



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.004.02.2022

**Pan
Paweł Kuźniar
Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego dla miasta Legnicy**

Powiatowy Inspektorat Nadzoru
Budowlanego dla miasta Legnicy
ul. Wojska Polskiego 10/1
59-220 Legnica

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/22/001 – „Finansowanie zadań ustawowych przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego”

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana | Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Legnicy, ul. Wojska Polskiego 10/1, 59-220 Legnica ¹ . |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Paweł Kuźniar, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Legnicy ² od dnia 27 kwietnia 2017 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | Finansowanie realizacji przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego zadań ustawowych w zakresie: 1) planowania środków na funkcjonowanie inspektoratów nadzoru budowlanego; 2) zapewnienia warunków organizacyjno-prawnych ³ do wykonywania zadań ustawowych; 3) poniesionych na ten cel wydatków; 4) osiągniętych efektów w wyniku realizacji zadań ustawowych. |
| Okres objęty kontrolą | Od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Artykuł 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu |
| Kontroler | Mariusz Orawczak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/200/2022 z dnia 22 listopada 2022 r. |

(akta kontroli: tom I, str. 1-3)

¹ Dalej: Inspektorat lub PINB.

² Dalej: Powiatowy Inspektor.

³ W tym w szczególności: kadrowych, lokalowych i sprzętowych.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

Podstawę planowania środków na funkcjonowanie PINB w 2022 r. stanowiły zawiadomienia Wojewody Dolnośląskiego o wysokości kwot dotacji celowych na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami miastu Legnica. Dokumentacja dotycząca planu wydatków Inspektoratu została sporządzona prawidłowo i terminowo przekazana do Skarbnika Miasta Legnicy. Dokonana w ciągu roku zmiana w planie wydatków była uzasadniona występującymi potrzebami i służyła realizacji zadań PINB.

Zaplanowane środki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a realizacja objętych badaniem wydatków na zakup materiałów i wyposażenia (62%) oraz wydatków na szkolenia (100%) była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Właściwie ewidencjonowano wydatki w księgach rachunkowych, także prawidłowo rozliczano czas pracy pracowników PINB.

W Inspektoracie dysponowano zasobami kadrowymi i lokalowymi, prawidłowo zorganizowano miejsca pracy, zapewniono sprzęt i wyposażenie niezbędne do wykonywania zleconych ustawowo zadań. Wprowadzono regulacje wewnętrzne w zakresie przyznania kompetencji poszczególnym pracownikom Inspektoratu, jednak przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków nie powierzono imiennie wyznaczonym pracownikom, jak również nie prowadzono ewidencji w zakresie rejestracji i przechowywania skarg i wniosków. Z pięciu pracujących w Inspektoracie pracowników merytorycznych, tylko trzy osoby posiadały uprawnienia budowlane.

PINB weryfikował oraz egzekwował od inwestorów obowiązki wynikające z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶, w szczególności dotyczące powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Niemniej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie prowadzono w wymaganej formie. Organizacja pracy Inspektoratu nie zapewniła: realizacji kontroli obowiązkowej przez pracowników posiadających niezbędne uprawnienia budowlane, a także podejmowania bez zbędnej zwłoki wymaganych czynności w pięciu na 10 zbadanych postępowaniach administracyjnych wszczętych w 2022 r. w PINB.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Planowanie środków na funkcjonowanie Inspektoratu

W dokumentacji planistycznej sporządzonej i przesłanej do Skarbnika Miasta Legnicy w żądanym terminie⁸, zgodnie z zarządzeniem Prezydenta Miasta Legnicy⁹, wstępnie ustalono wydatki PINB na rok 2022 finansowane dotacją celową z budżetu państwa na poziomie kwoty przewidywanego wykorzystania zaplanowanych wydatków Inspektoratu w 2021 r., tj. w łącznej wysokości 598,70 tys. zł.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: ustawa *Prawo budowlane*.

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Do dnia 22 września 2021 r.

⁹ Zarządzenie nr 351/PM/2021 Prezydenta Miasta Legnicy z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej miasta Legnica na rok 2022 i Wieloletniej Prognozy Finansowej miasta Legnica.

Następnie, zgodnie z zawiadomieniem¹⁰ Wojewody Dolnośląskiego o przyjętych przez Radę Ministrów w projekcie ustawy budżetowej na rok 2022 kwotach dotacji celowych na zlecenia bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami miastu Legnica, plan wydatków PINB na 2022 r. został zwiększony do kwoty 604,60 tys. zł.

Ostatecznie podstawę planowania środków na funkcjonowanie PINB na rok 2022 stanowiło zawiadomienie¹¹ Wojewody Dolnośląskiego o wysokości kwot dotacji celowych na zlecenia bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami miastu Legnica, wynikających z podziału kwot określonych w ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok 2022¹², w której określono plan wydatków PINB na 2022 r. na łączną kwotę 663,88 tys. zł. Wszystkie zaplanowane środki dotyczyły wydatków bieżących Inspektoratu, z tego: 611,18 tys. zł na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz 52,70 tys. zł na wydatki związane z realizacją statutowych zadań PINB. Nie planowano wydatków na remonty i wydatków majątkowych.

W Inspektoracie nie obowiązywały procedury wewnętrzne dotyczące planowania wydatków i diagnozowania związanych z tym potrzeb. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, jedyną podstawą planowania środków na funkcjonowanie PINB na rok 2022 stanowiły zawiadomienia Wojewody Dolnośląskiego dotyczące wysokości środków przeznaczonych na działalność w 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 13-43, 159)

W 2022 r. wprowadzono jedną zmianę do planu wydatków Inspektoratu, zwiększając go o 3,05 tys. zł (środki przeznaczone na wypłatę nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych). Na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu Wojewoda Dolnośląski dokonał¹³ zwiększenia planu wydatków PINB do wysokości 666,93 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 45-46, 50)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Podstawę planowania środków na funkcjonowanie PINB stanowiły zawiadomienia Wojewody Dolnośląskiego o wysokości kwot dotacji celowych na zlecenia bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami miastu Legnica. Dokumentacja dotycząca planu wydatków Inspektoratu na 2022 r. została sporządzona prawidłowo i terminowo przekazana do Skarbnika Miasta Legnicy. Dokonana w ciągu roku zmiana w planie wydatków była uzasadniona.

