



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL .410.012.02.2015
P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30
lol@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/107 – Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94994 z dnia 14.07.2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 1 - 2) 2. Jerzy Gomoła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94993 z dnia 14.07.2015 r. (Dowód: akta kontroli str. 3 - 4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Olsztyna, 10-431 Olsztyn, ul. Kołobrzeska 27, zwany dalej „PINB” lub „Inspektorat”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aleksander Lachowicz, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Olsztyna zwany dalej „Powiatowy Inspektor” lub „Inspektor”. (Dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocenę pozytywną uzasadnia zwłaszcza:

- rozpatrywanie wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego bez zbędnej zwłoki.
- przeprowadzanie przez uprawnionych pracowników, każdorazowo przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, obowiązkowej kontroli, na zasadach określonych w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego²,
- wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wyłącznie po dostarczeniu przez inwestora całości wymaganej dokumentacji, określonej w art. 57 ust. 1 - 3 Prawa budowlanego,

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- dokonywaniu korekt w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób niezgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia tej ewidencji³ (dalej: rozporządzenie z 23 czerwca 2003 r.),
- prowadzeniu ewidencji skarg i wniosków w sposób niezgodny z art. 254 ustawy z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁴ (dalej: „Kpa”),
- niedostosowaniu do stanu faktycznego regulaminu organizacyjnego PINB oraz zakresów czynności pracowników.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).

³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych – Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkalnego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z obowiązującym w PINB od 3 grudnia 2007 r. regulaminem organizacyjnym, w skład Inspektoratu wchodziły jedno- i wieloosobowe stanowiska pracy, w tym: ds. inspekcji, ds. organizacyjno-administracyjnych, radcy prawnego i głównego księgowego.

W okresie objętym kontrolą, tj. w okresie 2013 r. – I półrocze 2015 r., przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie wynosiło siedem osób (siedem etatów), w tym dwóch pracowników na: stanowisku organizacyjno-administracyjnym i księgowym (łącznie dwa etaty) oraz pięć osób na stanowiskach merytorycznych, tj.: Powiatowy Inspektor oraz czterech inspektorów ds. inspekcji, którzy prowadzili sprawy nadzoru budowlanego. Od początku 2011 r. zgodnie z zarządzeniem Powiatowego Inspektora teren miasta Olsztyna podzielono na trzy rejony, które zostały przydzielone trzem z nich, natomiast do obowiązków czwartego należały m.in. kontrole obowiązkowe przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. Pracownikiem merytorycznym był również inspektor ds. organizacyjno-administracyjnych, który jako pierwszy miał kontakt z interesantami oraz przygotowywał niektóre z dokumentów merytorycznych (projekty decyzji na podstawie posiadanych dokumentów).

Powiatowy Inspektor oraz czterech inspektorów ds. inspekcji posiadali wykształcenie wyższe techniczne z uprawnieniami budowlanymi o specjalności konstrukcyjno-budowlanej, uzyskanymi w latach 1977 – 1986. Ponadto, w styczniu 2003 r. Powiatowy Inspektor uzyskał uprawnienia rzeczoznawcy budowlanego.

Według Powiatowego Inspektora, aktualna liczba etatów pozwala jedynie na załatwianie spraw bieżących oraz terminowe wypełnianie wszystkich obowiązków wynikających z prawa budowlanego. Stworzenie minimum trzech etatów pozwoliłoby na zintensyfikowanie kontroli budów i obiektów w użytkowaniu oraz przyczyniłoby się do usprawnienia i udoskonalenia wydawanych decyzji i postanowień.

W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęły ogółem 11 183 sprawy do załatwienia (4 625 w 2013 r., 4 619 w 2014 r. i 1 939 w I półroczu br.), w tym m.in.: 1 547 – zgłoszeń o rozpoczęciu robót budowlanych, 1 289 zawiadomień o zakończeniu takich robót i 7 783 sprawy pozostałe.

(Dowód: akta kontroli str. 21-22, 25-42, 246-268)

1.2. W kontrolowanym okresie pracownicy Inspektoratu wykonujący zadania merytoryczne uczestniczyli ogółem w sześciu szkoleniach (corocznie w dwóch), z czego w czterech uczestniczył Powiatowy Inspektor, natomiast w dwóch pozostałych szkoleniach uczestniczyło trzech pracowników.

Powiatowy Inspektor podał, że niewielka liczba szkoleń jest skutkiem niedofinansowania jednostki, co ma przełożenie na prawidłowe funkcjonowanie Inspektoratu. Natomiast udział Powiatowego Inspektora w większej liczbie szkoleń niż podlegli mu pracownicy, wynikał z potrzeby aktualizowania wiedzy w zakresie związanym z pełnionymi obowiązkami. Środki na te szkolenie wygospodarowano z przyznanej dotacji.

W latach 2013 - 2015 na szkolenia w corocznym budżecie PINB nie planowano żadnych wydatków.

