



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA –410.014.02.2015

P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

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 Warszawie
Kontrolerzy	1. Janusz Zakrzewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 96210 z dnia 12 sierpnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-2)</p> 2. Wojciech Stępień, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 97256 z dnia 25 sierpnia 2015 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 3-4)</p>
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy, 02-366 Warszawa, ul. Bitwy Warszawskiej 1920 r. nr 11.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Kłosowski, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy ¹ . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy rzetelnie i terminowo realizował zadania nałożone ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ w zakresie prowadzonych postępowań i wydanych na ich podstawie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Zatrudnieni w Inspektoracie pracownicy prowadzący przedmiotowe postępowania jak i sprawujący nadzór i kontrolę nad procesem budowlanym, posiadali właściwe przygotowanie zawodowe oraz wymagane uprawnienia.

Ewidencje: wydawanych decyzji, rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz skarg i wniosków prowadzone były na bieżąco i według zasad określonych przepisami.

Wpływające do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy skargi i wnioski załatwiane były prawidłowo, w terminach określonych w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.⁴

¹ Dalej także: Inspektor.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą⁵ organizację i zasady działania Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy⁶ oraz zakresy spraw załatwianych przez jego poszczególne komórki organizacyjne⁷ określał regulamin organizacyjny PINB ustalony przez Inspektora⁸.

Zadania związane z prawidłowością prowadzenia robót budowlanych, oddawaniem do użytkowania obiektów budowlanych, ich utrzymaniem (w tym: realizacją ustawowych obowiązków przez właścicieli i zarządców, stanem technicznym obiektów budowlanych, ich opróżnianiem i rozbiórką) oraz sprawowaniem nadzoru i przeprowadzaniem kontroli, w sprawach określonych ustawą Prawo budowlane, realizowały cztery Oddziały Terenowe Inspektoratu, każdy w zakresie swojej właściwości terytorialnej. Przyjmowanie oraz koordynacja rozpatrywania skarg i wniosków jak i prowadzenie ich rejestrów należało do kompetencji Oddziału Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 5-40)

Przeciętne zatrudnienie w PINB w etatach wynosiło:

- w 2013 r. – ogółem 57,74 etatów, w tym na stanowiskach merytorycznych 44,25,
- w 2014 r. – ogółem 56,47 etatów, w tym na stanowiskach merytorycznych 46,00,
- w I półroczu 2015 r. – ogółem 56,77 etatów, w tym na stanowiskach merytorycznych 46,00.

W badanym okresie Inspektorat zatrudniał od 59 (2013 r.) do 61 pracowników (2014-I połowa 2015) z czego od 45 (2013 r.) do 47 (2014-I połowa 2015 r.) na stanowiskach merytorycznych. Wykształcenie wyższe (techniczne, prawnicze, administracyjne i inne) posiadało 35 pracowników merytorycznych w 2013 r., 38 w 2014 r. i 37 w I połowie 2015 r. Pozostali pracownicy merytoryczni posiadali wykształcenie średnie, w tym techniczne. Uprawnieniami budowlanymi legitymowało się od 21 (2013 r.) do 23 (2014-I połowa 2015) pracowników.

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło ogółem 15 744 spraw, wydane zostały 10 383 decyzje i 6 407 postanowień. Przeprowadzono 16 673 inspekcji i kontroli.

Średnie obciążenie pracowników merytorycznych sprawami, jakie w badanym okresie wpłynęły do PINB, wynosiło: 129,7 spraw w 2013 r. (wpłynęło 5 836 spraw), 120,1 spraw w 2014 r. (wpłynęło 5 646 spraw) i 90,7 w I połowie 2015 r. (wpłynęły 4 262 sprawy).

