane przez OWINB postanowienia i decyzje zawierały elementy wymagane przepisami Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego.

Niezależnie od powyższego w zakresie możliwym do oceny kontrola wykazała nieprawidłowości i uchybienia w niżej wskazanych zakresach.

1.1. Terminowość załatwiania spraw

Jednostka kontrolowana podejmowała działania w każdym przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu podejrzenia samowoli budowlanej. W 9³³ sprawach po uzyskaniu informacji od podmiotu zewnętrznego pierwszą czynnością było przeprowadzenie kontroli. Przeprowadzono je w terminie 2 dni w 1 sprawie³⁴, 8 dni w 7 sprawach³⁵ oraz 42 dni od daty wpłynięcia informacji w 1 sprawie³⁶, co uznano za nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że³⁷ *z uwagi na zbyt małą liczbę inspektorów w Wydziale i dużą liczbę spraw, termin kontroli wyznaczono na pierwszy wolny termin (...)*. Ponadto wskazał, że *domniemanym sprawcą samowoli była osoba fizyczna (przy ustalaniu terminu kontroli wzięto pod uwagę możliwość nieodebrania przesyłki w terminie), a roboty budowlane zostały zakończone (tak wynikało z interwencji)*. Ponadto uznano, że *sprawa ta nie wymaga objęcia jej priorytetem*.

W 2 sprawach po wpłynięciu informacji o podejrzeniu popełnienia samowoli jednostka kontrolowana podjęła inne działania³⁸. Czynności tych dokonano po upływie 40 dni³⁹ i po ponad 550 dniach⁴⁰ od daty wniosku, co uznano za

³² Z marca i września 2017 r., 2018 r. oraz 2019 r. i marca 2020 r.

³³ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019, WIB.771.5.7.2017.

³⁴ Sprawa znak: WIB.771.5.9.2019.

³⁵ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019.

³⁶ Sprawa znak: WIB.771.5.7.2017.

³⁷ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

³⁸ W sprawie WIB.771.5.6.2017 wystąpiono do organu nadzoru budowlanego stopnia powiatowego oraz do Wojewody Opolskiego, natomiast w sprawie WIB.771.5.4.2017 do inwestora.

³⁹ Sprawa znak: WIB.771.5.4.2017.

⁴⁰ Sprawa znak: WIB.771.5.6.2017.

nieprawidłowość. W pierwszej sprawie OWINB wyjaśnił, że⁴¹ *pismo to zostało skierowane do załatwienia przez WOA, Naczelnik przekazał je następnie do załatwienia pracownikowi wydziału, który przedłożył projekt pisma po ponad 40 dniach od otrzymania sprawy. Natomiast w drugiej sprawie wskazał, że została ona skierowana do załatwienia najpierw do WNK⁴², a potem do WOA, gdzie przeleżała niezałatwiona. Nowy (od czerwca 2016 r.) Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego po zrobieniu audytu w WINB polecił załatwić wszystkie zaległe sprawy dotąd niezałatwione, w tym i wskazaną.*

W 16 sprawach⁴³ jednostka kontrolowana zawiadomiła o wszczęciu postępowania administracyjnego. W 8 sprawach czynności tej dokonano niezwłocznie. W 8 sprawach⁴⁴ od 25 do 29 dni od daty przeprowadzenia kontroli, co uznano za uchybienie. W 1 sprawie⁴⁵, w której jednostka kontrolowana odmówiła wszczęcia postępowania stwierdzono prawie 3 miesięczną beczynność w podjęciu działań po wpłynięciu wniosku o wszczęcie postępowania, co stanowi nieprawidłowość. Kierownik jednostki kontrolowanej wskazał, że⁴⁶ *wniosek wpłynął do WINB w Opolu 15 lipca 2019 roku. Został przekazany przez Naczelnika WIB do załatwienia pracownikowi 16 lipca 2019 roku. Pracownik niestety nie załatwił sprawy w terminie, sprawa została załatwiona dopiero w związku z monitem pełnomocnika wnioskodawcy.*

W 1 sprawie⁴⁷ stwierdzono ponad roczną beczynność w załatwieniu sprawy, co uznano za nieprawidłowość. Działania podjęto po rozpoczęciu czynności kontrolnych przez zespół kontrolerów z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Kierownik jednostki kontrolowanej poinformował, że⁴⁸ *pismami z dnia 16 września oraz 30 września zwrócił się do Starosty Kluczborskiego o nieodpłatne wydanie wypisu i wyciągu z mapy ewidencji gruntów dla działek objętych postępowaniem.*

Skutkami ww. nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli oraz obniżanie zaufania do organu administracji publicznej, do którego należy działanie na podstawie przepisów prawa, w tym dotyczących szybkości postępowania.