(Dowód: akta kontroli str. 6, 40, 41 - 42, 81)

Ustalone nieprawidłowości

1.3. Z dniem 1 października 2011 r. w Inspektoracie zlikwidowane zostało stanowisko radcy prawnego, jednak w regulaminie organizacyjnym (§ 10) pozostawiono zapisy określające zakres działania na tym stanowisku.

Wyjaśniając powyższe zaniedbanie Powiatowy Inspektor podał, że jest to wynikiem niedopatrzenia, które niezwłocznie zostanie usunięte. Podał również, że po zlikwidowaniu etatu radcy prawnego pracownicy Inspektoratu posiłkują się wiedzą czerpaną z kodeksów i innych ustaw oraz orzecznictwa sądowego, jak również wiedzą pracownika Inspektoratu z wykształceniem magistra prawa. Ponadto, wykorzystywane jest wieloletnie doświadczenie

inspektorów zatrudnionych w PINB, a w sytuacjach, z którymi dotychczas się nie spotkali, korzystają z doraźnych konsultacji z innymi inspektoratami mającymi doświadczenie w podobnych sytuacjach.

(Dowód: akta kontroli str. 26-42)

Analiza zakresów czynności inspektorów, które były ustalane bezpośrednio po ich zatrudnieniu, tj. w latach 2003 – 2009 wykazała również, że późniejsze zmiany w tych zakresach nie były odnotowywane. Były w nich również nieaktualne zapisy dotyczące m.in. zastępowania pracowników w czasie ich nieobecności. Np. wpisane jednemu z inspektorów do zakresu czynności zastępowanie nieobecnych współpracowników (wymienionych z imienia i nazwiska) datowane na 2 listopada 2004 r. uległo dezaktualizacji, gdyż inspektor ten nie pracuje już w PINB od sześciu lat.

Wyjaśniając powyższe nieścisłości Powiatowy Inspektor podał m.in., że niezaktualizowanie zapisów w zakresach czynności związanych z zastępstwami wynikały z przeoczenia i zostaną usunięte.

(Dowód: akta kontroli str. 25, 43-80)

Stwierdzono ponadto, że od wprowadzenia regulaminu organizacyjnego (grudzień 2007 r.) do czasu niniejszej kontroli, Powiatowy Inspektor nie opracował i nie wprowadził odrębnych uregulowań, o których mowa m.in. w § 2a regulaminu (m.in. ewidencji i obiegu korespondencji), § 12 ust. 2 pkt b regulaminu (regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych), jak też nie zmieniał zapisów regulaminu, które ulegały dezaktualizacji.

Powyższe zaniedbania w uregulowaniach organizacyjnych Inspektoratu – jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor były wynikiem przeoczenia lub niedopatrzania i zostaną niezwłocznie usunięte. Rozszerzając powyższe wyjaśnienia o całość spraw związanych z nadzorem nad kierowaną jednostką Powiatowy Inspektor podał m.in., że:

- do czasu wydzielenia i usamodzielnienia się PINB dla m. Olsztyna w 1999 r. (z Wydziału Nadzoru Budowlanego Urzędu Miasta Olsztyna), sprawy organizacyjne były zabezpieczone przez komórki Urzędu Miasta Olsztyna, w tym obsługa administracyjna, organizacyjna i księgowo; wobec powyższego najprawdopodobniej automatycznie przejęto do stosowania przepisy rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu, dostosowując je do potrzeb nowej jednostki,
- od czasu zlecenia radcy prawnemu zaktualizowania regulaminu organizacyjnego w 2007 r. do czasu niniejszej kontroli nie dokonywałem analizy zapisów zawartych we wprowadzonym wówczas regulaminie organizacyjnym; powyższe wynika z ilości obowiązków służbowych i problemów związanych z dbaniem o prawidłową realizację zadań przez PINB,
- liczba spraw wpływających do Inspektoratu i konieczność terminowego ich załatwiania, kontrola prawidłowości utrzymania obiektów oraz trudności finansowe jednostki ocenilem jako pilniejsze do załatwienia niż niedociągnięcia w regulaminie organizacyjnym.

(Dowód: akta kontroli str. 28-31, 285-292)

Opis stanu faktycznego

1.4. W PINB nie regulowano sprawy prowadzenia ewentualnej dodatkowej działalności przez pracowników, gdyż jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, w dotychczasowej działalności Inspektoratu nie zachodziła potrzeba wypracowania formy cyklicznego informowania Inspektora Powiatowego w ww. kwestii. Dotychczas nie było przypadku prowadzenia na terenie miasta Olsztyna działalności gospodarczej poza Inspektoratem przez pracowników w nim zatrudnionych. W przypadku zaistnienia takiej sytuacji pracownik, w myśl obowiązujących przepisów prawnych⁵, jest zobowiązany do poinformowania o tym pracodawcy. Jak podał Powiatowy Inspektor, żaden z pracowników Inspektoratu nie zgłosił

