

Pani
Elżbieta Olszowska
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Koninie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontrolą, w trybie zwykłym, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie, zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 224) przedkładam niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kontrolę, w dniach 20-21 lipca oraz 31 sierpnia 2020 r., przeprowadził zespół kontrolny powołany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 15 lipca 2020 r. w składzie:

- 1) Radosław Ambrozik – kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu;
- 2) Monika Skowron- członek zespołu kontrolującego, ekspert nadzoru budowlanego w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu,
- 3) Robert Dąbrowski- członek zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu
- 4) Samuel Klonowski- członek zespołu kontrolującego, referent prawno- administracyjny w Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu.

Członkowie zespołu wykonali czynności służbowe na podstawie upoważnienia Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 16 lipca 2020 r., znak: BOA.057.27.2020.MKO, które zostało przedłużone do dnia 31 sierpnia 2020 r.

Celem kontroli była ocena realizacji ustawowych zadań organu nadzoru budowlanego wykonywanych w pierwszej instancji w zakresie załatwiania skarg dotyczących nielegalnego wykonywania robót budowlanych. Należy wyjaśnić, że poprzez pojęcie skargi rozumie się wszelkie sygnały (m.in. anonimy, wnioski o podjęcie działań czy weryfikację przestrzegania przepisów Prawa budowlanego) dotyczące możliwych nieprawidłowości w zakresie przestrzegania przepisów Prawa budowlanego.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2018 r. do dnia 30 czerwca 2020 r., a zapisu o jej przeprowadzeniu dokonano w książce kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Koninie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pani Elżbieta Olszowska, powołana przez Starostę Konińskiego z dniem 1 maja 1999 r. na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie. Swoje zadania wykonuje przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Koninie. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie było zatrudnionych od siedmiu do ośmiu osób, a obecnie osiem osób (nie wliczając Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie).

W celu przygotowania kontroli wystąpiono w dniu 22 i 25 czerwca 2020 r. do kierownika jednostki kontrolowanej o przedstawienie stosownych dokumentów i zestawień. Na które wpłynęły dane odpowiedzi w dniach 23 czerwca 2020 r oraz 3 lipca 2020 r.

W trakcie kontroli w dniach 28 i 29 lipca oraz 12 i 31 sierpnia 2020 r. dokonano oględzin wybranych nieruchomości, których dotyczyły wpływające do PINB w Koninie informacje o możliwych nieprawidłowościach.

Czynności kontrolne w siedzibie Kontrolowanego przeprowadzono w dniach 20, 21, 28 i 29 lipca oraz 31 sierpnia 2020 r. W trakcie kontroli wystosowano 5 żądań złożenia pisemnych wyjaśnień w sprawach dotyczących zakresu kontroli. Ostatnie z wyjaśnień wpłynęły do WINB w Poznaniu w dniu 28 września 2020 r.

W wyjaśnieniach z dnia 25 sierpnia 2020 r. Kontrolowany wskazał: „*Od kilkunastu już lat w PINB w Koninie zatrudnionych jest 4 pracowników merytorycznych (trzech lub nawet w krótkich okresach czasu, czterech z uprawnieniami budowlanymi) a od pięciu lat tylko dwóch z nich legitymuje się uprawnieniami budowlanymi. Pozostali dwoje aktualnie są inżynierami budowlanymi, jednakże, bez uprawnień. Każdy z pracowników merytorycznych prowadzi postępowania w sprawie wykonywania robót budowlanych (samowolnie z lub z istotnymi odstępstwami) oraz utrzymania obiektów budowlanych, samowolną zmianą sposobu użytkowania- bez względu na formę inicjacji postępowania a także w sprawach katastrof budowlanych. Każdy pracownik w ramach prowadzonego przez siebie postępowania przeprowadza oględziny, kontrole, przygotowuje wszystkie pisma w sprawie, przesłuchuje strony, świadków, przeprowadza rozprawę administracyjną oraz przygotowuje projekt decyzji. A także w postępowaniu egzekucyjnym przeprowadza na każdym jego etapie kontrolę wykonania nałożonego obowiązku. Ci z pracowników, którzy legitymują się uprawnieniami budowlanymi dodatkowo prowadzą postępowania w sprawie rozpatrywania wniosków na użytkowanie obiektów. (...) Ciągła zmiana kadry i brak wykwalifikowanych pracowników- wykształconych i doświadczonych (z uprawnieniami budowlanymi) w branży budowlanej jak również przygotowanych administracyjnie, powoduje bez wątpienia spowolnienie załatwienia spraw administracyjnych. Co powoduje częstokroć dokonywanie wyborów, którą ze spraw trzeba niezwłocznie załatwić, a którą świadomie opóźnić. Ilość załatwianych spraw w dużej mierze wynika z ilości wydawanych przez organ administracji architektoniczno- budowlanej decyzji. Rokrocznie Starosta Koniński wydaje ponad 1300 pozwoleń na budowę, co ma bezpośrednie przełożenie na wielkość ruchu budowlanego w powiecie. Dodatkowo pragnę podkreślić, iż czworo pracowników merytorycznych jest zbyt małą obsadą do załatwienia wszystkich wpływających do urzędu spraw w ustawowym terminie. (...) Aktualnie dwaj pracownicy z uprawnieniami i jednocześnie z najdłuższym stażem pracy w PINB w Koninie prowadzą po około 200 spraw. W roku 2018 prowadzili po 270 spraw a w 2019 po 350 spraw. Natomiast jeden z pozostałych pracowników merytorycznych bez uprawnień budowlanych (pracujący od września 2018 r.) prowadził w 2018 r. 60 spraw, w 2019 r. 250 spraw a aktualnie prowadzi 140 spraw. Ostatni z pracowników merytorycznych również bez uprawnień budowlanych (pracujący od września ubr. 2019 r.) w 2019 prowadził 20 spraw, a aktualnie prowadzi 61 spraw.”*

Zdaniem Kontrolujących ww. opisaną ilość spraw rozpatrywaną przez poszczególnych

pracowników należy uznać jako znaczną i wzięto tą kwestie pod uwagę podczas formułowania oceny organu w przedmiotowym zakresie.

Kontrolowany w dniu 28 lipca 2020 r. wyjaśnił, że do dnia 25 marca 2020 r. przyjmowanie obywateli w zakresie skarg odbywało się w każdy dzień tygodnia w godzinach pracy inspektoratu tj. 7:30-15:30. Natomiast od czasu ogłoszenia epidemii wprowadzono ograniczenia w zakresie przyjmowania obywateli i bezpośredniego kontaktu do godzin od 10:00 do 14:00. Niezależnie od ustalonych godzin, każdy mógł umówić się na spotkanie z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Koninie o dowolnej porze w godzinach pracy urzędu. Stosowne komunikaty zamieszczono na stronie internetowej BIP inspektoratu. Ponadto poinformowano iż zgłaszanie nielegalnie prowadzonych robót następuje w dogodny dla obywatela sposób: pisemny, mailowy, elektroniczny, telefoniczny bądź też osobisty. Następnie są one rejestrowane w funkcjonującym w PINB w Koninie systemie obiegu dokumentów. Wskazano także: *„Nadzór merytoryczny i terminowy nad pracownikami w zakresie załatwiania spraw (w tym również załatwiania wpływających skarg) polega na sprawdzeniu przez mnie (w programie Estima Pinb) terminu załatwienia sprawy- wg planowanego terminu zakończenia sprawy. W przypadkach stwierdzenia przewlekłości załatwiania sprawy, proszę o wyjaśnienia i wyciągam konsekwencje”*.