OBSZAR

2. Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do wykonywania zadań ustawowych

Opis stanu
faktycznego

Przeciętne zatrudnienie¹⁴ w PINB w 2022 r. wyniosło sześć osób i było tożsame z rokiem poprzednim. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. i 2022 r. w Inspektoracie zatrudnione były, oprócz Powiatowego Inspektora, cztery osoby na stanowisku Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz jedna osoba (w wymiarze pół etatu) na stanowisku ds. kadrowo-płacowych. Powiatowy Inspektor wskazał, że poziom zatrudnienia jest wystarczający do realizacji zadań ustawowych Inspektoratu.

(akta kontroli: tom I, str. 159-160, 441)

¹⁰ Z dnia 20 października 2021 r. (znak sprawy: FB-BP.3110.10.2021.KSz).

¹¹ Z dnia 18 lutego 2022 r. (znak sprawy: FB-BP.3111.4.2022.KSz).

¹² Dz. U. z 2022 r. poz. 270. Dalej: ustawa budżetowa na rok 2022.

¹³ Decyzja Wojewody Dolnośląskiego nr 85/02.3122.2.195.2022.ZW z dnia 17 października 2022 r.

¹⁴ W przeliczeniu na pełne etaty.

W 2022 r. w PINB (tak jak w roku poprzednim) nie zawierano umów cywilnoprawnych z osobami fizycznymi niebędącymi pracownikiem Inspektoratu, które miałyby wykonywać zadania na rzecz PINB.

Jeden pracownik PINB otrzymał, zgodnie z art. 80 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁵, pisemną zgodę Powiatowego Inspektora na dodatkową pracę. Powiatowy Inspektor wskazał, że praca dodatkowa wykonywana była przez tego pracownika poza godzinami pracy Inspektoratu.

(akta kontroli: tom I, str. 50, 62, 71, 160, 163-171, 440)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie pojawiły się przypuszczenia naruszenia przez pracowników PINB zakazów wynikających z art. 80 ustawy o służbie cywilnej, w szczególności zakazu wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z tej ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.

(akta kontroli: tom I, str. 50, 62, 160, 163-171)

W kontrolowanym okresie średnia liczba spraw¹⁶ ogółem przypadająca na jednego pracownika merytorycznego PINB wyniosła 60. Wydano łącznie 88 decyzji i 39 postanowień administracyjnych oraz 101 zaświadczeń na podstawie zawiadomienia o zakończeniu budowy.

W PINB nie prowadzono analiz efektywności czasu pracy przeznaczonego na czynności niekontrolne, w szczególności takich jak prowadzenie rejestrów, sporządzanie sprawozdań itp.

(akta kontroli: tom I, str. 160-161, 173, 195-198)

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych¹⁷, z pięciu zatrudnionych w Inspektoracie pracowników merytorycznych¹⁸:

- trzy osoby posiadały uprawnienia budowlane, o których mowa w art. 14 ustawy *Prawo budowlane*;
- dwie osoby posiadały wykształcenie wyższe¹⁹, a trzy – średnie²⁰.

(akta kontroli: tom I, str. 138, 140-147)

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, nie analizowano potrzeb szkoleniowych pracowników PINB, a także nie opracowano planu szkoleń.

W 2022 r. pracownicy Inspektoratu uczestniczyli w pięciu szkoleniach (w tym w czterech on-line oraz jednym stacjonarnym)²¹ dotyczących wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją w administracji publicznej (EZD RP). Powiatowy Inspektor uczestniczył w czterech stacjonarnych szkoleniach branżowych²². Powiatowy Inspektor wskazał, że zagadnienia ze szkoleń

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691. Dalej: ustawa o służbie cywilnej.

¹⁶ Zarejestrowanych w obowiązującym w PINB systemie kancelaryjny, opartym na jednolitym rzeczowym wykazie akt, w szczególności: 4010 – samowole budowlane, 4030 – utrzymanie obiektów budowlanych, 4061 – zakończenia budów, 0500 – sprawy różne.

¹⁷ Tj. 24 lutego 2023 r.

¹⁸ Powiatowy Inspektor oraz cztery osoby na stanowisku Inspektora Nadzoru Budowlanego.

¹⁹ Magister inżynier z kierunku budownictwo i magister inżynier architektury.

²⁰ Technik budowlany.

²¹ Organizowanych przez Naukową i Akademicką Sieć Komputerową – Państwowy Instytut Badawczy (NASK). W dniu 20 maja 2022 r. – wprowadzenie do systemu EZD RP; w szkoleniu on-line uczestniczyli wszyscy pracownicy. W dniu 4 listopada 2022 r. – podstawy administrowania aplikacją EZD RP; w szkoleniu on-line uczestniczyli wszyscy pracownicy. W dniu 14 listopada 2022 r. – kolejny etap wdrożenia systemu EZD RP; w szkoleniu stacjonarnym w Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim we Wrocławiu uczestniczył Powiatowy Inspektor oraz jeden pracownik Inspektoratu. W dniu 14 grudnia 2022 r. – szkolenie on-line z systemu EZD RP organizowane dla kadry kierowniczej; w szkoleniu uczestniczył Powiatowy Inspektor. W dniu 15 grudnia 2022 r. – szkolenie on-line z systemu EZD RP organizowane dla pracowników punktów kancelaryjnych; w szkoleniu uczestniczył jeden pracownik Inspektoratu.

²² Których przedmiotem były m.in.: cyfryzacja w procesie budowlanym; forma projektu budowlanego po zmianach w Prawie budowlanym; nowelizacja przepisów p.poż., udzielanie pierwszej pomocy w stanach zagrożenia życia

stacjonarnych, w których nie uczestniczyli wszyscy pracownicy, były po tych szkoleniach szczegółowo analizowane i omawiane, a materiały szkoleniowe przekazywane do zapoznania wszystkim pracownikom (szkolenia kaskadowe).

(akta kontroli: tom I, str. 159-160)

Obowiązujący w badanym okresie w PINB Regulamin Organizacyjny obejmował swoim zakresem ustawowe zadania i obowiązki przewidziane w art. 83 ustawy *Prawo budowlane*. W regulaminie tym, przyjętym przez Powiatowego Inspektora zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*, określono wewnętrzną strukturę oraz zasady organizacji PINB - wyodrębniono zadania i obowiązki dla merytorycznych stanowisk Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz dla stanowiska do spraw kadrowo-księgowych. Ponadto Powiatowy Inspektor ustalił²³ „zakresy indywidualnych prac” na poszczególnych merytorycznych stanowiskach w PINB.

