



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**

Delegatura we Wrocławiu

LWR.411.004.03.2022

**Pan**

**Przemysław Samocki**

**Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego  
dla miasta Wrocławia**

Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego  
dla miasta Wrocławia

ul. Hubska 8-16

55-502 Wrocław

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15-17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

[lwr@nik.gov.pl](mailto:lwr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia <sup>1</sup> , ul. Hubska 8-16, 55-502 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Samocki, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia <sup>2</sup> .
Zakres przedmiotowy kontroli	Finansowanie realizacji przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego zadań ustawowych w zakresie: <ol style="list-style-type: none"><li>1) planowania środków na funkcjonowanie inspektoratów nadzoru budowlanego,</li><li>2) zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do wykonywania zadań ustawowych,</li><li>3) poniesionych na ten cel wydatków,</li><li>4) osiągniętych efektów w wyniku realizacji zadań ustawowych.</li></ol>
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 <sup>3</sup> .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Rafał Sudnik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/193/2022 z 21 listopada 2022 r.

(akta kontroli: tom I, str. 1-2, 70)

---

<sup>1</sup> Dalej także: PINB lub Inspektorat.

<sup>2</sup> Od 3 lutego 2014 r. Dalej: Powiatowy Inspektor.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Dokumentację dotyczącą planowania wydatków PINB na 2022 r. opracowywano terminowo, a dokonywane w ciągu roku zmiany w planie wydatków uzasadniały aktualne potrzeby. Plan szkoleń i jego realizacja odpowiadała potrzebom zgłaszanym przez pracowników Inspektoratu. Potrzeby szkoleniowe były przedmiotem analiz i określony został ich zakres.

Stworzone przez Powiatowego Inspektora rozwiązania organizacyjne były adekwatne do wysokości środków finansowych którymi dysponował. Pomimo ograniczeń wynikających z poziomu zatrudnienia Inspektorat co do zasady wywiązywał się z realizacji zadań ustawowych. Podejmowane próby zwiększenia poziomu zatrudnienia nie przyniosły rezultatu. PINB posiadał urządzenia i wyposażenie umożliwiające wykonywanie zadań ustawowych. Wykorzystywany sprzęt komputerowy uniemożliwiał jednak korzystanie z systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją<sup>5</sup>.

Plan kontroli sporządzano w oparciu o posiadane w Inspektoracie rejestry, z uwzględnieniem kontroli stanu technicznego, prowadzonych robót oraz stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych. W przypadku potwierdzenia nieprawidłowości, podejmowano działania ukierunkowane na ich usunięcie.

Inspektorat weryfikował kompletność dokumentacji przyjętej od inwestora składającego zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Prawidłowo wywiązywał się z obowiązków dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W badanym okresie PINB zmagał się z trudnościami związanymi z dużą fluktuacją zatrudnienia i związanymi z tym problemami, m.in. wdrożeniem nowozatrudnionych pracowników, narastającym obciążeniem pracą pozostałych pracowników.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie: [1] naruszeń przepisów prawa i uregulowań wewnętrznych dotyczących przeprowadzenia naborów na wolne stanowiska pracy; [2] nieterminowego załatwiania skarg oraz sposobu ich ewidencji; [3] przewlekłości w egzekwowaniu nakazów wynikających z wydanych decyzji; [4] nieterminowego rozpatrywania spraw dotyczących zmian decyzji ostatecznych wydanych przez Inspektorat.

## III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności

### OBSZAR

### 1. Planowanie środków na funkcjonowanie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego

#### Opis stanu faktycznego

W PINB nie wprowadzono sformalizowanych regulacji wewnętrznych dotyczących sporządzania dokumentacji planistycznej, diagnozowania potrzeb związanych z funkcjonowaniem Inspektoratu. Bieżące potrzeby kierownicy komórek organizacyjnych PINB zgłaszali na spotkaniach z kierownictwem Inspektoratu. Dotyczyły one w szczególności zwiększenia liczby pracowników w wydziałach oraz dostosowania sprzętu komputerowego do systemu EZD i postępującej cyfryzacji procesu budowlanego. Proces oceny potrzeb nie został uregulowany wewnętrznie

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Dalej: EZD.

<sup>6</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

i opierał się na analizie ilościowej procedowanych spraw i wniosków. Powiatowy Inspektor wskazał, że zgłaszane potrzeby wynikały z oceny możliwości Inspektoratu w stosunku do powierzonych zadań i posiadanych zasobów.

(akta kontroli: tom I, str. 48-50, 215-219)

Plan wydatków Inspektoratu na 2022 r. opracowano na podstawie informacji otrzymywanych z Urzędu Miejskiego we Wrocławiu, odnośnie wielkości przyznanej dotacji celowej z budżetu państwa w dziale 710 „Działalność usługowa”, rozdziale 71015 „Nadzór budowlany”. Wydatki PINB finansowane były z dwóch źródeł, tj. środków pochodzących z budżetu państwa przekazywanych przez Wojewodę Dolnośląskiego na zadania związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej – zadania zlecone powiatu oraz środki pochodzące z budżetu Miasta Wrocław przeznaczone na potrzeby Inspektoratu – zadania własne powiatu. W planie wydatków największe środki przewidziano na wynagrodzenia osobowe pracowników, zakup materiałów i wyposażenia oraz szkolenia. Dokumentacja planistyczna nie przewidywała wydatków inwestycyjnych do realizacji.

W 2022 r. na wniosek Inspektoratu dokonywano zwiększeń w planie wydatków w związku: [1] ze stosowaniem środków zabezpieczających w celu usunięcia niebezpieczeństwa dla ludzi i mienia<sup>7</sup>, o których mowa w art. 69 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>8</sup>, w wysokości 116,3 tys. zł, [2] z wykonaniem zastępczym<sup>9</sup>, o kwotę 7,4 tys. zł, [3] z uzupełnieniem środków na wypłatę nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych, o kwotę 40,8 tys. zł<sup>10</sup> oraz [4] ze zwiększeniem środków na ubezpieczenia społeczne, o kwotę 30,0 tys. zł<sup>11</sup>. Wnioski o przesunięciu środków pomiędzy poszczególnymi §§ w planie wydatków realizowano zgodnie z potrzebami Inspektoratu.

(akta kontroli: tom III, str. 9-12, 17-26)

Plan szkoleń Inspektoratu tworzony był z uwzględnieniem potrzeb pracowniczych oraz wynikających ze zmian przepisów prawa, w tym wprowadzania nowych regulacji, potrzeby przeszkolenia nowozatrudnionych pracowników, oraz związanych z wprowadzeniem usprawnień organizacyjnych. W badanym okresie w PINB przeprowadzono dziewięć (z 13) ujętych w planie szkoleń oraz osiem nieplanowanych szkoleń, organizowanych w formie stacjonarnej, on-line oraz e-learningowej. Pracownicy merytoryczni Inspektoratu uczestniczyli w: [1] szkoleniu z prawa budowlanego, [2] spotkaniu szkoleniowym organizowanym przez Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu przy udziale przedstawicieli Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego<sup>12</sup> obejmującym tematykę z zakresu pierwszej pomocy, ochrony przeciwpożarowej, orzecznictwa w sprawach nadzoru budowlanego oraz cyfryzacji procesu budowlanego, [3] organizowanym przez GUNB szkoleniu z zakresu katastrof budowlanych, a także [4] konferencji pt. „Utrudnienia na etapie procedur pozyskiwania decyzji pozwolenia na budowę oraz pozwolenia

<sup>7</sup> W związku z realizacją umowy nr 1/2022 o zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających eliminujących występujące zagrożenie dla ludzi i mienia, spowodowane nieodpowiednim stanem technicznym budynków przy ul. Kościuszki 55, Kościuszki 55a i Stawowej 10a we Wrocławiu w trybie art. 69 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, o wartości 67,1 tys. zł oraz umowy nr 2/2022 o zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających eliminujących występujące zagrożenie dla ludzi i mienia spowodowane nieodpowiednim stanem technicznym kamienicy przy ul. Matejki 3 we Wrocławiu w trybie art. 69 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, o wartości 49,2 tys. zł.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

<sup>9</sup> Ostatecznie nie zrealizowano wykonania zastępczego dotyczącego rozbiórki samowolnie wybudowanych części garażu.

<sup>10</sup> Pierwotnie w budżecie została przyznana kwota w wysokości 2,0 tys. zł.

<sup>11</sup> Zwiększenie środków na wypłatę pochodnych od wynagrodzeń było spowodowane wzrostem podstawy do oskładkowania na skutek wyższych kwot wynagrodzeń przyznanych w budżecie w stosunku do 2021 r., jak i mniejszej absencji chorobowej pracowników.

<sup>12</sup> Dalej: GUNB.

na użytkowanie”. Łącznie w różnych formach szkolenia udział wzięło 17 pracowników merytorycznych. Pozostałe szkolenia skierowane były głównie do pracowników Biura Obsługi Klienta oraz obsługi kadrowo-księgowej<sup>13</sup>. Obowiązkowym szkoleniem z zakresu bhp objęci zostali wszyscy nowozatrudnieni pracownicy Inspektoratu. Bezpłatnych było 12 szkoleń, a na pozostałe wydatkowano 14,1 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 48- 59)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Choć Inspektorat nie wprowadził procedur wewnętrznych dotyczących diagnozowania potrzeb były one przedmiotem analiz i określony został ich zakres. Dokumentację dotyczącą planowania wydatków PINB opracowywano terminowo, a dokonywane w ciągu roku zmiany w planie wydatków uzasadniały aktualne potrzeby. Plan szkoleń i jego realizacja odpowiadała potrzebom zgłaszanym przez pracowników Inspektoratu.

OBSZAR

## 2. Zapewnienie warunków organizacyjno-prawnych do wykonywania zadań ustawowych

Opis stanu  
faktycznego

PINB nie sporządzał planu zatrudnienia, jego poziom kształtowany był i wynikał bezpośrednio z planu budżetu, według którego maksymalny stan zatrudnienia wynosił 39 etatów. Na koniec 2022 r. w Inspektoracie zatrudnionych było 38 osób, w tym jedna osoba (główny księgowy) w niepełnym wymiarze czasu (0,25 etatu). W porównaniu do 2021 r. stan zatrudnionych zmniejszył się o jedną osobę. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że pod koniec 2022 r. z Wydziału Inspekccyjno-Kontrolnego Inspektoratu<sup>14</sup> odszedł pracownik, a wolny etat został uzupełniony w styczniu 2023 r. Nabór na to stanowisko zakończono w grudniu 2022 r. wyłonieniem osoby posiadającej uprawnienia budowlane w trzech specjalnościach<sup>15</sup>. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że niedobory pracowników występują w każdym wydziale, a wszystkie stanowiska merytoryczne są przeciążone. Według szacunków opartych na liczbie prowadzonych spraw, w tym zaległych, zadań do wykonania, a także konieczność przeprowadzania kontroli prewencyjnych, poziom zatrudnienia powinien wynosić 48 etatów.

(akta kontroli: tom I str. 215-219, tom II str. 3-7, 11-14)

W kontrolowanym okresie z PINB odeszło pięciu pracowników, w tym czterech merytorycznych. Trzy długotrwałe nieobecności wymagały zatrudnienia na zastępstwo. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że głównymi powodami odejścia z pracy pracowników było przeciążenie obowiązkami, wynagrodzenie nieadekwatne do wykonywanej pracy oraz presja czasu.