⁵ - zarządzenie prezesa Rady Ministrów z 6 października 2011 r. w sprawie wytycznych w zakresie przestrzegania zasad służby cywilnej oraz w sprawie zasad etyki korpusu służby cywilnej,

- ustawa z 21 listopada 2008 r. – o służbie cywilnej (Dz.U. z 2008 r. nr 227 poz. 1505 ze zm.),

- ustawa z 16 września 1982 r. – o pracownikach urzędów państwowych (Dz.U z 2013 r. poz.269 tj. ze zm.),

- ustawa z 21 sierpnia 1997 r. – o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. poz. 1584).

faktu prowadzenia działalności gospodarczej, a tym bardziej działań kolidujących z pełnieniem obowiązków służbowych wynikających z zatrudnienia w PINB.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Nie kwestionując zasadności udzielonych wyjaśnień, NIK zwraca jednak uwagę, że wprowadzenie zasady składania oświadczeń lub deklaracji w ww. zakresie byłoby przyjęciem dobrej praktyki stosowanej w wielu instytucjach zatrudniających pracowników administracji publicznej.

(Dowód: akta kontroli str. 25, 40-42, 82-83)

Opis stanu faktycznego

1.5. Procedura wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynków, była prowadzona przez kilka osób (stosowano tzw. zasadę „wielu par oczu”). Pracownik sekretariatu przyjmując wnioski o wydanie pozwolenia, sprawdzał kompletność przedłożonej przez inwestora dokumentacji. W razie konieczności żądał jej uzupełnienia. Kolejną czynnością była kontrola obowiązkowa, którą przeprowadzał uprawniony inspektor nadzoru. Całość dokumentacji weryfikował Powiatowy Inspektor przed wydaniem końcowej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 40-80)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie Inspektoratu do prowadzenia działalności w zbadanym zakresie.

2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

2.1. W poszczególnych latach badanego okresu liczba prowadzonych robót budowlanych dotyczących budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego na terenie miasta Olsztyna wynosiła ogółem 88, z tego: 38 w 2013 r., 31 w 2014 r. oraz 19 w I półroczu 2015 r. Liczba obiektów, na które uzyskano pozwolenie na użytkowanie wynosiła odpowiednio: 17, 17 i 4 (ogółem 38), natomiast liczba rozpoczętych budów wyniosła odpowiednio 8, 10 i 2.

W omawianym okresie do PINB wpłynęło ogółem 268 wniosków o pozwolenie na użytkowanie, w tym 106 w 2013 r., 107 w 2014 r. oraz 55 w I półroczu 2015 r. Negatywnie rozpatrzono cztery wnioski, w tym 3 w 2014 r. oraz 1 w I półroczu 2015 r. Żadnego wniosku nie pozostawiono bez rozpatrzenia. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. jeden wniosek był w trakcie rozpatrywania (termin jego rozpatrzenia nie upłynął).

Liczba wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wyniosła w ww. okresie 39, z tego 17 wpłynęło w 2013 r., 18 w 2014 r. oraz 4 w I półroczu 2015 r. Pozytywnie rozpatrzono 38 wniosków, w tym po 17 w 2013 r. i 2014 r. oraz 4 w I półroczu 2015 r. Jeden wniosek (w 2014 r.) rozpatrzono negatywnie. Nie wystąpiły przypadki pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Budynki wielorodzinne, na które inwestorzy uzyskali pozwolenie na użytkowanie były wyposażone w infrastrukturę towarzyszącą. I tak np. w 13 budynkach były garaże podziemne wielostanowiskowe, w trzech znajdowały się lokale usługowo-użytkowe, a przy jednym budynku był plac zabaw.

(Dowód: akta kontroli str. 84 - 86)

W badanym okresie wydano 268 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, z tego 106 decyzji w 2013 r., 104 w 2014 r. oraz 53 w I półroczu 2015 r. Negatywnych decyzji wydano łącznie 5, z tego 4 w 2014 r. i jedną w I półroczu 2015 r. Spośród ww. 268 decyzji 40 dotyczyło pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z których po 17 wydano w 2013 r. i 2014 r. oraz 4 w I półroczu 2015 r. W 2014 r. wydano również dwie decyzje negatywne, w które w sposób szczegółowy przedstawione zostały w pkt 2.7. niniejszego wystąpienia).

(Dowód: akta kontroli str. 87 - 88)

2.2. W myśl art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 Prawa budowlanego Inspektorat w badanym okresie zobowiązany był do prowadzenia:

- ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2,
- ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Ewidencja decyzji prowadzona była w formie elektronicznej. Wprowadzano do niej m.in. dane adresowe inwestycji i jej rodzaj, numer pozwolenia oraz datę jego wydania, informacje dotyczące inwestora, datę zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych, dane dotyczące kierownika budowy, datę zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych, datę i numer decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była natomiast według wzoru ewidencji obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania, stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r.