(akta kontroli: tom I, str. 4-6, 139)

Organizacja i porządek w procesie pracy oraz związane z tym prawa i obowiązki pracodawcy i pracowników, a także rozkład czasu pracy w PINB zostały określone w Regulaminie Pracy. Jego postanowienia dotyczyły wszystkich²⁴ pracowników PINB, bez względu na rodzaj wykonywanej pracy i zajmowane stanowiska, i w sposób wyczerpujący regulowały zagadnienia wynagrodzeń i czasu pracy.

(akta kontroli: tom I, str. 7-12)

W sprawach skarg i wniosków Powiatowy Inspektor przyjmował w godzinach przyjęć interesantów przez pracowników PINB, tj. od poniedziałku do czwartku w godzinach od 8:00 do 12:00.

Na działanie Powiatowego Inspektora w 2022 r. wpłynęła²⁵ do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego jedna skarga, która dotyczyła przyjętego bez uwag zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego (została uznana za bezzasadną).

W kontrolowanym okresie w PINB nie prowadzono oddzielnego rejestru skarg i wniosków oraz związanych z nimi pism i innych dokumentów, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 7-12, 162; tom II, str. 20-23, 298-307)

PINB dysponował w Legnicy częścią nieruchomości położonej przy ul. Wojska Polskiego 10, tj. lokalem użytkowym usytuowanym na parterze o łącznej powierzchni użytkowej 185,36 m² (w tym pomieszczenia piwniczne o powierzchni 27,63 m²), na zasadach umowy użyczenia na czas nieokreślony od Gminy Legnica. Inspektorat ponosił wszelkie koszty związane z korzystaniem z użyczonych pomieszczeń, w szczególności: koszty opłat za energię elektryczną, energię cieplną, wodę i odprowadzanie ścieków, gospodarowanie odpadami komunalnymi, przeglądów i eksploatacji instalacji hydrantowej i platformy dźwigowej²⁶. PINB obciążały także wszelkie koszty napraw użyczonego lokalu oraz podatek od nieruchomości należny Gminie Legnica.

(akta kontroli: tom I, str. 82-87)

z uwzględnieniem zagrożeń fizycznych „na budowie”; ochrona p.poż.; rozwój nadzoru budowlanego – kierunki i narzędzia; Elektroniczny Dziennik Budowy – prezentacja systemu; e-CRUB – omówienie zalet wyszukiwarki dla organów; Cyfrowa Książka Obiektu Budowlanego – prezentacja systemu; omówienie problemów i zagadnień z orzecznictwa w sprawach z zakresu nadzoru budowlanego, utrudnienia na etapie procedur pozyskiwania decyzji pozwolenia na budowę oraz pozwolenia na użytkowanie.

²³ Zarządzenie nr 1/NB/2017 z dnia 8 maja 2017 r. w sprawie zakresów indywidualnych prac na poszczególnych stanowiskach w PINB.

²⁴ Pracownicy PINB pisemnie potwierdzili zapoznanie się z funkcjonującym w PINB Regulaminem Pracy.

²⁵ Informacja Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 7 listopada 2022 r.

²⁶ Opłaty za platformę dźwigową obejmowały koszty konserwacji, przeglądów i napraw, w udziale 50% kosztów.

Wszystkie stanowiska pracy w PINB zostały zorganizowane zgodnie z przepisami działu IV rozdział 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy²⁷. W szczególności stanowiska te zostały urządzone stosownie do rodzaju wykonywanych na nich czynności, przy czym wymiary wolnej (niezajętej przez urządzenie) powierzchni stanowiska pracy zapewniały pracownikom swobodę ruchu wystarczającą do wykonywania pracy w sposób bezpieczny, z uwzględnieniem wymagań ergonomii, a do każdego stanowiska pracy zapewniono bezpieczne i wygodne dojście. Powiatowy Inspektor wskazał, że w Inspektoracie znajdowały się dwa punkty dostępowe Wi-Fi do wewnętrznej sieci internetowej umożliwiające dostęp pracownikom PINB do Internetu ze stacjonarnych i przenośnych komputerów oraz urządzeń mobilnych; pracownicy poprzez sieć internetową mieli dostęp m.in. do LEX Budownictwo - profesjonalnego programu on-line, który zapewnia praktyczną i aktualną wiedzę z zakresu prawa budowlanego, mieszkaniowego, nieruchomości oraz planowania przestrzennego.

(akta kontroli: tom I, str. 88-104)

Inspektorat wyposażony był w trzy stacjonarne zestawy komputerowe, dwa laptopy, cztery drukarki, urządzenie wielofunkcyjne i kopiarkę. Pracownicy PINB posiadali niezbędne wyposażenie zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków, tj. kaski, kamizelki odblaskowe, aparaty fotograficzne, dalmierz ręczny, poziomice laserową, wykrywacz metalu. Ponadto w celu wykonywania zadań kontrolnych w terenie pracownicy mogli korzystać z samochodu służbowego.

Zdaniem Powiatowego Inspektora, liczba i jakość używanego sprzętu oraz wyposażenia PINB nie stanowiło przeszkody w efektywnej pracy i realizacji ustawowych zadań.

(akta kontroli: tom I, str. 105-113, 161-162)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W PINB nie zastosowano się do dyspozycji wynikających z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*²⁸, tj. nie prowadzono oddzielnej rejestracji skarg i wniosków, o których mowa w art. 227 i art. 241 KPA, oraz nie przechowywano pism i innych dokumentów dotyczących tych spraw oddzielnie od spraw innej kategorii, co nie ułatwiało kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Ponadto przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków nie powierzono wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonemu pracownikowi, do czego zobowiązywał § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁹.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w PINB nie prowadzono rejestru skarg i wniosków zgodnie z art. 254 KPA z uwagi na przeoczenie. Ponadto wskazał, że Inspektorat nie posiada typowego stanowiska do obsługi kancelaryjnej, a co za tym idzie dodatkowe obowiązki, jak m.in. prowadzenie ewidencji i rejestrów, muszą spoczywać na pracownikach merytorycznych.