Następnie Kontrolowany otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 26 listopada 2020 r., znak: WIK.7731.3.2020.RA, do którego w piśmie z dnia 7 grudnia 2020 r., znak: PINB.061.52.2020, wniósł zastrzeżenia. W związku z powyższym kierownik komórki do spraw kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu w myśl art. 45 ustawy o kontroli w administracji przedłożył stanowisko wobec powyższych zastrzeżeń wraz z jego uzasadnieniem, w którym oddalono wniesione zastrzeżenia. Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzono co następuje.

I. Ocena i jej uzasadnienie

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego pozytywnie z nieprawidłowościami¹ ocenia działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie w zakresie realizacji zadań w obszarze poddanym kontroli.

Kontroli poddano następujące zagadnienia, z których jedno oceniono pozytywnie, jedno negatywnie a pozostałe oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami:

- 1) Przestrzeganie właściwości rzeczowej i miejscowej przez organ;
- 2) Tryb działania po otrzymaniu skargi;
- 3) Terminowość podejmowanych działań oraz terminowość udzielania odpowiedzi na skargę;
- 4) Organizacja przeprowadzonych kontroli, w tym rzetelność powziętych ustaleń;
- 5) Odpowiedź skierowana do Skarżącego;
- 6) Czynności organu po weryfikacji skargi.

¹ W czterostopniowej skali ocen: pozytywnej, pozytywnej z uchybieniami, pozytywnej z nieprawidłowościami, negatywnej;

W trakcie kontroli poddano sprawdzeniu sposób załatwienia 55 skarg z 118, które wpłynęły w okresie od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r.

Kontrola ujawniła występowanie w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Koninie szeregu nieprawidłowości zarówno o charakterze proceduralnym w zakresie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.), jak i o charakterze materialnym w zakresie stosowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2013 poz. 1409 ze zm.; dalej: Prawo budowlane).

Przy czym za uchybienia uznano takie naruszenia przepisów, które nie mają wpływu na trwałość zapadłych rozstrzygnięć, nie wpływają w sposób negatywny na wizerunek nadzoru budowlanego oraz nie wpływają w sposób istotny na realizację ustawowych zadań organu oraz także na realizację należnych wpływów do Budżetu Państwa. Za nieprawidłowości uznano takie naruszenia przepisów, które mogą mieć wpływ na trwałość zapadłych rozstrzygnięć, mogą wpływać w sposób negatywny na wizerunek organu nadzoru budowlanego oraz mogą wpływać w sposób istotny na realizację ustawowych zadań organu oraz na realizację należnych wpływów do Budżetu Państwa.

Przyjęto, że w przypadku uzyskania dwóch lub więcej negatywnych ocen częściowych organ otrzymała negatywną ocenę podstawową. W przypadku uzyskania jednej lub dwóch ocen częściowych negatywnych i pozostałych pozytywnych, pozytywnych z uchybieniami lub pozytywnych z nieprawidłowościami ocena ogólna będzie na poziomie pozytywnej z nieprawidłowościami. W sytuacji uzyskania jednej oceny częściowej na poziomie pozytywnej z nieprawidłowościami oraz więcej niż jednej na poziomie pozytywnej z uchybieniami ocena ogólna będzie na poziomie pozytywnym z uchybieniami. W przypadku uzyskania dwóch ocen częściowych na poziomie pozytywnym z nieprawidłowościami lub pozytywnym z uchybieniami i pozostałych pozytywnych ocena ogólna będzie pozytywna.

Przyznane oceny częściowe, jak i ocenę ogólną, uzasadniają przedstawione poniżej fakty i okoliczności.

1. Pozytywnie ocenia się przestrzeganie własności rzeczowej i miejscowej przez organ

W trakcie kontroli stwierdzono, że organ we wszystkich skontrolowanych sprawach przestrzegał swojej własności rzeczowej i miejscowej. Postępowania administracyjne także odpowiadały zakresem przedmiotowym kompetencjom przypisanym dla danego organu. Nie stwierdzono zatem naruszenia art. 19 czy art. 65 i 66 k.p.a. dotyczących badania i przestrzegania własności rzeczowej i miejscowej. Zbadane sprawy dotyczyły obiektów budowlanych leżących na terenie Powiatu Konińskiego oraz będących w kompetencji PINB w Koninie- w myśl ustawy Prawo budowlane.

2. Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia się tryb działania po otrzymaniu skargi.

Należy zaznaczyć, że wszystkie skargi, które podlegały kontroli zostały wstępnie zweryfikowane przez organ. Poprzez wstępną weryfikację rozumie się wydruk i analizę dokumentów z systemów teleinformatycznych dotyczących przedmiotowych nieruchomości lub/i analizę materiałów przekazywanych do PINB w Koninie przez Starostwo Powiatowe

w Koninie oraz inne organy administracji publicznej. W większości spraw organ po otrzymaniu skargi zawiadamiał o wszczęciu stosownego postępowania oraz jednocześnie o terminie kontroli lub oględzin.

W przypadku 7 spraw² do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli nie przeprowadzono kontroli lub oględzin obiektów czy nieruchomości, bazując przy podjętych działaniach jedynie na dokumentach będących już w posiadaniu organu lub przesłanych wraz ze skargą. Mając na uwadze charakter spraw i zgromadzonych oraz przesłanych materiałów należy uznać to jako uchybienie.

W przypadku 12 spraw³ jedną z pierwszych czynności organu po otrzymaniu skargi było wzywanie osoby jej wnoszącej do dostarczenia dowodu stwierdzającego *interes prawny lub obowiązek w postępowaniu administracyjnym*, którego wszczęcia żąda. Jako podstawę prawną takiegoż wezwania wskazano art. 28 k.p.a. (w związku z art. 10 k.p.a.). Wskazać trzeba, że art. 28 k.p.a. nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do wystosowania wezwania. Podstawę taką mogą być art. 50 k.p.a. Powyższe należy ocenić jako uchybienia, bowiem stanowi ono niezgodność o charakterze formalnym nie mającą negatywnego skutku dla podjętych czynności.