Ustalone
nieprawidłowości

Badanie wpisów do tej ewidencji, dotyczące wszystkich 38 obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, dla których w badanym okresie wydane zostały decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wykazało, że popełnione w tej ewidencji błędy prostowano w sposób niezgodny z wymogami rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r. W czterech przypadkach poprawki polegały na dokonaniu nowego wpisu na pierwszym, błędnym, przez co stawał się on nieczytelny, a w 13 – przy skreśleniu błędnego wpisu nie odnotowano daty poprawki, a podpis osoby jej dokonującej był nieczytelny. Zgodnie natomiast z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.

W sprawie tej inspektor ds. organizacyjno-administracyjnych Inspektoratu podała, że wynikało to z próby zachowania czytelności ewidencji, w której wielkość rubryk jest niewystarczająca, aby skreślić dany wpis, dokonać jego poprawki i opatrzyć ją datą i czytelnym podpisem. Podała również, że obecnie prostowanie błędów będzie dokonywane w sposób zgodny z rozporządzeniem.

(Dowód: akta kontroli str. 89 - 106)

2.3. W okresie objętym kontrolą, wydanie wszystkich 38 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w każdym przypadku następowało po dostarczeniu przez inwestora całości wymaganej dokumentacji i polegało na następujących czynnościach:

- Wyniki sprawdzenia przedkładanych wniosków w zakresie ich poprawności i kompletności pracownik sekretariatu dokumentował pod wykazem załączników adnotacją o treści „Dokumenty zgodne z wykazem”.
- W załączniku do wniosku wymienione były załączone dokumenty wymagane art. 57 Prawa budowlanego. W przypadku ich niekompletności inwestor wzywany był do ich uzupełnienia. Dotyczyło to budynków przy ulicy:
 - Pstrowskiego 2 – uzupełniono dokumentację o decyzje Urzędu Dozoru Technicznego (dalej „UDT”) z 5.12.2013 r. dopuszczające do eksploatacji urządzenia dźwigowe,
 - Piłsudskiego 52 – w dniu 29.11.2013 r. sporządzono notatkę służbową, w której potwierdzono uzupełnienie dokumentacji o świadectwo charakterystyki energetycznej, protokół odbioru instalacji kanalizacyjnej i wodociągowej, protokół odbioru kanalizacji deszczowej (w załączniku do zawiadomienia ww. dokumenty były wykazane),
 - Poziomkowa 1B – postanowieniem z 5.06.2014 r. wezwano inwestora do uzupełnienia dokumentacji o decyzje UDT dopuszczające do użytkowania kotły gazowe. W dniu 10.06.2014 uzupełniono wymagane dokumenty.
- Zwrot części dokumentacji dołączonej do wniosku w związku z postanowieniami art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego (oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń, inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza) potwierdzany był na egzemplarzu decyzji

o pozwoleniu na użytkowanie pozostającym w aktach sprawy adnotacją o treści „Otrzymałem wraz z protokołami, dziennikami/dziennikiem budowy” oraz czytelnym podpisem.

- W uzasadnieniu każdej decyzji podane było jakie dokumenty inwestor załączał do wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę, w tym m.in. dokumenty podlegające zwrotowi po zakończeniu postępowania.
- Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie wydane zostały po przedłożeniu przez inwestorów pełnej dokumentacji wymaganej art. 57 ust. 1 – 3 Prawa budowlanego (m.in. dzienniki budowy, oświadczenia kierownika budowy, protokoły badań i sprawdzeń, protokoły odbioru przyłączy, oświadczenia inwestora o braku sprzeciwu ze strony organów straży pożarnej oraz sanepidu na przystąpienie do użytkowania budynków).

(Dowód: akta kontroli str. 107 - 146)

2.4. Wszystkie 38 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, które wydane zostały w okresie objętym kontrolą poprzedzone zostały, zgodnie z art. 59a ust. 1 Prawa budowlanego, obowiązkową kontrolą budowy, na zasadach określonych w art. 59a ust. 2, art. 59c i 59d Prawa budowlanego. Analiza dokumentacji związanej z tymi kontrolami wykazała m.in., że:

- po otrzymaniu wezwania od inwestora Inspektorat, w terminie do 7 dni zawiadamiał inwestora o terminie kontroli obowiązkowej. We wszystkich 38 przypadkach kontrolę tę przeprowadzano przed upływem 21 dni od dnia otrzymania wezwania od inwestora,
- przeprowadzenie kontroli dokumentowano protokołem, który sporządzano według wzoru stanowiącego załącznik do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu kontroli obowiązkowej⁶, na tej podstawie dokonywano sprawdzenia spełnienia warunków wymaganych do uzyskania pozwolenia, określonych w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego,
- wszystkie kontrole obowiązkowe przeprowadził pracownik Inspektoratu zatrudniony na stanowisku inspektora nadzoru, który posiadał wymagane upoważnienie oraz uprawnienia budowlane (konstrukcyjno-budowlane, upr. bud. nr 128/78/OL z dnia 12.11.1978 r.),
- we wszystkich kontrolach uczestniczył uprawniony przedstawiciel inwestora,
- kontrole nie wykazały przypadku przystąpienia do użytkowania budynku wielorodzinnego przed uzyskaniem pozwolenia na jego użytkowanie,
- protokół kontroli sporządzano w trzech egzemplarzach, z których jeden otrzymywał inwestor, drugi przesyłano do Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej WINB), a trzeci pozostawał w aktach danej sprawy w Inspektoracie,
- na egzemplarzu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie pozostającym w aktach sprawy, przedstawiciel inwestora potwierdzał jej odbiór własnoręczną adnotacją o treści „Kwituję lub odebrałem decyzję oraz protokoły”, co potwierdzone było czytelnym podpisem (w przypadku dokumentacji dotyczącej pozwolenia na użytkowanie budynku przy ul. Bałtyckiej 9 była pieczęć przedstawiciela inwestora o treści „Otrzymałem zwrot dokumentów wymienionych w art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego”).