W 2013 roku 21 inspektorów z uprawnieniami budowlanymi⁹ przeprowadziło 6 650 inspekcji i kontroli (średnio 316,6 na inspektora); w 2014 roku 21 inspektorów z uprawnieniami budowlanymi przeprowadziło 6 502 inspekcji i kontroli (średnio 282,7 na inspektora); a w I półroczu 2015 roku 23 inspektorów z uprawnieniami budowlanymi przeprowadziło 3 521 inspekcji i kontroli (średnio 153,1 na inspektora).

⁵ 2013-2015 (I półrocze) z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, o ile miały istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia czynności kontrolnych.

⁶ Dalej także: PINB lub Inspektorat.

⁷ Oddziały i samodzielne stanowiska.

⁸ Zarządzeniem nr 2/2009 z dnia 16 marca 2009 r., zmienionym zarządzeniem nr 05/2014 z dnia 31 lipca 2014 r.

⁹ W tym konstrukcyjno-budowlanymi do projektowania i kierowania robotami budowlanymi, architektonicznymi do projektowania, instalacyjnymi do projektowania, i innymi.

W szkoleniach z zakresu przepisów prawa budowlanego oraz przepisów wykonawczych, orzecznictwa, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego i przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, uczestniczyło w 2013 r. – 7, w 2014 r. – 3, a w I półroczu 2015 r. – 19 pracowników.

(dowód: akta kontroli str.41-44)

W strukturze organizacyjnej Inspektoratu nie wyodrębniono stanowiska do spraw obsługi prawnej.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że z uwagi na ciągły niedobór środków finansowych przeznaczonych na fundusz wynagrodzeń nie zdecydował się na zatrudnienie radcy prawnego na etat. W szczególnie trudnych i skomplikowanych sprawach zatrudniany jest, na umowę zlecenia, adwokat, który ma za zadanie doradzać i udzielać konsultacji, pisać opinie prawne, pisma procesowe i skargi kasacyjne.¹⁰

(dowód: akta kontroli str.47-48)

Zatrudnienie w Inspektoracie uzależnione było od limitu środków finansowych ujętych w planie finansowym na dany rok obrotowy. Plan finansowy Inspektoratu zakładał wydatki w kwocie: 5 788,4 tys. zł w roku 2013 (z czego 4 574,6 tys. zł to środki Wojewody), 5 180 tys. zł w roku 2014 (z czego 4 376,2 tys. zł to środki Wojewody) oraz 4 846,2 tys. zł w 2015 r. (z czego 3 883 tys. zł to środki Wojewody). Inspektorat wydatkował w latach 2013 i 2014 odpowiednio: 6 292,8 tys. zł i 6 815,9 tys. zł. Przewidywane wykonanie wydatków w 2015 r. to 6 777 tys. zł.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy wyjaśnił, m.in. że budżet Inspektoratu (w wysokości 6 800 tys. zł na 2015 r.) pozwala mu funkcjonować w istniejącym kształcie i strukturze. Aby właściwie i bez zbędnej zwłoki wykonywać zadania przy aktualnym obciążeniu pracowników, niezbędne byłoby zwiększenie liczby etatów do 70, w tym o 5 etatów na stanowisku inspektora nadzoru. Trudna sytuacja finansowa oraz niedobór etatów znana jest Mazowieckiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, Wojewodzie Mazowieckiemu oraz Zarządowi m.st. Warszawy, gdyż każdego roku do tych organów Inspektorat zwraca się z prośbą o zwiększenie budżetu. Fundusz wynagrodzeń stanowi 75% budżetu Inspektoratu. Aby zmieścić się w budżecie planowanym (bez środków z budżetu m.st. Warszawy), należałoby zwolnić ok.1/3 pracowników, co przy istniejącej liczbie zadań do realizacji spowodowałoby całkowitą destabilizację Inspektoratu. Tylko dzięki pomocy finansowej Prezydenta m.st. Warszawy Inspektorat może funkcjonować w istniejącym kształcie i przy obecnym poziomie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 41, 47-48)

Ustalono, że członkowie korpusu służby cywilnej, do którego należą pracownicy Inspektoratu, złożyli oświadczenia o niewykonywaniu dodatkowych zajęć na rzecz innego pracodawcy, które pozostawałyby w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami, czy też, mogłyby wywołać podejrzenie o stronnictwo lub interesowność. Zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹¹ czterech pracowników wystąpiło i otrzymało zgodę na wykonywanie dodatkowych zajęć.