Jednakże należy zauważyć, że organ wzywając do *wykazania interesu prawnego lub obowiązku* powinien najpierw zweryfikować czy skarżący nie przedstawił wprost żądania wszczęcia postępowania administracyjnego, a dopiero następnie ewentualnie wezwać go o sprecyzowanie podania w zakresie żądania wszczęcia konkretnego postępowania administracyjnego, a w konsekwencji wykazania stosownego interesu. W przypadku gdy skarżący wprost przedstawił, że wnosi o przeprowadzenie kontroli i zbadanie legalności wykonania danego obiektu/robót budowlanych – zdaniem kontrolujących- nie jest konieczne wzywanie Skarżącego do wykazania interesu prawnego. Organ w takiej sytuacji powinien poinformować daną osobę, że czynności kontrolne zostaną/zostały przeprowadzone, a przy prowadzeniu ewentualnego postępowania administracyjnego nie będzie uznana za stronę postępowania administracyjnego (z zastrzeżeniem, że w przypadku wykazania interesu prawnego może to ulec zmianie). Przedwczesne czy nadobowiązkowe wezwanie do wykazania interesu prawnego należy uznać jako uchybienie.

Tym niemniej ze skontrolowanych 14 spraw⁴ wynika, że praktyką organu jest wszczynanie z urzędu postępowania administracyjnego jeszcze przed dokonaniem jakichkolwiek ustaleń (kontrola, oględziny) w przypadku podania zawierającego prośbę o kontrolę (interwencję, sprawdzenie) danego obiektu budowlanego lub wskazującego na możliwe nieprawidłowości. Nie chodzi tu o przypadki żądania wszczęcia postępowania administracyjnego. Zdaniem kontrolujących takie działanie jest przedwczesne, bowiem organ powinien przed wszczęciem postępowania administracyjnego zweryfikować informacje, które do niego wpłynęły. Wyjątek

² Sprawy: PINB.5150.1.2018, PINB.5151.10.2019, PINB.5151.36.2019, PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019, PINB.501.14.2020/ PINB.5171.17.2020, PINB.501.1.2019 (świetlica w Bobrowie);

³ Sprawy: PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019, PINB.501.8.2020/ PINB.5170.15.2020, PINB.501.9.2020/ PINB.5170.14.2020, PINB.5151.48.2018, PINB.5151.8.2018, PINB.5151.33.2018, PINB.5151.36.2019, PINB.5151.6.2019, PINB.5170.52.2018, PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019;

⁴ Sprawy: PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019, PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019, PINB.5170.74.2019, PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019, PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020,

mogą stanowić sytuacje gdy dowody, którymi dysponuje organ są wystarczające do bezzwłocznego wszczęcia postępowania administracyjnego. Takie działanie należy uznać jako uchybienie.

Należy zauważyć, że zadaniem organu nadzoru budowlanego jest m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa. W przypadku uzyskania informacji o możliwych nieprawidłowościach dotyczących jego kompetencji organ nadzoru budowlanego jest zobligowany do weryfikacji takich informacji. Podstawową formą zbadania prawdziwości i zasadności zgłaszanych nieprawidłowości jest przeprowadzenie kontroli o której mowa m.in. w art. 81 ust. 4, art. 81a czy art. 84 ust. 1 pkt 1 i 84a Prawa budowlanego. Od tak rozumianej kontroli należy odróżnić oględziny podlegające dyspozycji art. 75 i 85 k.p.a. W tym miejscu należy zaznaczyć, że kontrola określona w ustawie Prawo budowlane jest pojęciem szerszym niż oględziny wskazane w k.p.a. W wyjaśnieniach z dnia 23 września 2020 r. Kontrolowany wskazał: *„Oględziny zgodnie z art. 75 k.p.a. przeprowadza się w toku postępowania. Natomiast kontrole organ mógłby przeprowadzić przed wszczęciem postępowania administracyjnego. Jednakże w razie nie potwierdzenia stanu naruszenia przepisów prawa po przeprowadzonej kontroli, nie można odmówić wszczęcia postępowania, bo już zostały wykonane czynności ustalające stan faktyczny, czyli de facto została dokonana ocena merytoryczna sytuacji. Natomiast w razie potwierdzenia podczas kontroli naruszenia przepisów prawa, należałoby przeprowadzić ponowną kontrolę- już w formie oględzin. Stosując zasadę szybkości i prostoty postępowania (art. 12 k.p.a.), organ postanowił w pierwszej kolejności wszcząć postępowanie a dopiero w drugiej zaplanować oględziny, zamiast najpierw przeprowadzić kontrolę, a dopiero potem wszcząć postępowanie i przeprowadzić oględziny.”*. W tym miejscu wskazać trzeba, że przedstawione powyżej stanowisko nie ma oparcia w przepisach prawa. Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego jest ustawą przedstawiającą przepisy o charakterze ogólnym dla organów administracji publicznej. Natomiast ustawa Prawo budowlane jest tzw. ustawą szczególną. Zatem trzeba mieć na uwadze regułę: *Lex specialis derogat legi generali* - Norma szczególna uchyla normę generalną, która oznacza: prawo o większym stopniu szczególności (pochodzące z aktów prawnych o tej samej mocy, np. z dwóch ustaw, obowiązujące w tym samym czasie) należy stosować przed prawem ogólniejszym. Ponadto stosownie do art. 81 ust. 1 Prawa budowlanego organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami Prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych, a protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego. Zatem kontrolę można dokonać w każdym czasie – także po wszczęciu postępowania administracyjnego. Protokolarne ustalenia dokonane podczas kontroli przed wszczęciem postępowania administracyjnego nie tracą mocy dowodowej po wszczęciu postępowania administracyjnego. W konsekwencji organy nadzoru w swoim działaniu powinny w głównej mierze opierać swoje działanie na kontroli, a dokonywanie oględzin – ze względu na ich ograniczony charakter- powinno mieć miejsce w wąskim zakresie. W tym miejscu należy wskazać, że treść protokołów z czynności nazywanych przez Kontrolującego oględzinami dokonywanymi na podstawie art. 75 i 85 k.p.a. wskazuje, że upoważnieni pracownicy organu

dokonywali w rzeczywistości kontroli w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Mając na uwadze powyższe opisane ww. niezgodności uznać należy jako uchybienia. W szczególności dokonywanie oględzin w przypadku przeprowadzenia uprzednio kontroli (w przypadku gdy nie ma przesłanek do ponownej inspekcji) jest naruszeniem wspomnianej przez Kontrolowanego zasady wyrażonej w art. 12 k.p.a. dotyczącej szybkości i prostoty działania. Zauważyć należy także, że w co najmniej 7 sprawach⁵ organ zawiadamiał o terminie zaplanowanych oględzin a jednocześnie powoływał się w tymże piśmie na art. 81a oraz 81c Prawa budowlanego, które nie dotyczą przeprowadzenia oględzin z art. 75 i 84 k.p.a. Oględziny te posiadają odrębne uregulowanie. Co więcej, takie zredagowanie zawiadomienia wskazuje na zdecydowanie także na przeprowadzenie kontroli, a nie oględzin uregulowanych w k.p.a.