(Dowód: akta kontroli str. 147 - 155)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadku przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego przed uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie, również w ramach obowiązkowych kontroli nieprawidłowości w zakresie wskazanym w art. 59a ust. 2 ustawy nie wystąpiły.

(Dowód: akta kontroli str. 147)

2.6. W badanym okresie średni czas załatwiania wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wynosił 10,5 dnia, z czego w 2013 r. 10,6 dnia, w 2014 r. 11,2 dnia oraz w 2015 r. 7,2 dnia. Natomiast w dwóch przypadkach rzeczywisty czas trwania postępowania od złożenia wniosku do wydania decyzji był krótszy, ze względu na okresy, których nie zalicza się do czasu trwania

⁶ Dz. U. z 2003 r. Nr 132, poz. 1231.

postępowania (np. inwestor został wezwany do uzupełnienia dokumentacji). Dotyczyło to poniższych postępowań:

- W dniu 20.12.2013 r. inwestor złożył wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku wielorodzinnego przy ul. Kościuszki 92, następnie w dniu 31.12.2013 r. Inspektorat wezwał wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku, którego dokonano w dniu 13.01.2014 r. Kontrolę obowiązkową przeprowadzono 14.01.2014 r., a w dniu 15.01.2014 r. wydano pozwolenie na użytkowanie. Po wyłączeniu 12 dni na uzupełnianie wniosku, rzeczywisty czas trwania postępowania wyniósł 14 dni.
- W przypadku inwestora, który w dniu 28.07.2014 r. złożył wniosek o wydanie pozwolenia na użytkowanie budynku wielorodzinnego przy ul. Pimpickiego 10, stosowna decyzja została wydana w dniu 29.10.2014 r. Z 93 dni od złożenia wniosku do wydania decyzji, nie zaliczono do czasu trwania postępowania 42 dni, gdyż inwestor uzupełniał wniosek, a po wydaniu decyzji odmownej złożył odwołanie; po uchyleniu decyzji PINB i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, inwestor został zobowiązany do uzupełnienia wniosku. Na prośbę inwestora wydłużony był czas na uzupełnienie wniosku. Po uwzględnieniu dni, które upłynęły w związku z powyższymi przerwami, rzeczywisty czas trwania postępowania wyniósł 51 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 156 - 167)

2.7. W badanym okresie, inwestorzy wnieśli dwa odwołania od negatywnych decyzji w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie oraz jedno zażalenie na postanowienie wydane w toku postępowania. Wniesiono je w 2014 r., przy czym jedno z nich dotyczyło postępowania z 2013 r., a dwa – z 2014 r. (dotyczyły tego samego obiektu).

Były to następujące postępowania:

- W dniu 15.07.2014 r. Inwestor wystąpił o zmianę decyzji PINB z 18.11.2013 r. w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku wielorodzinnego przy ul. Pimpickiego 8, poprzez przedłużenie terminu wykonania robót budowlanych, które był zobowiązany wykonać do dnia 15.08.2014 r. Roboty te miały polegać na wykonaniu drogi wraz z chodnikami, zatokami parkingowymi i zjazdami do garaży podziemnych oraz pozostałe zagospodarowanie terenu objętego projektem budowlanym. PINB decyzją z 11.08.2014 r. odmówił zmiany pierwotnej decyzji. Na to orzeczenie inwestor, w terminie ustawowym, wniósł odwołanie. W dniu 25.09.2014 r. inwestor uzupełnił odwołanie o uchylenie zaskarżonej decyzji, w związku z decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 11.09.2014 r. zmieniającą pierwotne pozwolenie na budowę, przez zatwierdzenie zamiennego projektu budowlanego w zakresie wyłączenia z przedsięwzięcia budowlanego infrastruktury drogowej. Organ II instancji uchylił zaskarżoną decyzję w całości i zmienił decyzję PINB w zakresie wyłączenia warunku wykonania do dnia 15.08.2014 r. robót budowlanych związanych z wykonaniem drogi wraz z chodnikami, zatokami parkingowymi do garaży podziemnych oraz pozostałe zagospodarowanie terenu objętego projektem budowlanym.
- Decyzją z 16.06.2014 r. PINB odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Pimpickiego 10. W uzasadnieniu decyzji m.in. podano, że brak drogi dojazdowej uniemożliwia wydanie pozwolenia. Inwestor w ustawowym terminie wniósł odwołanie, podnosząc m.in., iż usunięte zostały uchybienia wskazane w decyzji PINB. Następnie złożył wniosek o cofnięcie odwołania od decyzji organu I instancji, na co organ II instancji decyzją z 25.07.2014 r. umorzył postępowanie odwoławcze.
- Decyzją z 02.09.2014 r. PINB odmówił udzielenia pozwolenia na użytkowanie budynku przy ul. Pimpickiego 10 uzasadniając m.in., że brak drogi dojazdowej nie zapewnia bezpiecznego dostępu i użytkowania budynku. Organ II instancji uchylił zaskarżoną decyzję w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Podstawą decyzji organu II instancji była zmiana stanu faktycznego i prawnego sprawy, która nastąpiła po wydaniu ww. decyzji przez PINB, gdyż omawianego budynku dotyczyła również decyzja Wojewody z 11.09.2014 r.

