



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA**

KIN-4101-05-01/2012
P/12/079

Warszawa, dnia 05 listopada 2012 r.

**Pan
Robert Dziwiński
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego**

W załączeniu przekazuję wystąpienie pokontrolne NIK dotyczące realizacji zadań przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

W2.
**WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli**

Marian Cichosz



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

KIN – 4101-05-01/2012
P/12/079

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 – Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Jacek Stadnik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 081133 z dnia 29 czerwca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1] 2. Tomasz Emiljan, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 081134 z dnia 29 czerwca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 2]
Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, Warszawa 00-926, ul. Krucza 38/42
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Dziwiński, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego [Dowód: akta kontroli str. 3-10]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, pomimo niewystarczającego nadzoru nad realizacją niektórych zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego dostosował organizacyjne i kadrowo Główny Urząd Nadzoru Budowlanego do realizacji zadań nałożonych przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane².

Nadzorował opracowanie i realizację planów pracy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, w tym planów kontroli terenowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej oraz utrzymania obiektów budowlanych, kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prowadził wymagane ustawą – Prawo budowlane rejestry oraz gromadził, analizował i publikował dane na temat „ruchu budowlanego”, działalności organów nadzoru budowlanego oraz przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Prowadził również bieżącą analizę funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego i powiatowego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego realizując zadania centralnego organu administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego³ w latach 2009 – I półrocze 2012 sprawował nadzór nad działalnością wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz kontrolował działania organów nadzoru budowlanego, jak też organów administracji architektoniczno-budowlanej m.in. przez:

- przeprowadzenie 145 kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego i powiatowego oraz 490 kontroli

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

² Ustawa – Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. – Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm. (dalej: ustawa – Prawo budowlane).

³ Art. 88a ust 1 pkt 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane.

utrzymania obiektów budowlanych, kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych, co umożliwiło dokonanie analizy i oceny prawidłowości działania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej,

- podnoszenie kwalifikacji wśród pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, w trakcie organizowanych porad, szkoleń i warsztatów.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, pomimo podjętych działań w zakresie nadzoru i kontroli nie spowodował poprawy skuteczności funkcjonowania służb nadzoru budowlanego.

Przeprowadzone przez GINB kontrole nie wyeliminowały nieprawidłowości w przestrzeganiu i stosowaniu przepisów ustawy – Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

Podnoszenie kwalifikacji wśród pracowników zatrudnionych w tych organach poprzez poszerzanie wiedzy z zakresu stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego⁴, w trakcie organizowanych porad, szkoleń i warsztatów, nie przyczyniło się do poprawy funkcjonowania organów, o czym świadczy utrzymująca się wysoka liczba skarg na działanie tych organów.

Stwierdzono również, że w kontrolowanym okresie zmniejszyła się liczba kontroli przeprowadzonych przez terenowe organy nadzoru budowlanego w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz organach nadzoru budowlanego niższego stopnia.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wyegzekwował od organów terenowych zakończenia działań mających na celu identyfikację i określenie liczby obiektów wielkopowierzchniowych, w których należy przeprowadzać kontrole okresowe co najmniej dwa razy w roku⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

3. Struktura organizacyjna i kadrowa

1.1. Struktura organizacyjna

Opis stanu
faktycznego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (zwany dalej: GUNB lub Urząd) został dostosowany organizacyjnie i strukturalnie do realizacji zadań Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB) przez wprowadzenie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu⁶, obejmującego swoim zakresem wszystkie ustawowe zadania GINB.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego corocznie dokonywał oceny funkcjonalności struktury organizacyjnej Urzędu z punktu widzenia możliwości rzetelnej i terminowej realizacji zadań ustawowych GINB podczas analizowania założeń do planu pracy oraz informacji pochodzących ze sprawozdań z wykonania rocznego planu pracy za rok poprzedni. Od 2011 r. – także na podstawie danych wynikających z materiałów nt. stanu kontroli zarządczej w GUNB.

Zatrudnienie w GUNB w latach 2009 – 2012 (I półrocze) uległo nieznacznemu zmniejszeniu i wynosiło odpowiednio 197; 204; 191 oraz 192 pracowników. Liczba pracowników merytorycznych⁷ w kontrolowanym okresie zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 126; 129; 120; 119 pracowników, co stanowiło średnio 62,8% liczby wszystkich pracowników Urzędu. Liczba pracowników merytorycznych zajmujących się badaniami kontrolnymi

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz.U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm. (dalej: ustawa – Kodeks postępowania administracyjnego).

⁵ Art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane.

⁶ Zarządzenie Nr 16 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 października 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego ze zmianami.

⁷ Pracownicy merytoryczni – pracownicy Departamentów: Inspekcji i Kontroli Budowlanej, Wyrobów Budowlanych, Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej, Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego, Departamentu Skarg i Wniosków oraz Departamentu ds. Budownictwa na Terenach Zamkniętych, wykonujący zadania wynikające z ustawy – Prawo budowlane.

wynosiła średnio 34 pracowników, tj. ok. 18%, a liczba pracowników zajmujących się orzecznictwem wynosiła średnio 43 pracowników, tj. ok. 22% ogółu zatrudnionych.

W 2011 r. w GUNB zweryfikowano poziom zatrudnienia na podstawie analiz i szacunków przeprowadzonych w związku z pracami nad projektem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych. Przy określaniu poziomu zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu kierowano się kryterium zapewnienia pełnej i terminowej realizacji zadań należących do ustawowych obowiązków GINB. W wyniku analizy stwierdzono, że w departamentach zajmujących się orzecznictwem i nadzorem nad rynkiem wyrobów budowlanych (DOA, DON i DWB)⁸, poziom zatrudnienia jest dostosowany do zakresu zadań i nie wymaga zmian.

W Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej (dalej: DIK) zajmującym się kontrolą organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, wg. wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu, poziom zatrudnienia jest dostosowany do możliwości finansowych Urzędu. W przypadku zwiększenia środków na wydatki osobowe w GUNB stan zatrudnienia w tym Departamencie zostałby zwiększony, co przekładałoby się na wzrost liczby wykonywanych kontroli organów oraz inspekcji robót i obiektów budowlanych. Z uwagi jednak na ustalone coroczne limity wydatków budżetowych, w tym przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, w ostatnich latach nie było to możliwe.

Ponadto, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, że niższy od planowanego stan zatrudnienia w roku 2011 oraz dalsze zmniejszenie liczby etatów w roku 2012 nie spowodowało ograniczeń w realizacji zaplanowanych zadań GINB. (...) W przypadku zwiększenia budżetu Urzędu, umożliwiającego zatrudnienie większej liczby osób, możliwe byłoby zaplanowanie i wykonanie odpowiednio większej liczby zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 11-77, 473-496, 699]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W kontrolowanym okresie malała liczba pracowników merytorycznych Urzędu, przy niezmiennym poziomie liczby pracowników wykonujących kontrole. Jednocześnie GINB wskazał za zasadne zwiększenie zatrudnienia w Urzędzie co skutkowałoby zwielokrotnieniem liczby wykonywanych przez Urząd zadań, a w szczególności kontroli.

1.2. Przygotowanie zawodowe i kwalifikacje pracowników

Opis stanu
faktycznego

Pracownicy merytoryczni posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz wymagane kwalifikacje określone w opisach stanowisk pracy. Pracownicy upoważnieni do kontrolowania obiektów budowlanych posiadali uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, z wyjątkiem 57 pracowników którym uprawnienia takie nie przysługiwały, bądź nie były potrzebne.

W latach 2009 – I półrocze 2012 w GUNB ogłoszono 48 naborów w celu obsadzenia 53 etatów. W toku prowadzonych postępowań wpłynęło 131 ofert spełniających wymagania określone w ogłoszeniu. Do dalszego postępowania zaproszono jednak tylko 64 kandydatów, tj. 49%, z których wyłoniono 50 kandydatów do zatrudnienia w Urzędzie.