W 2022 r. przeprowadzono 12 naborów, w tym siedem skutecznie zakończonych<sup>16</sup>. Badanie naborów zakończonych nawiązaniem stosunku pracy wykazało naruszenie ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>17</sup> oraz obowiązującego w Inspektoracie regulaminu naboru na wolne stanowiska<sup>18</sup> w każdym z poddanych badaniu przypadków, o czym szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 60, 271-273, tom II, str. 27-99, tom IV, str. 43-44)

<sup>13</sup> Obejmowały one w szczególności zdobywanie umiejętności miękkich, tj. obsługa klienta, skuteczna komunikacja, radzenie sobie ze stresem i efektywne zarządzanie, oraz zmiany w przepisach podatkowych i prawa pracy.

<sup>14</sup> Dalej: WIK.

<sup>15</sup> Umowę o pracę z nowozatrudnioną osobą zawarto 9 stycznia 2023 r.

<sup>16</sup> W tym trzy na umowę o pracę na pełen etat, cztery na umowę o pracę na zastępstwo.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1691. Dalej: ustawa o służbie cywilnej.

<sup>18</sup> Przyjętego zarządzeniem Nr 2/2014 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia z dnia 27 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia Regulaminu naboru na wolne stanowiska w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia.

Powiatowy Inspektor zwracał się do Wojewody Dolnośląskiego z wnioskiem o zapewnienie właściwej obsady kadrowej oraz zwiększenie środków na wynagrodzenia pracowników<sup>19</sup> umożliwiających pełną i terminową realizację zadań ustawowych. Wniosek ten pozostał bez odpowiedzi. W 2022 r. liczba etatów PINB nie uległa zwiększeniu<sup>20</sup>. Na braki kadrowe zwrócono również uwagę w korespondencji kierowanej do Urzędu Miejskiego Wrocławia dotyczącej planu budżetu na 2023 r.<sup>21</sup>.

(akta kontroli: tom I, str. 242, 264-266, tom II, str. 3-7)

W 2022 r. zadania na rzecz PINB w formie umowy cywilnoprawnej wykonywało siedem osób, w tym dwie będące jednocześnie pracownikami Inspektoratu. Przedmiotem umów z osobami niezatrudnionymi w PINB oraz pracownikiem Inspektoratu<sup>22</sup> było wykonywanie czynności<sup>23</sup> związanych z obsługą biura<sup>24</sup>. Umowa zlecenie z drugim pracownikiem Inspektoratu obejmowała wprowadzanie danych i uprawnień do systemu EZD<sup>25</sup>. Zakresy przedmiotowe umów cywilnoprawnych zawartych z pracownikami Inspektoratu nie pokrywały się z ich obowiązkami służbowymi. Poniesione w 2022 r. wydatki na podstawie wyżej opisanych umów cywilnoprawnych wyniosły ogółem 40,0 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 60, tom II, str. 100-128)

Organizacja wewnętrzna i szczegółowy zakres zadań Inspektoratu określony został w Regulaminie Organizacyjnym PINB. W ramach struktury organizacyjnej Inspektoratu funkcjonowały:

1) WIK – realizujący w szczególności zadania z zakresu inspekcji i kontroli budów i innych robót budowlanych, prowadzenia postępowań w przedmiocie procesu budowlanego, a także dotyczących utrzymania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych. W skład WIK wchodziła Pracownia Zatwierdzania Projektów tworzona przez zespół pracowników do zadań których należało prowadzenie postępowań legalizacyjnych i naprawczych w toku których przedkładane są projekty budowlane i projekty budowlane zamienne. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w WIK zatrudnionych było 18 osób;

2) Wydział Pozwoleń na Użytkowanie<sup>26</sup> – realizujący zadania w obszarze pozwoleń na użytkowanie, w tym prowadzenia obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego, oraz rozpatrywania zawiadomień o zakończeniu budowy. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w WPU zatrudnionych było siedem osób;

3) Wydział Administracyjno-Prawny<sup>27</sup> – realizujący zadania z zakresu prowadzenia postępowań egzekucyjnych, nadzwyczajnych i sądowych, rozpatrywania skarg i wniosków, udzielania informacji publicznej, przygotowania zawiadomień o popełnieniu przestępstwa, wniosków o ukaranie oraz wniosków w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. W strukturze WPA wyodrębniono Biuro Obsługi Klienta<sup>28</sup>, które realizowało zadania związane z: przyjmowaniem i wysyłaniem korespondencji, wstępną weryfikacją pism przychodzących,

<sup>19</sup> Wniosek o przyznanie środków budżetowych w celu zapewnienia właściwej obsady kadrowej (zwiększenie o cztery liczby etatów) z dnia 21 lipca 2022 r.

<sup>20</sup> Ostatni wzrost zatrudnienia o cztery dodatkowe etaty miał miejsce w IV kwartale 2020 r.

<sup>21</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r.

<sup>22</sup> Zatrudnionym na 0,75 etatu w okresie obowiązywania umowy cywilnoprawnej.

<sup>23</sup> Tj. kserowanie dokumentów, przygotowywanie korespondencji do wysyłki polegającej na adresowaniu, kopertowaniu i oznaczaniu kopert oznaczeniami pocztowymi, przekazywanie korespondencji w placówce pocztowej oraz spisywanie dokumentów

<sup>24</sup> Określone w umowach zlecenie wynagrodzenie brutto za godzinę wynosiło 19,70 zł.

<sup>25</sup> Określone w umowie zlecenie wynagrodzenie wynosiło 712,0 zł brutto.

<sup>26</sup> Dalej: WPU.

<sup>27</sup> Dalej: WPA.

<sup>28</sup> Dalej: BOK.

prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz innych ewidencji, rejestrów i wykazów, a także prowadzeniem archiwum zakładowego. Na dzień 31 grudnia 2022 r. w WPA zatrudnionych było dziewięć osób, w tym cztery w BOK;

4) dwa samodzielne stanowiska (do spraw kadr i płac, do spraw obsługi księgowej – Główny Księgowy), realizujące obsługę księgową i kadrową Inspektoratu oraz koordynację procesu podnoszenia kwalifikacji i szkoleń.

W badanym okresie w Inspektoracie obowiązywała również umowa cywilnoprawna na świadczenie usług<sup>29</sup> zawarta z osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą, przedmiotem której było wykonywanie czynności związanych z obowiązkami specjalisty ds. bhp oraz umowa<sup>30</sup> z firmą zewnętrzną, przedmiotem której była usługa pełnienia obowiązków Inspektora Ochrony Danych. Koszty poniesione w 2022 r. na realizację tych umów wynosiły odpowiednio 7,2 tys. zł oraz 6,9 tys. zł.

(akta kontroli: tom I, str. 71-93, 271-273, tom II, str. 23-26)

W badanym okresie średnia liczba spraw przypadająca na jednego pracownika merytorycznego WIK wynosiła 183. Łącznie WIK rozpatrywał 2 381 spraw. Pracownik z największą liczbą spraw w toku rozpatrywał prowadził ich łącznie 346, w tym 68 przydzielonych w 2022 r. oraz 278 kontynuowanych z lat poprzednich. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że liczba spraw w toku przypadających na pracownika kształtuje się w zależności od stażu pracy i zakresu zadań pracowników, a w WIK większe obciążenie pracą wynikało z rezygnacji z pracy trzech pracowników oraz długotrwałej nieobecności dwóch pracowników.

W WPU na jednego pracownika przypadało od 160 do 346 spraw przydzielonych w 2022 r. oraz kilkadziesiąt spraw z 2021 r. Średnio pracownik WPU prowadził łącznie 220 spraw. Pracownik z największą liczbą spraw w toku rozpatrywał ich łącznie najwięcej 391, w tym 346 z 2022 r. oraz 45 z 2021 r.

Na pracownika WPA przypadały średnio 164 sprawy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w WPA prowadzone są sprawy wielu kategorii, o różnym stopniu pracochłonności, tj. od udzielania informacji publicznej, odpowiadania na skargi niewymagające czynności kontrolnych w terenie, spraw w sądzie administracyjnym i karnym, po postępowania w trybach nadzwyczajnych i egzekucję.

(akta kontroli: tom II, str. 219-226)

W 2022 r. liczba pracowników merytorycznych zajmujących się zadaniami określonymi w art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego wynosiła 33 osoby<sup>31</sup>, w tym Powiatowy Inspektor oraz Zastępca Powiatowego Inspektora. Spośród pracowników merytorycznych Inspektoratu 23 osoby posiadały wyższe wykształcenie techniczne, a jedna osoba średnie techniczne. Pozostali pracownicy posiadali wykształcenie wyższe administracyjne lub prawnicze. Badanie szczegółowe przeprowadzone na próbie obejmującej 10 pracowników PINB wykazało, że posiadali oni kwalifikacje zawodowe wymagane do zajmowanego stanowiska<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Umowa nr 01/2019 zawarta w dniu 18 czerwca 2019 r.

<sup>30</sup> Umowa zawarta w dniu 29 listopada 2018 r.

<sup>31</sup> Odpowiednio: w WIK – 19 osób, w WPU – siedem osób, w WPA – pięć osób.

<sup>32</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2022 r. poz. 2024), w jednostkach nadzoru budowlanego osoba zatrudniona na stanowisku inspektora nadzoru budowlanego powinna posiadać wykształcenie średnie i uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie albo wykształcenie średnie branżowej uprawnień budowlane w ograniczonym zakresie, na stanowisku starszego inspektora nadzoru budowlanego – wykształcenie wyższe i uprawnienia budowlane w ograniczonym zakresie, a eksperta nadzoru budowlanego – wykształcenie wyższe i uprawnienia budowlane bez ograniczeń.

(akta kontroli: tom II, str. 3-7, 129-211, 224-226)

Zasady podejmowania dodatkowego zatrudnienia przez pracowników PINB określone zostały zarządzeniem nr 1/2013 Powiatowego Inspektora z dnia 5 marca 2013 r. w sprawie podejmowania dodatkowego zatrudnienia bądź dodatkowych zajęć zarobkowych lub wykonywania innych czynności przez członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia. W badanym okresie jeden pracownik Inspektoratu wystąpił z wnioskiem i uzyskał zgodę Powiatowego Inspektora na podjęcie dodatkowego zatrudnienia. Charakter tej pracy nie pozostawał w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej oraz zadaniami realizowanymi w ramach stosunku pracy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w 2022 r. nie wystąpiły przypuszczenia naruszenia przez pracowników zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody pracodawcy, zakazu wykonywania czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.

(akta kontroli: tom I, str. 209-213, tom II str. 3-10)

W Regulaminie organizacyjnym PINB określono zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych i samodzielnych stanowisk pracy. Do kompetencji kierowników wydziałów należało m.in. sprawowanie kontroli i nadzoru w zakresie właściwej i terminowej realizacji zadań przez pracowników. Nadzór merytoryczny, uwzględniając rodzaj i etap na jakim znajdowały się prowadzone sprawy, sprawowany był odpowiednio przez Zastępcę Powiatowego Inspektora oraz Powiatowego Inspektora.