(dowód: akta kontroli str.45-46, 49-53)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że wyrażenie zgody na wykonywanie przez czterech pracowników Inspektoratu

¹⁰ Adwokat wynagradzany jest z bezosobowego funduszu wynagrodzeń.

¹¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1111 ze zm.

dotodkowej działalności na obszarze poza właściwością działania PINB, nie powodowało konfliktu interesów.

(dowód: akta kontroli str.48)

Stwierdzono, że przy załatwianiu spraw objętych kontrolą stosowano zasadę „podwójnych oczu”, która polegała na tym, iż przygotowywane przez pracowników projekty pism, decyzji i postanowień, przed ich podpisaniem przez Inspektora, uzyskiwały akceptację kierownika nadzorującego oddział.

(dowód: akta kontroli str.61-226)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena
częstkowa

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Inspektoratu wpłynęło ogółem 2 075 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w tym 409 wniosków dotyczących obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Z ww. 409 wniosków rozpatrzono 402 wnioski, z czego 389 pozytywnie, a 13 negatywnie. Pięć wniosków pozostawiono bez rozpoznania, a dwa, do dnia zakończenia czynności kontrolnych¹² nie zostały rozpatrzone. W kontrolowanym okresie Inspektorat wydał ogółem 5 677 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w tym 666 decyzji dotyczących obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Spośród 666 ww. decyzji 629 było pozytywnych, 16 negatywnych i 21 innych.

(dowód: akta kontroli str.57-60)

Stwierdzono, że ewidencje: wydawanych decyzji oraz rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych były prowadzone przez Inspektorat na bieżąco oraz według zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.¹³ Data zgłoszenia rozpoczęcia budowy oraz data wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a także inne dane, które wpisane były do ewidencji, w przypadku zbadanych 15 postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, były zgodne z dokumentacją źródłową.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 317)

Na podstawie analizy dokumentacji wybranych 15 postępowań¹⁴ i wydanych na ich podstawie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą stwierdzono, że:

1. Wymienione wyżej decyzje zostały wydane przez Inspektora, po złożeniu przez inwestorów wniosków wraz z wymaganą dokumentacją, wyszczególnioną w art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane.

Badając poszczególne sprawy ustalono, że:

- dokumentowano czynności związane ze sprawdzeniem poprawności i kompletności wymaganych dokumentów,
- istniała możliwość identyfikacji osoby prowadzącej daną sprawę,
- dokumentowano fakt zwrotu dokumentów inwestorowi (w związku z art. 57 ust. 8 ustawy) po zakończeniu postępowania,

¹² Tj. do dnia 25 września 2015 r.

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 1130 ze zm.

¹⁴ Do badania wybrano losowo po pięć postępowań z: 2013 r., 2014 r. i 2015 r. (I półrocze)

- w przypadku stwierdzenia braku wymaganych dokumentów wzywano inwestora do ich uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 61-226, 233-249)

2. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, na podstawie art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane oraz na zasadach określonych w art. 59a ust. 2 i art. 59c i 59d tej ustawy inspektorzy terenowi PINB (posiadający wymagane uprawnienia i upoważnienia wymienione w art. 59e) przeprowadzali obowiązkowe kontrole w celu stwierdzenia zgodności wybudowanego obiektu z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Dokumentacja z przeprowadzonych kontroli wskazuje, że:

- wybudowane obiekty były wzniesione zgodnie z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym,
- zastosowane materiały, wyroby budowlane, istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego odpowiadały normom dopuszczonym do stosowania w budownictwie,
- inwestorzy wywiązali się z nałożonych w pozwoleniu na budowę obowiązków (np.: rozbiórki tymczasowych obiektów, uporządkowania terenu itp.).