W okresie od 6 sierpnia 2010 r. do dnia 23 lutego 2011 r., w GUNB obowiązywała zasada, że *oferty pracy kandydatów spełniających wymogi formalne przekazuje się dyrektorowi właściwej komórki organizacyjnej w celu dokonania wyboru kandydatów, którzy zostaną zaproszeni do kolejnych etapów naboru*⁹. Jednocześnie nie określono kryteriów w oparciu, o które należało wyłonić kandydatów zaproszonych do dalszych etapów postępowania. Po zmianie tej zasady, Zarządzeniem Nr 2 Dyrektora Generalnego GUNB z dnia 23 lutego 2011 r., do dalszych etapów naboru zapraszano wszystkich kandydatów spełniających wymogi formalne.

Przyczyną wprowadzenia zasady dającej dyrektorowi właściwej komórki organizacyjnej możliwość wyboru kandydatów do dalszego postępowania, zdaniem Dyrektora Generalnego Urzędu był przede wszystkim fakt, że w ustawie o służbie cywilnej¹⁰ nie wprowadzono przepisu nakazującego zaproszenie do kolejnego etapu naboru wszystkich

⁸ Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej, Departament Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego oraz Departament Wyrobów Budowlanych.

⁹ Zarządzenie nr 7 z dnia 6 sierpnia 2010 r. Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w sprawie zasad organizowania i przeprowadzania naboru do korpusu służby cywilnej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego,

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej – Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.

kandydatów, którzy spełniają wymogi formalne zawarte w ogłoszeniu. Zasada ta obowiązywała jednak tylko do czasu, gdy w wyniku ukształtowania się tzw. dobrych praktyk, promowanych przez Szefa Służby Cywilnej procedura naboru w Urzędzie została zmodyfikowana i do kolejnych etapów naboru zaczęto zapraszać wszystkich kandydatów spełniających wymogi formalne zawarte w ogłoszeniu.

[Dowód: akta kontroli str. 418-445, 473-496, 520-645, 1048-1050]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, przekazanie dyrektorowi właściwej komórki organizacyjnej kompetencji do dokonania wyboru kandydatów zapraszanych do kolejnych etapów naboru bez określenia kryteriów, w oparciu o które należało ich wyłonić mogło skutkować brakiem zachowania konkurencyjności podczas naborów.

1.3. Szkolenia

Opis stanu
faktycznego

GUNB posiadał plany szkoleń pracowników Urzędu na każdy rok objęty kontrolą. W kontrolowanym okresie zaplanowano przeprowadzenie 139 szkoleń, a wykonano 78 szkoleń, 5 szkoleń zamiennych¹¹ oraz 85 szkoleń pozaplanowych. Przyczyną zmiany realizowanych szkoleń była konieczność dostosowania tematów szkoleń do aktualnych potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych.

W latach 2009 – I+ półrocze 2012, dla pracowników GUNB zorganizowano 39 szkoleń dotyczących znajomości przepisów ustawy – Prawo budowlane, przepisów wykonawczych i aktualnego orzecznictwa NSA, w których uczestniczyło łącznie:

- w 2009 roku w 9 szkoleniach – 165 pracowników GUNB,
- w 2010 roku w 14 szkoleniach – 208 pracowników GUNB,
- w 2011 roku w 13 szkoleniach – 278 pracowników GUNB,
- w I połowie 2012 r. w 3 szkoleniach – 6 pracowników GUNB.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zorganizował także: 7 Ogólnopolskich Narad Szkoleniowych dla organów nadzoru budowlanego (dalej: organów NB) i organów administracji architektoniczno-budowlanej (dalej: organów AAB); naradę zorganizowaną wspólnie z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP); warsztaty szkoleniowe z zakresu orzecznictwa administracyjnego, wyrobów budowlanych i kontroli, seminarium *Kontrola wyrobów, obiektów i robót budowlanych w budownictwie drogowym i mostowym* oraz Ogólnopolską Konferencję *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych*, na które zapraszani byli przedstawiciele wszystkich organów AAB i NB szczebla wojewódzkiego.

Łącznie w naradach, warsztatach i seminariach uczestniczyło 796 przedstawicieli wojewódzkich organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz 101 pracowników GUNB.

[Dowód: akta kontroli str. 725-832, 833-1047, 1048-1050]

1.4. Kontrola zarządcza, wewnętrzna i audyt

Opis stanu
faktycznego

W 2011 roku w GUNB wprowadzono system kontroli zarządczej. Za właściwe wykonywanie zadań w zakresie kontroli zarządczej na szczeblu komórek organizacyjnych Urzędu odpowiedzialni byli ich dyrektorzy. Sporządzali oni sprawozdania z wykonania planu pracy za dany rok oraz oświadczali, czy przy wykonywaniu zadań uwzględniane były wymagane kryteria.

Na podstawie oświadczeń dyrektorów Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego stwierdził, że skuteczna i efektywna kontrola zarządcza w 2011 r. funkcjonowała w wystarczającym zakresie oraz że w Urzędzie działał sformalizowany system zarządzania ryzykiem.

Na każdy rok kontrolowanego okresu, w komórce organizacyjnej ds. kontroli wewnętrznej, opracowywano plan pracy kontroli wewnętrznej. Na poszczególne lata zaplanowano 37 kontroli, z których w okresie 2009 – I półrocze 2012 r. zrealizowano 22 kontrole, w tym m.in.:

¹¹ Inne niż zaplanowano.

- dwie kontrole dotyczące realizacji wniosków pokontrolnych stawianych przez kontrole zewnętrzne i kontrolę wewnętrzną w 2009, 2010 oraz 2011 roku. W wyniku kontroli stwierdzono, m.in., że spośród 53 wniosków pokontrolnych skierowanych do GUNB 41 zostało realizowanych w całości, 11 pozostawało w trakcie realizacji oraz nie wystąpiła potrzeba realizacji jednego wniosku¹²;
- kontrolę prawidłowości i terminowości prowadzenia postępowań administracyjnych przez GINB w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej w II połowie 2009 r. i I połowie 2010 r. W wyniku kontroli stwierdzono m.in., że spośród 50 skontrolowanych spraw 28 (56%) załatwionych zostało z przekroczeniem terminu od 1 do 104 dni. Ponadto stwierdzono przekroczenia terminów wysłania wezwań do uzupełnienia akt spraw. W 9 spośród 15 spraw, w których wystąpiono o uzupełnienie akt bądź wyjaśnienia, upływ czasu wyniósł od 11-53 dni. Jednocześnie w ramach kontroli prawidłowości postępowań administracyjnych w sprawach organów AAB przeanalizowano 104 wyroki WSA pod względem wskazanych w nich naruszeń przepisów, które spowodowały uchylenie zaskarżonych rozstrzygnięć GINB. Ustalono, że głównymi przyczynami były naruszenia przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego – 82 wyroki, tj. 78,9%, ustawy – Prawo budowlane 13 przypadków, tj. 12,5% oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹³ – 7 przypadków, tj. 6,7%;
- kontrolę terminowości załatwiania skarg i wniosków w GUNB w 2008 r. Ustalono m.in., że w 11 spośród 115 skontrolowanych skarg i wniosków przekroczone termin załatwienia sprawy od 1 do 15 dni, w 16 przypadkach w aktach spraw brakowało „zwrotek” dokumentujących terminowość ich załatwienia, przypadek przekazania pisma do wysłania po 10 dniach od jego podpisania oraz jeden przypadek nieopatrzona podpisanego pisma datą.

W Urzędzie funkcjonowało stanowisko ds. Audytu Wewnętrznego. Audyt realizowany był w oparciu o roczne plany audytu opracowywane na każdy kolejny rok. W latach 2009 – 2011 zaplanowano do zrealizowania 10 zadań audytowych, 3 zadania doradcze oraz 6 sprawdzających. Na rok 2012 zaplanowano 4 zadania audytowe, 1 zadanie doradcze oraz 6 sprawdzających. W latach 2009 – 2011 zrealizowano łącznie 10 zadań audytowych, 4 zadania doradcze oraz 5 sprawdzających. W wyniku przeprowadzonych zadań audytowych m.in. w zakresie realizacji kontroli budów i obiektów budowlanych wskazano jako główne ryzyka niewłaściwą organizację procesu kontroli budów, brak planu kontrolnego, nieuwzględnienie istotnych obszarów ryzyka oraz brak nadzoru nad realizacją zaleceń pokontrolnych.

Wszystkie sprawozdania z wykonania planu audytu wewnętrznego zatwierdzone zostały przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

[Dowód: akta kontroli str. 2560-2634, 2635-2660, 2661-2698]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia przygotowanie organizacyjne i kadrowe Urzędu do realizacji zadań GINB.

2. Opracowanie i finansowanie rocznych planów pracy GUNB

2.1. Plany pracy

Opis stanu faktycznego

W planie pracy GUNB¹⁴ na każdy rok okresu objętego kontrolą zostały określone cele do osiągnięcia i zadania do zrealizowania w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Stwierdzono, że aż dla 68% zadań zaplanowanych do wykonania w 2009 r., 70% zadań zaplanowanych na 2010 r., 72% zadań zaplanowanych na 2011 r. oraz 69% zadań

¹² Wniosek dotyczący informowania na piśmie ZUS o każdym ewentualnym przypadku wystąpienia problemów technicznych z dokonywaniem zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego.

¹³ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz.U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.

¹⁴ § 13 ust. 1 Zarządzenia Nr 16 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 października 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego ze zmianami. (dalej: Regulamin organizacyjny GUNB).

zaplanowanych na 2012 r., wykazanych w planach pracy departamentów merytorycznych w zakresie przepisów ustawy – Prawo budowlane, nie określono mierników, wskaźników bądź innych kryteriów służących sprawdzeniu stopnia realizacji zaplanowanych zadań wskazując jedynie, że będą wykonywane jako „praca ciągła” lub „w miarę potrzeby”.

Nie określenie mierników, wskaźników bądź innych kryteriów służących zwymiarowaniu realizacji zadań, przez departamenty merytoryczne GUNB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzasadnił stosowaniem określenia „praca ciągła” lub „w miarę potrzeby” dla zadań o charakterze ciągłym lub doraźnym oraz, że w odniesieniu do tego rodzaju zadań nie ma na ogół możliwości (a często również potrzeby) określania mierników, wskaźników bądź innych kryteriów umożliwiających sprawdzenie stopnia ich realizacji.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego egzekwował sporządzenie i zatwierdzał roczne sprawozdania z wykonania planu pracy GUNB. W Urzędzie nie sporządzano innych dokumentów stanowiących okresowe (kwartalne, półroczne) informacje o realizacji planu pracy GUNB.

Według wyjaśnień udzielonych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w latach 2009 r., 2010 r., 2011 r. i pierwszym półroczu 2012 r. o realizacji planu pracy na dany rok był informowany na bieżąco, przez członków ścisłego kierownictwa GUNB, w trakcie spotkań odbywających się z reguły raz w tygodniu, a w sytuacjach tego wymagających – również informacje o realizacji planu pracy przedstawiali dyrektorzy komórek organizacyjnych w trybie roboczym.

We wszystkich latach okresu kontrolowanego zachowano warunek¹⁵ przedłożenia Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego corocznych sprawozdań z wykonania planu pracy w terminie do dnia 28 lutego roku następnego po okresie sprawozdawczym.

Sprawozdania z wykonania planu pracy GUNB za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. nie zawierały części wnioskowej stanowiącej podsumowanie zrealizowanych i niewykonanych w okresie sprawozdawczym zadań. W treści sprawozdań z wykonania planu pracy za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. nie było wniosków w sprawie kierunków i zakresu działalności kontrolnej Urzędu oraz sposobów wykorzystania dotychczasowych wyników kontroli.

Środki finansowe przeznaczone na działalność GUNB w poszczególnych latach wyniosły 17,7 mln zł w 2009 r., 17,6 mln zł w 2010 r., 18,2 mln w 2011 r. oraz 8,8 mln zł w I półroczu 2012 r.

W kontrolowanym okresie jedynie w 2010 roku wystąpiła konieczność zwiększenia środków finansowych na wykonywanie dodatkowych zadań inspekcyjno-kontrolnych. GINB wnioskował, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o kwotę 152 tys. zł na wykonywanie zadań związanych z oceną stanu technicznego obiektów budowlanych uszkodzonych i zniszczonych w wyniku powodzi i osuwisk ziemnych, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Z wnioskowanej kwoty Urząd otrzymał 115 tys. zł.

[Dowód: akta kontroli str., 78-185, 186-376, 473-496, 714-724, 1051-1052, 1053-1059, 1060-1070]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie i realizację rocznych planów pracy Urzędu.

4. Realizacja zadań nałożonych przepisami ustawy – Prawo budowlane

4.1. Opracowanie i realizacja planów kontroli

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w GUNB zaplanowano 720 zadań kontrolnych, z których wykonano 635, tj. 88,2%, w tym:

- w 2009 r. zaplanowano 66 kontroli, a wykonano 71, tj. 107%,
- w 2010 r. zaplanowano 218 kontroli, z których wykonano 148, tj. 67,9% co spowodowane było w szczególności realizacją przez GUNB kontroli

¹⁵ § 14 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego GUNB.

pozaplanowych – kontroli obiektów budowlanych uszkodzonych lub zniszczonych podczas powodzi,

- w 2011 r. zaplanowano 234 kontrole, a wykonano 238, tj. 101,7%,
- w I półroczu 2012 r. zaplanowano 202 kontrole, z których wykonano 178, tj. 88,1%.

Spółród ww. 720 zadań kontrolnych zaplanowanych na lata 2009 – I półrocze 2012 – 169 (tj. 23,5% ogółu zaplanowanych kontroli) dotyczyło kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej¹⁶, z których wykonano 145, tj. 85,8% oraz 551 (tj. 76,5% ogółu zaplanowanych kontroli) inspekcji¹⁷, z których wykonano 490, tj. 89%.

W latach 2009 – I półrocze 2012 w GUNB wykonano 118 kontroli pozaplanowych (17 kontroli organów, tym 2 kontrole kompleksowe i 101 inspekcji) oraz dokonano oceny stanu technicznego 3.597 obiektów budowlanych uszkodzonych lub zniszczonych podczas powodzi. Ponadto, w ramach kontroli pozaplanowych przeprowadzono kontrole m.in. 4 budów stadionów na EURO 2012 (w Poznaniu, Gdańsku, Warszawie i we Wrocławiu). W GUNB zrealizowano 12 kontroli doraźnych organów NB i AAB, podczas których przeprowadzono łącznie 10 inspekcji.

Zarówno kontrole doraźne jak i pozaplanowe podejmowane były w wyniku skarg, zleceń GINB, na wniosek prokuratury oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

W kontrolowanym okresie w GUNB wykonano 13 opracowań w formie analiz, sprawozdań i informacji, w których przedstawione zostały wyniki przeprowadzonych kontroli. Dotyczyły one m.in.:

- 32 kontroli problemowych terenowych organów AAB i NB stopnia powiatowego, w zakresie treści decyzji o pozwoleniu na budowę, obowiązków inwestora przy oddawaniu obiektu do użytkowania, 6 kontroli terenowych organów NB stopnia powiatowego w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących utrzymania obiektów budowlanych oraz 24 inspekcji obiektów socjalnych pod kątem zapewnienia ich bezpiecznego użytkowania. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych, terminowości załatwiania spraw, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowlanych;
- 26 kontroli sprawdzających terenowych organów NB i AAB w województwie mazowieckim dotyczących realizacji zadań pokontrolnych GINB. We wnioskach zawartych w ww. opracowaniach wskazano m.in. na zasadność kontynuowania, a nawet zwiększenia liczby kontroli sprawdzających ze względu na stwierdzoną niedostateczną realizację zaleceń pokontrolnych;
- 3 kontrole obiektów budowlanych na terenach zamkniętych dotyczących utrzymania obiektów budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących: obiektów wielkopowierzchniowych oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego;
- 6 kontroli obiektów budowlanych na terenach kolejowych, w tym:
 - kontroli problemowej składu materiałów wybuchowych zlokalizowanego na terenie zamkniętym, utrzymanie obiektów budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa użytkowania wynikającego ze specyfiki obiektu wielkopowierzchniowego oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego,
 - kontroli robót budowlanych na terenach zamkniętych, w tym prowadzenie robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego.

¹⁶ W myśl Art. 88a. ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje zadania określone przepisami prawa budowlanego, a w szczególności kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

¹⁷ Kontrola utrzymania obiektów budowlanych, kontrola budów i prowadzenia robót budowlanych.

- 4 kontroli problemowych wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (dalej: WINB) w zakresie realizacji obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane¹⁸.

Stwierdzono, że GINB skierował 20 zaleceń pokontrolnych w terminach od 32 do 167 dni od dnia zakończenia kontroli¹⁹. Spośród 128 zaleceń pokontrolnych 108 wysłano w terminie do 30 dni od dnia zakończenia kontroli, natomiast pozostałe 20 zaleceń w terminach od 32 do 167 dni, w tym w 6 przypadkach termin wynosił od 32 do 39 dni, w kolejnych 6 do 60 dni. W przypadku 8, tj. 6% ogółu wysłanych zaleceń okres od zakończenia kontroli przekroczył 60 dni.

Jako przyczyny Dyrektor Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej wskazał w szczególności fakt, iż wysyłanie zaleceń pokontrolnych, w świetle obowiązujących przepisów ustawy – Prawo budowlane ma charakter fakultatywny. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości, kontrolowany o kierunkach niezbędnych do podjęcia działań informowany był już w protokole kontroli (...).

[Dowód: akta kontroli str. 1093-1128, 1129-1201, 1205-1213, 1473-1475 1476-1517]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia opracowanie i realizację planów kontroli Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

4.2. Kontrola działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie w GUNB zaplanowano kontrolę 169 organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, z których wykonano 145, tj. 86% zaplanowanych, w tym:

- 61 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, z których wykonano 50, tj. 82%:
 - w 2009 r. zaplanowano 19, a wykonano 22, tj. 116%,
 - w 2010 r. z 25 zaplanowanych wykonano 11, tj. 44%,
 - w 2011 r. z 17 zaplanowanych wykonano 17, tj. 100%.
 - w 2012 r. zaplanowano 3 kontrole z realizacją w II półroczu 2012 r.
- 108 kontroli organów nadzoru budowlanego, z których wykonano 95, tj. 88% zaplanowanych, w tym:
 - w 2009 r. z 28 zaplanowanych wykonano 28, tj. 100%,
 - w 2010 r. z 28 zaplanowanych wykonano 17, tj. 61%,
 - w 2011 r. zaplanowano 31, a wykonano 33, tj. 107%,
 - w 2012 r. z 21 zaplanowanych wykonano 17, tj. 81%.

Spośród 169 ujętych w planie kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej 9 stanowiły kontrole kompleksowe, z których wykonano 9 (w dwóch przypadkach zmieniono temat i podmiot kontroli), 130 stanowiły kontrole problemowe, z których wykonano 91, tj. 70% oraz 30 stanowiły kontrole sprawdzające, z których wykonano 31²⁰, tj. 103% zaplanowanych.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 9 kontroli kompleksowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Podczas 8 z nich skontrolowano

¹⁸ W myśl art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej dwa razy w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:

- elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
- instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
- instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);

w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2.000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1.000 m². Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezwzględnie pismem zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli.

¹⁹ Dzień, w którym upływa ostateczny termin na złożenie zastrzeżeń do protokołu kontroli/projektu protokołu kontroli, projektu wystąpienia pokontrolnego lub zakończenia procedury odwoławczej.

²⁰ Przekroczenie planu kontroli sprawdzających wynikało ze zmiany rodzaju planowanej kontroli, co spowodowane było reorganizacją w Urzędzie polegającą na przejęciu zadań DBZ przez DIK. W związku z koniecznością dostosowania planu pracy do nowej organizacji Urzędu zaistniała potrzeba zmiany rodzaju kontroli z kompleksowej na sprawdzającą.

organy stopnia wojewódzkiego, a w jednym przypadku PINB w Żarach. Zakres kontroli obejmował *wszystkie obszary działalności organu*, w tym oceny planowania i realizacji kontroli przez organ. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. terminowości załatwiania spraw, prowadzenia ewidencji i wykazów, prowadzenia postępowań administracyjnych, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowlanych.

Spółród 91 przeprowadzonych kontroli problemowych 6 dotyczyło organów szczebla wojewódzkiego, a pozostałe 85 szczebla powiatowego. Zakres kontroli obejmował m.in. elementy treści decyzji o pozwoleniu na budowę, obowiązki inwestora przy oddawaniu obiektu do użytkowania; zgłoszenie robót budowlanych, rzetelność prowadzenia rejestru decyzji o pozwoleniu na budowę, przekazanie zgłoszeń oraz decyzji o pozwoleniu na budowę organowi NB²¹, prawidłowość prowadzenia ewidencji przekazywanych decyzji o pozwoleniu na budowę, prawidłowość prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, inicjowanie postępowań w przedmiocie wygaszania decyzji o pozwoleniu na budowę, prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, inspekcję obiektów socjalnych pod kątem zapewnienia ich bezpiecznego użytkowania, samowole budowlane, egzekucję w administracji oraz oceny planowania i realizacji kontroli przez organ. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowlanych.

Podczas prowadzonych przez GINB kontroli, w 32 przypadkach dokonano oceny planowania i realizacji kontroli przez organy stopnia niższego oceniając je w 8 przypadkach pozytywnie, w 5 pozytywnie z uwagami oraz 19 negatywnie.

Spółród 31 kontroli sprawdzających pięć dotyczyło organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego pozostałe 26 organów szczebla powiatowego. Zakres kontroli obejmował m.in. realizację zaleceń pokontrolnych GINB oraz realizację zadań dotyczących kontroli obiektów wielkopowierzchniowych. We wnioskach zawartych w analizach i informacjach podsumowujących kontrole sprawdzające stwierdzono m.in., że zasadnym jest kontynuowanie, a nawet zwiększenie liczby kontroli sprawdzających ze względu na wykazaną w kontrolach niedostateczną skuteczność zaleceń pokontrolnych. Ponadto wskazano na zasadność dokonania kompleksowej oceny sposobu wykorzystania informacji o wynikach kontroli przez kontrolowane organy.

[Dowód: akta kontroli str. 1093-1128, 1346-1361, 1362-1398, 1484-1517, 1518-1520]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, pomimo podjętych działań kontrolnych nie spowodował poprawy skuteczności funkcjonowania służb nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

Przeprowadzone przez GINB kontrole kompleksowe oraz kontrole problemowe nie wyeliminowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

Działania w zakresie nadzoru i kontroli realizowane przez GINB nie zdyscyplinowały organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Nadal występowały liczne przypadki naruszania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, stwierdzone przez GINB w toku prowadzonych kontroli sprawdzających.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane przez GINB w celu poprawy efektywności funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej były niewystarczające.

Ocena cząstkowa

²¹ W myśl art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego:

- kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym,
- kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem,
- kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

4.3. Analizowanie funkcjonowania organów architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego stopnia wojewódzkiego i powiatowego

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie zmniejszeniu uległa liczba kontroli przeprowadzonych przez organy terenowe nadzoru budowlanego w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz organach nadzoru budowlanego niższego stopnia. Z informacji dotyczących działalności nadzoru budowlanego sporządzonych dla GINB na podstawie danych przesłanych przez wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego wynika, że w organach administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzono 78 kontroli w 2009 r., 60 kontroli w 2010 r. i 69 kontroli w 2011 r. oraz w organach nadzoru budowlanego przeprowadzono 110 kontroli w 2009 r., 86 kontroli w 2010 r. i 87 kontroli w 2011 r.

W ciągu 3 lat (2009 – 2011) okresu kontrolowanego najmniej lub w ogóle nie przeprowadzono kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego w województwach: lubuskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim:

Wzrosła liczba przeprowadzonych kontroli budów i obiektów budowlanych. W 2009 r. przeprowadzono 131.816 tych kontroli, w 2010 r. przeprowadzono 162.473 kontroli i w 2011 r. przeprowadzono 147.398 kontroli.

W okresie kontrolowanym GINB nie sporządzał opracowań zawierających ocenę funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane. Pomimo, iż Departament Prawno-Organizacyjny GUNB w latach 2009 r., 2010 r. i 2011 r. wykonywał, jako „praca ciągła”, zadanie pn. „Analiza obowiązujących przepisów i kierunków proponowanych zmian z zakresu ustawy – Prawo budowlane” nie sporządzono podsumowującego opracowania, w którym GINB zawarłby wnioski dotyczące oceny funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane.

GINB dokonał oceny funkcjonowania nadzoru budowlanego w opracowaniu z dnia 20 sierpnia 2008 r. „Nadzór Budowlany stan obecny – zagrożenia – konieczne działania”, wykonanym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury. Dokument ten został zaaprobowany przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a następnie uzyskał akceptację Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury. W treści ww. opracowania zawarto m.in., że:

- „Stan obecny w nadzorze budowlanym jest zdecydowanie niezadowolający.”
- „Poziom zatrudnienia w organach terenowych (2975,5 etatu, w tym 2036,75 etatów merytorycznych) jest niedostateczny w stosunku do zakresu ich obowiązków(...) na jednego merytorycznego pracownika powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego przypada średnio 156 rozpoczynanych budów i 100 obiektów oddawanych do użytkowania.”
- „Poziom płac (ok. 2.600 zł) jest całkowicie nieadekwatny do stawianych pracownikom wysokich wymogów kwalifikacyjnych oraz złożoności wykonywanych zadań. Postępująca fluktuacja kadr powoduje odpływ najlepiej wykształconych i najbardziej doświadczonych pracowników...”
- „Brak możliwości sfinansowania zatrudnienia odpowiedniej liczby odpowiednio przygotowanych pracowników oraz wyposażenia ich w niezbędny sprzęt wpływa na niski poziom ilościowy i jakościowy wykonywanych zadań już na szczeblu podstawowym, co z kolei – poprzez dużą liczbę wnoszonych odwołań, zażaleń, skarg itp. – przekłada się na wzrost obciążenia pracą organów wyższego stopnia, potęgując trudności kadrowe i finansowe WINB, a w następnej kolejności GUNB. Prowadzi to do pogorszenia funkcjonowania całego systemu nadzoru budowlanego, ...”

Zdaniem GINB, stwierdzone w dokumencie z 2008 r. bariery²², a w szczególności niedofinansowanie służb nadzoru budowlanego powodujące, niedostateczny, w stosunku do skali zadań ustawowych, stan zatrudnienia, niski poziom ilościowy i jakościowy wykonywanych zadań oraz usytuowanie organów terenowych w strukturach administracji zespolonej, powodujące m.in. finansowe i personalne uzależnienie nadzoru budowlanego

²² Bariery zdefiniowano w dokumencie „Nadzór Budowlany stan obecny – zagrożenia – konieczne działania” z dnia 20 sierpnia 2008 r.

od organów administracji architektoniczno-budowlanej (czyli kontrolujący od kontrolowanego) były nadal aktualne (...).

Przygotowanie raportu w 2008 r. miało na celu zwrócenie uwagi właściwych organów państwa na najbardziej istotne problemy w funkcjonowaniu nadzoru budowlanego w Polsce, stanowiące, w ocenie GINB, źródło występujących nieprawidłowości i uchybień. Jednocześnie w stosunku do stanu nadzoru budowlanego przedstawionego w dokumencie z 2008 r., określonego jako dalece niezadowolający, nie wystąpiły nowe okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę do poprawy warunków funkcjonowania nadzoru budowlanego. W obecnych warunkach prawno-organizacyjnych działalność GUNB w zakresie dotyczącym kondycji finansowo-kadrowej inspektoratów terenowych sprowadza się do gromadzenia i analizowania informacji przekazywanych do Urzędu na prośbę Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez inspektorów wojewódzkich.

W wystąpieniu skierowanym do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji (z dnia 12 marca 2010 r.) GINB zawarł ocenę stanu zatrudnienia w organach terenowych nadzoru budowlanego, w której stwierdził, że „...w związku ze zbyt małą obsadą kadrową w inspektoratach nadzoru budowlanego w stosunku do ilości wykonywanych zadań, podejmowanie działań prewencyjnych w większym stopniu jest niemożliwe. W celu zwiększenia liczby kontroli i innych działań prewencyjnych należy dążyć do zwiększenia liczby etatów na stanowiskach inspekcyjno-kontrolnych w WINB i PINB. Należałoby zatem podnieść nakłady finansowe na te służby (...).”

W kontrolowanym okresie w GUNB nie prowadzono prac, których celem byłoby zwymiarowanie potrzeb kadrowych służb terenowych nadzoru budowlanego oraz wielkości środków finansowych niezbędnych dla zwiększenia obsady kadrowej tych organów w celu umożliwienia im pełnego wykonywania zadań.

Według stanowiska przedstawionego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, organ ten nie ma jakichkolwiek podstaw prawnych do ingerencji w organizację i politykę kadrową wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, nie posiada kompetencji do ustalania warunków ich funkcjonowania, w tym kształtowania ich sytuacji finansowej i kadrowej.

Działania podejmowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w celu poprawy sytuacji terenowych organów nadzoru budowlanego - ze względu na obowiązujące regulacje prawne ograniczają się do gromadzenia i analizowania informacji przekazywanych do Urzędu przez WINB oraz popierania wniosków wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego kierowanych do wojewodów o pomoc finansową oraz udzielania poparcia wystąpieniom wojewodów, adresowanych do Ministra Finansów.

[Dowód: akta kontroli str. 402-416, 1521-1589, 1053-1059]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo zdefiniowania przez GINB barier dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru budowlanego, w dokumencie z 2008 r. oraz zaakceptowania stwierdzonego stanu przez Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury, w kolejnych latach, nie sporządzono opracowania zawierającego ocenę aktualnego stanu nadzoru budowlanego pozwalającego na wskazanie kierunków i tendencji poprawy bądź pogorszenia funkcjonowania nadzoru oraz wniosków w tym zakresie.

Zdaniem GINB, stwierdzone w dokumencie z 2008 r. bariery, a w szczególności niedofinansowanie służb nadzoru budowlanego, niedostateczny stan zatrudnienia, niski poziom ilościowy i jakościowy wykonywanych zadań oraz usytuowanie organów terenowych w strukturach administracji zespolonej powodujące finansowe i personalne uzależnienie nadzoru budowlanego od organów administracji architektoniczno-budowlanej były nadal aktualne.

W wystąpieniu skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (w 2010 r.) GINB ponownie zawarł ocenę dotyczącą zbyt małego stanu zatrudnienia w organach terenowych nadzoru budowlanego, powodującego m.in. ograniczenie podejmowanych działań prewencyjnych i kontrolnych.

Jednocześnie stwierdzono spadek liczby kontroli przeprowadzonych przez terenowe organy nadzoru budowlanego w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz organach nadzoru budowlanego niższego stopnia. Liczba kontroli organów administracji

architektoniczno-budowlanej w 2011 r. była o 12% niższa niż w 2009 r., natomiast liczba kontroli organów nadzoru budowlanego w analogicznym okresie spadła aż o 21%.

Pomimo stale utrzymującego się niezadowolającego stanu nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym kondycji finansowo-kadrowej inspektoratów terenowych oraz struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego, bieżące działania GUNB sprowadzały się do gromadzenia i analizowania informacji przekazywanych przez inspektorów wojewódzkich.