(akta kontroli: tom I, str. 71-93)

Stosowane w Inspektoracie uregulowania wewnętrzne dotyczące rozliczania czasu pracy i wynagrodzeń określone zostały m.in. w Regulaminie Pracy przyjętym zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 12/2009 z dnia 22 grudnia 2009 r.<sup>33</sup> oraz Regulaminie przyznawania nagród pracownikom Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia przyjętym zarządzeniem Powiatowego Inspektora z dnia 2 lipca 2020 r. Dodatki do wynagrodzenia zasadniczego wypłacano w oparciu o przepisy rozdziału VII ustawy o służbie cywilnej.

W zakresie udzielania zamówień publicznych obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej kwoty wskazanej w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych<sup>34</sup>, przyjęty zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 4/2018 z 21 listopada 2018 r., który odwoływał się do ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>35</sup> uchylonej z dniem 1 stycznia 2021 r.<sup>36</sup>, co zostało szczegółowo opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 61-66, 193-214)

W prowadzonych w PINB rejestrach skarg i wniosków za 2022 r. nie odnotowano przypadków dotyczących funkcjonowania PINB, w tym związanych z ograniczeniami spowodowanymi zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

(akta kontroli: tom II, str. 3-7, tom IV, str. 251)

<sup>33</sup> Z uwzględnieniem zmian przyjętych zarządzeniem nr 1/2014 Powiatowego Inspektora z dnia 23 stycznia 2014 r., zarządzeniem nr 1/2015 Powiatowego Inspektora z dnia 26 lutego 2015 r., zarządzeniem nr 6/2018 Powiatowego Inspektora z dnia 17 grudnia 2018 r.

<sup>34</sup> Dalej: Regulamin udzielania zamówień.

<sup>35</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

<sup>36</sup> Na podstawie art. 89 ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.). Dalej: nowe Prawo zamówień publicznych.



PINB dysponował niezbędnymi do realizacji zadań zasobami lokalowymi. Na podstawie umowy użyczenia zawartej 25 kwietnia 2016 r.<sup>37</sup>, Gmina Wrocław użyczała (nieodpłatnie) PINB część budynku położonego przy ul. Hubskiej 8-16 we Wrocławiu. W użytkowanej przez Inspektorat części budynku znajdowały się pomieszczenia biurowe pracowników, pomieszczenie socjalne, niewielkie archiwum i toalety. Na parterze budynku zlokalizowano stanowisko do obsługi klienta, gdzie przyjmowano korespondencję, udostępniano akta sprawy, wydawano dokumenty. Wsparcie udzielane przez Gminę Wrocław obejmowało również możliwość nieodpłatnego korzystania z łącza internetowego, telefonów, wysyłki korespondencji oraz dostępu przez wszystkich pracowników do systemu prawnego LEX. W ocenie Powiatowego Inspektora obecne warunki lokalowe Inspektoratu są bardzo dobre.

Przeprowadzone w toku kontroli NIK oględziny pięciu stanowisk pracy wykazały, że ich organizacja była zgodna z przepisami działu IV rozdziału 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>38</sup>. Stanowiska pracy zostały urządzone odpowiednio do rodzaju wykonywanych na nich czynności, przy czym wymiary wolnej (niezajętej przez urządzenia) 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.

(akta kontroli: tom I, str. 215-222, tom IV, str. 152-154)

Pracownicy Inspektoratu zostali wyposażeni w sprzęt umożliwiający właściwą realizację zadań i obowiązków, w tym m.in. w dwa dalmierze laserowe, wilgotnościomierz, detektor gazu, anemometr, aparaty fotograficzne, trzy zestawy mobilne (laptop + drukarka), kaski ochronne i kamizelki odbłaskowe. Otrzymywanie przez pracowników Inspektoratu wykonujących czynności kontrolne środków ochrony indywidualnej, odzież i obuwia roboczego regulowało zarządzenie nr 1/2019 Powiatowego Inspektora z dnia 1 marca 2019 r. w sprawie zasad gospodarowania środkami ochrony indywidualnej, odzieżą i obuwiem roboczym oraz środkami higieny osobistej. Ponadto Inspektorat dysponował do celów inspekcyjno-kontrolnych pięcioma samochodami służbowymi.

Wykorzystywany przez Inspektorat sprzęt komputerowy nie zapewniał obsługi systemu EZD i nie spełniał wymagań związanych z cyfryzacją procesu budowlanego. Zdaniem Powiatowego Inspektora niezbędny był zakup komputerów z monitorami, skanerów, czytników oraz drukarek do kodów kreskowych. W tym zakresie Inspektorat otrzymał pismo z Ministerstwa Rozwoju i Technologii oraz GUNB informujące, że w 2023 r. organy nadzoru budowlanego otrzymają wsparcie na potrzeby cyfryzacji procesu budowlanego.

(akta kontroli: tom IV, str. 50-51, 96-100)

W badanym okresie Inspektorat nie udostępniał w Biuletynie Informacji Publicznej<sup>39</sup> wyników kontroli przeprowadzanych w PINB, pomimo takiego obowiązku, o którym mowa w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej<sup>40</sup>, co szerzej zostało opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 8-11)

---

<sup>37</sup> Nr WOU.DO/272/64/2016.

<sup>38</sup> Dz. U. z 2003 r., Nr 169, poz. 1650, ze zm.

<sup>39</sup> Dalej: BIP.

<sup>40</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 902. Dalej: uodip.

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

1. Badanie siedmiu przeprowadzonych w 2022 r. naborów (zakończonych wyborem kandydata) wykazało, że Inspektor nie w pełni upowszechnił informację o wolnych stanowiskach pracy, tj. nie umieścił ogłoszeń o naborach w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Inspektoratu, a także nie zapewnił upowszechnienia informacji o wynikach tych naborów, czym naruszył odpowiednio art. 28 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zamiast publikacji ogłoszeń o naborze w miejscu powszechnie dostępnym były one zamieszczane na stronie internetowej Inspektoratu. Wynikało to z faktu ograniczonego dostępu do siedziby PINB w okresie epidemii. Zapewnił, że obecnie ogłoszenia o naborze i ich wyniki są umieszczane na tablicy informacyjnej umieszczonej w holu Inspektoratu.

W ocenie NIK bez względu na ograniczenie w dostępie do siedziby Inspektoratu, stosownie do ww. przepisów, kierownik jednostki powinien zapewnić jawność naborów i ich wyników publikując informacje we wszystkich wymaganych ustawowo miejscach.

(akta kontroli: tom III, str. 4-5)

2. Protokoły z (siedmiu) zakończonych rozstrzygnięciem naborów zostały sporządzone z naruszeniem art. 30 ust. 2 ustawy o służbie cywilnej, tj. nie podano w nich miejsca zamieszkania osób najlepiej ocenionych, a w jednym przypadku nie wskazano uzasadnienia dokonanego wyboru.

Inspektor wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia i zapewnił, że informacja ta będzie zamieszczana w przyszłych naborach.

(akta kontroli: tom II, str. 31, 37, 43, 49, 55, 61, 67-68, tom III, str. 4-5)

3. Inspektorat w toku ogłoszonych w 2022 r. (siedmiu) naborów zakończonych rozstrzygnięciem nie umieścił na stronie internetowej oraz tablicy ogłoszeń w siedzibie Inspektoratu listy kandydatów spełniających wymagania formalne, czym naruszył § 3 pkt 3 Regulaminu naboru.

Powiatowy Inspektor przyznał, że informacje te nie były zamieszczane, a w obowiązującym od 17 marca 2023 r. zarządzeniu nr 1/2023 Powiatowego Inspektora<sup>41</sup> odstąpiono od ich upubliczniania, gdyż umieszczanie tego rodzaju informacji nie jest wymagane przez powszechnie obowiązujące przepisy.

W ocenie NIK w kontrolowanym okresie obowiązywały jednak regulacje wewnętrzne zobowiązujące do publikacji wyżej opisanej listy kandydatów i PINB powinien się do nich stosować.

(akta kontroli: tom III, str. 4-5, tom IV, str. 182-189)

4. Obowiązujący w PINB w 2022 r. Regulamin udzielania zamówień nie uwzględniał przepisów nowego Prawa zamówień publicznych, obowiązujących od 1 stycznia 2021 r.

Treść obowiązującego w badanym okresie Regulaminu udzielania zamówień odnosiła się do wartości zamówienia, od której stosowany będzie regulamin (30,0 tys. euro) oraz metody ustalania szacowanej wartości zamówienia (przeliczaniu kwoty w złotych na euro), ustalanych w oparciu o uchyloną ustawę. Przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2009 r. w sprawie średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania

<sup>41</sup> Z dnia 17 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia.

wartości zamówień publicznych<sup>42</sup> uchylono z dniem 1 stycznia 2021 r. W toku kontroli NIK Powiatowy Inspektor zarządzeniem nr 2/2023 z 17 marca 2023 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej kwoty 130 000 zł netto w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia, przyjął do stosowania regulamin udzielania zamówień uwzględniający przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, obowiązującej od 1 stycznia 2021 r.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że pomimo braku dostosowania regulaminu do aktualnych przepisów nowego Prawa zamówień publicznych miał świadomość jego obowiązywania i stosowania w przypadkach w nim przewidzianych.

W ocenie NIK obowiązujące w Inspektoracie uregulowania wewnętrzne powinny zapewniać zgodność z aktualnie obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli: tom I, str. 61-66, tom IV str. 3-7, 190-205)

5. PINB nie udostępniał w BIP wyników kontroli przeprowadzonych w tej jednostce pomimo takiego obowiązku. Stosownie do w art. 6 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie uodip, udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wyniki kontroli nie były udostępniane w BIP na skutek przeoczenia, co zostało w toku kontroli NIK częściowo uzupełnione (na stronie BIP umieszczono wystąpienie pokontrolne z 20 grudnia 2018 r. z kontroli NIK). Zapewnił ponadto, że wyniki kontroli będą zamieszczane sukcesywnie, zgodnie z wymogiem ustawowym.

(akta kontroli: tom IV, str. 8-11, 275-276)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Stworzone przez Powiatowego Inspektora rozwiązania organizacyjne były adekwatne do wysokości środków finansowych którymi dysponował. Pomimo ograniczeń wynikających z poziomu zatrudnienia Inspektorat wywiązywał się z realizacji zadań ustawowych. Podejmowanie próby zwiększenia poziomu zatrudnienia, nie przyniosły rezultatu. PINB posiadał sprzęt i wyposażenie umożliwiające wykonywanie zadań ustawowych. Wykorzystywany sprzęt komputerowy uniemożliwiał jednak korzystanie z systemu EZD.

W przeprowadzonych naborach na wolne stanowiska pracy stwierdzono naruszenie ustawy o służbie cywilnej oraz uregulowań wewnętrznych przyjętych w tym zakresie. PINB nie udostępniał na stronie BIP wyników kontroli przeprowadzonych w Inspektoracie, a obowiązujący do 17 marca 2023 r. w PINB Regulamin udzielania zamówień nie został dostosowany do nowego Prawa zamówień publicznych.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

### 3. Wydatki poniesione na realizację zadań ustawowych

W 2022 r. PINB zrealizował wydatki budżetowe w wysokości 4 554,8 tys. zł<sup>43</sup>, co stanowiło 99,8% planu po zmianach oraz 114,2% wydatków wykonanych w 2021 r. (3 988,0 tys. zł). Zwiększenie wydatków w 2022 r. wynikało przede wszystkim ze zwiększenia wynagrodzeń osobowych (o 371,2 tys. zł) i wydatków bieżących (o 89,3 tys. zł). W badanym okresie Inspektorat nie wydatkował środków pozabudżetowych.