(Dowód: akta kontroli str. 168 - 180)

2.8. Na 38 wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, 13 (34,2%) wydano zobowiązując jednocześnie inwestora do wykonania określonych robót budowlanych w oznaczonym terminie. I tak, w przypadku:

- dwóch decyzji dotyczących budynków przy ulicy Pimpickiego 10 i Sikorskiego – termin prac do wykonania ustalony został do 31.12.2015 r.,
- ośmiu decyzji (budynki przy ul. Jarocka, H. Sawickiej 21, Szewczenki 5, Grunwaldzka 4a, M. Zientary-Malewskiej 55A, Jagiellońska 26, Poziomkowa 1B, Knosały 7b) inwestorzy po upływie wyznaczonego terminu poinformowali Inspektorat o wykonaniu robót budowlanych, które były do wykonania,
- trzech decyzji (budynki przy ul. Pimpickiego 8, Piotrowskiego 2, 1-ego Maja 5a) w aktach spraw brak było potwierdzenia wykonania robót, pomimo upływu terminu ich wykonania. Odnosnie ww. trzech budynków Powiatowy Inspektor podał, że w sprawie wykonania stałej drogi dojazdowej do budynku przy ul. Pimpickiego 8 (po odwołaniach inwestora) obowiązek wykonania tej drogi stał po stronie Urzędu Miasta. Dokończenie drogi wewnątrzsiedlowej przy ul. Piotrowskiego 2 nie zostało dotychczas zgłoszone, zaś o udzielenie informacji w tej sprawie wystąpiono w trakcie niniejszej kontroli. W sprawie budynku przy ul. 1-ego Maja 5a, o podniesieniu wysokości balustrad inwestor poinformował w piśmie z 20.03.2014 r., w którym występował o pozwolenie na użytkowanie innej części inwestycji i fakt ten nie został odnotowany w aktach omawianego budynku.

Pismem z dnia 18.08.2015 r. Urząd Miasta Olsztyna poinformował Inspektorat o zakończeniu budowy drogi dojazdowej przy ul. Pimpickiego 8, zaś w dniu 24.08.2015 r. Inwestor budynku przy Piotrowskiego 2 poinformował Inspektorat, że wszystkie roboty zostały wykonane w terminie do 31.12.2014 r., a zgłoszenie zakończenia budowy zostało wcześniej przeoczone z uwagi na zmiany personalne w przedsiębiorstwie.

(Dowód: akta kontroli str. 181 - 218)

2.9. Wydane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie Inspektorat przekazywał, za potwierdzeniem odbioru, organowi administracji architektoniczno-budowlanej, tj. do Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Olsztyna, w terminie od 1 do 29 dni. W terminie do 14 dni przekazano 28 decyzji, a w terminie od 14 do 29 dni – 10 decyzji.

Według Powiatowego Inspektora przekazywanie decyzji w terminie powyżej 14 dni od jej wydania spowodowane było niedostatecznie zabezpieczonym budżetem i szukaniem oszczędności. Korespondencję kierowaną do Urzędu Miasta Olsztyna, która nie miała określonego co do dnia wysyłki terminu przekazuje osobiście pracownik Inspektoratu do kancelarii Urzędu. W związku z powyższym korespondencja ta jest przekazywana przy okazji wizyt w Urzędzie Miasta. Wobec powyższego zdarzały się przypadki przekazywania niektórych dokumentów w terminie od 15 do 29 dni, co nie spowodowało zwłoki oraz nie naruszało ustawy Prawo Budowlane.