Kontrole obowiązkowe inspektorzy PINB przeprowadzali w uzgodnieniu z inwestorami, stosownie do art. 59c ustawy Prawo budowlane, przed upływem 21 dni od doręczenia wezwania inwestora. O terminie obowiązkowej kontroli PINB zawiadamiał inwestorów w terminie nieprzekraczającym 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

(dowód: akta kontroli str.60-226, 233-249)

W wybranej do badania próbie nie zostały stwierdzone nieprawidłowości skutkujące naliczeniem kar.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, w trakcie przeprowadzonych kontroli obowiązkowych w całym okresie objętym kontrolą (zgodnie z art. 57 ust. 7, art. 59a ust. 2, art. 59f i art. 59g ustawy Prawo budowlane) Inspektorat naliczył i wymierzył kary administracyjne, w tym:

- w 2013 r. – 30 postanowień, na kwotę 426,0 tys. zł;
- w 2014 r. – 28 postanowień, na kwotę 1 087,0 tys. zł;
- w 2015 r. (I półrocze) – 13 postanowień, na kwotę 207,0 tys. zł.

Wysokość wszystkich orzeczonych przez Inspektorat opłat legalizacyjnych wyniosła 3 132,5 tys. zł, kar administracyjnych 1 722,0 tys. zł, grzywnien 4 292,6 tys. zł oraz mandatów 123,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str.286-297)

Inspektorat wywiązywał się z obowiązku terminowego wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Spośród wydanych, w okresie objętym kontrolą, 666 decyzji, nie stwierdzono przekroczenia terminów określonych w art. 35 § 3 kpa, zgodnie z którym załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania.

Szczegółowa analiza kolejnych 15 postępowań zakończonych wydaniem pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, o najdłuższym czasie postępowania (od 34 do 207 dni¹⁵) wykazała, że w 7 przypadkach, po odliczeniu

¹⁵ Liczonych od daty złożenia wniosku do daty wydania decyzji.

czasu, którego nie wlicza się do czasu trwania postępowania¹⁶ (inwestorzy zostali wezwani do uzupełnienia braków w dokumentacji) został zachowany miesięczny termin załatwienia sprawy.

Natomiast w 8 przypadkach termin miesięczny został przekroczony i po odliczeniu czasu, którego nie wlicza się do czasu trwania postępowania (miało miejsce zawieszenie postępowania), trwało ono od 33 do 54 dni i nie przekraczało dwumiesięcznego terminu do załatwienia sprawy, w przypadku sprawy szczególnie skomplikowanej, o której mowa w art. 35 kpa.

(dowód: akta kontroli str. 250-282)

W okresie objętym kontrolą inwestorzy wnieśli cztery odwołania od wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Organ II instancji zaskarżone decyzje utrzymał w mocy¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 284-285)

W zbadanych ogółem 42 postępowaniach¹⁸, z okresu objętego kontrolą, nie stwierdzono przypadku wydania przez Inspektora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego z jednoczesnym warunkiem wykonania określonych prac w oznaczonym terminie i poinformowania przez inwestora o wykonaniu tych robót (art. 59 ust. 4a ustawy Prawo budowlane).

(dowód: akta kontroli str.61-226,233-251, 298-299)

Decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, po ich uprawomocnieniu, były przez Inspektorat niezwłocznie przekazywane organom, o których mowa w art. 59 ust. 6 i art. 84 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, w tym organowi, który wydał decyzje o warunkach zabudowy lub zagospodarowania terenu.

(dowód: akta kontroli str. 61-226)

Wyniki badania przez biegłego w zakresie budownictwa (przedmiot badania to trzy wybrane postępowania, na podstawie których Inspektor wydał decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą) wskazują, że obiekty zostały wykonane zgodnie z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz obowiązującymi przepisami, w tym z zachowaniem terminów określonych w kpa.