(akta kontroli: tom III, str. 27, 30-33, 53-54, 77-78, tom IV, str. 55, 65-66)

Wydatki budżetowe PINB zwiększono po zmianie planu finansowego wynikającego z podziału kwot określonych w ustawie budżetowej z dnia 17 grudnia 2021 r. na rok

<sup>42</sup> Dz. U. poz. 2453.

<sup>43</sup> W tym z budżetu Miasta Wrocław 1 801,6 tys. zł.

2022<sup>44</sup> w wysokości 399,1 tys. zł, z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń z pochodnymi oraz o środki z rezerwy celowej w wysokości 122,1 tys. zł, z przeznaczeniem na wzrost wynagrodzeń pracowników wraz z pochodnymi. Powyższe środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, w pełnej wysokości.

(akta kontroli: tom III, str. 9-12, 17, 22)

W badanym okresie PINB nie planował i nie realizował zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej 130,0 tys. zł netto, do których należało stosować przepisy Prawa zamówień publicznych. W związku z powyższym Inspektorat nie sporządzał planu postępowań o udzielenie zamówień publicznych, o którym mowa w art. 23 ww. ustawy.

(akta kontroli: tom II, str. 48-50)

Kontrolę prawidłowości dokonywania wydatków budżetowych przez PINB przeprowadzono na podstawie próby obejmującej wydatki w łącznej wysokości 36,2 tys. zł. Doboru próby dokonano na podstawie zapisów konta 130 – rachunek bieżący, obejmując badaniem 30 najwyższych kwotowo wydatków dobranych celowo spośród wydatków na zakup wyposażenia (§ 421) i szkolenia (§ 4550). Wydatki poniesiono zgodnie z wewnętrznymi regulacjami dotyczącymi udzielania zamówień, zostały one rzetelnie skalkulowane, były celowe oraz dokonywane do wysokości kwot ujętych w planie finansowym PINB. Przeprowadzone badanie wykazało również, że wydatków dokonywano zgodnie z planem finansowym, na zakupy i usługi służące realizacji celów Inspektoratu. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub opłat w działalności bieżącej PINB.

(akta kontroli: tom IV, str. 58, 170-173)

Objęte badaniem wydatki były również właściwie ewidencjonowane w księgach rachunkowych, zgodnie z obowiązującą w PINB Polityką rachunkowości.

(akta kontroli: tom I, str. 170-173, tom IV, str. 170-173, 251)

PINB nie realizował w 2022 r. wydatków budżetu środków europejskich.

(akta kontroli: tom IV, str. 68)

Wydatki na wynagrodzenia osobowe zrealizowano w kwocie 3 111,5 tys. zł. Stanowiły one 100% planu i były o 13,5% większe niż w roku poprzednim (2 740,3 tys. zł). Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia osobowego wraz z dodatkowym wynagrodzeniem rocznym pracowników Inspektoratu zatrudnionych na poszczególnych rodzajach stanowisk<sup>45</sup> wynosiło odpowiednio:

- dla stanowisk koordynujących 10,0 tys. zł (wzrost w relacji do 2021 r. o 10%),
- dla stanowisk samodzielnych 9,3 tys. zł (wzrost w relacji do 2021 r. o 22,3%),
- dla stanowisk specjalistycznych 8,3 tys. zł (wzrost w relacji do 2021 r. o 31,7%),
- dla stanowisk wspomagających 5,6 tys. zł (wzrost w relacji do 2021 r. o 19,1%),
- dla pracowników ogółem 7,6 tys. zł (wzrost w relacji do 2021 r. o 16,9%).

(akta kontroli: tom IV, str. 65-66, 101-108)

Badanie próby obejmującej ewidencję czasu pracy ze stycznia, czerwca i listopada 2022 r. dla wszystkich pełnozatrudnionych pracowników Inspektoratu nie wykazało niedoborów czy przekroczenia ponad normatywny czas pracy. Powiatowy Inspektor

<sup>44</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 270.

<sup>45</sup> Na podstawie sprawozdania kierownika urzędu z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej – formularz DSC-ZWI.

wyjaśnił, że w 2022 r. nie wystąpiły przypadki pracy w godzinach nadliczbowych i nie dokonywano płatności za nadgodziny.

(akta kontroli: tom II, str. 3-7, tom IV, str. 277)

Badanie list płac obejmujących wypłatę dodatków poza wynagrodzenie zasadnicze w miesiącach: styczeń, czerwiec i listopad 2022 r., wykazało, że czterem pracownikom Inspektoratu wypłacano dodatki zadaniowe, jednemu urzędnikowi służby cywilnej dodatek z tytułu posiadanego stopnia służbowego. Dodatki zadaniowe wypłacane były w kwocie od 0,2 tys. zł do 0,8 tys. zł miesięcznie za wykonywanie dodatkowych zadań, tj. nadzór i szkolenie nowych pracowników, pozostawanie w gotowości poza godzinami pracy na wypadek przeprowadzenia kontroli na wezwanie m.in. Centrum Zarządzania Kryzysowego, Państwowej Straży Pożarnej, Policji, prowadzenie ewidencji sum depozytowych dotyczących grzywnien w celu przymuszenia. Łącznie w 2022 r. na dodatki zadaniowe wypłacono 19,1 tys. zł. Badanie nie wykazało przy ich przyznawaniu i wypłacie naruszenia przepisów rozdziału VII ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli: tom II, str. 219-223, 227-236, tom IV, str. 90-95)

Działalność Inspektoratu w 2022 r. finansowana była ze środków pochodzących z budżetu państwa oraz budżetu Miasta Wrocław. Plan finansowy wydatków (po zmianach) ustalony został w wysokości 4 562,3 tys. zł, w tym 1 801,6 tys. zł (39,5%) pochodzące z budżetu samorządu terytorialnego.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przyznane środki nie były wystarczające, by w pełni i terminowo wywiązywać się ze wszystkich ustawowych zadań organu nadzoru budowlanego. Biorąc pod uwagę aktualne zasoby kadrowe w porównaniu do liczby obiektów budowlanych znajdujących się we Wrocławiu nie jest możliwe zagwarantowanie pełnej i nieobarczonej zwłoką realizacji wszystkich zadań związanych z kompetencjami organu nadzoru budowlanego. We Wrocławiu znajduje się około 79 000 zaewidencjonowanych budynków, w tym około 48 000 budynków mieszkalnych. Jednocześnie każdego roku przybywają kolejne obiekty budowlane. W 2022 r. oddano do użytkowania 1 117 obiektów budowlanych, w tym 9 129 mieszkań. Zdaniem Powiatowego Inspektora potrzebne jest nie tylko dofinansowanie organów nadzoru budowlanego, ale także urealnienie obowiązków i oczekiwań w stosunku do tej Inspekcji, a co za tym idzie przyznanie skutecznych i prostych narzędzi do realizacji zadań. Odnosząc się do wprowadzonych w 2022 r. zmian prawa budowlanego wskazał, że aktualna ustawowa i sądowa koncepcja pro-inwestorska jest słuszna, ale w stosunku do inwestorów przestrzegających prawa (uproszczenie procedur, ograniczenie reglamentacji). Dodał, że niezrozumiała jest jednak ochrona inwestorów i innych podmiotów przed negatywnymi konsekwencjami naruszenia prawa. Zachęca to do jego nieprzestrzegania, przysparzając nadzorowi budowlanemu coraz więcej pracy, której nie jest w stanie wykonać.

(akta kontroli: tom III, str. 9-12, tom IV, str. 39-42)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

W 2022 r. Inspektorat wykonał wydatki budżetowe w kwocie 4 554, 8 tys. zł, tj. o 14,2% więcej niż w roku poprzednim, a wynikało to przede wszystkim ze zwiększenia wynagrodzeń osobowych. Badanie przeprowadzone na próbie obejmującej 30 dowodów księgowych ogółem w kwocie 36,2 tys. zł wykazało, że wydatki PINB zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem, z zachowaniem zasad gospodarowania środkami publicznymi, nie stwierdzono niecelowego i niegospodarnego wydatkowania środków publicznych. Wydatki na wynagrodzenia wykonano w 100%, a przeprowadzone badania szczegółowe dotyczące

ewidencjonowania czasu pracy oraz przyznawania i wypłaty dodatków poza wynagrodzenie zasadnicze nie wykazały nieprawidłowości.

OBSZAR

#### **4. Efekty osiągnięte przez PINB w wyniku realizacji zadań ustawowych**

Opis stanu faktycznego

W 2022 r. Inspektorat nie realizował budżetu w układzie zadaniowym. W planie wydatków PINB przypisano do realizacji zadania pn.: [1] PINB/ZP02 – utrzymanie stanowisk pracy związanych z prowadzoną działalnością. Dla zadania nie przypisano wskaźników; [2] PINB/B/01 – koordynacja polityki w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Dla zadania określono wskaźnik: odsetek decyzji wydawanych w terminie nie dłuższych niż jeden miesiąc, określony na poziomie 60%. Uzyskana na koniec 2022 r. wartość wskaźnika wynosiła 65,3%; [3] WBZ/B/05 – realizacja zadań związanych z wystąpieniem stanów kryzysowych. Zadanie to nie było jednak realizowane, a w wyniku zmniejszenia zagrożenia epidemicznego związanego z COVID-19 i zawieszeniem większości restrykcji sanitarnych zostało zamknięte, a środki finansowe dotyczące tego zadania przeznaczono na zakup materiałów biurowych oraz usługi pozostałe.

(akta kontroli: tom III, str. 9-12, tom IV, str. 82-89)

Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków określono w *Regulaminie organizacyjnym*. Wskazano w nim, że za koordynację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków odpowiednio do przedmiotu sprawy odpowiadają kierownik WPA oraz kierownik WIK. Przyjmowanie obywateli w sprawach skarg i wniosków należało do zadań Zastępcy Powiatowego Inspektora. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że osobiście dokonywał wstępnej selekcji skarg i wniosków w oparciu o ich treść. W zależności od przedmiotu skargi była ona kierowana do rozpatrzenia przez właściwy wydział.

W Inspektoracie prowadzona była wyodrębniona ewidencja skarg i pism interwencyjnych o charakterze skargowym. Składały się na nią dwa rejestry skarg i wniosków, prowadzone w wersji elektronicznej w programie Excel. W pierwszym prowadzonym przez kierownika WPA rejestrowano pisma znajdujące się poza obszarem kompetencji PINB, wykraczające poza zakres zadań organów nadzoru budowlanego lub których załatwienie wymagało jedynie udzielenia wyjaśnień, bez konieczności dalszej interwencji<sup>46</sup>. W drugim rejestrze prowadzonym przez kierownika WIK rejestrowano skargi i wnioski dotyczące wskazywanych nieprawidłowości procesu budowlanego lub utrzymania obiektów wymagające podjęcia czynności inspekcyjno-kontrolnych. Według prowadzonych rejestrów w 2022 r. do PINB wpłynęły łącznie 554 pism i skarg o charakterze interwencyjno-informacyjnym, spośród których 496 ujęto w rejestrze prowadzonym przez kierownika WIK. Analiza wykazała, że ewidencja skarg nie była prowadzona w pełni rzetelnie oraz nie zapewniała kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw i wniosków, do czego obliuguje art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>47</sup>, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom I, str. 71-93, tom III, str. 6-8, tom IV, str. 59-64, 251)

<sup>46</sup> W tym dotyczące m.in.: wydania pozwolenia na budowę z pominięciem danego podmiotu lub z naruszeniem postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; prowadzenia robót w sposób zakłócający odpoczynek lub ciszę nocną, kurz i hałas z budowy; źle parkujących pojazdów obsługujących budowę; naruszenia zasad bezpieczeństwa i higieny pracy; niewystarczającej jakości wykonanych robót (np. usterki deweloperskie); nieutrzymywania porządku na posesji; wykonania lub demontażu ogrodzenia, które nie wymaga zgłoszenia; wejścia na teren cudzej nieruchomości; wycięcia drzew lub krzewów.

<sup>47</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm. Dalej: Kpa.

Szczegółowym badaniem objęto pięć (1,0% ogółu) wybranych losowo spraw<sup>48</sup> zakończonych wszczęciem czynności inspekcyjno-kontrolnych. W ramach podejmowanych czynności weryfikacyjnych Inspektorat pozyskiwał informacje z rejestru gruntów, na podstawie których ustalał numer działki, jej położenie i właściciela oraz kierował wezwania do administratorów i zarządców nieruchomości, organów administracji publicznej o materiały i dokumenty niezbędne do przeprowadzenia czynności kontrolnych. Kontrole w terenie przeprowadzone zostały w czterech z badanych spraw, w terminie od siedmiu do 170 dni od daty wpłynięcia skargi. W wyniku analizy ustalono, że:

- dwie skargi uznane zostały za bezzasadne, w pierwszym przypadku z uwagi na zmianę stanu faktycznego w wyniku podjętych przez Inspektorat działań, tj. dokonanej rozbiórce tablic reklamowych, w drugim przypadku usunięto usterkę w stanie technicznym obiektu i przedłożono PINB dokumentację potwierdzającą przeprowadzenie kontroli okresowych w terminach przewidzianych Prawem budowlanym;

- w jednym przypadku skargę pozostawiono bez rozpoznania z powodu braku adresu w otrzymanej informacji<sup>49</sup>. W sprawie PINB wszczął postępowanie administracyjne w celu doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z Prawem budowlanym oraz wydał postanowienie nr 650/2022 o wstrzymaniu prowadzenia robót do czasu wykonania niezbędnych zabezpieczeń<sup>50</sup>. Ponadto w dniu 5 maja 2022 r. Inspektorat skierował do inwestora zawiadomienie o brakach i nieprawidłowościach w przedłożonej dokumentacji projektowej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zawiadomienie to miało na celu poinstruowanie inwestora o konieczności i sposobie prawidłowego sporządzania i aktualizowania projektu technicznego;

- w jednym przypadku skierowano zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi, tj. wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie, zawierające elementy wskazane w art. 238 Kpa. W sprawie wydano w dniu 25 listopada 2022 r. decyzję nr 209/2022 nakazującą przeprowadzenie kontroli i przedstawienie ekspertyzy właścicielowi budynku mieszkalnego wielorodzinnego, w którym występują nieprawidłowości w stanie technicznym wentylacji stwarzające zagrożenie życia i zdrowia. W toku kontroli NIK, w dniu 9 lutego 2023 r. PINB skierował do właściciela nieruchomości zawiadomienie o niewykonaniu nakazu określonego w ww. decyzji, wskazując przy tym termin jednego miesiąca na przedłożenie wymaganych dokumentów;

- w jednej sprawie<sup>51</sup>, w której skarga złożona do Straży Miejskiej Wrocławia przekazana została do PINB jako organu właściwego do jej rozpatrzenia, wszczęto postępowanie administracyjne w wyniku którego PINB wydał w dniu 14 kwietnia 2022 r. decyzję nr 789/2022 nakazującą rozbiórkę zniszczonego i niezabezpieczonego budynku. W toku kontroli Powiatowy Inspektor przekazał do WPA wnioski o wszczęciu postępowania w celu wyegzekwowania obowiązku wynikającego z ww. decyzji.

(akta kontroli: tom IV, str. 206-219, tom V, str. 241-319)

<sup>48</sup> Numer sprawy: 1) 5142.18.2022, 2) 5142.261.2022, 3) 5140.40.2022, 4) 5140.115.2022, 5) 5140.25.2022.

<sup>49</sup> Na podstawie § 8 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46), skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania.

<sup>50</sup> Decyzją nr 924/2022 z dnia 6 maja 2022 r. Powiatowy Inspektor umorzył w całości postępowanie administracyjne w sprawie robót budowlanych związanych z budową trzech budynków mieszkalnych wielorodzinnych z niezbędną infrastrukturą techniczną wykonywanych w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi oraz w sposób istotny naruszający przepisy. Inwestor wykonał zabezpieczenia wskazane w postanowieniu nr 650/2022 z dnia 25 marca 2022 r., tj. wykonał ogrodzenie zabezpieczające teren budowy przed dostępem osób nieupoważnionych oraz zabezpieczenie wykopów.

<sup>51</sup> Sprawa numer 5142.18.2022.

W przypadku dwóch spraw naruszono termin załatwienia sprawy wynikający z art. 237 Kpa oraz nie poinformowano strony postępowania o przyczynach niezakończono sprawy w terminie i nie wyznaczono nowego terminu załatwienia sprawy, o którym mowa w art. 36 Kpa, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom V, str. 252-257, 267-269)

W Inspektoracie od dnia 1 grudnia 2022 r. przyjęto do stosowania wytyczne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego „Jak postępować w sprawach skargowych”. Wytyczne określały, że w przypadku skarg indywidualnych (art. 233 Kpa) nie stosuje się przepisów w zakresie terminu załatwienia skargi (art. 237 Kpa) i zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi (art. 238 Kpa). Określały również wzór pisma informacyjnego dla skarżącego o przyjęciu skargi i udzieleniu odpowiedzi po zakończonych czynnościach wyjaśniających.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że dzięki tym rozwiązaniom będzie mógł skutecznie wywiązywać się z ustawowych obowiązków i sprawować nadzór nad kwestiami bezpieczeństwa przy realizacji robót i utrzymaniu obiektów.

(akta kontroli: tom IV, str. 8-9, 12-16)

W Inspektoracie funkcjonował plan kontroli opracowany przez kierownika WIK w formie zestawienia w programie Excel. Plan ten obejmował okresy półroczne, tj. od stycznia do czerwca oraz od lipca do grudnia 2022 r. Uwzględnił w szczególności kontrole: budów, obiektów wielkopowierzchniowych, stanu technicznego budynku, reklam. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przy tworzeniu planu kontroli wykorzystywano ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych, ewidencję zawiadomień o kontrolach okresowych obiektów wielkopowierzchniowych, rejestr decyzji i postanowień organu administracji architektoniczno-budowlanej. Istotne w planowaniu kontroli były spostrzeżenia i informacje pozyskane podczas wcześniejszych kontroli w terenie, a także dane m.in. z Systemu Informacji Publicznej miasta Wrocławia, Geoportalu, publicznych rejestrów wniosków, decyzji i zgłoszeń w sprawach budowlanych.

Wykonanie planu kontroli było weryfikowane na bieżąco, np. po kontroli, uzupełnieniu dokumentów. W planie kontroli zamieszczano informacje dotyczące m.in. wszczęcia lub braku wszczęcia postępowania po kontroli, nałożonego mandatu, podstawy prawnej naruszenia Prawa budowlanego. W pierwszym półroczu 2022 r. przeprowadzono 119 ze 125 zaplanowanych kontroli (95,2%), zaś w drugim półroczu 116 ze 120 zaplanowanych kontroli (96,6%). Sprawozdania (półroczne) z realizacji planu kontroli sporządzone przez kierownika WIK zostały zaakceptowane przez Powiatowego Inspektora. W działalności PINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie opracowania planu kontroli. Niepełna realizacja planu kontroli wynikała w szczególności z realizacji czynności inspekcyjno-kontrolnych podjętych w trybie pilnym, a dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów budowlanych, prowadzonych robót budowlanych mogących spowodować zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi oraz mienia.

(akta kontroli: tom II, str. 15-22, tom IV, str. 31-33, 43-44, 50-51)

W 2022 r. PINB przeprowadził 1 114 kontroli budów, obiektów budowlanych i wyrobów stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych, w tym 402 kontrole budów i innych robót budowlanych oraz 712 kontroli obiektów budowlanych w użytkowaniu. W wyniku czynności kontrolno-rozpoznawczych PINB nałożył 208 grzywien w formie mandatu karnego na łączną kwotę 60,4 tys. zł. Zakres kontroli obejmował legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę,



prawidłowość wykonywania (podczas realizacji robót) samodzielnych funkcji technicznych przez uprawnione osoby, terminowość opracowania oraz zakres i formę planu bezpieczeństwa i ochrona zdrowia (BIOZ) i przestrzeganie jego ustaleń, a także legalność użytkowania i utrzymania obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym oraz realizację zaleceń pokontrolnych. W toku kontroli sprawdzano m.in. jakość wykonywanych robót oraz dokumenty potwierdzające dopuszczenie do stosowania wbudowanych wyrobów budowlanych, a także przyjmowano oświadczenia kierowników budowy o jakości wbudowanych materiałów.

Pracownicy Inspektoratu posiadali imienne upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wydane przez Wojewodę Dolnośląskiego. W upoważnieniach tych, wydanych na podstawie 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<sup>52</sup>, zawarte były wszystkie dane wymagane w § 4 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli: tom IV, str. 133-149, 163-164, 266-267)

Badanie dokumentacji pięciu kontroli przeprowadzonych w 2022 r. wykazało<sup>53</sup>, że w dwóch przypadkach nie znaleziono podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego. W jednej ze spraw nie stwierdzono nieprawidłowości, w drugiej na wniosek PINB dokonano naprawy uszkodzonych elementów. W pozostałych trzech przypadkach czynności kontrolno-weryfikacyjne wykazały występowanie nieprawidłowości, które dotyczyły nadmiernego pogorszenia stanu technicznego budynku (m.in. elewacji frontowej, balkonów, ciągów pieszych) oraz realizacji robót budowlanych w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w projekcie budowlanym oraz w przepisach. W ich wyniku Powiatowy Inspektor w decyzjach nałożył na właścicieli/zarządców określone obowiązki dotyczące usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie stanu technicznego obiektu oraz przedłożenia projektu budowlanego zamiennego. Wydane w tym zakresie nakazy były: w jednym przypadku w trakcie wykonania (część robót zostało wykonanych), w dwóch przypadkach nie zostały wykonane (skierowano informację o braku wykonania obowiązku, wezwanie do udzielenie informacji i przedłożenia dokumentów).

Ponadto w jednej ze spraw PINB przekazał do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Dolnośląskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie wobec technika budowlanego za niedbałe wykonywanie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie polegającej na kontroli technicznej utrzymania obiektów budowlanych w trybie art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego.

(akta kontroli: tom V, str. 320-330)

Dokonywane w toku czynności kontrolnych PINB ustalenia stanowiły materiał dowodowy, a także podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach Prawa budowlanego, stosownie do art. 81 ust. 4 tej ustawy. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w zależności od stwierdzonych nieprawidłowości kierowano do zobowiązanych podmiotów wezwania, postanowienia lub decyzje. Ustalenia z kontroli stanowiły również podstawę do nałożenia grzywny w postaci mandatu karnego, w przypadku wykroczeń o których mowa w art. 93 Prawa budowlanego. W sytuacji stwierdzonych nieprawidłowości monitorowano proces ich usunięcia. Sprawdzeniu poddawano wykonanie obowiązków wynikających z podjętych rozstrzygnięć.

---

<sup>52</sup> Dz.U. Nr 147, poz. 1423.

<sup>53</sup> Sprawy numer: 1) 5121.14.2022, 2) 5142.31.2022, 3) 5142.141.2022, 4) 5142.149.2022, 5) 5141.10.22.

(akta kontroli: tom III, str. 81-83)

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło 2 376 zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Przeprowadzona kontrola na próbie 10 wybranych losowo zawiadomień wykazała, że w żadnym przypadku PINB nie przeprowadził kontroli sprawdzającej, czy nastąpiło fizyczne rozpoczęcie robót budowlanych przed terminem zadeklarowanym w zawiadomieniu.

Do zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót inwestorzy przedkładali wymagane art. 41 ust. 4a Prawa budowlanego załączniki. Zgodnie z art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego, osoby wymienione w ww. zawiadomieniach 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.

(akta kontroli: tom III, str. 81-83, tom IV, str. 166-167)

W Inspektoracie prowadzono, na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 2-4 Prawa budowlanego: [1] ewidencję przekazywanych mu przez organy architektoniczno-budowlane decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, [2] ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, [3] ewidencję zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.

Ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń, których kopie PINB otrzymywał od organów administracji architektoniczno-budowlanej była prowadzona rzetelnie.

(akta kontroli: tom III, str. 159-160, tom IV, str. 251)

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była w formie określonej w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych<sup>54</sup>, tj. księgi formatu A-4, w której strony były ponumerowane i zabezpieczone przed usunięciem lub wymianą. Ewidencja prowadzona była odrębnie dla każdej wyszczególnionej w rozporządzeniu kategorii obiektów. W ewidencji nie wypełniano jednak wszystkich rubryk wymaganych ww. rozporządzeniem, tj. nie wypełniano kolumny „Symbol podzbioru PKOB” oraz kolumny „Dane techniczne”, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom IV, str. 252-265)

Ewidencja o kontrolach obiektów wielkopowierzchniowych prowadzona była w programie Excel, uzupełniana na podstawie zawiadomień przesyłanych przez osoby dokonujące kontroli okresowych. Ewidencja ta zawierała w szczególności adres, nazwę obiektu, przeznaczenie obiektu, dane właściciela bądź zarządcy, charakterystyczne parametry obiektu, tj. powierzchnia zabudowy i powierzchnia dachu. W 2022 r. do Inspektoratu wpłynęło łącznie 3 131 zawiadomień dotyczących kontroli obiektów wielkopowierzchniowych.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że liczba ta wynikała z faktu, że w stosunku do jednego obiektu przesyłanych jest często kilka zawiadomień w zależności od przedmiotu kontroli (kontrole branżowe). Dodał, że wobec właścicieli i zarządców obiektów wielkopowierzchniowych dla których nie wpłynęły zawiadomienia o przeprowadzonych okresowych kontrolach PINB podejmował działania polegające m.in. na wezwaniu do przedłożenia protokołów z przeprowadzonych kontroli, wezwaniu do udzielenia informacji czy obiekt jest użytkowany, wezwaniu do złożenia oświadczenia mandatowego w przypadku stwierdzenia wykroczenia określonego w art. 93 pkt 8 Prawa budowlanego.

<sup>54</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

Analiza ww. ewidencji wykazała, że Inspektorat nie otrzymał<sup>55</sup> zawiadomień o przeprowadzonej kontroli okresowej 140 obiektów wielkopowierzchniowych, a wobec 97 nie podjął działań zmierzających do ustalenia czy kontrola została przeprowadzona<sup>56</sup>.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że duża liczba obiektów wielkopowierzchniowych podlegającej właściwości rzeczowej organu generuje dużą liczbę zawiadomień oraz czynności związanych z ich weryfikacją. W tej sytuacji PINB nie jest w stanie podjąć czynności kontrolnych w stosunku do wszystkich właścicieli lub zarządców obiektów, którzy nie zawiadomili o kontrolach. Czynności te wykonywano sukcesywnie i w miarę możliwości. Wielość i złożoność realizowanych zadań nie dawała możliwości podjęcia z urzędu wszystkich działań kontrolnych w stosunku do wszystkich obiektów. Według Powiatowego Inspektora ograniczone zasoby PINB lokowano równomiernie we wszystkich obszarach, w pierwszej kolejności koncentrując się na eliminacji zagrożenia i doprowadzeniu robót i obiektów do stanu zgodnego z prawem.

(akta kontroli: tom II, str. 237-238, tom III, str. 94-131, tom IV, str. 251)

W związku z wejściem w życie art. 31zy<sup>1</sup> 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 kryzysowych<sup>57</sup>, w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 ograniczono obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Przyjęta regulacja wyłączała ze stosowania art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego określające kategorie obiektów dla których wymagane jest uzyskanie decyzji pozwolenie na użytkowanie, zastępując je procedurą uproszczoną – zawiadomieniem o zakończeniu budowy. Procedurę uzyskania pozwolenia na użytkowanie stosowano na wniosek inwestora w oparciu o art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

W 2022 r. Inspektorat rozpatrywał 71 spraw w których inwestor wystąpił z wnioskiem o wydanie decyzji - pozwolenie na użytkowanie. Udzielono 41 pozwoleń na użytkowanie, a w przypadku pozostałych postępowań odmówiono wydania pozwolenia z uwagi na niekompletność wniosku lub umorzenie postępowania z uwagi na wycofanie wniosku. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie PINB przeprowadzał obowiązkową kontrolę z zachowaniem 21-dniowego terminu jej przeprowadzenia od dnia doręczenia wezwania inwestorowi, wynikającego z art. 59a Prawa budowlanego. O terminie jej przeprowadzenia zawiadamiano inwestora w ciągu siedmiu dni od daty doręczenia wezwania. We wszystkich pięciu objętych próbą przypadkach kontrolę przeprowadzał pracownik posiadający uprawnienia budowlane. Protokoły z kontroli sporządzano według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 15 września 2021 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli<sup>58</sup> oraz z zachowaniem wymogów określonych w art. 59 d Prawa budowlanego.

(akta kontroli: tom III, str. 81-83, tom IV, str. 161-162, 168-169, tom V, str. 1-81)

PINB wykrywał samowole budowlane podczas kontroli planowych oraz na podstawie otrzymywanych skarg i pism interwencyjnych. Powiatowy Inspektor wskazał, że w toku każdej kontroli ustalano, czy roboty budowlane prowadzono w oparciu o wymagane pozwolenie na budowę lub zgłoszenie. Jeżeli inwestor wykonywał roboty

---

<sup>55</sup> Na dzień 7 lutego 2023 r.

<sup>56</sup> W pozostałych przypadkach w których do Inspektoratu nie wpłynęło zawiadomienie o przeprowadzonej kontroli PINB podejmował działania wyjaśniające, tj. przeprowadzenie kontroli, skierowanie wezwania do przedłożenia protokołów z kontroli, wyjaśnień.

<sup>57</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. poz. 1719.

budowlane w warunkach tzw. samowoli budowlanej wszczynano w tym zakresie postępowanie legalizacyjne lub naprawcze.

W listopadzie 2022 r. PINB otrzymał opracowaną przez GUNB instrukcję pt. „Wykrywanie samowoli budowlanych. Przewodnik dla Inspektorów nadzoru budowlanego” wspierającą działalność nadzoru budowlanego w zakresie wykrywania samowoli budowlanych. Instrukcja opierała się na wykorzystaniu Geoportalu jako narzędzia, które zawiera dane ewidencyjne gruntów, budynków i lokali, udostępnione przez starostów, prezydentów miast na prawach powiatu. Bazowała na interaktywnej przeglądarce map zawierającej narzędzia umożliwiające wyszukiwanie i analizowanie danych przestrzennych. W 2022 r. PINB prowadził 408 postępowań w sprawie samowolnej budowie obiektu i innych robót.

(akta kontroli: tom III, str. 81-91, tom IV, str. 39-42)

W badanym okresie, na terenie Wrocławia wystąpiły cztery katastrofy budowlane spowodowane przez czynnik losowy, w jednym przypadku upadek konara drzewa, w pozostałych wybuch pożaru, tj.:

- w nocy z 11 na 12 marca 2022 r. zniszczeniu uległa wiatra oraz budynek hali,
- w dniu 18 marca 2022 r. zniszczeniu uległa wiatra magazynowa,
- w dniu 10 listopada 2022 r. całkowitemu zawaleniu uległa konstrukcja dachu części budynku przemysłowego składającego się z hali produkcyjno-magazynowej oraz części biurowej,
- w dniu 27 czerwca 2022 r. uszkodzeniu uległa drewniana kładka nad fosą miejską.

Powiatowy Inspektor po otrzymaniu zawiadomień o katastrofie, a w przypadku pożaru wiaty i budynku hali, po uzyskaniu informacji prasowej o pożarze i kontroli w miejscu katastrofy<sup>59</sup>, niezwłocznie powoływał komisje w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej oraz informował o zdarzeniu WINB i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W skład komisji, zgodnie z art. 76 ust. 2 Prawa budowlanego, wchodziła właściwa rzeczowo przedstawiciele organów administracji<sup>60</sup>. Po zakończeniu prac komisji do ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy budowlanej we wszystkich przypadkach Inspektor wydał decyzje, o której mowa w art. 78 Prawa budowlanego, określające zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego<sup>61</sup>. Nakazy wynikające z trzech decyzji zostały wykonane, co potwierdziły kontrole PINB. Kontrolę wykonania nakazu z decyzji nr 822/2022 podjęto w wyniku kontroli NIK, co zostało szerzej opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli: tom III, str. 83, 134-158, 165-264)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zmiany wprowadzone do Prawa budowlanego w 2022 r. nie miały istotnego wpływu na bieżącą działalność PINB. Dotychczas Inspektorat nie stwierdził na terenie Wrocławia realizacji inwestycji, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a (budyneków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>) oraz pkt 16 (budynki rekreacji indywidualnej o powierzchni

<sup>59</sup> Zgłoszenie katastrofy budowlanej przesłane na adres e-mailowy Inspektoratu odebrano w dniu 25 marca 2022 r., po kontroli miejsca katastrofy budowlanej przeprowadzonej w dniu 22 marca 2022 r.

<sup>60</sup> W przypadku katastrofy skutkującej uszkodzeniem kładki nad fosą miejską przedstawiciel Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta we Wrocławiu oraz Miejskiego Konserwatora Zabytków we Wrocławiu, w pozostałych przypadkach przedstawiciel Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu.

<sup>61</sup> Decyzja nr 822/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r. dotycząca wiaty oraz budynku hali, decyzja nr 1582/2022 z dnia 4 sierpnia 2022 r. dotycząca uszkodzonej kładki, decyzja nr 688/2022 z dnia 31 marca 2022 r. dotycząca wiaty magazynowej, decyzja nr 2383/2022 z dnia 23 listopada 2022 r. dotycząca budynku przemysłowego.

zabudowy do 32 m<sup>2</sup>) Prawa budowlanego<sup>62</sup>. Dodał, że przesyłanie wniosków i zawiadomień w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu e-Budownictwo miało miejsce bardzo rzadko.

(akta kontroli: tom III, str. 81-83)

W badanym okresie do Inspektoratu wpłynęło 128 pism i wniosków dotyczących postępowań nadzwyczajnych, tj. w sprawie zmiany lub uchylenia decyzji administracyjnej, wznowienia postępowania lub wygaśnięcia decyzji. Badanie 10 postępowań<sup>63</sup> wykazało, że w pięciu z nich naruszono termin załatwienia sprawy wymagany art. 35 Kpa.

(akta kontroli: tom IV, str. 50-51, 56, 220-250)

W 2022 r. PINB osiągnął dochody w wysokości 30,1 tys. zł, co stanowiło 304% kwoty dochodów wykonanych w 2021 r. (9,9 tys. zł). Główne źródło dochodów stanowiły odsetki – w wysokości 26,9 tys. zł oraz należności z tytułu kosztów upomnień oraz opłat nakładanych postanowieniami – w wysokości 3,0 tys. zł. W Inspektoracie nie przyjęto regulacji wewnętrznych w sprawie ewidencjonowania dochodów. Wytyczne w tym zakresie ujęto w zarządzeniu Nr 1/2020 Powiatowego Inspektora z dnia 4 stycznia 2020 r. w sprawie określenia zasad (polityki) rachunkowości, zgodnie z którym ewidencję dochodów i należności prowadzi się według podziałek klasyfikacji budżetowej.

(akta kontroli: tom III, str. 29, 42, tom IV, str. 67, 251)

Na podstawie analizy wyciągów bankowych z rachunku dochodów z dwóch miesięcy, tj. z czerwca i grudnia 2022 r. stwierdzono, że dochody budżetowy były odprowadzane w terminach wynikających z rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania budżetu państwa<sup>64</sup>.

(akta kontroli: tom IV, str. 75-81)

W 2022 r. nie wystąpiły należności bilansowe pozostałe do zapłaty na koniec tego roku.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zgodnie z przyjętymi w PINB zasadami prowadzenia ksiąg rachunkowych, grzywny w celu przymuszenia nie stanowią przychodów, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 30 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości<sup>65</sup>, zatem nie są kwalifikowane jako przychód przypisany ujmowany w księgach na zasadzie memorialowej. Są one księgowane na koncie 720 (przychody z tytułu dochodów budżetowych) dopiero w momencie, kiedy wpływy z tych tytułów staną się dochodami budżetowymi i będą stanowiły przychód należny z wymierną, określoną korzyścią ekonomiczną dla budżetu państwa. Do tego momentu grzywny w celu przymuszenia są środkami do zwrotu i są deponowane na wyodrębnionym rachunku bankowym PINB. W tej sytuacji uiszczone lub ściągnięte grzywny nie są traktowane jako przychód, lecz jako depozyt z uwagi na ewentualność ich zwrotu. Dopiero po zakończeniu postępowania, gdy możliwość ich zwrotu nie jest już prawdopodobna z uwagi na upływ czasu i poniesione koszty egzekucyjne, a także z oczywistych względów w sytuacji zastępczego wykonania obowiązku – zgromadzone środki są przekwalifikowane na dochód i przekazywane do budżetu państwa.

(akta kontroli: tom III, str. 28, 39-41, 47, 81-83, tom IV, str. 271-274)

<sup>62</sup> Zmiany w Prawie budowlanym dodane z dniem 3 stycznia 2022 r. odpowiednio przez art. 1 pkt 2 lit. a oraz lit. b ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1986).

<sup>63</sup> Sprawy nr: 1) 024.63.2022, 2) 024.115.2022, 3) 024.93.2022, 4) 024.3.2022, 5) 024.98.2022, 6) 024.28.2022, 7) 024.57.2022, 8) 024.82.2022, 9) 024.114.2022, 10) 024.124.2022.

<sup>64</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

<sup>65</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.

W badanym okresie Inspektorat wydał 39 nakazów rozbiórki obiektów budowlanych, w tym 16 w ramach procedury legalizacyjnej (art. 48 Prawa budowlanego), 16 w związku z nieużytkowaniem i niewłaściwym utrzymaniem obiektów (art. 67 Prawa budowlanego), sześć w postępowaniu naprawczym (art. 50a, art. 51 Prawa budowlanego), jedno w uproszczonym postępowaniu legalizacyjnym (art. 49i ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego). Nałożono trzy opłaty legalizacyjne na łączną kwotę 570,0 tys. zł, zapłacono jedną w kwocie 500,0 tys. zł.

W odniesieniu do roku poprzedniego liczba wydanych decyzji o rozbiórce uległa zwiększeniu o trzy, a stosunek liczby opłat legalizacyjnych ustalonych i zapłaconych pozostawał na tym samym poziomie. Mniejsza o 400,0 tys. zł była łączna kwota opłat legalizacyjnych ustalonych (170,0 tys. zł) i o 480,0 tys. zł zapłaconych (20,0 tys. zł).

W 2022 r. PINB stwierdził 10 przypadków użytkowania obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a ich liczba uległa zmniejszeniu w porównaniu do 2021 r. (17). W dwóch przypadkach wymierzono kary na łączną kwotę 135,0 tys. zł, wobec siedmiu kar na łączną kwotę 372,5 tys. zł wymierzonych w 2021 r. Inspektorat nie posiadał szczegółowych informacji o liczbie i kwocie zapłaconych kar. Organem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej nieuiszczonych kar z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu był wojewoda.

(akta kontroli: tom II, str. 217-218, tom III, str. 79-80, tom IV, str. 45-46, 150-151)

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym prowadzenie postępowań egzekucyjnych należało do WPA. W Inspektoracie nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych w sprawie organizacji prowadzenia postępowania egzekucyjnego. W 2022 r. Powiatowy Inspektor skierował do WPA 160 wniosków o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu doprowadzenia do wykonania wydanych nakazów.

Badanie dokumentacji pięciu postępowań egzekucyjnych<sup>66</sup> wszczętych w badanym okresie wykazało, że w każdym przypadku zgodnie z art. 15 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>67</sup>, do zobowiązanych wysłane zostało pisemne upomnienie, a tytuły wykonawcze zawierały elementy wymagane art. 27 upea oraz zostały sporządzone na formularzach zgodnych ze wzorem określonym w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 12 stycznia 2021 r. w sprawie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji administracyjnej<sup>68</sup>. W badanych postępowaniach nie stwierdzono nieuzasadnionej bezczynności organu i przerw w egzekucji obowiązków wynikających z wydanych decyzji.

(akta kontroli: tom V, str. 82-240)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W wyniku analizy rejestru skarg prowadzonego przez kierownika WIK stwierdzono, że 19 z 38 zawiadomień o przyczynach niedotrzymania terminu rozpatrzenia skargi (50% próby) skierowano do skarżącego po terminie na załatwienie skargi, o którym mowa w art. 237 Kpa, opóźnienia wynosiły od jednego do 95 dni.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że opóźnienie w zawiadomieniu o nowym terminie ich załatwienia wynosiło w dwóch przypadkach zaledwie jeden i dwa dni, w dziewięciu przypadkach nie przekraczało miesiąca, w pięciu przypadkach trwało do dwóch miesięcy, a w dwóch sprawach około trzy miesiące. W sprawach tych PINB

<sup>66</sup> Sprawy numer: 1) 520.75.2022, 2) 520.83.2022, 3) 520.14.2022, 4) 520.30.2021, 5) 520.136.2021.

<sup>67</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 479, ze zm. Dalej: ustawa o postępowaniu egzekucyjnym lub upea.

<sup>68</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1856.

podejmował czynności wyjaśniające (m.in. kontrola, wezwania, analiza zgromadzonego materiału), a opóźnienie nastąpiło w zawiadomieniu o trudnościach dowodowych i przewidywanym czasie ich załatwienia. Inspektorat nie jest w stanie każdej sprawy, niezależnie od stopnia jej skomplikowania i pilności rozpatrzyć w terminie jednego miesiąca, jednocześnie w każdej z nich zadbać o zawiadomienie o nowym terminie rozpatrzenia sprawy. Wynika to z bardzo dużej liczby zadań przypadających na każdego pracownika i braku możliwości „przerobowych” przy tak dużym obciążeniu pracą.

W ocenie NIK przywołane powyżej trudności nie mogą stanowić Inspektoratu z przestrzegania terminu załatwienia skargi.

(akta kontroli: tom IV, str. 174-181)

**2.** W odniesieniu do dwóch z pięciu zbadanych skarg stwierdzono naruszenie art. 237 § 1 Kpa, tj. przekroczenie terminu załatwienia skargi oraz brak poinformowania skarżącego o przyczynach niedotrzymania terminu, a także brak wyznaczenia nowego terminu rozpatrzenia skargi (art. 36 § 1 Kpa). Opóźnienie w stosunku do miesięcznego terminu na załatwienie skargi wyniosło od jednego do pięciu miesięcy.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że opóźnienie spowodowane było dużą liczbą spraw przypadających na pracowników, wielozadaniowością i koniecznością działania w kilkudziesięciu sprawach równolegle, co jest bardzo trudne i obciążające. Zdaniem Powiatowego Inspektora do charakteru działalności i złożoności spraw jakimi zajmuje się Inspektorat, nieprzystające są wytyczne ustawowe odnośnie udzielania odpowiedzi na skargę w przeciągu jednego miesiąca. Aby rozpoznać czy skarga dotyczy stanu technicznego należy przeprowadzić czynności wyjaśniające, m.in. zapoznać się z dokumentacją obiektu, ocenić jakie dodatkowe dowody będą niezbędne do ustalenia stanu faktycznego, a następnie je przeprowadzić. Nie są to czynności które realnie można wykonać w przeciągu krótkiego czasu, a jeśli dochodzi do tego wielość spraw, staje się to bardzo utrudnione.

NIK wskazuje, że na podstawie art. 35 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są załatwić sprawy bez zbędnej zwłoki, a w sytuacjach wymagających czynności wyjaśniających, obciążanie pracą obowiązkiem organu jest zawiadomić stronę, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia.

(akta kontroli: tom IV, str. 34-37, tom V, str. 252-257, 267-269)

**3.** Prowadzona w Inspektoracie rejestracja skarg nie odpowiadała wymogom określonym w art. 254 Kpa, tj. w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminu załatwiania poszczególnych skarg i wniosków, a także nie była prowadzona w pełni rzetelnie.

W prowadzonym rejestrze w przypadku 36 spraw nie odnotowano wpisów o podjętych czynnościach w toku załatwiania skarg. W rejestrze ujęto również sprawy, które nie stanowiły skarg i nie były rozpatrywane zgodnie z przepisami działu VIII Kpa. Przyjęte w rejestrze oznaczenia i punkty kontrolne uniemożliwiały określenie pełnego przebiegu i terminu załatwienia sprawy, nie uwzględniały dokonywania czynności określonych w art. 35 § 5 Kpa.