(akta kontroli: tom I, str. 139, 440; tom II, str. 20-23, 402)

OCENA CZĄSTKOWA

W PINB dysponowano zasobami kadrowymi i lokalowymi, prawidłowo zorganizowano miejsca pracy, zapewniono sprzęt i wyposażenie niezbędne do wykonywania zadań ustawowych. Wprowadzono regulacje wewnętrzne w zakresie przyznania

²⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Dalej: KPA.

²⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

kompetencji poszczególnym pracownikom Inspektoratu, jednak przyjmowania i koordynowania rozpatrywania skarg i wniosków nie powierzono imiennie wyznaczonym pracownikom, jak również nie prowadzono ewidencji w zakresie rejestracji i przechowywania skarg i wniosków. Z pięciu pracujących w Inspektoracie pracowników merytorycznych, tylko trzy osoby posiadały uprawnienia budowlane.

OBSZAR

3. Wydatki poniesione na realizację zadań ustawowych

Opis stanu faktycznego

Wydatki budżetowe PINB wykonane w roku 2022 wyniosły 666,86 tys. zł i stanowiły 99,99% planu po zmianach³⁰. Były one wyższe o 31,1 tys. zł (4,9%) w stosunku do roku poprzedniego, a wynikało to głównie ze zwiększenia wynagrodzeń osobowych o 25,4 tys. zł (4,4%). Środki te zostały przeznaczone m.in. na podwyżki wynagrodzeń (wszystkich pracowników PINB) w kwocie 18,4 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 50, 71, 81)

W 2022 r. nie zwiększano planu wydatków PINB o środki pochodzące z rezerwy ogólnej i rezerw celowych budżetu państwa, o których mowa w art. 154 i 155 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*³¹. PINB nie realizował w 2022 r. wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom I, str. 35-41, 62-63)

Na 2022 r. w PINB nie planowano i nie realizowano zamówień publicznych, do których należało stosować przepisy ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych³². W związku z powyższym w 2022 r. nie został sporządzony plan postępowań o udzielenie zamówień publicznych, do których stosuje się przepisy ww. ustawy.

(akta kontroli: tom I, str. 159-162)

Kontrolę prawidłowości dokonywania wydatków budżetowych przez PINB przeprowadzono na podstawie próby obejmującej 11 wydatków w łącznej wysokości 5,6 tys. zł, tj. 10 wydatków na zakup materiałów i wyposażenia (§ 4210) w łącznej wysokości 4,5 tys. zł (co stanowiło 62,6% zaplanowanych wydatków w tym paragrafie) oraz jedyne wydatku w wysokości 1,1 tys. zł na szkolenia pracowników (§ 4700).

Realizacja ww. wydatków była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi (rozdział 5 dział I ustawy o *finansach publicznych*), w szczególności:

- zakupy materiałów były związane z utrzymaniem Inspektoratu i niezbędne do jego funkcjonowania;
- wydatki zostały dokonane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym PINB;
- nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat.

W 2022 r. nie ponoszono wydatków na remonty i wydatków majątkowych.

(akta kontroli: tom I, str. 81, 206-266)

Przeprowadzone badanie wykazało właściwe ewidencjonowanie kontrolowanych wydatków w księgach rachunkowych, zgodnie z przyjętymi³³ w Inspektoracie zasadami rachunkowości.

(akta kontroli: tom I, str. 199-208, 255-265)

³⁰ Ustawa budżetowa na 2022 r. przewidywała wydatki PINB na poziomie 604,6 tys. zł. W ciągu roku nastąpiło zwiększenie wydatków w planie o 62,3 tys. zł. Na koniec roku wyniosły według planu 666,94 tys. zł. Źródłem zwiększenia (o 10,3%) planu wydatków było głównie zwiększenie środków na wynagrodzenia osobowe o kwotę 58,7 tys. zł.

³¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm. Dalej: ustawa o *finansach publicznych*.

³² Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.

³³ Postanowienie nr 2/2001 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Legnicy z dnia 29 grudnia 2001 r. w sprawie zasad rachunkowości w PINB.

Wydatki na wynagrodzenia w 2022 r. wyniosły 510,9 tys. zł. Stanowiły one 100% planu i były o 3,8% większe niż w roku poprzednim (492,3 tys. zł), co wynikało z przyznanych w 2022 r. podwyżek.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego ogółem wzrosło z 7,5 tys. zł w 2021 r. do 7,7 tys. zł w 2022 r. (o 0,2 tys. zł, tj. 3,8%), przy czym przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika merytorycznego PINB wyniosło w 2022 r. 6,8 tys. zł i wzrosło w porównaniu do 2021 r. o 0,1 tys. zł, tj. o 1,7%.

(akta kontroli: tom I, str. 50, 71, 81, 441)

Badanie próby obejmującej ewidencję czasu pracy oraz listy płac ze stycznia, czerwca i listopada 2022 r. dla wszystkich pracowników Inspektoratu, nie wykazało niedoborów czy ponadnormatywnego czasu pracy. Prawidłowo rozliczano czas pracy pracowników PINB. Wynagrodzenie pracowników składało się jedynie z wynagrodzenia zasadniczego oraz dodatku za wieloletnią pracę. Powiatowy Inspektor otrzymywał ponadto dodatek funkcyjny.

(akta kontroli: tom I, str. 114-137)

Jedynym źródłem finansowania działalności PINB były środki³⁴ dotacji celowej z budżetu państwa na zadania bieżące z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami miastu Legnica. Kwota niewykorzystanej dotacji, w wysokości 79,81 zł, została zwrócona w wymaganym terminie.

(akta kontroli: tom I, str. 34-41, 62-63, 253)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zaplanowane na 2022 r. środki wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, a realizacja wydatków objętych badaniem była zgodna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi. Właściwie ewidencjonowano wydatki w księgach rachunkowych. Prawidłowo rozliczano czas pracy pracowników PINB.

OBSZAR

4. Efekty osiągnięte przez Inspektorat w wyniku realizacji zadań ustawowych

Opis stanu
faktycznego

Dotacja celowa z budżetu państwa finansująca działalność PINB, znajdowała odzwierciedlenie w budżecie zadaniowym w ustawie budżetowej na rok 2022 w części 85/02 – województwo dolnośląskie, w szczególności:

- funkcja 7 – Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo,
- zadanie 7.1 – Budownictwo i mieszkalnictwo,
- podzadanie 7.1.4 – Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana,
- działanie 7.1.4.1 – Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych.