(dowód: akta kontroli str. 227-249)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena
częstkowa

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

Analiza dokumentacji 15 postępowania, na podstawie których wydano decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budownictwa mieszkaniowego

Opis stanu
faktycznego

¹⁶ Zgodnie z § 5 art. 35 kpa do czasu trwania postępowania nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

¹⁷ W 2013 r. – 1, w 2014 r. – 2, w 2015 r. (I półrocze) – 1.

¹⁸ Na 42 postępowania składało się: 15 wybranych do zbadania poprawności postępowania poprzedzającego wydanie pozwolenia na użytkowanie, 15 wybranych do zbadania terminowości decyzji i 12 postępowania, w trakcie których złożone zostały pisma informujące Inspektorat o nieprawidłowościach (w ich wyniku Inspektorat przeprowadził kontrole).

wielorodzinnego¹⁹ oraz kolejnych 12 postępowań administracyjnych, w których przeprowadzono kontrolę budowy obiektów mieszkalnych wielorodzinnych na skutek wniesionych skarg stwierdzono, że PINB wywiązywał się z podstawowych obowiązków, określonych w art. 81 ustawy Prawo budowlane.

W trakcie kontroli obowiązkowych inspektorzy PINB w szczególności: dokonywali sprawdzenia zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej.

W stwierdzonych w dziewięciu przypadkach nieprawidłowości, kontrolujący wzywali do ich usunięcia lub zalegalizowania, po czym ponownie przeprowadzali kontrole sprawdzające realizację zaleceń. W dwóch przypadkach inwestor został ukarany mandatem, w czterech przypadkach na inwestora nałożono, w drodze postanowienia, karę finansową, a w dwóch przypadkach wydano postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych do czasu usunięcia nieprawidłowości²⁰. Wszystkie kary finansowe zostały uiszczone.

W objętym kontrolą okresie inspektorzy PINB nie stwierdzili popełnienia przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie czynów określonych w art. 95 ustawy Prawo budowlane i nie kierowali do właściwych organów samorządu zawodowego wniosków o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, na podstawie art. 97 ust. 1 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 61-226, 298-299)

Inspektorat w harmonogramach kontroli nie ujmował kontroli obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą jak też innych przypadków, gdy np.: pomimo upływu trzech lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, nie otrzymano zawiadomienia o rozpoczęciu budowy i gdy w trakcie prowadzenia budowy uchylona została decyzja o pozwoleniu na budowę.

Opracowywane w PINB harmonogramy kontroli Oddziałów Terenowych zawierały wyłącznie planowaną liczbę kontroli oraz ich kategorie (m.in. problemowe, na wniosek, np. Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, z inicjatywy PINB). W harmonogramach kontroli uwzględniano obiekty użytkowane przez zakłady opieki zdrowotnej, oświatę oraz inne obiekty budowlane.

W harmonogramach kontroli budów i obiektów na terenie m.st. Warszawy w latach 2013-I półrocze 2015 PINB zaplanował: w 2013 r. – 3391 kontroli, w 2014 r. – 4114 kontroli, w 2015 r. – 5665 kontroli, natomiast wykonał odpowiednio: 6502, 6378 i w I półroczu 2015 r. – 3292 kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 298- 300)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego²¹ dla m.st. Warszawy wyjaśnił m.in., że Inspektorat nie prowadzi oddzielnych rejestrów, na podstawie których, można określić liczbę kontroli budów obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (konieczne byłoby sprawdzenie wszystkich protokołów z kontroli przeprowadzonych przez Oddziały Terenowe PINB).

W latach 2013-2015 nie odnotowano przypadku uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę w trakcie trwania budowy. Zidentyfikowano jednakże 14 przypadków, w których w trakcie prowadzonej budowy uchylona została decyzja o pozwoleniu na

¹⁹ W których przeprowadzone zostały kontrole obowiązkowe na podstawie art. 59a ustawy Prawo budowlane.