W przypadku jednej ze spraw⁶ wniesione podanie z dnia 9 lipca 2019 r. jest w istocie wnioskiem stron o wszczęcie postępowania administracyjnego („*Wnosimy o zalegalizowanie budynku mieszkalnego jednorodzinnego (...)*”). Wniosek ten do dnia dzisiejszego nie został rozpatrzony przez PINB, tzn. organ ani nie wydał postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a k.p.a.), ani nie wydał zawiadomienia o wszczęciu postępowania na wniosek danych osób. Odrębnie, bo z urzędu, zostało w tym przedmiocie przeprowadzone stosowne postępowanie zakończone ostateczną decyzją administracyjną, co nie zmienia faktu, że wniosek pozostał nierozpatrzony. Powyższe oceniono jako nieprawidłowość. W związku z wyjaśnieniami PINB z dnia 23 września 2020 r. (pkt 3 lit. a) należy dodać, że w stanie prawnym obowiązującym do dnia 19 września 2020 r. postępowania „legalizacyjne” mogły być wszczynane z urzędu albo na wniosek, a nie jak twierdzi Kontrolowany – tylko z urzędu.

W przypadku jednej ze spraw⁷ przeprowadzono oględziny zamiast dokonania standardowej kontroli toczącej się budowy. Uznano to jako uchybienie bowiem nie miało to konsekwencji dla rozstrzygnięcia sprawy.

W stosunku do sprawy⁸ Kontrolowany złożył następujące wyjaśnienia: „*W dniu 5 grudnia 2018 r. została przeprowadzona kontrola, jednakże bez udziału właściciela nieruchomości. Zatem organ oficjalnie zawiadomił właściciela obiektu, zawiadomieniem sygn. PINB.5150.10.2018 z dnia 10 grudnia 2018 r., że 3 stycznia 2019 r. zostanie przeprowadzona kontrola w związku z otrzymaną sygnalizacją o nieprawidłowości przy użytkowaniu komina dymowego kotłowni c.o. w budynku mieszkalnym jednorodzinnym zlokalizowanego na nieruchomości oznaczonej nr geod. 52/8 obr. Wąsosze, gm. Ślesin. W dniu 28 grudnia 2018 r. Poczta Polska S.A. zwróciła do PINB w Koninie pismo, z powodu nie podjęcia przez adresata pisma w terminie. W związku, z czym zaplanowana kontrola nie odbyła się. Mimo wielu prób wejścia na teren nieruchomości, będąc przejazdem, nie udało się zastać właściciela. Skarżący otrzymał pismo informujące (z dnia 14 września 2020 r.), że nie jest stroną w prowadzonym postępowaniu. Aktualnie zostało wysłane kolejne zawiadomienie z dnia 14 września 2020 r. o zaplanowanej kontroli na dzień 1 października 2020 r.*”. Brak przeprowadzenia prawidłowej kontroli (z udziałem osób wymienionych w art. 81a ust. 2 i ust. 3 Prawa budowlanego) po blisko

⁵ Sprawy: PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019, PINB.501.9.2020/ PINB.5170.14.2020, PINB.5151.48.2018, PINB.5151.23.2018, PINB.5151.3.2018, PINB.5151.49.2018, PINB.501.2.2020/ PINB.5171.1.2020;

⁶ Sprawa: PINB.5170.42.2019;

⁷ Sprawa: PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019;

dwóch latach od wpływu skargi należy uznać za nieskuteczne działanie organu oraz za nieprawidłowość. Należy zauważyć, że w przypadku udokumentowania obecności stosownego świadka podczas kontroli w dniu 5 grudnia 2018 r., te czynności miałyby moc dowodową. Ponadto organ nadzoru w przypadku nie podejmowania przez adresata korespondencji nie może poprzestać jedynie na wysyłaniu kolejnych zawiadomień o terminie kontroli. W takich sytuacjach należy przedsięwziąć kroki do współpracy z organami Policji i wspólnie z funkcjonariuszami dokonać stosownej kontroli. Próby kontroli nieruchomości powinny także odbywać się nie tylko w czasie pracy urzędu ale także w godzinach popołudniowo- wieczornych. Ponadto pomimo braku odbioru korespondencji przyjmuje się, że poprawnie zaadresowana przesyłka została doręczona tzw. fikcja doręczenia. W związku z powyższym organ ma możliwość zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 3 oraz art. 94 Prawa budowlanego poinformować Policję o utrudnianiu czynności nadzoru budowlanego oraz złożyć stosowny wniosek o ukaranie.

3. Negatywnie ocenia się terminowość podejmowanych działań oraz terminowość udzielenia odpowiedzi na skargę.

W części tej oceniono terminowość podejmowanych działań, a w szczególności w jakim czasie podjęto pierwsze czynności po wpływie skargi do PINB w Koninie. Ponadto oceniono terminowość udzielonej odpowiedzi na skargę. Przyjęto, że w przypadku gdy podjęto pierwsze czynności w sprawie w przeciągu miesiąca od wpływu skargi to działania podjęto w terminie. W przypadku pierwszych czynności dokonano w terminie przekraczającym miesiąc od wpływu skargi oceniono to jako nieprawidłowość. Brak czynności w tym czasie wpływa w sposób negatywny na wizerunek organu nadzoru budowlanego oraz wpływa w sposób istotny na realizację ustawowych zadań organu. W przypadku 18 spraw⁹ stwierdzono, że organ podjął pierwsze działania w terminie przekraczającym miesiąc od wpływu skargi. W tym w jednym przypadku¹⁰ organ zebrał dokumenty i wystosował zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz przeprowadzeniu oględzin po ponad dwóch latach. W tym miejscu należy zaznaczyć, że organom nadzoru budowlanego jako podstawową kompetencję ustawodawca wyznaczył kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. W przypadku kiedy organ działa opieszale wiele nieprawidłowości może pozostać bez konsekwencji. Bardzo często skuteczność działań organu nadzoru budowlanego jest uzależniona od szybkości reakcji na sygnał o zaistniałych nieprawidłowościach. Nie podjęcie działań w odpowiednim terminie może skutkować także tym, że zaistniałe nieprawidłowości doprowadzą do wypadku lub katastrofy budowlanej lub mogą mieć charakter nieodwracalny lub być trudne do odwrócenia. Nawet braki kadrowe nie mogą powodować, że organ nadzoru budowlanego pierwsze działania podejmuje po po 2 latach. Ponadto prowadzi do niezastosowania w pełni ustawy Prawo budowlane i nieosiągnięcia celów tej ustawy oraz istoty ustanowienia organu nadzoru budowlanego, w tym w zakresie przeciwdziałaniu przypadków naruszenia przepisów prawa. Stwierdzono, że 18 spraw stanowi ponad 32,7% z 55 skontrolowanych wszystkich skarg. Przyjęto, że w przypadku

⁸ Sprawa: PINB.5150.10.2018;

⁹ Sprawy: PINB.5151.3.2018, PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019, PINB.501.4.2020/PINB.5151.4.2020, PINB.501.6.2020/ PINB.5170.7.2020, PINB.5150.5.2018, PINB.5170.31.2018, PINB.5170.37.2018, PINB.5170.52.2018, PINB.5150.2.2019, PINB.5151.6.2019, PINB.5151.14.2019, PINB.5151.25.2019, PINB.5151.28.2019, PINB.5170.74.2019, PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019, PINB.5170.74.2019;

¹⁰ Sprawa: PINB.5151.3.2018;

przekroczenia pułapu 30% ocena w tym zakresie będzie negatywna (poniżej 10% pozytywna, 10-20% pozytywna z uchybieniami, 20-30% pozytywna z nieprawidłowościami).

Jeżeli chodzi o terminowość odpowiedzi udzielanej osobie skarżącej to stwierdzono, że w przypadku 13 spraw¹¹ organ nie wystosował, żadnego pisma czy e-maila informującego o podjętych działaniach oraz o powziętych ustaleniach lub informującego o przyczynach braku działań lub zwłoki w podejmowaniu czynności. W 19 sprawach¹² termin ten został przekroczony. Powyższe zostało ocenione jako nieprawidłowość. Łącznie daje to 32 spraw co stanowi blisko 58,2% skontrolowanych spraw. Przyjęto, że w przypadku przekroczenia pułapu 30% ocena w tym zakresie będzie negatywna (poniżej 10% pozytywna, 10-20% pozytywna z uchybieniami, 20-30% pozytywna z nieprawidłowościami).

Za wyznacznik w niniejszym przypadku wzięto przepisy dotyczące załatwiania spraw uregulowane w rozdziale 7 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. Zdaniem kontrolujących w przypadku gdy do organu wpływa jakaś informacja o nieprawidłowościach, a jej adresat jest możliwy do zidentyfikowania, organ w terminie wynikającym z art. 35 k.p.a. powinien poinformować skarżącego o swoich ustaleniach czy też podjętych czynnościach. W przypadku gdy nie miał możliwości przedsięwziąć jakikolwiek działań powinien o tym poinformować skarżącego (wraz ze podaniem przyczyn) oraz wskazać nowy (planowany) termin załatwienia sprawy. Zatem uznano, że jeżeli w terminie 2 miesiące od wpływu skargi nie wystosowano żadnej odpowiedzi czy informacji to w takim przypadku mamy do czynienia z nieprawidłowością. Wpływa bowiem to w sposób zdecydowany na wizerunek nadzoru budowlanego. Nie wzięto tutaj pod uwagę spraw gdzie wnoszący skargę został jednocześnie uznany za stronę postępowania administracyjnego, które załatwiono zgodnie z regułami z ww. rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Reasumując, ocena dotycząca danego zakresu jest negatywna ze względu na przekroczenie wskazanych współczynników.

4. Organizacja przeprowadzonych kontroli, w tym rzetelność powziętych ustaleń.

Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia się przeprowadzenie kontroli, w tym rzetelność powziętych ustaleń. Wzięto pod uwagę zarówno przeprowadzone w sprawach kontrole jak i czynności nazywane przez Kontrolowanego oględzinami- będącymi faktycznie jak wskazano w punkcie 3- kontrolami. W 49 sprawach przeprowadzono kontrolę (oględziny), przy czym w jednym przypadku¹³ skarga dotyczyła kilku obiektów i w stosunku do jednego z nich nie przeprowadzono żadnej kontroli. Natomiast w 2 przypadkach¹⁴ nie zawiadomiono o terminie

¹¹ Sprawy: PINB.5170.31.2018, PINB.5170.52.2018, PINB.5151.25.2019, PINB.5151.28.2019, PINB.5151.36.2019, PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019, PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.14.2020/ PINB.5171.17.2020, PINB.501.8.2020/ PINB.5170.15.2020, PINB.501.9.2020/ PINB.5170.14.2020, PINB.5151.49.2018, PINB.501.2.2020/ PINB.5171.1.2020, PINB.5150.1.2019;

¹² Sprawy: PINB.5150.1.2018, PINB.5150.5.2018, PINB.5150.10.2018, PINB.5170.37.2018, PINB.5170.71.2018, PINB.5151.33.2018, PINB.5151.8.2018, PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020, PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019, PINB.501.1.2019, PINB.5150.1.2019, PINB.5170.10.2018, PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019, PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019, PINB.5170.3.2018, PINB.5170.2.2019, PINB.501.1.2019;

¹³ Sprawa: PINB.501.1.2019;

¹⁴ Sprawy: PINB.501.4.2020/PINB.5151.4.2020, PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020;

przeprowadzonej kontroli. Jednakże nie oceniono tego jako uchybienia czy też nieprawidłowości, bowiem organ ma prawo do dokonania kontroli bez uprzedniego zawiadomienia. Przy czym musi dochować reguły wyrażone w art. 81a ust. 2 i ust. 3 Prawa budowlanego. Kontrole odbywały się w terminach przewidzianych w wystosowanych zawiadomieniach o kontroli.

Co do zasady z czynności kontrolnych sporządzano protokoły, do których załączano zdjęcia, szkice czy też kopie rysunków z projektu budowlanego z naniesionymi stwierdzonymi zmianami. Protokoły były w przeważającej mierze sporządzane rzetelnie ze wskazaniem stosownych ustaleń oraz posiadały załączniki je dokumentujące. Zwrócić należy uwagę na dobrą praktykę dokumentowania ustaleń z czynności poprzez fotografię i ich odpowiednie opisanie. Protokoły kontroli zostały podpisane przez uczestników czynności, z wyjątkiem jednej sprawy¹⁵-co należy uznać jako uchybienie. Natomiast w 4 przypadkach¹⁶ w czynnościach kontrolnych nie brały udziału osoby wymienione w art. 81a ust. 2 lub ust. 3 Prawa budowlanego. Co w 3 sytuacjach należy uznać jako nieprawidłowość. Natomiast w przypadku jednej z tych spraw¹⁷ dokonano ponownej inspekcji, która odbyła się zgodnie z ww. przepisami zatem brak stosownych osób przy czynnościach kontrolnych uznano to jako uchybienie.

Natomiast w wystosowanych zawiadomieniach¹⁸ o terminie planowanej kontroli czy też oględzin organ w przywoływanych podstawach prawnych zawierał jednocześnie przepisy dotyczące kontroli z Prawa budowlanego jak i przepisy dotyczące oględzin z k.p.a. Co oceniono jako uchybienie.

W 6 sprawach¹⁹ stwierdzono, że dokonywane przez osoby przeprowadzające kontrole ustalenia czy też czynności kontrolne nie były rzetelne lub były nieadekwatne do przedstawianych zarzutów w skardze. W tym miejscu należy wskazać, że organ nadzoru ma obowiązek dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego (art. 7 k.p.a.). Tym niemniej czynności kontrolne nie mogą odnosić się jedynie do treści stawianych w skardze zarzutów. Czynności kontrolne powinny zostać przeprowadzone mając na uwadze całokształt podstawowego zadania organu nadzoru budowlanego jakim jest nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. Zatem przykładowo w przypadku gdy skarga dotyczy obiektu będącego już w użytkowaniu to kontrola powinna objąć nie tylko zweryfikowanie zarzutów skargi ale także wypełnienia obowiązków z rozdziału 6 Prawa budowlanego (a w szczególności prowadzenia odpowiedniej dokumentacji i wykonywania kontroli okresowych). W szczególności, jeżeli zarzuty skargi łączą się bezpośrednio z (właściwym) utrzymaniem lub użytkowaniem obiektu albo potwierdzenie słuszności zarzutów może być potwierdzone lub wykluczone na podstawie sprawdzenia dokumentacji użytkowanego obiektu (książka obiektu, protokoły z kontroli okresowych). W co najmniej 2 przypadkach²⁰ nie dokonano takiej weryfikacji, co uznano jako nieprawidłowość.

W aktach jednej ze spraw²¹ brak protokołu oględzin z dnia 11 kwietnia 2019 r. Jak wskazał

¹⁵ Sprawa: PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020;

¹⁶ Sprawy: PINB.5151.33.2018, PINB.501.4.2020/PINB.5151.4.2020, PINB.5170.2.2019, PINB.5170.50.2019,

¹⁷ Sprawa: PINB.501.4.2020/PINB.5151.4.2020;

¹⁸ Sprawy: PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019, PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.9.2020/ PINB.5170.14.2020, PINB.5151.48.2018, PINB.5151.23.2018, PINB.5151.3.2018, PINB.5151.33.2018, PINB.5151.49.2018, PINB.501.2.2020, PINB.5171.1.2020; PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019;

¹⁹ Sprawy: PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019, PINB.5151.8.2018, PINB.5170.34.2019, PINB.501.1.2019/PINB.5151.7.2020, PINB.501.1.2019/ PINB.5151.14.2020, PINB.501.1.2019/ PINB.5151.13.2020;

²⁰ Sprawy: PINB.501.1.2019/PINB.5151.7.2020, PINB.501.1.2019/ PINB.5151.14.2020;

²¹ Sprawa: PINB.5170.2.2019;

PINB w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2020 r. – oględziny nie zostały przeprowadzone („właściciel nieruchomości z powodu braku doręczenia jemu zawiadomień, nie udostępnił obiektu”). Jednakże w tym przypadku brak też adnotacji wraz ze wskazaniem przyczyn nieprzeprowadzenia dowodu z oględzin w dniu 17 stycznia 2019 r. Brak ten oceniono jako uchybienie. Jednakże w powyższej sprawie trzeba zwrócić uwagę na treść art. 81a ust. 3 Prawa budowlanego, który umożliwia dokonywanie czynności kontrolnych w obecności przywołanego pełnoletniego świadka.

W trakcie niniejszej kontroli Kontrolujący przeprowadzili inspekcje w terenie dotyczące 9 spraw wszczętych ze względu na złożone skargi. W przypadku 3 spraw²² Kontrolowany nie podejmował żadnych czynności kontrolnych. Przeprowadzenie oględzin miało na celu zweryfikowanie, czy działania organu przeprowadzone jedynie na posiadanych dokumentach miały uzasadnienie. Ustalenia dokonane podczas 3 czynności kontrolnych²³ prowadzonych przez pracowników PINB w Koninie, były nierzetelne. W protokole kontroli w jednej ze spraw²⁴ nie odniesiono się do kwestii czy część rozbudowywana była w dniu kontroli użytkowana, przy jednoczesnym wykazaniu na załączonej dokumentacji fotograficznej, iż w nowo dobudowanym garażu (w części rozbudowanej) zaparkowany był wóz bojowy straży pożarnej. Natomiast w 2 sprawach²⁵ nie poczyniono żadnych ustaleń dotyczących utrzymania obiektu (m.in wykonania obowiązków określonych w art. 62 Prawa budowlanego – kontrole okresowe i art. 64 Prawa budowlanego– książka obiektu budowlanego). Dokumentacja obiektu budowlanego stanowi ważne źródło informacji o obiekcie. Niepokojący jest zatem fakt, iż w przypadku zarzutów dotyczących bezpośrednio kwestii użytkowania obiektu (OSP Sławsk i OSP Zastruże) oraz ingerencji w konstrukcję obiektu (OSP Zastruże), w kontrolach zupełnie te aspekty pominięto. Ponadto w jednej sprawie²⁶ w formułowaniu protokolarnych ustaleń, pracownicy PINB całkowicie pominięli zgłaszaną przez skarżącego „ingerencję w ściany nośne budynku”, „wybicie okna tarasowego w ścianie zewnętrznej bez jakichkolwiek pozwoleń”. Natomiast w trakcie oględzin wykonanych przez Kontrolujących w dniu 28 lipca 2020 r. potwierdzono słuszność tych zarzutów - wykonanie robót budowlanych wprost wykraczających poza zakresy robót wykazanych w złożonych do organu administracji architektoniczno-budowlanej zgłoszeniach robót (przywołanych w protokole z kontroli przeprowadzonej przez PINB). Stwierdzono także, że nie dokonano weryfikacji czy obiekt wybudowano zgodnie z uzyskanymi pozwoleniami, bowiem w trakcie oględzin zarządca obiektu przedstawił dokumenty świadczące o dokonaniu zmian istotnych. Jednakże w tym zakresie jest potrzeba przeprowadzenia szczegółowego postępowania wyjaśniającego (w tym czy podstawowe pozwolenie na budowę zostało zmienione przez stosowny organ), które powinien przeprowadzić Kontrolowany. Tym niemniej dokonane przez upoważnionych pracowników WINB w Poznaniu ustalenia świadczą o nierzetelnym przeprowadzeniu czynności kontrolnych w ww. przypadkach, które należy zakwalifikować jako nieprawidłowości. Co więcej ustalenia te wskazują na brak przestrzegania przepisów Prawa budowlanego, które nie zostały stwierdzone przez osoby przeprowadzające kontrole. Nierzetelne przeprowadzenie czynności kontroli ma ogromne znaczenie dla prawidłowości wykonania zadań przez organy nadzoru budowlanego. Jednakże

²² Sprawy: PINB.501.1.2019 (świetlica w Bobrowie), PINB.5170.10.2019, PINB.5170.18.2019;

²³ Sprawy: PINB.501.1.2019/PINB.5151.7.2020, PINB.501.1.2019/ PINB.5151.14.2020, PINB.501.1.2019/PINB.5151.13.2020;

²⁴ Sprawa: PINB.501.1.2019/PINB.5151.13.2020;

²⁵ Sprawy: PINB.501.1.2019/PINB.5151.7.2020, PINB.501.1.2019/PINB.5151.14.2020;

²⁶ Sprawa: PINB.501.1.2019/PINB.5151.7.2020;

zakresu z niniejszego punktu 4 nie oceniono negatywnie bowiem stwierdzone podczas inspekcji przez Kontrolujących nierzetelności stanowią jedynie 1/3 wykonanych oględzin. Ponadto pozostałe weryfikowane w niniejszej części elementy nie prowadzą do wniosku by taka ocena musiałaby zapaść. W szczególności należy mieć na względzie, że brak rzetelności dotyczy jedynie 6 z 49 kontroli- co stanowi 12,24%. Ponadto jak wspomniano powyżej dokumentowanie ustaleń kontrolnych oceniono pozytywnie.

W przypadku jednej kontrolowanej sprawy²⁷ organ nie ukarał grzywną kierownika budowy w sytuacji która tego wymagała. Jak wynika z protokołu kontroli z dnia 1 października 2018 r. teren budowy nie został ogrodzony oraz brak było tablicy informacyjnej dotyczącej budowy. Zdaniem kontrolujących mandat karny powinien zostać nałożony pomimo braku osoby trzeciej przy powyższych czynnościach kontrolnych. Nie zmienia to faktu, że przy kontroli w dniu 19 października 2018 r. stwierdzono wyгородzenie terenu budowy taśmą oraz postawienie stosownej tablicy informacyjnej. Zgodnie z art. 22 pkt 1 Prawa budowlanego do podstawowych obowiązków kierownika budowy należy m.in. odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego. W myśl art. 93 karze grzywny podlega kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach. Brak ukarania kierownika budowy stosownym mandatem oceniono jako nieprawidłowość.

Na ocenę w niniejszej części wpłynęła rzetelność wykonywanych czynności kontrolnych, a zwłaszcza w sprawach, w których upoważnieni Kontrolerzy WWINB dokonali inspekcji w terenie.

5. Pozytywnie z uchybieniami oceniono odpowiedzi skierowane do Skarżącego

Jak wskazano w punkcie 3 w 13 sprawach nie wystosowano żadnej odpowiedzi do składającego skargę. Natomiast w 12 sprawach²⁸ wnoszącego skargę uznano za stronę wszczętego następnie postępowania administracyjnego. W związku z czym miał on możliwość zapoznania się z aktami sprawy i czynnie uczestniczyć w prowadzonym postępowaniu administracyjnym. W dwóch skontrolowanych przypadkach²⁹ mamy do czynienia z anonimami.

Przy ocenie niniejszego zakresu wzięto pod uwagę czy w odpowiedzi do osoby wnoszącej skargę wystosowano odpowiedź, która zawierała:

- ustosunkowanie się do wszystkich zarzutów czy informacji;
- przedstawienie dokonanych ustaleń;

²⁷ Sprawa: PINB.5151.49.2018;

²⁸ PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.5151.3.2018, PINB.501.6.2020/ PINB.5170.7.2020, PINB.5151.54.2018, PINB.5151.47.2019, PINB.5150.11.2018, PINB.5170.31.2018, PINB.5170.52.2018, PINB.5151.25.2019, PINB.5151.28.2019, PINB.5170.42.2019, PINB.5170.74.2019;

²⁹ Sprawy: PINB.5170.66.2019, PINB.5151.28.2018;

- powołanie się na przepisy prawa.

Stwierdzono, że w sprawach w których skierowano do Skarżącego odpowiedź w 5 przypadkach³⁰ nie ustosunkowano się do wszystkich poruszanych kwestii (będących w kompetencjach PINB). W 17 sprawach³¹ powołano się na ustalenia faktyczne oraz przywołano przepisy prawa. Natomiast w 1 sprawie³² nie powołano się ani na ustalenia faktyczne czy też przepisy prawa. Ponadto w 4 przypadkach³³ nie powołano się na dokonane ustalenia faktyczne a w 1 sprawie³⁴ nie powołano się na przepisy prawa.

W niniejszym zakresie uznano, że jeżeli nie wystosowano odpowiedzi na złożoną skargę lub jeżeli nie ustosunkowano się do wszystkich zarzutów to oceniono to jako nieprawidłowość. Natomiast jeżeli nie powołano się w wystosowanej informacji na przepisy prawa lub dokonane ustalenia oceniono to jako uchybienie.

Tym niemniej należy zwrócić uwagę, że organ powinien ustosunkować się do informacji przedstawianych w skardze ze szczególnym uwzględnieniem poczynionych ustaleń. Ponadto ma obowiązek przedstawienia przepisów prawa na podstawie których oparł swoje stanowisko wraz z ewentualnym ich wyjaśnieniem.

6. Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia się czynności organu po weryfikacji skargi.

W części tej oceniano czy organ podjął stosowne postępowanie i zakończył je stosownie do ustalonego stanu faktycznego i prawnego. Ponadto oceniono czy postępowanie było prowadzone zgodnie z zasadami wyrażonymi w art. 35 i 36 k.p.a. Co do zasady Kontrolowany wszczął postępowanie administracyjne oraz kończył je stosownymi decyzjami- adekwatnie do zebranego materiału dowodowego oraz stanu prawnego. Tym niemniej organ do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli nie wszczął postępowania administracyjnego w sytuacji gdy ze zebranego materiału dowodowego według kontrolujących wynika, że w przypadku 4 spraw³⁵ przeprowadzenie takiego postępowania było wymagane. Powyższe oceniono jako nieprawidłowość. W przypadku 2 spraw³⁶ w wyjaśnieniach z dnia 23 września 2020 r. poinformowano o wszczęciu postępowań oraz o dokonaniu kolejnych czynności w powyższych sprawach. Nie zmienia to faktu, że postępowania administracyjne zostały wszczęte po ponad roku od przeprowadzania kontroli (23 maj 2019 r.).

³⁰ Sprawy: PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019, PINB.5170.2.2019, PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019, PINB.5151.8.2018;

³¹ Sprawy: PINB.5151.13.2018, PINB.5151.33.2018, PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020, PINB.5150.1.2018, PINB.5150.5.2018, PINB.5170.37.2018, PINB.5170.45.2018, PINB.5170.66.2018, PINB.5170.71.2018, PINB.5151.2.2019, PINB.5151.10.2019, PINB.5151.14.2019, PINB.5151.40.2019, PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019, PINB.5710.3.2018, PINB.5710.10.2018;

³² Sprawy: PINB.501.16.2019/ PINB.5170.86.2019;

³³ Sprawy: PINB.5170.26.2019, PINB.5170.34.2019, PINB.5170.2.2019, PINB.5151.48.2018;

³⁴ Sprawa: PINB.501.1.2019;

³⁵ Sprawy: PINB.5150.10.2018, PINB.5151.6.2019, PINB.5151.25.2019, PINB.5151.28.2019;

³⁶ Sprawy: PINB.5151.25.2019 i PINB.5151.28.2019;

W przypadku 6 spraw³⁷ organ pomimo trwającego od dłuższego czasu postępowania administracyjnego do dnia rozpoczęcia kontroli nie zakończył go stosownym rozstrzygnięciem. Ostatnie działania w powyższych sprawach zostały podjęte w okresie znacznie dłuższym niż okres dwóch miesięcy. W dwóch z tych spraw³⁸ wydano rozstrzygnięcie w trakcie trwania niniejszej kontroli i w skutek działań kontrolnych. Natomiast w jednym przypadku³⁹ Kontrolowany wyjaśnił: „Dotyczy już wykonanych robót polegających na wymianie pokrycia dachowego. Stan prawny jest nieuregulowany, bowiem właścicielem obiektu jest KOWR a investorem jest lokator. Sprawa nie została jeszcze zakończona”. Z powyższego wyjaśnienia (oraz akt sprawy) wynika, że wiadomo kto jest właścicielem oraz kto investorem więc nie zrozumiał jest argument o nieuregulowanym stanie prawnym. Nie zakończenie czy też brak czynności przez długi okres w powyższych sprawach ocenia się jako nieprawidłowość. Natomiast w ostatniej z tych spraw Kontrolowany nie poinformował organów mających kompetencje w zakresie prac polegających na zabezpieczeniu, transporcie lub usunięciu wyrobów zawierających azbest. Stosownie do §6 ust. 2 Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobów i warunków bezpiecznego użytkowania i usuwania wyrobów zawierających azbest (Dz.U. z 2004 r. nr 71, poz. 649) wykonawca prac polegających na zabezpieczeniu lub usunięciu wyrobów zawierających azbest z miejsca, obiektu, urządzenia budowlanego lub instalacji przemysłowej, a także z terenu prac obowiązany jest do zgłoszenia zamiaru przeprowadzenia tych prac właściwemu organowi nadzoru budowlanego, właściwemu okręgowemu inspektorowi pracy oraz właściwemu państwowemu inspektorowi sanitarnemu, w terminie co najmniej 7 dni przed rozpoczęciem prac. Uznano to za nieprawidłowość. Ponadto z akt sprawy nie wynika czy poczyniono ustalenia dotyczące spełnienia wymagania poinformowania organu nadzoru budowlanego o fakcie zamiaru usunięcia płyt azbestowych. Sprawa pomimo upływu ponad 2 lat od pierwszych czynności w sprawie nie została zakończona do dnia rozpoczęcia niniejszej kontroli. Co oceniono jako nieprawidłowość.

Ponadto stwierdzono, że także w innych skontrolowanych wszczętych postępowaniach administracyjnych⁴⁰ nie przestrzegano zasad wynikających z art. 35 i 36 k.p.a. Mając na uwadze wyjaśnienia Kontrolowanego dotyczące obłożenia pracą poszczególnych pracowników uznano to jako uchybienie.

W jednym badanym przypadku⁴¹ organ nieprawidłowo wyjaśnił stronie, iż dopuszczalna jest zmiana postanowienia wydanego w oparciu o art. 48 ust. 2 i 3 Prawa budowlanego w trybie art. 155 k.p.a. W tym miejscu należy zauważyć, że z uwagi na treść art. 126 k.p.a. postanowienie takie w ogóle nie może być zmieniane w trybie art. 155 k.p.a. W okolicznościach przedmiotowej sprawy oceniono to jako uchybienie.

³⁷ Sprawy: PINB.5170.2.2019, PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019, PINB.5151.23.2018, PINB.5151.3.2018, PINB.5170.66.2019;

³⁸ Sprawy: PINB.5170.18.2019, PINB.5170.10.2019;

³⁹ Sprawa: PINB.5151.23.2018;

⁴⁰ Sprawy: PINB.501.5.2019/ PINB.5151.37.2019, PINB.501.9.2019/ PINB.5170.76.2019, PINB.501.13.2019/ PINB.5171.2.2020, PINB.5151.48.2018, PINB.5151.8.2018, PINB.501.6.2020/ PINB.5170.7.2020, PINB.5151.47.2019, PINB.5150.11.2018, PINB.501.2.2020/PINB.5171.1.2020, PINB.5170.66.2019, PINB.5150.5.2018, PINB.5170.31.2018, PINB.5170.37.2018, PINB.5170.52.2018, PINB.5150.2.2019, PINB.5151.6.2019, PINB.5151.14.2019, PINB.5151.25.2019, PINB.5151.28.2019;

⁴¹ Sprawa: PINB.5170.34.2019;

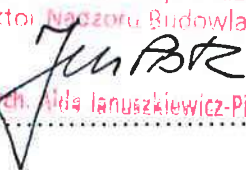
II. Wnioski końcowe i zalecenia

Osobą odpowiedzialną za dopuszczenie do stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybień jest Pani Elżbieta Olszowska – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Koninie.

W związku z powyższym, zgodnie z ustaleniami, ocenami i wnioskami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zalecam:

1. Przeprowadzenie niezwłocznie czynności kontrolnych w przypadku gdy zachodzi konieczność weryfikacji otrzymanych informacji o możliwych nieprawidłowościach (zgodnie z posiadanymi kompetencjami).
2. Bezzwłoczne weryfikowanie składanych skarg oraz udzielanie odpowiedzi na nie zgodnie z przepisami rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Sporządzanie odpowiedzi do Skarżącego zawierającej: odniesienie się w do wszystkich zarzutów, powzięte ustalenia oraz powołanie się na przepisy prawa.
4. Stosowanie odpowiedniej podstawy prawnej w wystosowanych wezwaniach.
5. W przypadku braku jednoznacznego podania weryfikowanie jakie żądanie ma osoba je wnosząca.
6. Wzywanie o wykazanie interesu prawnego jedynie w przypadku żądania wszczęcia postępowania administracyjnego.
7. Wszczywanie postępowania administracyjnego w przypadku gdy czynności kontrolne potwierdzą istnienie nieprawidłowości lub wymagane jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego.
8. Przeprowadzanie w stosownych przypadkach kontroli na podstawie ustawy Prawo budowlane (dokonywania oględzin z art. 75 k.p.a. tylko w uzasadnionych przypadkach).
9. Przeprowadzanie kontroli stosownie do zasad określonych w art. 81a ust. 2 i 3 Prawa budowlanego.
10. W sytuacji tego wymagających czynności kontrolne wykonywać przy współpracy z organami Policji.
11. W stosownych przypadkach zawiadamiać Policję o utrudnianiu czynności kontrolnych zgodnie z art. 92 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 94 Prawa budowlanego.
12. Karanie grzywną w sytuacjach tego wymagających- art. 92 i 93 Prawa budowlanego.
13. Rzetelne i kompleksowe dokonywanie czynności kontrolnych.
14. Przeprowadzenie stosownych postępowań gdy ze zebranego materiału dowodowego wynika taka konieczność.
15. Wszczywanie postępowań administracyjnych niezwłocznie po potwierdzeniu zaistniałych nieprawidłowości.
16. Prowadzenie postępowań administracyjnych stosownie do reguł z rozdziału 7 Kodeksu postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem regulacji art. 36 k.p.a.

W związku z powyższym oczekuję, w terminie 2 miesięcy od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, szczegółowej informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków, oraz o podjętych działaniach w omawianym zakresie, a także o realizacji powyższych zaleceń, bądź o przyczynach ich niewdrożenia.

Wielkopolski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego

mgr inż. arch. Alda Januszkiewicz-Piotrowska
kierownik jednostki kontrolującej

Otrzymują:

- 1) adresat
(poprzez platformę ePUAP)
- 2) aa

Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. Dalsze informacje dotyczące ochrony Pani/Pana danych osobowych znajdują się na stronie internetowej pod adresem: <http://winb.poznan.ibip.pl/public/?id=216279>.