PINB nie miał przydzielonych mierników służących do monitorowania i pomiaru wykonania ww. podzadania i działania.

(akta kontroli: tom I, str. 27, 41)

W 2022 r. do PINB wpłynęły ogółem 133 sprawy, w których wszczęto postępowanie wyjaśniające, spośród których³⁵: 71 (53,4%) zostało załatwionych w terminie do jednego miesiąca, 36 (27,1%) zostało załatwionych od jednego do dwóch

³⁴ Otrzymane za pośrednictwem budżetu miasta Legnica.

³⁵ We wskazanych terminach załatwienia spraw nie wyłączono: okresów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów doręczeń, okresów zawieszenia postępowania, okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub z przyczyn niezależnych od PINB.

miesiący, 16 (12,0%) zostało załatwionych w terminie od dwóch do sześciu miesięcy, pięć (3,8%) zostało załatwionych w terminie od sześciu do 12 miesięcy. Pięć spraw do końca 2022 r. nie zostało zakończonych³⁶. W 121 sprawach pracownicy PINB przeprowadzili kontrolę³⁷ oraz w siedmiu przypadkach – kontrolę sprawdzającą. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, nie podjęto kontroli w 12 przypadkach, a było to spowodowane m.in. tym, że skierowane wnioski były poza właściwością PINB.

Po zakończeniu spraw we wszystkich przypadkach informowano wnioskodawców o sposobie załatwienia sprawy, w szczególności o braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego.

W 68 sprawach wszczęto postępowania administracyjne.

(akta kontroli: tom I, str. 440; tom II, str. 1-23, 278-297)

W badanym okresie sporządzono plan kontroli PINB na 2022 r., w którym uwzględniono kontrole obowiązkowe budowy, kontrole obiektów wielkopowierzchniowych w trakcie użytkowania, kontrole budów w trakcie realizacji dotyczące przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w szczególności: zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót budowlanych, oświadczeń kierowników budowy, zabezpieczenia terenu budowy, prowadzenia dziennika budowy, umieszczenia tablicy informacyjnej, opracowania i przestrzegania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (BIOZ). W planie kontroli przewidziano także dodatkowe kontrole utrzymania wybranych obiektów budowlanych, tj. 10 obiektów wielkopowierzchniowych, 10 placów zabaw, 10 szkół podstawowych oraz pięciu budynków użyteczności publicznej. Z uwagi na stan epidemii, a następnie stan zagrożenia epidemicznego (od 16 maja 2022 r.) kontrole dodatkowe nie zostały w 2022 r. zrealizowane i przeniesiono je do planu kontroli PINB na rok 2023.

(akta kontroli: tom I, str. 174-175, 440)

W badanym okresie w Inspektoracie prowadzono m.in.:

- ewidencję decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej, czym spełniono wymóg określony w art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*; ewidencja była prowadzona w wersji elektronicznej oraz papierowej;
- ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, czym spełniono obowiązek określony w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*; ewidencja była prowadzona w wersji elektronicznej oraz papierowej i zawierała elementy wymienione w art. 84 ust. 6 tej ustawy, jednak nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³⁸, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*;
- ewidencję zawiadomień o kontrolach budowli wielkopowierzchniowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*, czym spełniono wymóg określony w art. 84 ust. 2 pkt 4 tej ustawy; ewidencja była prowadzona w wersji elektronicznej oraz papierowej.

(akta kontroli: tom I, str. 440, 465-487)

Pracownicy PINB przeprowadzili w 2022 r. jedną kontrolę obiektu budowlanego w trakcie budowy oraz cztery kontrole obiektów budowlanych w trakcie użytkowania.

³⁶ Czas jaki upłynął od rozpoczęcia sprawy do końca 2022 r. wyniósł od 29 do 330 dni.

³⁷ Zgodnie z art. 79 KPA, w związku z art. 81 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*. Kontrole kończyły się ustaleniami w *Protokole z wizji lokalnej*.

³⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1130. Dalej: rozporządzenie w sprawie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Zakres tych kontroli dotyczących obiektów budowlanych oraz robót budowlanych obejmował: legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z zatwierdzonym projektem budowlanymi, warunkami pozwolenia na budowę, wykonywanie podczas realizacji robót samodzielnych funkcji technicznych przez uprawnione osoby, stosowanie podczas realizacji robót budowlanych wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu, datę opracowania, zakres i formę planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia podczas wykonywania robót oraz przestrzeganie jego ustaleń, legalność użytkowania oraz utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym oraz realizację zaleceń pokontrolnych.

(akta kontroli: tom II, str. 24-30, 308-320)

W 2022 r., tak jak w roku 2021, wpłynęły do PINB 34 wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, z czego:

- 33 wnioski zostały przyjęte w trybie art. 54 ustawy *Prawo budowlane*, tak jak zawiadomienia o zakończeniu budowy, zgodnie z art. 31zy' ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych³⁹; po analizie dostarczonej wraz z wnioskami dokumentacji wydano zaświadczenia o braku podstaw do złożenia sprzeciwu w trybie art. 54 ustawy *Prawo budowlane*;
- w jednej sprawie, w której złożono wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, wydano na podstawie art. 59 ust. 1, w związku z art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*, decyzję pozwolenia na użytkowanie – było to niezgodne z art. 31zy' ustawy *COVID-19*, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*; przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie PINB dokonał kontroli obowiązkowej, o której mowa w art. 59a ustawy *Prawo budowlane*, w terminach wynikających z art. 59c ust. 1 tej ustawy; czynności kontrolne prowadzone były przez dwóch pracowników PINB posiadających wydane przez Powiatowego Inspektora upoważnienie do przeprowadzenia kontroli, przy czym tylko jeden z tych pracowników posiadał uprawnienia budowlane, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W badanej próbie losowo wybranych 10 spraw, w których złożono wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, stwierdzono, że:

- PINB weryfikował oraz egzekwował od inwestorów obowiązek wynikający z ustawy *Prawo budowlane* dotyczący powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych – w każdym przypadku inwestor dokonał zawiadomienia PINB o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, do czego zobowiązywał art. 41 ust. 4 tej ustawy;
- osoby wymienione w zawiadomieniu o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót posiadały uprawnienia w odpowiedniej specjalności i były wpisane w drodze decyzji do centralnego rejestru oraz posiadały zaświadczenie wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego z określonym w nim terminem ważności (zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*);
- wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie zawierały załączniki, o których mowa w art. 57 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*.