²⁰ Ponadto w jednym przypadku odstąpiono od podjęcia działań naprawczych w związku ze stanowiskiem projektantów, iż stwierdzone odstępstwa od projektu budowlanego nie mają istotnego charakteru.

²¹ Z upoważnienia Inspektora Kierownik IV Oddziału Terenowego PINB dla m.st. Warszawy.

budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego w trybie art. 36a ust. 2 ustawy Prawo budowlane²². W każdym z tych przypadków PINB przeprowadził kontrolę.

(dowód: akta kontroli str.283, 310-312)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PINB do zadań Inspektora należało m.in. sprawowanie nadzoru nad kontrolą wewnętrzną w Inspektoracie oraz zatwierdzanie planów kontroli i podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu kontroli doraźnej. Ponadto zgodnie z Regulaminem organizacyjnym²³ Inspektor organizuje przynajmniej raz w roku kontrolę wewnętrzną. Za zorganizowanie i prawidłowe przeprowadzenie kontroli w odniesieniu do całokształtu działalności Inspektoratu odpowiada Inspektor, a kierownicy oddziałów, w odniesieniu do podległych im oddziałów.

W kontrolowanym okresie nie przeprowadzano w Inspektoracie żadnych kontroli wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 36,314)

W okresie objętym kontrolą PINB objęty został trzema kontrolami zewnętrznymi przeprowadzonymi przez: Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie, Główny Inspektorat Nadzoru Budowlanego oraz Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy.

Tematyki ww. kontroli nie dotyczyły problematyki objętej kontrolą NIK.

(dowód: akta kontroli str. 315-316)

W PINB dla m.st. Warszawy prowadzeniem rejestru skarg i wniosków zajmował się, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, Oddział Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej. Rejestr prowadzony był w formie elektronicznej i spełniał wymogi art. 254 Kodeksu postępowania administracyjnego, w tym umożliwiał bieżące ustalenie stanu sprawy (skargi/wniosku).

W objętym kontrolą okresie wpłynęło do PINB łącznie 645 skarg i wniosków (w 2013 r. – 276 skarg i wniosków, w tym 119 dotyczących budowy lub użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w 2014 r. – 244 skargi i wnioski, w tym 114 dotyczących obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego i w I poł. 2015 r.– 125 skarg i wniosków, w tym 56 dotyczyło obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego).

(dowód: akta kontroli str. 317)

Do WINB przekazano łącznie 445 skarg (184 w 2013 r., 173 w 2014 r. i 88 w I połowie 2015 r.), z czego 56 zostało uznanych przez WINB za zasadne, w tym 34 dotyczące budowy lub użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Na podstawie analizy dokumentacji 12 losowo wybranych skarg/wniosków do szczegółowej kontroli (po cztery sprawy z każdego roku objętego kontrolą) stwierdzono, że w przypadkach skarg/wniosków, dla których PINB był organem właściwym do ich rozpatrzenia (pięć spraw), Inspektorat podejmował prawidłowe działania w celu zbadania zasadności podniesionych w nich zarzutów. Odpowiedzi na skargi/wnioski były udzielane w terminach określonych w przepisach kpa. W przypadkach, gdy PINB nie był właściwym do rozpatrzenia skargi/wniosku przekazywał je właściwym organom, w tym do WINB, gdy przedmiotem skargi była działalność PINB (siedem spraw).

Z przekazanych do WINB siedmiu skarg trzy z nich zostały uznane za zasadne. W przypadku dwóch skarg WINB m.in. uznał, że PINB nie załatwił spraw

²² Zgodnie z art. 36a Prawa budowlanego właściwy organ uchyla decyzję o pozwoleniu na budowę w przypadku wydania decyzji o zatwierdzeniu zamiennego projektu budowlanego.