(Dowód: akta kontroli str. 148 – 150, 380-381)

2.10. Ocena zgodności wykonania z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę wybranych obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dokonana została przez powołanego biegłego z zakresu budownictwa. Przedmiotem badania były trzy budynki zlokalizowane przy: ul. Piłsudskiego 52 (decyzja o pozwoleniu na użytkowanie z 5.12.2013 r.), ul. Pimpickiego 10 (pozwolenie z 21.10.2014 r.), ul. Doranta 24 (pozwolenie z 13.04.2015 r.). W przypadku każdego z tych budynków, jak podał biegły w części końcowej swojej opinii, przeprowadzone oględziny oraz porównanie stanu istniejącego z dokumentacją techniczną potwierdziły poprawność wykonania obiektu, zakończenie wszystkich prac budowlanych i zasadność wydania pozwolenia na użytkowanie.

(Dowód: akta kontroli str. 352 - 368)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzenia nieprawidłowości, działalność Inspektoratu w zbadanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

3.1. Opracowywane w Inspektoracie plany kontroli obiektów budowlanych na dany rok kalendarzowy podzielone były na okresy kwartalne. W planach tych wyszczególniano rodzaje obiektów, bez wskazania ich adresu bądź innych danych charakteryzujących je. Nie wskazywano także osób wyznaczonych do przeprowadzenia kontroli. I tak, np. w planie na I kwartał 2014 r. ujęto m.in.:

- 10 rodzajów obiektów, przy podaniu, że kontrolowane będą obiekty w użytkowaniu w liczbie 60 szt., w tym budynki wielkopowierzchniowe (40 szt.), budynki szkolne i przedszkolne (20 szt.),
- w ostatniej pozycji rodzajowej - obiekty w budowie (10 szt.). Pozycję tę powtarzano w identyczny sposób w II i III kwartale planów kontroli na 2014 r.,

W sprawie tej Powiatowy Inspektor wyjaśnił m.in., że z powodu niewystarczającej obsady kadrowej przed przewidywaną datą kontroli typowane są obiekty, które należałoby skontrolować najpilniej oraz przydzielane pracownikom Inspektoratu, z uwzględnieniem ich obciążenia innymi obowiązkami w danym okresie.

(Dowód: akta kontroli str. 28 – 31, 269 - 280)

3.2. W badanym okresie, Inspektorat nie przeprowadzał kontroli zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, a także w zakresie zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Analiza dokumentacji wszystkich 38 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wykazała, że działania w tym zakresie (art. 81 ust. 1 pkt 1 ppkt a oraz c Prawa budowlanego), realizowane były w przypadkach prowadzenia postępowań naprawczych, prowadzonych na podstawie art. 48, 49, 49b, 50 i 51 Prawa budowlanego.

(Dowód: akta kontroli str. 246-268)

3.3. W latach 2013 – 2015 (I półrocze) w rocznych planach kontroli Inspektoratu nie ujmowano kontroli dotyczących przebiegu budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W okresie tym przeprowadzono jedną kontrolę doraźną, na podstawie skargi wniesionej przez Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Olsztynie i dotyczącej budowy kompleksu budynków przy ul. Kościuszki 92. Kontrola PINB potwierdziła sygnalizowane przez wnoszącego skargę nieprawidłowości w przebudowie kanału sanitarnego. Po jej usunięciu inwestor poinformował PINB o zakończeniu przebudowy kanalizacji sanitarnej zgodnie z projektem.

(Dowód: akta kontroli str. 269-288)

3.4. W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor wydał ogółem 19 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych (odpowiednio: 7 w 2013 r., 5 w 2014 r. i 7 w I półroczu br.), w tym jedno postanowienie dotyczące budownictwa wielorodzinnego. Do wydanego postanowienia o wstrzymaniu robót przy budowie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego inwestor nie wniósł zażalenia.

W wyniku czynności kontrolnych Powiatowy Inspektor wystąpił z dwoma wnioskami o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej (w 2014 r.) oraz skierował do prokuratury 10 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa (3 w 2013 r., 4 w 2014 r. i 3 w I półroczu br.). Żaden z tych wniosków nie dotyczył obiektów budownictwa wielorodzinnego.

(Dowód: akta kontroli str. 7 – 20, 283 - 284)

3.5. Nadzór wewnętrzny nad realizacją zadań Inspektoratu sprawowany był przez Powiatowego Inspektora bezpośrednio w stałym kontakcie z podległymi mu sześcioma pracownikami. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, przynależną mu kontrolę funkcjonalną sprawował poprzez organizację pracy Inspektoratu i zlecenie wykonania określonych czynności podległym pracownikom.

(Dowód: akta kontroli str. 246-258)

3.6. Inspektorat reagował na pisma osób fizycznych i innych podmiotów zawierające skargi i wnioski oraz zlecenia WINB zobowiązujące do przeprowadzenia kontroli. W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło 601 skarg i wniosków, z czego rozpatrzono 293.

W Inspektoracie nie prowadzono jednego „Rejestru skarg i wniosków”. Wpływające do Inspektoratu skargi dekretowane były i ujmowane w czterech rodzajach ewidencji, tj.:

- w trzech wykazach spraw dotyczących stanu technicznego obiektów (sygnatura 7353), samowoli budowlanych (7355) i obiektów w użytkowaniu (7358),
- tzw. „rejestru skarg”, w którym ewidencjonowano skargi na pracowników Inspektoratu, nadając im sygnaturę 056.