Zdaniem NIK, pomimo braku podstaw prawnych do ingerencji w organizację i politykę kadrową wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz braku kompetencji do kształtowania ich sytuacji finansowej i kadrowej, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, powinien zintensyfikować działania analityczne, kontrolne i nadzorcze w celu skuteczniejszego oddziaływania, na organy stopnia niższego, zapewniającego zwiększenie skuteczności i efektywności ich działania.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane przez GINB w zakresie poprawy funkcjonowania systemu nadzoru budowlanego były niewystarczające.

4.4. Kontrola obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

Opis stanu faktycznego

Spośród 551 zaplanowanych kontroli utrzymania obiektów budowlanych oraz kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych wykonano 490, tj. 89%, w tym:

- 214 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, tj. 44%,
- 276 kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych, tj. 56%.

Zakresem kontroli obejmowano m.in.: faktyczny termin rozpoczęcia robót, zawiadomienie właściwego organu o ewentualnych zmianach kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta sprawującego nadzór autorski, zgodność prowadzenia robót z projektem i pozwoleniem na budowę, zgodność prowadzenia robót z przepisami BHP, opracowanie i przestrzeganie planu BIOZ²³ oraz stosowanie wyrobów budowlanych dopuszczonych do powszechnego stosowania w budownictwie.

W kontrolowanym okresie podczas 33 kontroli kontrolowano stosowanie wyrobów dopuszczonych do powszechnego stosowania w budownictwie.

W trakcie prowadzenia wszystkich ww. kontroli sprawdzano dopuszczenie wyrobów budowlanych do powszechnego stosowania poprzez sprawdzenie: oświadczenia producenta dotyczącego wytworzenia wyrobów wg. indywidualnej dokumentacji oraz informacji i dokumentów świadczących o dopuszczeniu wyrobów budowlanych do stosowania. W 8 spośród skontrolowanych przypadków stwierdzono, że GUNB w zamieszczonych w protokole wnioskach i zaleceniach wezwał kontrolowanych do uzupełnienia brakujących dokumentów. W 7 przypadkach dokumenty uzupełniono, natomiast w jednym, dotyczącym zastosowania *bednarki ocynkowanej do otoku uziomów* Urząd nie posiadał informacji o dalszych ustaleniach dotyczących zastosowanego przedmiotowego materiału budowlanego. Jak wyjaśnił Dyrektor DIK *przyczyną jest przeoczenie tej kwestii w części wnioskowej protokołu kontroli. Stąd odpowiedź Dolnośląskiego WINB nie obejmuje informacji w tym zakresie.*

[Dowód: akta kontroli str. 1093-1128 1324-1345, 1399-1471, 1518-1520]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia prowadzenie przez GUNB kontroli obiektów i robót budowlanych.

4.5. Kontrole realizowane z udziałem wojewódzkich i powiatowych organów nadzoru budowlanego

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie GINB prowadził 17 akcji polegających na przeprowadzeniu działań inspekcyjno-kontrolnych z udziałem organów terenowych, bądź polegających na zbieraniu informacji o działalności organów terenowych, w tym dotyczących m.in.:

²³ Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

- prowadzenia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (dalej: PINB) postępowań administracyjnych w odniesieniu do samowoli budowlanych na terenach rodzinnych ogrodów działkowych,
- czynności kontrolnych przeprowadzanych przez PINB w zakresie stanu utrzymania i użytkowania budynków zakwaterowania zbiorowego, mieszkalnych budynków socjalnych oraz obiektów budowlanych wykorzystywanych jako ośrodki dla bezdomnych realizowanych pod kątem ewentualnego zagrożenia katastrofą budowlaną,
- działań kontrolnych prowadzonych przez PINB w przypadku otrzymania zawiadomienia o stwierdzonych nieprawidłowościach przez organy PSP w zakresie dróg ewakuacyjnych w obiektach wielkopowierzchniowych,
- działań kontrolnych stanu technicznego obiektów użytkowanych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w tym oddziałów psychiatrycznych w szpitalach ogólnych oraz szpitali psychiatrycznych,
- zagrożeń w związku z wystąpieniem na terenie kraju lokalnych powodzi i podtopień,
- kontroli realizacji przez właścicieli lub zarządców ustawowego obowiązku w zakresie stanu utrzymania i przeprowadzania kontroli obiektów budowlanych w tym: stadionów, centrów pobytowych rekomendowanych przez UEFA, kompleksów sportowych ORLIK oraz torów saneczkowych (zjeżdżalni grawitacyjnych),
- działań sprawdzających wykonywanie przez właścicieli i zarządców nieruchomości ustawowych obowiązków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa placów zabaw, innych miejsc przeznaczonych do wypoczynku i zabaw dzieci oraz stacji paliw.

W wyniku przeprowadzonych przez GINB akcji 11 z nich zakończono przekazaniem dokumentów podsumowujących organom zewnętrznym (m.in.: Ministrowi Infrastruktury, MTBIGM, Prezesowi NIK, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Rzecznikowi Praw Dziecka, Ministrowi Sportu i Turystyki), w 5 przypadkach ww. dokumenty przekazano GINB. Działania kontrolne w zakresie prawidłowości utrzymania obiektów socjalnych pozostawały w trakcie realizacji. W jednym przypadku dotyczącym kontroli PINB w zakresie stanu utrzymania i użytkowania budynków zakwaterowania zbiorowego oraz mieszkalnych budynków socjalnych podjęto działania rekontrolne.

W związku z pożarem budynku socjalnego w Kamieniu Pomorskim w dniu 13 kwietnia 2009 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał wszystkim wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego zalecenie przeprowadzenia czynności kontrolnych w zakresie określenia stanu utrzymania i użytkowania budynków zakwaterowania zbiorowego, hoteli pracowniczych oraz mieszkalnych budynków socjalnych, na podstawie art. 62 ustawy – Prawo budowlane.

Kontrolą objęto 2.646 obiektów, wydano 100 nakazów całkowitego i 41 częściowego wyłączenia z użytkowania, 617 nakazów usunięcia nieprawidłowości oraz 544 nakazy przeprowadzenia kontroli stanu technicznego lub przedłożenia ekspertyzy.

Po zakończeniu akcji inspekcyjno-kontrolnej przeprowadzonej przez terenowe organy nadzoru budowlanego, GINB przekazał Ministrowi Infrastruktury sprawozdanie końcowe z działań inspekcyjno-kontrolnych w dniu 29 czerwca 2009 r., a następnie dnia 23 grudnia 2009 r. przekazał uaktualnione syntetyczne sprawozdanie końcowe.

W związku z wnioskiem Ministerstwa Infrastruktury o przeprowadzenie rekontroli budynków socjalnych, w których stwierdzono najpoważniejsze uchybienia, GINB zalecił wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego podjęcie stosownych działań, w tym przeprowadzenie rekontroli wskazanych obiektów. W II połowie 2010 r. rekontrolą objęto 848 obiektów socjalnych. Ustalenia organów nadzoru budowlanego wykazały, że większość zarządców i właścicieli wywiązała się z nakazów nałożonych decyzjami organów nadzoru budowlanego i podjęła wykonanie obowiązków – stan 538 skontrolowanych obiektów był zadowalający.

[Dowód: akta kontroli str. 1594-1966, 1967-2025]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podejmowanie przez GINB kontroli z udziałem terenowych organów nadzoru budowlanego.

4. Prowadzenie rejestrów

Opis stanu
faktycznego

W okresie kontrolowanym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego prowadzono i obsługiwano następujące rejestry służące do rejestrowania spraw z obszaru funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane oraz wykorzystywano ich bazy danych:

- a) Rejestr Kontroli Obowiązkowych (RKO) prowadzony w formie elektronicznej. W rejestrze RKO zawarto dane dotyczące kontroli obowiązkowych budów przeprowadzonych przez pracowników WINB. W bazie danych rejestru RKO zgromadzono w formie elektronicznej treść protokołów zarejestrowanych kontroli obowiązkowych,
- b) Rejestr Katastrof Budowlanych (RKB) prowadzony w formie elektronicznej. W rejestrze RKB zawarto informacje dotyczące katastrof budowlanych zgłoszonych przez powiatowe i wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego. WINB wprowadza do systemu RKB ankiety zgłoszenia katastrofy budowlanej przekazane w formie papierowej przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego,

W 2009 r., w 2010 r., w 2011 r. i w I półroczu 2012 r. nie było przypadków prowadzenia przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego postępowań wyjaśniających w sprawie przyczyn i okoliczności powstania katastrof budowlanych.

W kontrolowanym okresie zarejestrowano 269 katastrof budowlanych w 2009 r., 731 katastrof budowlanych w 2010 r. i 648 katastrof budowlanych w 2011 r.

W celu przeciwdziałania powstawaniu katastrof budowlanych GINB w oparciu o wnioski z analizy katastrof budowlanych zaistniałych w 2008 r. (opracowanie GUNB z marca 2009 r.) uznał za celowe podjęcie działań przyspieszających przyjęcie pakietu Eurokodu 1, posiadającego parametry obliczeniowe dotyczące „obciążenia wiatrem”²⁴ o ok. 40% wyższe niż obowiązująca w Polsce norma. Normę PN-EN 1991 Eurokod 1 – *Oddziaływanie na konstrukcje* wprowadzono w dniu 8 lipca 2009 r.

W okresie kontrolowanym GINB wydał 17 komunikatów, w tym 15 komunikatów ostrzegawczych i przypominających skierowanych do właścicieli i zarządców obiektów budowlanych, 2 komunikaty skierowane do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego dotyczące działań i postępowania w trakcie powodzi w 2010 r. oraz 5 przypomnień w sprawach zagrożeń, skierowanych do WINB.

- c) Rejestr Wniosków i Decyzji o Pozwoleniu na Budowę (RWD) prowadzony w formie elektronicznej i gromadzący dane wprowadzone przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, korzystając z bazy danych rejestru RWD, dokonuje bieżącej analizy terminowości rozstrzygnięć wydawanych przez wojewódzkie organy administracji architektoniczno-budowlanej,
- d) Centralne Rejestry Osób z Uprawnieniami Budowlanymi, Rzeczoznawców Budowlanych oraz Ukaranych z Tytułu Odpowiedzialności Zawodowej (CRUB)²⁵,
- e) System Nadzoru Rynku Wyrobów Budowlanych (SNRWB) wraz z Krajowym Wykazem Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych (KWZWB).

W okresie kontrolowanym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego gromadzono informacje o:

- a) „ruchu budowlanym” w Polsce, w tym dane statystyczne dotyczące w szczególności liczby: wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, obiektów budowlanych, dla których wydano pozwolenia na budowę, obiektów budowlanych przekazanych do użytkowania, zalegalizowanych obiektów budowlanych, nakazów rozbiórki obiektów budowlanych, rozbiórki obiektów budowlanych, wszczętych postępowań egzekucyjnych, a od 2010 r. również informacje dotyczące liczby zezwoleń na realizację inwestycji drogowych i zezwoleń na realizację budowlanych przeciwpowodziowych. Wyniki analiz i badań danych statystycznych dotyczących ruchu budowlanego upowszechniono m.in. przez zamieszczenie na stronie internetowej GUNB;

²⁴ Polska Norma PN-77/B-02011 – Obciążenia w obliczeniach statycznych. Obciążenia wiatrem

²⁵ Art. 88a ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane.

- b) działalności nadzoru budowlanego w Polsce, w tym informacje przekazane przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (na żądanie GINB w terminie do 31 stycznia każdego roku) dotyczące działalności WINB i PINB w zakresie:
- kontroli, w tym liczby przeprowadzonych kontroli budów i obiektów budowlanych, kontroli organów architektoniczno-budowlanych i organów nadzoru budowlanego,
 - orzecznictwa i skarg, w tym liczby wydawanych decyzji i postanowień, liczby wniesionych skarg na rozstrzygnięcia administracyjne organów, liczby wniesionych wniosków, odwołań i zażaleń, liczby decyzji i postanowień uchylonych lub uznanych za nieważne przez GINB (dla PINB przez WINB), liczby decyzji uchylonych lub uznanych za nieważne przez Sądy, liczby wniesionych oraz rozpatrzonych skarg i wniosków obywateli,
 - postępowania egzekucyjnego w administracji, w tym liczby wszczętych postępowań i liczby zakończonych postępowań,
- a od 2010 r. również informacje dotyczące liczby wniosków o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej i liczby zawiadomień do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa;
- c) przestrzegania przepisów prawa budowlanego w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- d) stanie kadrowym i finansowym w WINB oraz podległych jednostkach terenowych (informacje przekazywane na wniosek GINB).

[Dowód: akta kontroli str. 186-376, 2026-2083, 2084-2109, 2257-2295, 2296-2306]

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wyegzekwował od terenowych organów nadzoru budowlanego wykazania rzeczywistej liczby obiektów wielkopowierzchniowych, co umożliwiłoby określenie liczby obiektów budowlanych, w których należy przeprowadzać kontrole obowiązkowe, w myśl art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane.

W treści „Analizy wyników kontroli problemowych utrzymania wielkopowierzchniowych obiektów budowlanych przeprowadzonych przez GINB w 2008 r. część I kontrola terenowych organów nadzoru budowlanego” (opracowanie z sierpnia 2009 r.) wykazano m.in., że liczba obiektów wielkopowierzchniowych podlegających obowiązkowi kontroli okresowych dwa razy w roku na dzień 31 maja 2009 r. stanowiła 19.960 obiektów. Natomiast we wnioskach końcowych tego dokumentu podano m.in., że: *nie wszyscy powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego zastosowali się do zaleceń lub wytycznych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie sporządzenia wykazów obiektów wielkopowierzchniowych (...) Prowadzone wykazy obiektów wielkopowierzchniowych nie dają gwarancji, iż znajdują się w nich wszystkie faktycznie istniejące obiekty wielkopowierzchniowe lub obiekty w nich wpisane odpowiadają kryteriom zawartym w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.(...).*

Również w *Informacji o wynikach kontroli realizacji zaleceń pokontrolnych GINB przez terenowe organy NB na podstawie wyników kontroli sprawdzających przeprowadzonych w 2010 r. w zakresie wdrożenia obowiązków związanych z kontrolami okresowymi obiektów wielkopowierzchniowych* opracowanej w grudniu 2011 r. nie wykazano aktualnej liczby obiektów wielkopowierzchniowych.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzasadnił nieposiadanie pełnych danych na temat liczby obiektów wielkopowierzchniowych faktem, iż w istniejącym wówczas stanie prawnym GINB nie miał i nie ma obecnie podstaw prawnych do wyegzekwowania kierowanych do terenowych organów nadzoru budowlanego zaleceń i wytycznych. Jednocześnie oświadczył, że planuje podjęcie działań w celu aktualizacji sporządzonych w 2007 r. wykazów.

[Dowód: akta kontroli str. 2247-2251, 2252- 2256, 2921-2924]

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego dotyczące identyfikacji i określenia liczby obiektów wielkopowierzchniowych, w których zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane należy przeprowadzać kontrole okresowe co najmniej dwa razy w roku były nieskuteczne. Niezidentyfikowanie wszystkich obiektów wielkopowierzchniowych skutkowało brakiem wiedzy organów nadzoru

budowlanego o liczbie obiektów, w których istnieje obowiązek przeprowadzenia takich kontroli.

5. Postępowania administracyjne

5.1. Terminowość załatwiania skarg i wniosków

Opis stanu
faktycznego

Sposób przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków został określony w Zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z dnia 15 maja 2008 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego. Zgodnie z ww. zarządzeniem Departament Skarg i Wniosków Urzędu sporządził, w okresie kontrolowanym, półroczne sprawozdania z zakresu rozpatrywanych skarg i wniosków oraz przedstawił Kierownictwu Urzędu oceny i wnioski w tym zakresie.

Ogółem, w okresie kontrolowanym w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego zarejestrowano 8.168 spraw (2.521 spraw w 2009 r., 2.280 w 2010 r., 2.374 sprawy w 2011 r. i 993 sprawy w pierwszym półroczu 2012 r.), z których 1.760 skierowano do załatwienia według właściwości do innych organów, a 6.408 rozpatrzono we własnym zakresie.

Zaniedbania, zwłoka lub nienależyta realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego skutkowały utrzymującą się wysoką liczbą skarg na działanie tych organów. I tak:

- bezczynność lub przewlekłe działanie organów nadzoru budowlanego (szczegła wojewódzkiego i powiatowego) była przedmiotem złożenia 397 skarg i wniosków w 2009 r., 317 w 2010 r. 271 w 2011 r. oraz 102 w I półroczu 2012 r.;
- nieprawidłowe działanie organów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego (szczegła wojewódzkiego i powiatowego) była przedmiotem złożenia 1.031 skarg i wniosków w 2009 r., 967 w 2010 r. 1.065 w 2011 r. oraz 439 w I półroczu 2012 r.;
- bezczynność w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego przez GINB była powodem złożenia 53 skarg i wniosków w 2009 r., 28 w 2010 r., 63 w 2011 r. oraz 19 w I półroczu 2012 r.;
- nierzetelne działania GUNB były przedmiotem 132 skarg i wniosków z złożonych w 2009 r., 123 w 2010 r., 178 w 2011 r. i 68 w I półroczu 2012 r.

Za zasadne uznano 595 spośród 6.408 skarg wniesionych w okresie kontrolowanym, z których 587 skarg nie dotyczyło GINB (492 skargi na WINB i 87 skarg na urzędy wojewódzkie). Skargi na działanie GINB we wszystkich 8 przypadkach dotyczyły bezczynności organu w postępowaniach administracyjnych, które prowadzone były przez Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej.

Stwierdzono, że w 139 przypadkach w okresie kontrolowanym nie zachowano terminu rozpatrzenia skargi w ciągu 1 miesiąca (37 w 2009 r., 41 w 2010 r., 45 w 2011 r. i 16 w pierwszym półroczu 2012 r.), a 2 skargi (1 w 2009 r. i 1 w 2010 r. rozpatrzono w terminie dłuższym niż 2 miesiące).

W celu wyeliminowania przypadków załatwiania skarg w terminie dłuższym niż jeden miesiąc GINB poprawił organizację rozpatrywania skarg zapewniając odpowiednie warunki organizacyjno-techniczne i kadrowe oraz systematycznie monitorował terminowość załatwiania skarg na podstawie comiesięcznych analiz. Zdaniem GINB o skuteczności tych działań świadczy fakt, że skargi załatwione z naruszeniem terminu stanowiły w okresie kontrolowanym 1,7% ogółu skarg załatwionych w GUNB. Dwa przypadki załatwienia skargi w terminie dłuższym niż dwa miesiące wynikały z błędnej kwalifikacji pisma i przekazania skargi do rozpatrzenia po upływie miesięcznego terminu.

W 7 przypadkach, w okresie kontrolowanym, nie dotrzymano terminu rozpatrzenia skarg na działanie i bezczynności GINB, w tym:

- w 2009 r. 3 skargi, w tym 2 skargi na działanie GINB przeterminowane o 4 i 6 dni z powodu niedopilnowania terminu załatwienia skargi przez pracownika i 1 skarga na bezczynność przeterminowana o 3 dni z przyczyn zależnych od GINB,

- w 2011 r. 4 skargi, w tym 2 skargi na działanie GINB przeterminowane o 7 i 11 dni ze względu na skomplikowany charakter skarg i 2 skargi na bezczynność GINB przeterminowane o 1 dzień z powodu niedopilnowania terminu załatwienia sprawy przez pracownika.

Żadna z ww. 7 skarg przeterminowanych, z okresu objętego kontrolą, nie została uznana za zasadną.

W okresie kontrolowanym Departament Skarg i Wniosków GUNB przeprowadził 36 postępowań w sprawie nałożenia kary za nieterminowe wydanie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w tym w 3 postępowaniach GINB występował jako organ pierwszej instancji i w 33 postępowaniach prowadzonych w wyniku złożonych zażaleń na rozstrzygnięcie organu I instancji GINB działał jako organ II instancji. Ponadto w 2011 r. Departament DSW rozpatrzył 2 zażalenia na postanowienia wojewodów, w których GINB utrzymał w mocy zaskarżone postanowienia. Ogółem w kontrolowanym okresie GINB rozpatrzył 35 zażaleń na postanowienia wojewodów: 15 zażaleń w 2010 r., 15 w 2011 r. i 5 w pierwszym półroczu 2012 r.

Na skutek skarg, złożonych do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez strony postępowania, w sprawach dotyczących nadzoru budowlanego do Urzędu wpłynęło 1.968 orzeczeń, w tym 297, tj. 15,1% orzeczeń kwestionujących rozstrzygnięcia GINB (262 orzeczenia WSA i 35 orzeczeń NSA).

W sprawach dotyczących administracji architektoniczno-budowlanej, w wyniku skarg złożonych do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, do Urzędu wpłynęło 1.446 prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych (332 w 2009 r., 452 w 2010 r., 400 w 2011 r. i 262 w pierwszym półroczu 2012 r.), w tym 326, tj. 22,5% wyroków kwestionujących rozstrzygnięcia GINB. Ponadto wpłynęły 2 wyroki wymierzające GINB grzywnę z tytułu niewykonania wyroku sądu.

W okresie kontrolowanym do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wpłynęło 18 postanowień sygnalizacyjnych z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których sąd zarzucił przewlekłość postępowania, m.in. w 15 sprawach prowadzonych przez Mazowiecki WINB (czas trwania postępowania od 8 miesięcy do ponad 11 lat, w tym w 7 przypadkach czas trwania postępowania ponad 8 lat), w jednej sprawie prowadzonej przez Małopolskiego WINB (rozpatrzenie odwołania po upływie 7 lat) oraz stwierdził naruszenie zasady zaufania do organów Państwa w 1 przypadku.

W wyniku działań podjętych w celu ustalenia przyczyn przewlekłości postępowania w Mazowieckim WINB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzyskał wyjaśnienie, że podstawową przyczyną długotrwałego postępowania były trudności kadrowe. Natomiast przyczyną orzeczonego naruszenia zasady zaufania do organów Państwa było uznanie przez WINB, że skarżący nie był stroną postępowania i dlatego nie był informowany o przebiegu sprawy.

[Dowód: akta kontroli str. 1521-1593, 2317-2318, 2306-2316, 2317-2496, 2921-2924]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zdyscyplinował organów nadzoru budowlanego do wyeliminowania nieprawidłowości w ich działaniu. Świadczą o tym m.in.: utrzymująca się wysoka liczba skarg na legalność i rzetelność działań oraz bezczynność organów nadzoru budowlanego, wyroki sądów administracyjnych kwestionujące rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego oraz stwierdzone przypadki przewlekłości w prowadzeniu postępowań administracyjnych.

Ocena częściowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane przez GINB w celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, były niewystarczające.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.
2. Uzyskanie od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania.
3. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminu załatwiania skarg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa, dnia listopada 2012 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

W 2.

Wojciech Kutyla

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.
2. Uzyskanie od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania.
3. Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminu załatwiania skarg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

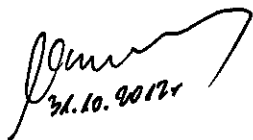
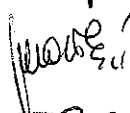
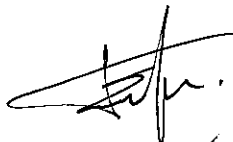
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

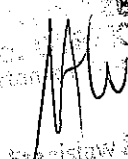
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 15 listopada 2012 r.



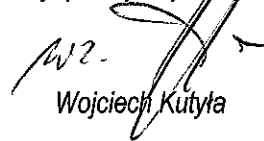
31.10.2012

Prezesa NIK
Departament
Struktury
11.2012



Stanisław Jaroń

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyła

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