Ponadto w żadnej z 8 spraw, w których wydano postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych jednostka kontrolowana nie sprawdziła wykonania obowiązku, co uznano za nieprawidłowość. OWINB wyjaśnił⁴⁹, że *nie dokonywano kontroli sprawdzającej wykonanie obowiązku wstrzymania robót z powodu trudnej sytuacji kadrowej i konieczności załatwiania bieżących spraw terminowych, w tym m.in. przeprowadzanie planowych kontroli budów i robót budowlanych w ramach PT*

⁴¹ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

⁴² Wydział Nadzoru i Kontroli, który istniał do 31 grudnia 2016 r.

⁴³ Sprawy znak: WIB.771.3.13.2020, WIB.771.5.7.2017, WIB.771.5.1.2017, WIB.771.6.1.2018, WIB.771.5.14.2019, WIB.771.5.12.2019, WIB.771.6.2.2018, WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019, WIB.771.6.3.2018.

⁴⁴ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.7.2017.

⁴⁵ Sprawa znak: WIB.771.5.13.2019.

⁴⁶ Wyjaśnienia z 6 października 2020 r.

⁴⁷ Sprawa znak: WIB.771.6.2.2018.

⁴⁸ Wyjaśnienia z 6 października 2020 r.

⁴⁹ Wyjaśnienia z 6 października 2020 r.

PoliŚ. Skutkiem nieprawidłowości było nieosiągnięcie przez jednostkę kontrolowaną celów określonych ustawą.

W 7 sprawach⁵⁰, w których przekroczony został termin załatwienia sprawy, wskazany w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego, nie zawiadomiono stron o niezakończonym w terminie, zgodnie z art. 36 ww. ustawy⁵¹, co uznano za uchybienie.

Po odliczeniu okresów opóźnień spowodowanych z przyczyn niezależnych od organu, sprawy załatwiono: w terminie nieprzekraczającym dwóch miesięcy – 5 spraw⁵², powyżej dwóch miesięcy 1 sprawa⁵³, przy czym termin ten wynosił 63 dni.

1.2. Przeprowadzanie postępowania dowodowego

W sprawach, w których jednostka kontrolowana przeprowadziła kontrolę na podstawie Prawa budowlanego, oględziny bądź dokonywała sprawdzenia wykonania nałożonych obowiązków dokumentowała ich ustalenia w formie protokołu sporządzonego

w sposób pozwalający na stwierdzenie kto, kiedy i gdzie przeprowadził kontrolę, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w jej wyniku ustalono oraz jakie uwagi zgłosiły obecne osoby. W dokumentach tych zawierano przede wszystkim informacje o rodzaju wykonanych robót, stopniu ich zaawansowania, charakterze kontrolowanych obiektów budowlanych, ich podstawowych parametrach oraz lokalizacji. Podczas kontroli przyjmowano również wyjaśnienia od obecnych osób, w szczególności w zakresie posiadanych dokumentów. W części spraw informacje

w tym zakresie pozyskiwano także z innych źródeł, w tym z dokumentacji znajdującej się w dyspozycji innych organów administracji publicznej.

W aktach spraw gromadzono materiał dowodowy oraz zapewniano stronom czynny udział w postępowaniu administracyjnym.

W 2 sprawach⁵⁴ stwierdzono uchybienie polegające na braku opisanego załączników protokołów kontroli w szczególności poprzez wskazanie, kto i kiedy sporządził dokument.

1.3. Wydawanie rozstrzygnięć

Spośród spraw poddanych kontroli, w 9 przypadkach⁵⁵ rozstrzygnięcia jednostki kontrolowanej podlegały weryfikacji w trybie instancyjnym przez Głównego

⁵⁰ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019.

⁵¹ § 1. O każdym przypadku niezakończonym w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. § 2. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

⁵² Sprawy znak: WIB.771.5.14.2019, WIB.771.5.1.2017, WIB.771.6.3.2018, WIB.771.3.13.2020, WIB.771.5.7.2017.

⁵³ Sprawa znak: WIB.771.5.9.2019.

⁵⁴ Sprawy znak: WIB.771.5.7.2017 i WOA.771.2.3.2017.

⁵⁵ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB. 771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019, WIB.771.6.1.2018.

Inspektora Nadzoru Budowlanego. W 7 z nich⁵⁶ organ wyższego stopnia uchylił zaskarżone postanowienie w części, w 1 utrzymał zaskarżone postanowienie⁵⁷ oraz w 1⁵⁸ utrzymał decyzję w mocy.

Wydawane rozstrzygnięcia odpowiadały wymogom Prawa budowlanego i Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczącym ich formy i treści.

Postępowania kończono w sposób odpowiadający ustaleniom stanu faktycznego i mieszczący się w ramach właściwie przyjętego trybu postępowania.