(akta kontroli: tom I, str. 177, 183, 195, 197, 267-437)

W 2022 r., na podstawie art. 49e ustawy *Prawo budowlane*, wydano w PINB cztery decyzje nakazujące rozbiórkę (nie wydano żadnej decyzji tego typu w 2021 r.). Wydanie decyzji każdorazowo poprzedzone było kontrolą przeprowadzoną przez

³⁹ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. Dalej: ustawa *COVID-19*.

pracowników PINB oraz wydaniem na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* postanowienia o wstrzymaniu budowy. Nie wydawano postanowień wstrzymujących prowadzenie robót budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 tej ustawy, tj. w przypadku wystąpienia w wyniku budowy stanu zagrożenia życia lub zdrowia ludzi.

W PINB nie sporządzono wewnętrznych procedur dotyczących wykrywania samowoli budowlanych. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że samowole ujawniane są w większości przypadków poprzez zawiadomienia osób trzecich; zdarza się również, że podmioty popełniające samowole budowlane same zgłaszają się do Inspektoratu z prośbą o wdrożenie procedury naprawczej.

Spośród czterech ww. decyzji o rozbiórce: w dwóch przypadkach⁴⁰ zostały one zaskarżone⁴¹ (postępowanie w toku), w jednym przypadku⁴² dokonano rozbiórki i po przeprowadzeniu przez pracowników PINB kontroli sprawdzającej wydano decyzję⁴³ o umorzeniu w całości postępowania administracyjnego, w jednym przypadku⁴⁴ przystąpiono do rozbiórki z deklarowanym terminie jej zakończenia do 28 lutego 2023 r.

(akta kontroli: tom I, str. 173, 178, 196, 440; tom II, str. 194-277)

Na podstawie art. 49i ustawy *Prawo budowlane* w 2022 r. wydano w PINB siedem decyzji legalizujących (przy dwóch decyzjach tego typu wydanych w 2021 r.) samowolnie wybudowane obiekty budowlane, dla których od zakończenia budowy upłynęło co najmniej 20 lat. Wydanie decyzji każdorazowo odbywało się na wniosek o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego i poprzedzone było kontrolą przeprowadzoną przez pracowników PINB oraz wydaniem na podstawie art. 49g ustawy *Prawo budowlane* postanowienia o obowiązku przedłożenia dokumentów legalizacyjnych.

(akta kontroli: tom I, str. 173, 177, 195; tom II, str. 55-108)

W okresie objętym kontrolą wpłynęły do PINB dwa zgłoszenia o potencjalnych katastrofach budowlanych.

Pierwsze, telefoniczne w dniu 11 stycznia 2022 r., przez pracownika Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Legnicy, dotyczące zawalenia się dachu. W trakcie kontroli przeprowadzonej przez pracowników Inspektoratu stwierdzono, że z przyczyn zaniedbań zawaleniu uległ fragment dachu w nieużywanym i niezabezpieczonym obiekcie produkcyjno-usługowym – zakwalifikowano incydent jako awarię obiektu budowlanego. W dniu 13 stycznia 2022 r. w trakcie przesłuchania, właściciel obiektu zobowiązał się do zabezpieczenia przedmiotowego obiektu do dnia 18 stycznia 2022 r. – kontrola sprawdzająca przeprowadzona przez pracowników PINB w dniu 25 stycznia 2022 r. potwierdziła zabezpieczenie obiektu przed dostępem osób postronnych oraz zamontowanie tablic ostrzegawczych.

Drugie, pisemne w dniu 22 kwietnia 2022 r. przez właściciela obiektu magazynowego, który ze względu na degradację będącą następstwem wielu pożarów i aktów wandalizmu w przeszłości, uległ częściowemu zawaleniu. W trakcie kontroli przeprowadzonej przez pracowników Inspektoratu stwierdzono, że z powodu zaniedbań stan techniczny zabezpieczonego przed dostępem osób postronnych nieużywanego obiektu jest nieodpowiedni w zaawansowanej degradacji kwalifikującej

⁴⁰ Decyzja nr 30/2022 z dnia 31 marca 2022 r. (PINB.N1.4010.23.28.2018) oraz decyzja z dnia 17 marca 2022 r. (PINB.N1.4010.47.6.2021).

⁴¹ Najpierw do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, następnie do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu po utrzymaniu zaskarżonych decyzji w mocy przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

⁴² Decyzja nr 36/2022 z dnia 20 kwietnia 2022 r. (PINB.N1.4010.69.2021).

⁴³ Decyzja nr 41/2022 z dnia 9 maja 2022 r. (PINB.N1.4010.69.2021).

⁴⁴ Decyzja nr 93/2022 z dnia 28 grudnia 2022 r. (PINB.N1.4010.61.2022).

go do rozbiórki – incydent oceniono jako awarię obiektu budowlanego. W związku z powyższym wszczęto postępowanie administracyjne z zamiarem wydania decyzji w zakresie rozbiórki przedmiotowego obiektu.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, po dokonaniu oględzin budynków stwierdzono, że nie doszło do katastrofy budowlanej, gdyż zgodnie z jej definicją (art. 73 ustawy *Prawo budowlane*) katastrofą budowlaną jest niezamierzone, gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i obudowy wykopów – w przedmiotowych sprawach nie można było mówić o niezamierzonym, czy też gwałtownym zniszczeniu obiektu budowlanego czy jego części, gdyż stan obiektów wykazywał wieloletnie zaniedbania i brak bieżących konserwacji oraz napraw; w ocenie PINB było to zamierzone działanie właścicieli i zakwalifikowano incydenty jako awarie obiektu budowlanego.

(akta kontroli: tom I, str. 440, 449-464; tom II, str. 127-133, 402-403)

W ocenie Powiatowego Inspektora, zmiany legislacyjne wprowadzone w prawie budowlanym w 2022 r. nie miały wpływu na działalność PINB.

(akta kontroli: tom I, str. 440)

W prowadzonych w PINB w 2022 r. postępowaniach administracyjnych, w tym 60 wszczętych na podstawie wniesionych wniosków o wszczęcie postępowania, wydano łącznie 88 decyzji administracyjnych oraz 39 postanowień administracyjnych.