Ustalone
nieprawidłowości

Analiza danych dotyczących skarg i wniosków, które wpłynęły do Inspektoratu w 2014 r. i ujęte zostały w ww. ewidencjach wykazała m.in., że rejestrowano je i przechowywano w sposób, który nie ułatwiał kontroli ich przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, do czego zobowiązywał art. 254 Kpa. I tak, np. w ewidencji o sygnaturze:

- 056 „Rejestr skarg”, w której odnotowano 8 spraw, nie ujmowano danych o dacie wpływu skarg, jak również podstawy prawnej i daty ostatecznego rozstrzygnięcia lub odpowiedzi udzielonej skarżącemu,
- 7355 „Samowole budowlane” – w przypadku 32 (48,5%) spośród 66 ujętych w niej spraw nie odnotowano daty udzielenia skarżącemu odpowiedzi, a w 9 przypadkach nie wpisano również m.in.: daty wpływu korespondencji i stanowiska Inspektoratu,
- 7358 „Obiekty w użytkowaniu” (odnotowano w niej 140 pozycji), w przypadku 45 spraw (spośród 90 poddanych analizie) nie odnotowano daty udzielenia skarżącemu odpowiedzi.

Prowadzenie ewidencji skarg i wniosków w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 254 Kpa, było także przedmiotem wystąpienia pokontrolnego WINB z 30.04.2014 r., na które Powiatowy Inspektor odpowiedział pismem z 05.06.2014⁷ r. Poinformował w nim m.in., że zlecono pracownikom PINB opracowanie nowej formy rejestru skarg i wniosków, zobligowano pracowników odpowiedzialnych za prowadzenie skarg i wniosków do ich załatwiania zgodnie z przepisami Kpa oraz do niezwłocznego załatwienia zaległych spraw.

Wyjaśniając przyczyny udzielenia nierzetelnej informacji do WINB oraz braku uregulowania powyższych zadań do czasu obecnej kontroli NIK Powiatowy Inspektor podał m.in.:

- Realizację zaleceń pokontrolnych WINB dotyczących przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zleciłem pracownikom PINB w formie ustnej. Nie wskazałem konkretnej osoby odpowiedzialnej za opracowanie nowej formy rejestru skarg i wniosków. Powyższe podyktowane było przekonaniem, iż praktyka związana z przyjmowaniem skarg przez sekretariat oraz rozwiązania wypracowane przez osoby załatwiające skargi i wnioski przełoży się na praktyczne rozwiązania w nowej wersji rejestru.
- Nie wprowadziłem nowej organizacji rejestrowania skarg i wniosków wraz z ułatwieniem kontroli przebiegu i terminów ich załatwienia (art. 254 kpa) do czasu obecnej kontroli gdyż nie powstały nowe rozwiązania w tym zakresie. W/w rozwiązania zostały wprowadzone w PINB dla m Olsztyna w dniu 21.08.2015r. wraz z podpisaniem zarządzenia nr 1/2015 z dnia 21 sierpnia 2015r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m Olsztyna.

(Dowód: akta kontroli str. 28-31, 283-292, 310-327)

3.7. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie przeprowadzono dwie kontrole zewnętrzne, jednak żadna z nich nie dotyczyła problematyki związanej z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów budownictwa wielorodzinnego.

(Dowód: akta kontroli str. 293)

⁷ Zapisy w księdze korespondencyjnej PINB nie były prowadzone na bieżąco (np.: wystąpienie pokontrolne WINB odnotowano pod poz. 1003 w dniu 05.05.2014 r., natomiast następne 83 pozycje do nr 1086 mają datę wpływu korespondencji od 28 do 29 kwietnia 2014 r.). Ponadto odpowiedź na wystąpienie pokontrolne do WINB pismem znak PINB 911-1/2014 z dnia 05.06.2014 r. wysłano za pokwitowaniem odbioru o dwa dni wcześniej niż podano datę jego sporządzenia, tj. w dniu 03.06.2014 r. Odbiór pisma pokwitowano w dniu 04.05.2014 r., tj. o 1 dzień wcześniej niż data jego sporządzenia.

3.8. W badanym okresie problematyka objęta niniejszą kontrolą nie była przedmiotem wcześniejszych kontroli NIK.

(Dowód: akta kontroli str. 293)

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸, wnosi o:

1. Dokonywanie korekt w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa w sposób zgodny z wymogami rozporządzenia z 23 czerwca 2003 r.
2. Prowadzenie ewidencji skarg i wniosków w sposób spełniających wymogi art. 254 Kpa.
3. Zaktualizowanie wewnętrznych dokumentów organizacyjnych Inspektoratu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, dnia 5 października 2015 r.

Delegatura w Olsztynie

Kontroler

Stanisław Bubiński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.