

.....
*Pieczęć organu
kierującego wystąpienie pokontrolne*

Znak: WINB-WIK.7731.7.2016

Kielce, dnia 2016.10.

**Pan
Ryszard Zgiep**

**Powiatowy Inspektor Nadzoru
Budowlanego
w Kielcach**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrolę problemową w **Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kielcach, ul. Wrzosowa 44, 25-211 Kielce,** w dniach **7 - 8 września 2016r.** przeprowadził zespół kontrolny w składzie:

- 1. Piotr Sztechman - Ekspert nadzoru budowlanego - kierownik zespołu**
- 2. Monika Szczepanik - Starszy inspektor nadzoru budowlanego - członek zespołu**

na podstawie pisemnych upoważnień do przeprowadzenia kontroli nr 014/2016 i 015/2016 z dnia 07.09.2016r. wydanych przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach.

Zakres kontroli i okres objęty kontrolą:

„Terminowość załatwiania spraw w postępowaniach administracyjnych prowadzonych na podstawie art. 48 , 49b oraz 68 ustawy Prawo budowlane w 2015 roku oraz I półroczu 2016 roku”.

Ocena działalności jednostki kontrolowanej:

Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, oceniam:

negatywnie.

Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych na podstawie art. 49b Prawa budowlanego, oceniam:

pozytywnie z uchybieniami.

W zakresie terminowości prowadzonych postępowań administracyjnych na podstawie art. 68 Prawa budowlanego odstąpiono od oceny ze względu na brak takich spraw w kontrolowanym okresie czasu.

Ustalenia na podstawie, których oparto ocenę.

1. Organizacja kontroli i metody wyboru spraw poddanych kontroli:

Zgodnie z zatwierdzonym programem, celem kontroli problemowej jest:

- ocena działalności jednostki kontrolowanej dokonana na podstawie ustalonego stanu faktycznego, przy zastosowaniu przyjętych kryteriów kontroli.
- w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości - ustalenie ich zakresu, przyczyn i skutków oraz osób za nie odpowiedzialnych, a także sformułowanie zaleceń zmierzających do usunięcia nieprawidłowości.

Konieczności przeprowadzenia kontroli wynika z polecenia Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach, wynikającego z analizy skarg wpływających do WINB w Kielcach. Sprawy związane z tematem kontroli regulują przepisy ustawy z dnia 19 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2016r. poz. 23, ze zm.) oraz ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2016r. poz. 290, ze zm.).

Pismem z dnia 18.08.2016r. ŚWINB w Kielcach zawiadamiając o przedmiotowej kontroli problemowej zwrócił się również o przesłanie danych umożliwiających przeprowadzenie analizy przedkontrolnej.

Za pismem z dnia 02.09.2016r. (przekazanym pocztą elektroniczną) PINB w Kielcach przesłał żądane dane, z których wynika, że w 2015r. organ prowadził 30 postępowań administracyjnych na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, z których 18 zostało

zakończonych decyzjami, natomiast na podstawie art. 49b Prawa budowlanego prowadzono 4 postępowania zakończone wydaniem 1 decyzji. W I półroczu 2016r. PINB wszczął 10 postępowań na podstawie art. 48 Prawa budowlanego, z których 1 zakończone zostało wydaniem decyzji, natomiast prowadzone 1 postępowanie na podstawie art. 49b, nie zostało zakończone merytorycznym rozstrzygnięciem.

W przedmiotowym okresie czasu PINB nie prowadził postępowań administracyjnych na podstawie art. 68 Prawa budowlanego i w związku z tym ten obszar kontroli nie podlegał ocenie.

Kontrolę przeprowadzono w siedzibie PINB. W trakcie kontroli Kierownik jednostki kontrolowanej udostępnił wszelkie żądane dokumenty.

W trakcie kontroli Kierownik jednostki kontrolowanej nie zgłaszał uwag lub zastrzeżeń co do przeprowadzania czynności kontrolnych.

W dniu 08.09.2016r. Kierownik zespołu kontrolnego skierował do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach pismo o udzielenie wyjaśnień i informacji odnośnie kontrolowanych spraw.

Pismem z dnia 15.09.2016r. (data wpływu do WINB: 15.09.2016r.) znak: SA.810.3.2016 PINB w Kielcach udzielił wyjaśnień i informacji, które zostały uwzględnione w projekcie wystąpienia pokontrolnego.

Ustalenia naniesiono na „arkuszu ustaleń z kontroli”, który dołączono do akt kontroli.

Zagadnienia wymagające oceny, zgodnie z zarządzeniem Nr 1/2016 z dnia 24.02.2016r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach w sprawie trybu, organizacji oraz kryteriów ustalania ocen podczas kontroli organów na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2011r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) w związku z art. 84b ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane (j.t. Dz. U. z 2013r. Nr 1409, ze zm.)

Przyjęto następujące kryteria ocen cząstkowych na podstawie ustalonego stanu faktycznego zgodnie z § 7 zarządzenia Nr 1/2016 z dnia 24.02.2016r. Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach:

- pozytywna – gdy w kontrolowanych sprawach, w ramach danego kryterium stwierdzono mniej niż 15% uchybień i nie stwierdzono nieprawidłowości,
- pozytywna z uchybieniami – gdy w kontrolowanych sprawach, w ramach danego kryterium stwierdzono od 15% do 50% uchybień oraz mniej niż 15% nieprawidłowości,

- pozytywna z nieprawidłowościami – gdy w kontrolowanych sprawach, w ramach danego kryterium stwierdzono więcej niż 50% uchybień oraz od 15% do 50% nieprawidłowości,
- negatywna – gdy w kontrolowanych sprawach, w ramach danego kryterium stwierdzono powyżej 50% nieprawidłowości lub w sytuacji stwierdzenia ewidentnie rażącego naruszenia prawa.

Za uchybienia przyjmuje się takie naruszenie procedury, które nie mają wpływu na trwałość zapadłych rozstrzygnięć i nie wpływają w sposób negatywny na wizerunek organu oraz w sposób istotny nie wpływają na realizację należnych wpływów do budżetu Skarbu Państwa.

Za nieprawidłowości przyjmuje się takie naruszenie procedury, które mogą mieć wpływ na trwałość zapadłych rozwiązań i mogą wpływać w sposób negatywny na wizerunek organu oraz w sposób istotny wpływają na realizację należnych wpływów do budżetu Skarbu Państwa.

Na podstawie ocen częściowych formułowana jest ocena ogólna jednostki kontrolowanej wyrażona jako ocena:

- pozytywna – gdy uzyskano minimum 50% ocen częściowych pozytywnych przy jednoczesnym braku oceny pozytywnej z nieprawidłowościami lub negatywnej,
- pozytywna z uchybieniami - gdy uzyskano minimum 50% ocen częściowych pozytywnych z uchybieniami przy jednoczesnym braku oceny pozytywnej z nieprawidłowościami lub negatywnej,
- pozytywna z nieprawidłowościami - gdy uzyskano minimum 50% ocen częściowych pozytywnych z nieprawidłowościami oraz maksymalnie jednej ocenie negatywnej,
- negatywna – w pozostałych przypadkach.

2. Zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości i wskazanie osób odpowiedzialnych za ich powstanie.

2.1 Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych na podstawie art. 48 Prawa budowlanego.

W trakcie weryfikacji spraw podczas czynności kontrolnych ustalono, że 2 sprawy zostały omyłkowo wpisane w piśmie przekazującym informację do WINB w Kielcach. W związku z tym ilość spraw prowadzonych w trybie art. 48 Pb w I półroczu 2016r. wynosi 8.

Ponadto w 2 kolejnych przypadkach odstąpiono od oceny merytorycznej ponieważ akta spraw zostały przesłane do WINB w Kielcach:

- znak: SO.520.17.2.2015 w związku ze złożoną skargą do WSA w Kielcach,
- znak: SO.520.12.6.2016 w związku z odwołaniem strony.

Kontroli poddano zatem łącznie 36 spraw, z których:

- 7 otrzymało ocenę pozytywną (19% kontrolowanych spraw),
- 4 otrzymały ocenę pozytywną z uchybieniami (11% kontrolowanych spraw),
- 2 otrzymały ocenę pozytywną z nieprawidłowościami (6% kontrolowanych spraw),
- 23 otrzymały ocenę negatywną (64% kontrolowanych spraw).

Zgodnie z przyjętymi kryteriami ocena terminowości prowadzonych postępowań na podstawie art. 48 Prawa budowlanego oceniona została **negatywnie**.

2.2 Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych na podstawie art. 49b Prawa budowlanego.

W trakcie czynności kontrolnych w 1 przypadku odstąpiono od oceny merytorycznej, gdyż sprawa była przedmiotem postępowań przed organem II instancji oraz WSA w Kielcach.

Kontroli poddano zatem łącznie 4 sprawy, z których:

- 3 otrzymały ocenę pozytywną (75% kontrolowanych spraw),
- 1 otrzymała ocenę pozytywną z nieprawidłowościami (25% kontrolowanych spraw),
- żadna z kontrolowanych spraw nie otrzymała oceny pozytywnej z uchybieniami lub negatywnej.

Zgodnie z przyjętymi kryteriami ocena terminowości prowadzonych postępowań ona podstawie art. 49b Prawa budowlanego oceniona została **pozytywnie z uchybieniami**.

2.3 Zakres i skutki stwierdzonych nieprawidłowości.

W większości kontrolowanych spraw stwierdzono beczynność organu, już na wstępnym etapie postępowania, cechującą się długim okresem czasu między wpływnięciem wniosku lub zawiadomienia o samowoli budowlanej do momentu przeprowadzenia kontroli lub oględzin.

Opóźnienia sięgają od ponad 1 miesiąca do 7 miesięcy, a w jednym przypadku kontrola została przeprowadzona dopiero po 2 latach od daty wpływu wniosku (sprawa znak: SO.520.19.7.2015).

Stwierdzono ponadto liczne przypadki prowadzonych postępowań, gdzie od daty wszczęcia postępowania administracyjnego do daty merytorycznego rozstrzygnięcia w formie decyzji lub postanowienia upłynęło kilka miesięcy.

W większości przypadków PINB w Kielcach nie informował stron postępowania o niezafatwieniu sprawy w terminie.

W przeważającej ilości skontrolowanych spraw stwierdzono naruszenie przepisów art. 35 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, który stanowi, że organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Należy zauważyć, że przewlekłość prowadzonych postępowań administracyjnych narusza zasadę pogłębiania zaufania do organu władzy publicznej. Zgodnie z art. 38 Kpa Pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa.

Z wyjaśnień PINB w Kielcach zawartych w piśmie z dnia 15.09.2016r. znak: SA.810.3.2016 wynika, że przyczyną zaległości w rozpatrywaniu spraw interwencyjnych jest zbyt niski stan zatrudnienia. Jak można dalej przeczytać w piśmie PINB: *„każda z tego typu spraw wymaga zweryfikowania podczas przeprowadzania kontroli, których ilość limitowana aktualnymi uwarunkowaniami kadrowymi powoduje, że terminy kontroli są istotnie zbyt odległe w stosunku do daty wniesienia sprawy”*.

Ponadto PINB w Kielcach wyjaśnił, że brak zawiadomień stron postępowania o nie załatwieniu sprawy w terminie, spowodowane jest ograniczonymi środkami finansowymi na usługi pocztowe.

Jak wynika z pisma organu, informował on wielokrotnie o niedoborach kadrowych i finansowych, zarówno Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach jak i Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, w przesyłanych sprawozdaniach.

W ocenie zespołu kontrolującego zbyt mała obsada kadrowa w stosunku do ilości spraw przyczyniła się do licznych opóźnień w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. Z informacji zawartej w piśmie PINB w Kielcach z dnia 15.09.2016r. znak: SA.810.3.2016 wynika, że kontrole przeprowadza 3 pracowników zatrudnionych na pełen etat, którzy w 2015 roku przeprowadzili łącznie 476 kontroli, a w I półroczu 2016 roku 233 kontrole. Należy zaznaczyć, że w tej liczbie nie zawarto kontroli obowiązkowych, które realizowane są przez odrębną komórkę w PINB w Kielcach.

Zatem, jak wynika z powyższych ustaleń średnio każdy z w/w pracowników PINB w Kielcach w 2015 roku przeprowadził 158 kontroli, a w I półroczu 2016r. 78 kontroli. Ilość dni pracujących w 2015 roku wyniosła 252, a po odliczeniu pełnego wymiaru urlopu przysługującego na pełen etat, inspektorom przeprowadzającym kontrole pozostawały 226 dni pracy. Uwzględniając powyższe należy stwierdzić, że jest to czas niewystarczający na rzetelne przeprowadzanie kontroli. Jeszcze bardziej niekorzystna statystyka jest przy uwzględnieniu faktu, że kontrole realizowane są przez zespół składający się z dwóch

inspektorów wchodzących w skład zespołu. W przypadku PINB w Kielcach w 2015 roku na 1 zespół kontrolny przypadało 238 kontroli.

Należy stwierdzić, że przeprowadzenie kontroli wiąże się z wykonaniem szeregu czynności formalno – technicznych, takich jak: ustalenie stron postępowania, wysłanie zawiadomienia o kontroli lub oględzinach, zebranie oświadczeń i innych dowodów związanych z prowadzoną sprawą.

Podobne problemy związane z niedostateczną obsadą kadrową występują w zespole zajmującym się prowadzeniem postępowań administracyjnych. Postępowania administracyjne w PINB w Kielcach realizuje zespół składający się z 4 pracowników zatrudnionych na 3,25 etatu.

Z informacji uzyskanej od PINB w Kielcach wynika, że w 2015 roku wydano 401 decyzji i postanowień (bez decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), natomiast w I półroczu 2016r. wydano 192 decyzje i postanowienia.

Oznacza to, że w 2015 roku średnie obciążenie pracownika merytorycznego w przeliczeniu na etat w tym zakresie wynosiło 123 sprawy w ciągu roku. Należy uznać, że w tym zakresie jest to również nadmierne obciążenie, mając na uwadze stopień skomplikowania spraw, jakimi zajmuje się organ nadzoru budowlanego. Podkreślenia wymaga również fakt, iż wydanie poprawnie merytorycznie rozstrzygnięcia, związane jest często z czasochłonną analizą przepisów oraz orzecznictwa sądowo – administracyjnego.

Powyższe ustalenia znajdują potwierdzenie w kontrolach prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli, jak na przykład w informacji o wynikach kontroli z dnia 05.04.2013r. sygn. KIN-4101-05/2012 w sprawie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.

Na podstawie powyższych ustaleń sformułowano ocenę działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach, o której mowa na wstępie.

Informacja o wniesieniu zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.

Wnioski i zalecenia.

1. Zaleca się prowadzenie postępowań administracyjnych z zachowaniem terminów określonych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Zaleca się podjęcie działań mających na celu zwiększenie liczby etatów pracowników merytorycznych lub zmiany organizacyjne w strukturze PINB, w celu terminowego załatwiania spraw.

3. Zaleca się każdorazowe informowanie stron postępowania administracyjnego o nie załatwieniu sprawy w terminie przewidzianym przepisami prawa.

Informując o powyższym, proszę o podjęcie działań mających na celu usunięcie stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Jednocześnie proszę poinformować Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Kielcach, w terminie **30** dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego o sposobie wykorzystania wyżej wymienionych uwag i wniosków oraz o wykonaniu zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. Nr 185, poz. 1092) od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

.....
(podpis kierownika jednostki kontrolującej)

Otrzymują:

1. Adresat
2. Starosta Kielecki
3. a/a