Powiatowy Inspektor przyznał, że prowadzony rejestr skarg (w tym punkty kontrolne) nie zawierał wszystkich czynności i wyjaśnił, że PINB nie jest w stanie odnotowywać w rejestrze wszystkich wymaganych czynności, gdyż sparaliżowałoby to codzienną pracę, zajmując zbyt dużo czasu.

W ocenie NIK powyższe argumenty nie mogą stanowić usprawiedliwienia dla niewywiązywania się z wymogów ustawowych.

4. PINB nie egzekwował wykonania obowiązków nałożonych na właściciela hali magazynowej zniszczonej w wyniku katastrofy budowlanej w wydanej decyzji<sup>69</sup>.

Kontrolę sprawdzenia obowiązku wynikającego z decyzji nr 822/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r. PINB przeprowadził w dniu 2 czerwca 2022 r., a następnie w wyniku kontroli NIK w dniu 21 lutego 2023 r., tj. po 264 dniach. W wyniku kontroli stwierdzono, że obowiązek został wykonany częściowo, a pozostawione części ścian wewnętrznych hali zadaszono, wydzielając w ten sposób dwa budynki które są użytkowane. W tej sprawie Powiatowy Inspektor w dniu 9 marca 2023 r. skierował do WPA wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego w celu wyegzekwowania nakazu wynikającego z decyzji.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że po upływie pięciu tygodni skontrolowano teren katastrofy budowlanej. Stwierdzono, że w całości zdemontowano uszkodzoną wiatę. Uszkodzoną halę magazynową także rozebrano, pozostawiając jedynie ściany dawnego pomieszczenia socjalnego, które było najmniej uszkodzone na skutek pożaru i nie stwarzały zagrożenia. Ogrodzenie nieruchomości w zdecydowanej części zostało zdemontowane, pozostały jedynie stalowe słupy z dwuteowników. Zagrożenie zostało więc wyeliminowane, nie było już do czynienia z pochylonym i uszkodzonym ogrodzeniem. Na tym etapie stwierdzono, że właściciel podjął niezbędne działania w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia nieruchomości, a zagrożenie zostało wyeliminowane. Aby upewnić się, że nakaz został w całości wykonany, a więc teren katastrofy budowlanej został w pełni uporządkowany – zaplanowano kontrolę tej nieruchomości, o czym powiadomiono właściciela pismem z dnia 26 stycznia 2023 r. Podczas kontroli przeprowadzonej w dniu 21 lutego 2023 r. stwierdzono, że zachowano ściany hali w obrębie dawnej części socjalnej oraz od strony istniejącej hali produkcyjnej, wykonano pokrycie z blachy, odremontowano ściany. Działania te stały w sprzeczności z wydanym nakazem, prowadząc do powstania nielegalnego obiektu. W tej sytuacji sprawa została przekazana do WPA w celu podjęcia czynności egzekucyjnych i w dniu 14 lutego 2023 r. skierowano do zobowiązanego upomnienie przedegzekucyjne. Powiatowy Inspektor wyjaśnił ponadto, że jeśli obowiązek nie zostanie dobrowolnie wykonany zastosowany zostanie środek egzekucyjny.

W ocenie NIK Inspektorat nie podjął wystarczających i skutecznych działań do wyegzekwowania obowiązku z nakazu określonego w ww. decyzji. Zwłoka w podjętych działaniach skutkowałą zaadoptowaniem pozostałych po katastrofie budowlanej ścian hali i wykorzystaniem ich do powstania nielegalnego obiektu.

(akta kontroli: tom III, str. 165-195, tom IV, str. 155-158)

5. W jednym przypadku stwierdzono, że zażalenie na postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia PINB przekazał do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z przekroczeniem siedmiodniowego terminu określonego w art. 133 Kpa, tj. po dziewięciu dniach od dnia, w którym organ I instancji otrzymał odwołanie.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że przekroczenie terminu wynikało z niejednoznaczności sytuacji pod względem kwalifikacji pisma i koniecznością analizy z tym związanej oraz potrzebą przygotowania pisma odnoszącego się do treści zażalenia, czyli ustosunkowania się do argumentów powołanych przez stronę postępowania, co także wymagało przeprowadzenia analizy oraz indywidualnego podejścia do sprawy i jej realiów.

<sup>69</sup> Decyzja nr 822/2022 z dnia 15 kwietnia 2022 r.



W ocenie NIK przywołane powyżej okoliczności powinny być wyjaśnione w siedmiodniowym, ustawowym terminie.

(akta kontroli: tom V, str. 223, 233-237, 271-274)

**6.** Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytku obiektów budowlanych nie była prowadzona w pełni rzetelnie – nie wszystkie pozycje rejestru były wypełnione, tj. wpisy nie zawierały symbolu podzbioru PKOB oraz danych technicznych obiektów.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że symbol podzbioru PKOB oraz dane techniczne wpisywano najczęściej na ostatni etapie dokonywania wpisów, tj. gdy otrzymywano wnioski o pozwolenie na użytkowanie lub zawiadomienia o zakończeniu budowy wraz z załącznikami. Sporadycznie zdarzały się przypadki, gdy dane te nie zostały uzupełnione z uwagi na trudny do sklasyfikowania rodzaj obiektu. Dotyczyło to takich przypadków jak: wieża ciśnień, sauny wolnostojące, budynek bramowo-ochronny. W tych sytuacjach z uwagi na trudności w jednoznacznym zaklasyfikowaniu danego obiektu wpis nie został dokonany. Przy braku pewności co do klasyfikacji nie chciano dokonywać nierzetelnych wpisów. Jednostkowo mogły się zdarzyć przypadki niewpisania do ewidencji symbolu PKOB lub danych technicznych określonej inwestycji. Wynikało to z wielości zadań powierzonych pracownikom, będących skutkiem braków kadrowych.

(akta kontroli: tom III, str. 159-160, tom IV, str. 252-263)

**7.** Badanie 10 postępowań w sprawie zmiany decyzji ostatecznej wydanej przez Inspektorat wykazało, że w pięciu przypadkach naruszono termin rozpatrzenia sprawy, o którym mowa w art. 35 § 3 Kpa. W trzech zakończonych wydaniem decyzji przypadkach opóźnienie względem miesięcznego terminu wyniosło od miesiąca do dwóch miesięcy, w pozostałych dwóch przypadkach nie wydano decyzji kończącej postępowanie, pomimo upływu od pięciu do sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o jej zmianę.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że opóźnienie w rozpatrzeniu tych spraw wynikało z bardzo dużej liczby zadań przypadających na pracowników WPA. Wydział ten składał się z czterech pracowników merytorycznych oraz kierownika, który przydzielał zadania i nadzorował pracę, jednocześnie realizując też zadania bezpośrednio mu przypisane lub wyznaczając siebie w procesach dekretacji.

(akta kontroli: tom IV, str. 56-57, 220-250)

**8.** W sprawie nakazu rozbiórki budynku określonego w decyzji nr 789/2022 z dnia 14 kwietnia 2022 r. przekazanie sprawy do WPA w celu wyegzekwowania nakazu nastąpiło w toku kontroli NIK, tj. po upływie sześciu miesięcy od terminu w którym roboty rozbiórkowe powinny zostać zakończone.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w dniu 21 lipca 2022 r. otrzymał od zobowiązanego wniosek o wydłużenie terminu wykonania nakazu do dnia 29 sierpnia 2022 r. Z uwagi na braki formalne wezwano stronę do ich uzupełnienia w terminie siedmiu dni. Odpowiedź na wezwanie wpłynęła 25 sierpnia 2022 r. Z uwagi, że zostało ono złożone po terminie nie stanowiło uzupełnienia braku formalnego i nie zainicjowało postępowania administracyjnego w sprawie zmiany przedmiotowej decyzji. W piśmie tym zobowiązani wskazali przyczyny niedotrzymania terminu deklarując wykonanie obowiązku do 23 września 2022 r. Nie przekazywano sprawy do WPA w celu wszczęcia postępowania egzekucyjnego w administracji, z uwagi, że jest ono inicjowane w wyniku ustalenia, że zobowiązani uchylają się od realizacji nakazu. W tym przypadku, pomimo niedochowania wyznaczonego terminu zobowiązani podejmowali działania w celu jego realizacji.

W ocenie NIK zobowiązani nie udokumentowali jednak podjęcia jakichkolwiek działań w celu realizacji nakazu. Nie podjęli również żadnych czynności od kiedy decyzja stała się ostateczna, tj. 29 kwietnia 2022 r. Tym samym nie sposób było uznać, że zobowiązani dążą do wykonania nakazu.

(akta kontroli: tom IV, str. 3-7, tom V, str. 241-251)

#### OCENA CZĄSTKOWA

PINB planował i przeprowadzał kontrole dotyczące prawidłowości kontroli i utrzymania obiektów budowlanych. W przypadkach stwierdzonych nieprawidłowości podejmował działania na rzecz ich usunięcia. W Inspektoracie dokonywano weryfikacji kompletności dokumentacji przyjętej od inwestora składającego zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Inspektorat prawidłowo wywiązywał się z obowiązków dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w tym egzekwował od inwestorów przedstawienie wymaganych dokumentów. Przed wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę PINB przeprowadzał obowiązkowe kontrole z zachowaniem ustawowych terminów. Postępowania egzekucyjne prowadzono dążąc do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Niemniej ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była nierzetelnie, nie wszystkie pozycje rejestru były wypełniane. Przeprowadzone na próbach badania wykazały, że rejestr skarg prowadzono nierzetelnie, a sposób przechowywania dokumentacji nie zapewniał kontroli przebiegu i terminów ich załatwiania. W rozpatrywaniu skarg stwierdzono przypadki nieterminowego ich załatwiania. Ze zwłoką informowano skarżącego o upływie terminu załatwienia sprawy. NIK zwraca również uwagę, że przeprowadzone w PINB postępowania administracyjne (nadzwyczajne) w 50% badanej próby były nieterminowo rozpatrywane.

## 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 m. in. do: nieterminowego załatwiania skarg oraz sposobu ich ewidencji, przewlekłości w egzekwowaniu nakazów wynikających z wydanych decyzji a także nieterminowego rozpatrywania spraw dotyczących zmian decyzji ostatecznych wskazują na potrzebę podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w kontrolowanej jednostce w celu urzeczywistnienia, określonego w art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*<sup>70</sup> wymogu zapewnienia realizacji celów i zadań jednostki w sposób zgodny z prawem i terminowy.

Wnioski

- 1) Zapewnienie przestrzegania zasad upowszedniania informacji o naborach w sposób wymagany ustawą o służbie cywilnej.
- 2) Zapewnienie w protokołach z naborów treści wymaganej przepisami ustawy o służbie cywilnej.
- 3) Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania postanowień Regulaminu naboru.
- 4) Zamieszczanie w BIP Inspektoratu pełnej dokumentacji dotyczącej kontroli przeprowadzonych przez organy zewnętrzne.
- 5) Rejestrowanie wpływających do PINB skarg w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania.

<sup>70</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.

- 6) Podjęcie działań w celu wyeliminowania nieterminowego załatwiania skarg i prowadzenia postępowań nadzwyczajnych.
- 7) Zapewnienie należytego prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
- 8) Podjęcie działań w celu egzekwowania wykonania nakazów po upływie terminu ich wykonania.

## 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 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, 29 marca 2023 r.

Kontroler:  
Rafał Sudnik  
Starszy inspektor kontroli państwowej

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

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*