Badanie przeprowadzone na próbie 10 wybranych losowo postępowań administracyjnych prowadzonych w PINB wykazało, że w pięciu przypadkach prowadzono je zgodnie z przepisami KPA, w szczególności strony były prawidłowo zawiadamiane o wszczęciu postępowania, zapewniono im w ciągu 7 dni od otrzymania zawiadomienia możliwość wypowiedzenia się, co do zebranych dowodów, wydane decyzje spełniały wymagania wynikające z art. 107 § 1 KPA. W pozostałych pięciu przypadkach dopuszczono się nieuzasadnionej bezczynności lub zwłoki w podejmowaniu wymaganych czynności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 173, 195-197; tom II, str. 1-23, 46-62, 109-204)

Wysokość dochodów budżetowych PINB zrealizowanych w 2022 r. wyniosła 64,00 zł i była wyższa niż w roku poprzednim (23,20 zł). Nie planowano dochodów w 2022 r., a otrzymane środki pochodziły z wpłat za upomnienia.

Uzyskane dochody odprowadzono terminowo i w należytej wysokości.

(akta kontroli: tom I, str. 26, 40, 68-69, 78-79, 253)

Na koniec 2022 r., tak jak w roku poprzednim, PINB nie wykazywał należności pozostałych do zapłaty.

(akta kontroli: tom I, str. 64-70, 74-80)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat nie nakładał opłat legalizacyjnych, o których mowa w art. 49 ust. 2a i art. 71a ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, oraz kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego (art. 59i ust. 4 i 6 ustawy *Prawo budowlane*) i kar w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie obowiązkowej kontroli (art. 59f ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

W 2022 r. nałożono łącznie 44 mandaty karne za naruszenia przepisów prawa budowlanego wymienione w art. 93 ustawy *Prawo budowlane*, w tym: dwa mandaty karne na łączną kwotę 0,2 tys. zł za przystąpienie do budowy lub prowadzenie robót budowlanych bez zawiadomienia PINB o zamierzonym terminie rozpoczęcia tych robót, na które było wymagane pozwolenie na budowę lub zgłoszenie budowy

(art. 93 pkt 4) oraz 42 mandaty na łączną kwotę 12,6 tys. zł za prowadzenie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub brak wymaganego zgłoszenia budowy (art. 93 pkt 13).

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego za naruszenia przepisów prawa budowlanego wymienione w art. 93 ustawy *Prawo budowlane* są uznaniowe; stawki nie zostały sformalizowane - mandaty karne nakładane przez Inspektorat w 2022 r. wynosiły od 100 zł do 300 zł. Ponadto Powiatowy Inspektor wskazał, że nie było przypadków odmowy przyjęcia mandatu karnego nałożonego przez PINB.

Wszyscy pracownicy merytoryczni Inspektoratu posiadali upoważnienia wydane⁴⁵ przez Wojewodę Dolnośląskiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 ustawy *Prawo budowlane*.

(akta kontroli: tom I, str. 148-152, 190, 440)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Prowadzono obowiązkową ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*, w formie elektronicznej oraz papierowej. Wersja papierowa nie miała jednak formy księgi, tj. prowadzono ją w postaci nieponumerowanych kart, które były luźno wpięte w segregatorach biurowych i nie były zabezpieczone w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą, co naruszało zapisy § 2 rozporządzenia w sprawie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, PINB nie posiada typowego stanowiska do obsługi kancelaryjnej, a co za tym idzie dodatkowe obowiązki, jak m.in. prowadzenie przedmiotowej ewidencji, muszą spoczywać na pracowniku merytorycznym.

(akta kontroli: tom I, str. 440, 465-487, tom II, str. 402)

- 2) W jednej sprawie, w której złożono wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, wydano na podstawie art. 59 ust. 1, w związku z art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane*, decyzję⁴⁶ pozwolenia na użytkowanie poprzedzoną obowiązkową kontrolą budowy. Było to wbrew art. 31zy' ustawy *COVID-19*, zgodnie z którym w okresie stanu zagrożenia epidemicznego art. 55 ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* należało nie stosować, a wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie należało traktować jak zawiadomienie o zakończeniu budowy, o którym mowa w art. 54 ustawy *Prawo budowlane*.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrola obowiązkowa została przeprowadzona z uwagi na skargę o nieprawidłowościach, którą złożyły osoby mieszkające w sąsiedztwie wykonywanych robót budowlanych – PINB w celu sprawdzenia prawidłowości wykonanych robót z zakresem wskazanym w dokumentacji projektowej przeprowadził kontrolę i w konsekwencji wydał decyzję pozwolenia na użytkowanie.

(akta kontroli: tom I, str. 414-437; tom II, str. 402, 404)

NIK nie podziela ww. argumentacji, gdyż art. 31zy' ustawy *COVID-19* nie przewidywał wyjątków i jednoznacznie wskazywał na niestosowanie art. 55

⁴⁵ Na podstawie § 3 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1423).

⁴⁶ Decyzja nr 1/2022 z dnia 12 stycznia 2022 r. (PINB.N4.4061.1.4.2022).

ust. 1 pkt 3 ustawy *Prawo budowlane* w okresie stanu zagrożenia epidemicznego. W sferze publicznoprawnej organy publiczne winny działać na podstawie i w granicach prawa – w myśl zasady legalizmu, o której mowa w art. 2 oraz w art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁴⁷ – i bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie mogą dowolnie postępować ponad wymogi wynikające z przepisów prawa.

- 3) Powiatowy Inspektor wystawił upoważnienia na 2022 r. do przeprowadzania obowiązkowych kontroli budowy dla dwóch pracowników Inspektoratu, którzy nie posiadali uprawnień budowlanych, przy czym jedna z tych osób przeprowadziła w dniu 11 stycznia 2022 r. obowiązkową kontrolę budowy, co było niezgodne z art. 59e ustawy *Prawo budowlane*.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że kontrole obowiązkowe przeprowadzane są zawsze przez minimum dwie osoby, a stan zatrudnienia w Inspektoracie często nie pozwala na to, aby obie osoby kontrolujące posiadały uprawnienia budowlane (np. jednoczesny urlop czy choroba dwóch osób posiadających uprawnienia) – z uwagi na powyższe upoważnienia do kontroli obowiązkowej wystawiono również osobom nie posiadającym uprawnień budowlanych.