²³ Rozdział IV- zakres zadań i obowiązków Inspektora.

w przewidzianej prawem formie (decyzja, postanowienie), a w jednym przypadku uznał, iż PINB od dnia uzyskania odpisu prawomocnego wyroku WSA w Warszawie do momentu wpływu zażalenia skarżącego pozostawał w bezczynności.

(dowód: akta kontroli str. 318-320)

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego²⁴ wyjaśnił m.in., że w przypadku uznania przez WINB zasadności skargi, bezzwłocznie podejmowane są działania dla wyeliminowania takich zdarzeń poprzez: omawianie ich na roboczych spotkaniach kierowników oddziałów organizowanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz na spotkaniach roboczych kierowników oddziałów z pracownikami, przeprowadzenie rozmów dyscyplinujących pracowników gdy wina leży po ich stronie.

Niezależnie od tego uznanie skargi za uzasadnioną rejestrowane jest w Oddziale Kancelarii i Kontroli Wewnętrznej Inspektoratu, gdzie śledzony jest dalszy tryb załatwienia takiej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 283)

W latach 2013-2015 (I półrocze) Najwyższa Izba Kontroli nie przeprowadzała kontroli Inspektoratu. Ostatnia kontrola przeprowadzona przez NIK odbyła się w 2007 r. i dotyczyła „Sprawowania nadzoru budowlanego w zakresie budowy i użytkowania dużych obiektów budowlanych użyteczności publicznej oraz zespołów obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego”. Kontrola zakończyła się wydaniem zaleceń pokontrolnych. PINB poinformował Izbę o zrealizowanych i podjętych działaniach na rzecz ich realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 317)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Inspektorat nie ujmował w harmonogramach kontroli opracowywanych na poszczególne lata obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego²⁵ wyjaśnił m.in., że mimo iż w harmonogramach nie ujmowano takich kontroli to jednak w kontrolach planowych takie obiekty zawsze były i są brane pod uwagę. Najczęściej kontrole takich obiektów przeprowadza się na skutek składanych wniosków indywidualnych. Także znaczna część kontroli związanych z oddawaniem obiektów do użytkowania dotyczy budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego. Niemniej jednak w kolejnych harmonogramach kontroli obiekty budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego będą ujęte w oddzielnych tabelach.

(dowód: akta kontroli str. 283)

2. W Inspektoracie nie przeprowadzono żadnej kontroli wewnętrznej w objętym kontrolą okresie.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego²⁶ dla m.st. Warszawy pracownicy poszczególnych oddziałów są nadzorowani i kontrolowani bezpośrednio przez kierowników oddziałów. Ze względu na to, iż kierownicy tych oddziałów są bezpośrednio zaangażowani w bieżącą działalność Inspektoratu²⁷ odstąpiono od protokolarnego dokumentowania czynności nadzorczych i kontrolnych. Niezależnie od powyższego w wyjątkowych przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego pisemnie zarządza przeprowadzenie kontroli wewnętrznej, ze

²⁴ Z upoważnienia Inspektora Kierownik IV Oddziału Terenowego PINB dla m.st. Warszawy.

²⁵ Patrz przypis 21.

²⁶ Z upoważnienia Inspektora Kierownik IV Oddziału Terenowego PINB dla m.st. Warszawy.

²⁷ Przygotowują i opracowują pisma, decyzje, postanowienia.

wskazaniem osoby odpowiedzialnej za jej przeprowadzenie. Ostatnia taka kontrola miała miejsce w 2011 r. i od tego czasu nie było potrzeby przeprowadzania takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 283)

Ocena częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁸, wnosi o:

1. Uwzględnianie w harmonogramach kontroli obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.
2. Przeprowadzanie kontroli wewnętrznych zgodnie z postanowieniami regulaminu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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 Warszawie.

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.

Warszawa, dnia 02 października 2015

Kontroler
Janusz Zakrzewski
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Wicedyrektor
Sławomir Sierański

.....
podpis

.....
podpis

²⁸ Dz.U. z 2015 r., poz.1096.