W 2 sprawach⁵⁹ stwierdzono uchybienie polegające na braku ustalenia w postanowieniu wstrzymującym roboty budowlane rodzaju niezbędnych zabezpieczeń terenu budowy.

1.4. Dokonywanie innych czynności procesowych

Co do zasady skontrolowane sprawy prowadzone były z zachowaniem wymogów proceduralnych wskazanych w Prawie budowlanym i Kodeksie postępowania administracyjnego. W 1 sprawie⁶⁰ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezachowaniu zasady pisemności przy nałożeniu obowiązku usunięcia wskazanych nieprawidłowości w projekcie budowlanym. OWINB wyjaśnił m.in., że⁶¹ przedłożony projekt zawierał braki (...) przygotowany został projekt postanowienia celem ich uzupełnienia (...) *postanowienie nie zostało jednak podpisane ponieważ termin przedłożenia dokumentów jeszcze nie upłynął a pracownicy prowadzący sprawę byli w stałym kontakcie telefonicznym z inwestorem i projektantem inwestycji. To właśnie projektant został poinformowany o tym, jakie braki stwierdzono w przedłożonej dokumentacji i co trzeba uzupełnić.*

Ponadto w 1 sprawie⁶² stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku udzielenia odpowiedzi na pismo inwestora. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁶³, że *z akt sprawy w EZD nie wynika aby udzielono odpowiedzi.*

Skutkiem nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli.

1.5. Wykonywanie innych obowiązków ciążących na organach nadzoru budowlanego

Jednostka kontrolowana dokonywała wymaganych przepisami czynności związanych z przekazywaniem rozstrzygnięć właściwemu organowi administracji architektoniczno - budowlanej.

W 2 sprawach⁶⁴ stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niezawiadomieniu organów ścigania o podejrzeniu popełnienia samowoli budowlanych. OWINB

⁵⁶ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019.

⁵⁷ Sprawa znak: WIB.771.5.9.2019.

⁵⁸ Sprawa znak: WIB.771.6.1.2018.

⁵⁹ Sprawy znak: WIB.771.5.9.2019 i WIB.771.5.12.2019.

⁶⁰ Sprawa znak: WIB.771.5.1.2017.

⁶¹ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

⁶² Sprawa znak: WIB.771.5.6.2017.

⁶³ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

⁶⁴ Sprawy znak: WOA.771.2.3.2017, WIB.771.5.7.2017.

wyjaśnił, że⁶⁵ nie powiadomiono Prokuratury o samowoli budowlanej z powodu trudnej sytuacji kadrowej wydziału; w Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego przygotowano projekt zawiadomienia Prokuratury Rejonowej w Strzelcach Opolskich o popełnieniu przestępstwa w związku z samowolnym wybudowaniem przez Zarząd Województwa Opolskiego odcinka wału przeciwpowodziowego. Projekt pisma został przesłany ówczesnemu OWINB (...) do akceptacji, jednak został przez OWINB zwrócony bez żadnej dekretacji (np. akceptuję, do podpisu). W rezultacie pismo to nie zostało podpisane. Nie potrafię wskazać co było tego przyczyną. Skutkiem nieprawidłowości było niewypełnianie istoty uchwalenia przepisów karnych w Prawie budowlanym oraz nierówne traktowanie obywateli.

W 8 sprawach⁶⁶ stwierdzono uchybienie polegające na braku udokumentowania przekazania informacji do organów ścigania o wykonywaniu robót budowlanych w warunkach samowoli budowlanej.

2. Odstąpiono od oceny realizacji zadań związanych z przepisami o postępowaniu egzekucyjnym w administracji z uwagi na zbyt małą liczbę prowadzonych spraw

W okresie od 2017 do końca I półrocza 2020 roku OWINB wydał 1 decyzję⁶⁷ nakładającą obowiązek rozbiórki. Obowiązek ten został wykonany dobrowolnie. W sprawie tej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na przeprowadzeniu kontroli wykonania obowiązku po upływie ponad 9 miesięcy od daty wydania rozstrzygnięcia. Jako przyczynę nieprawidłowości OWINB wskazał *trudną sytuację kadrową wydziału oraz konieczność załatwiania innych, pilniejszych spraw*⁶⁸. Skutkiem stwierdzonej nieprawidłowości było nierówne traktowanie obywateli.

Ponadto kontroli poddano 1 sprawę⁶⁹, w której obowiązek egzekucji wynikał z rozstrzygnięcia wydanego przed 2017 r. Obowiązek został wykonany po wystawieniu upomnienia w okresie objętym kontrolą. W sprawie tej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na sprawdzeniu wykonania obowiązku po upływie ponad 16 miesięcy od daty wpływu decyzji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego utrzymującej w mocy decyzję OWINB o rozbiórce. Kierownik jednostki kontrolowanej wyjaśnił⁷⁰, że nie potrafi odpowiedzieć na pytanie, dlaczego tak późno przeprowadzono kontrolę sprawdzającą, należało to do zadań ówczesnego kierownictwa. Skutkiem nieprawidłowości był brak rzetelnej wiedzy organu co do istnienia podstaw uzasadniających podjęcie działań zmierzających do egzekwowania nałożonego obowiązku.

Upomnienie zawierało wszystkie elementy wymagane przepisami u.p.e.a. Jego koszty określone były w prawidłowej wysokości. Zostało wystawione po upływie 28 dni od daty przeprowadzenia kontroli, co uznano za uchybienie. Stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na zobligowaniu w upomnieniu zobowiązanego do poinformowania OWINB o wykonaniu obowiązku. Kierownik jednostki kontrolowanej

⁶⁵ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

⁶⁶ Sprawy znak: WIB.771.5.1.2019, WIB.771.5.2.2019, WIB.771.5.3.2019, WIB.771.5.4.2019, WIB.771.5.5.2019, WIB.771.5.6.2019, WIB.771.5.7.2019, WIB.771.5.9.2019.

⁶⁷ Sprawa znak: WIB.771.5.7.2017.

⁶⁸ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

⁶⁹ Sprawa znak: WOA.771.2.3.2017.

⁷⁰ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

wyjaśnił, że⁷¹ upomnienie zawiera wszystkie elementy wymagane przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w brzmieniu określonym w ówczesnie obowiązującym przepisie art. 15. Istotnie nie było tam mowy o zobligowaniu zobowiązanego do poinformowania o wykonaniu obowiązku, jednakże taki zapis nie jest sprzeczny z w/w przepisem. W przypadku obowiązku o charakterze niepieniężnym sprawdzenie wykonania tego obowiązku następuje poprzez przeprowadzenie kontroli sprawdzającej w terenie, jednakże jeżeli zobowiązany wykonałby obowiązek przed upływem 7 dni od dnia otrzymania upomnienia, mógłby wówczas o tym fakcie powiadomić tut. organ. Skutkiem nieprawidłowości było przerzucenie ustawowego obowiązku organu nadzoru budowlanego na zobowiązanego.

ZALECENIA POKONTROLNE

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

1. Bezzwłoczne zakończenie spraw objętych kontrolą, w których stwierdzono beczynność w ostatecznym załatwieniu bądź niezałatwieniu w terminie, jeśli dotychczas takie działania nie zostały podjęte.
2. Zwiększenie zakresu działalności kontrolnej pod kątem samowolnego prowadzenia robót budowlanych, w tym uwzględnianie prowadzenia robót budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenia albo pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia.
3. Niezwłoczne podejmowanie działań w sytuacji powzięcia informacji o podejrzeniu popełnienia samowoli budowlanej.
4. Niezwłoczne, po zaistnieniu przesłanek, zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego.
5. Załatwianie spraw wymagających postępowania wyjaśniającego nie później niż w ciągu miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.
6. Każdorazowe i bezzwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązku wstrzymania robót budowlanych.
7. Każdorazowe zawiadamianie stron o niezałatwieniu sprawy w terminie.
8. Sporządzanie załączników do protokołów kontroli tak, aby z nich wynikało również kto i kiedy sporządził dokument.
9. Ustalanie w postanowieniach wstrzymujących roboty budowlane, w każdym przypadku zaistnienia ku temu przesłanek, rodzaju niezbędnych zabezpieczeń budowy.
10. Zachowywanie prawnie przypisanej formy przy nakładaniu na inwestora obowiązku usunięcia nieprawidłowości w dokumentach legalizacyjnych.
11. Każdorazowe udzielanie odpowiedzi na pisma wpływające do WINB w Opolu.
12. Bezzwłoczne sprawdzanie wykonania obowiązków wynikających z wydanych rozstrzygnięć.
13. Bezzwłoczne wystawianie upomnienia po przeprowadzeniu kontroli potwierdzającej niewykonanie obowiązku.

⁷¹ Wyjaśnienia z 1 października 2020 r.

14. Odstąpienie od przenoszenia na zobowiązanego ciężaru dowodzenia ustaleń faktycznych ciążących na organie nadzoru budowlanego.

W zakresie prawidłowości czynności kontrolnych dokonano w oparciu o kryteria legalności, rzetelności, celowości, natomiast w zakresie obejmującym kontrolę wykonywania zadań w oparciu o kryteria skuteczności i wydajności.

W terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, proszę złożyć informacje 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 nie skorzystał z uprawnienia zgłoszenia zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego. W związku z powyższym wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego, 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.