(akta kontroli: tom I, str. 138, 153-156, 419-422; tom II, str. 402)

NIK nie podziela ww. argumentacji, gdyż art. 59e ustawy *Prawo budowlane* nie przewidywał wyjątków i jednoznacznie wskazywał, że wszyscy pracownicy PINB przeprowadzający obowiązkową kontrolę budowy powinni mieć uprawnienia budowlane. W myśl przywołanej wyżej zasady legalizmu organy publiczne winny działać w sferze publicznoprawnej na podstawie i w granicach prawa i bez wyraźnego upoważnienia ustawowego nie mogą one dowolnie postępować ponad wymogi wynikające z przepisów prawa.

- 4) W pięciu na 10 poddanych kontroli sprawach, w których wszczęto postępowanie administracyjne, stwierdzono naruszenie KPA polegające na:

- nieuzasadnionej zwłocze w podejmowaniu wymaganych czynności w postępowaniach administracyjnych wszczynanych w PINB, tj.:
 - sprawa PINB.N3.4010.37.2022: zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wysłano 20 dni po przeprowadzonej kontroli, wydano postanowienie wstrzymania użytkowania obiektu 34 dni po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania;
 - sprawa PINB.N3.4010.46.2022: kontrolę przeprowadzono po 43 dniach od wpłynięcia pisma inicjującego wszczęcie postępowania administracyjnego (zawiadomienie o kontroli przesłano stronie 35 dni po wpłynięciu tego pisma), zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego wysłano 34 dni po przeprowadzonej kontroli, wydano postanowienie o wstrzymaniu prowadzenia robót budowlanych 47 dni po zawiadomieniu o wszczęciu postępowania;
 - sprawa PINB.N4.4030.11.2022: kontrolę przeprowadzono po 34 dniach od wpłynięcia pisma inicjującego wszczęcie postępowania administracyjnego (zawiadomienie o kontroli przesłano stronie 18 dni po wpłynięciu tego pisma), wydano decyzję nakazującą usunięcie nieprawidłowości 29 dni po otrzymaniu ekspertyzy technicznej;
 - sprawa PINB.N3.4030.19.2022: kontrolę przeprowadzono po 41 dniach od wpłynięcia pisma inicjującego wszczęcie postępowania administracyjnego;

⁴⁷ Dz. U. Nr 78, poz. 483, ze zm. Dalej: Konstytucja RP.

- sprawa PINB.N3.4030.39.2022: kontrolę przeprowadzono po 82 dniach od wpłynięcia pisma inicjującego wszczęcie postępowania administracyjnego (zawiadomienie o kontroli wysłano 68 dni po wpłynięciu tego pisma);
- nieuzasadnionej beczynności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych, które na dzień 20 lutego 2023 r. wyniosły:
 - sprawa PINB.N3.4030.19.2022 – 174 dni od otrzymania w trybie art. 106 § 5 KPA postanowienia Dolnośląskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków o odmowie uzgodnienia rozbiórki obiektu ze względu na niejednoznaczne wskazanie, które budynki lub ich części planowane są do rozbiórki;
 - sprawa PINB.N3.4030.39.2022 – 103 dni po przeprowadzeniu kontroli placu zabaw, podczas której, decyzją ustną w trybie art. 66 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, zakazano użytkowania obiektu w całości.

Powyższe naruszało zasadę ogólną, zawartą w art. 12 § 1 KPA, która obliuguje organy administracji publicznej do działania w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, jak również naruszało art. 35 § 1 KPA, który zobowiązuje organy administracji publicznej do załatwiania sprawy bez zbędnej zwłoki.

Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor, przewlekłość postępowań nastąpiła z uwagi na prowadzenie w Inspektoracie w danym okresie dużej liczby innych postępowań o różnym stopniu skomplikowania. Dodatkowo Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że: w sprawie PINB.N3.4030.19.2022 z uwagi na to, że Dolnośląski Wojewódzki Konserwator Zabytków poinformował wnioskodawcę o odmowie uzgodnienia rozbiórki, uznano za bezzasadne informowanie o tym samym wnioskodawcy, a dalsze procedowanie w niniejszej sprawie leży po stronie wnioskodawcy, który winien wskazać jednoznacznie, które budynki lub ich części planowane są do rozbiórki; w sprawie PINB.N3.4030.39.2022 podczas kontroli na miejscu wydano decyzję ustną o wyłączeniu z użytkowania placu zabaw, natomiast nie wydano dotychczas decyzji nakazującej doprowadzenia obiektu do stanu zgodnego z prawem z uwagi na problem z liczbą stron w postępowaniu administracyjnym, który według ewidencji gruntów wskazuje na 225 właścicieli przedmiotowego obiektu.

(akta kontroli: tom II, str. 1-23, 109-133, 154-178, 402-403)

OCENA CZĄSTKOWA

PINB weryfikował oraz egzekwował od inwestorów obowiązki wynikające z ustawy *Prawo budowlane*, w szczególności dotyczące powiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Prowadzona obowiązkowa ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie spełniała wymaganej formy prowadzenia. Organizacja pracy Inspektoratu nie zapewniła realizacji kontroli obowiązkowej przez pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane, jak również nie zapewniała podejmowania bez zbędnej zwłoki wymaganych czynności w pięciu na 10 zbadanych postępowaniach administracyjnych wszczynanych w PINB.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o *NIK*, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

- Uwagi Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości odnoszące się do nieprzestrzegania przepisów ustawy *Prawo budowlane*, a także nieuzasadnionej zwłoki lub bezczynności w prowadzonych postępowaniach administracyjnych wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w kontrolowanej jednostce w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy o *finansach publicznych*, wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem i terminowy.
- Wnioski
1. Uregulowanie w przepisach wewnętrznych obowiązków w zakresie rejestracji i przechowywania skarg i wniosków.
 2. Prowadzenie obowiązkowej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie wymaganej księgi papierowej.
 3. Zapewnienie realizacji kontroli obowiązkowych przez pracowników posiadających wymagane uprawnienia budowlane.
 4. Podjęcie działań w celu zorganizowania pracy Inspektoratu w sposób, który zapewni podejmowanie wymaganych czynności w postępowaniach administracyjnych bez zbędnej zwłoki.

V. 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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o *NIK*, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Wrocław, 27 marca 2023 r.

Kontroler:
Mariusz Orawczak
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis