



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY- 4101-16-02/2012

P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz

T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60

lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 - Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Delegatura Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy
Kontroler	1. Artur Nierebiński, starszy inspektor kontroli państwowej upoważnienie do kontroli nr 80789 z 27 czerwca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 3-4]
Jednostka kontrolowana	Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego ul. Z. Augusta 16, 85-082 Bydgoszcz, zwany dalej „Inspektoratem” lub „winb”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Sulik, Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, zwany dalej „Wojewódzkim Inspektorem” lub „WINB”. [Dowód: akta kontroli str. 5-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonej nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Pozytywnie oceniono działalność Wojewódzkiego Inspektora i podległego mu Inspektoratu w zakresie prawidłowości realizacji zadań nałożonych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane² w obszarach:

- Przygotowania organizacyjnego i kadrowego Inspektoratu.
- Opracowania i realizacji rocznych planów pracy.
- Przeprowadzania kontroli działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.
- Prowadzenia postępowań administracyjnych, w tym nakładania kar i ustalania opłat legalizacyjnych.

Nieprawidłowość stwierdzono w obszarze „Kontrola obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych”. W 30 (100% objętych badaniem kontrolnym) protokołach kontroli obowiązkowej nie zawarto wszystkich elementów wymienionych we wzorze określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej 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 Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

³ Dz. U. z 2003 r., Nr 132, poz. 1231

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Obszar I - Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Inspektoratu

1. Dostosowanie organizacyjne (strukturalne) winb do realizacji zadań

1.1. Struktura organizacyjna

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą (1 stycznia 2009 r. – 30 czerwca 2012 r.) w Inspektoracie obowiązywały 2 regulaminy organizacyjne wprowadzone zarządzeniami Wojewody Kujawsko-Pomorskiego nr:

1. 172/2004 z 30 września 2004 r. oraz,

2. 233/2010 z 1 września 2010 r. (zmiana spowodowana wprowadzeniem Statutu winb).

Obejmowały one swoim zakresem ustawowe zadania i obowiązki przewidziane w Prawie budowlanym, przypisane wojewódzkiemu inspektorowi nadzoru budowlanego.

Struktura organizacyjna Inspektoratu nie była w pełni dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów ustawy - Prawo budowlane. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora docelowe zatrudnienie w winb powinno zostać zwiększone o 6 etatów dla pracowników merytorycznych i wynosić łącznie 34 etaty. Występujące na koniec roku 2009, 2010 i 2011 wakaty (średnio 2 etaty) wynikały z ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na wynagrodzenia przede wszystkim pracowników merytorycznych.

Struktura organizacyjna Inspektoratu podlegała ocenie WINB, co zostało przedstawione w wystąpieniu do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego 27 lipca 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 31-32]

1.2. Zatrudnienie w Inspektoracie

*Opis stanu
faktycznego*

W kontrolowanym okresie, nastąpił wzrost liczby osób zatrudnionych w Inspektoracie o 3 pracowników, tj. o 9,4%. W dniu 1 stycznia 2009 r. w winb zatrudnionych było 29 osób (w wymiarze łącznym 25,75 etatu), a na dzień 30 czerwca 2012 r. – 32 (w wymiarze łącznym 27,75 etatu).

Do osiągnięcia pełnego zatrudnienia zdaniem Zbigniewa Sulika – WINB należy zatrudnić jeszcze 6 osób w pełnym wymiarze czasu pracy.

WINB oraz jego zastępca posiadali wykształcenie wyższe w zakresie budownictwa oraz przygotowanie zawodowe do pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie. Wszyscy pracownicy Wydziału Inspekcji i Kontroli (10 osób) oraz Zespołu Budownictwa i Obronności posiadali wykształcenie wyższe i odpowiednie uprawnienia budowlane. Osoby zatrudnione w pozostałych działach WINB przeprowadzające kontrole w terenie posiadały wykształcenie związane z budownictwem oraz odpowiednie uprawnienia właściwe do wykonywania kontroli.

Osiągnięcie docelowego poziomu zatrudnienia, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora nie jest możliwe z uwagi na ograniczony budżet narzucony ogólnie przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej Wojewodą.

Dla wszystkich pracowników opracowano opisy stanowisk pracy, zawierające wykaz: realizowanych zadań i wymaganych kompetencji oraz zakres odpowiedzialności i funkcję stanowiska w strukturze Inspektoratu.

Zakresy czynności były jednakowe dla pracowników w ramach poszczególnych wydziałów funkcjonujących w strukturze WINB. Nie uległy one zmianie w okresie objętym kontrolą.

[Dowód: akta kontroli str.31-55]

Pracownicy Inspektoratu zajmujący się kontrolą budów i obiektów budowlanych (16 w 2009 r., 15 w 2010 r., 15 w 2011 r. i 17 w 2012 r.) posiadali upoważnienie Wojewody do nakładania grzywny w drodze mandatu karnego.

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor udzielił 4 pracownikom winb zgody na podejmowanie, poza godzinami pracy, dodatkowych czynności zarobkowych w ramach umowy o dzieło lub umowy zlecenia. Wymienieni pracownicy zobowiązali się, iż podejmowane czynności nie będą kolidowały z obowiązkami służbowymi wykonywanymi w ramach zatrudnienia w winb.

Zdaniem NIK zasoby kadrowe winb nie są adekwatne do skutecznej realizacji celów i zadań Inspektoratu. Jednak mimo ograniczonej liczby pracowników w 2010 r. przedstawiciele WINB uczestniczyli w 61 czynnościach kontrolnych na terenie województwa kujawsko-pomorskiego oraz 522 czynnościach na terenie województwa świętokrzyskiego (dot. obiektów budowlanych dotkniętych skutkami powodzi). W latach 2009-2011 wspomagali czynności kontrolno-sprawdzające PINB w Bydgoszczy w 160 przypadkach. Ponadto w ramach współpracy z Najwyższą Izbą Kontroli WINB uczestniczył w czynnościach sprawdzających 7 ogrodów działkowych zawierających łącznie 2374 działki na obszarze 125,9 ha.

WINB wyjaśnił, iż pozyskanie specjalistów z zakresu Prawa budowlanego jest bardzo trudne z uwagi na brak zainteresowania zatrudnieniem w Inspektoracie. W celu m.in. zabezpieczenia potrzeb kadrowych zatrudniono pracowników w niepełnym wymiarze czasu pracy, będących na emeryturze a w niektórych przypadkach zwiększono zakresy obowiązków pracowników zatrudnionych w winb.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego inspektora (z wyłączeniem WINB i jego Zastępcy) w 2012 (I półrocze) wynosiło 3.661,18 zł i w porównaniu do 2009 r. było niższe o 243,05 zł brutto, tj. o blisko 6,6%.

[Dowód: akta kontroli str. 70-73]

2. Plan finansowy WINB w latach 2009, 2010, 2011 i 2012 (I półrocze)

Plan finansowy na 2009 r., ustalony w kwocie 2.126 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 1.981 tys. zł (spadek o 6,8%), został wykonany w wysokości 1.981 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania. Zmniejszenie wydatków nastąpiło w związku z nowelizacją ustawy budżetowej.

[Dowód: akta kontroli str. 33-45, 74-75]

Plan finansowy na 2010 r., ustalony w kwocie 1.986 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 1.904 tys. zł (spadek o 4,1%), został wykonany w wysokości 1.904 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania.

*Opis stanu
faktycznego*

W trakcie roku budżetowego wprowadzono 20 zmian. Zmniejszenie wydatków nastąpiło w związku z odwołaniem inspektorów nadzoru budowlanego z udziału w czynnościach związanych z oceną techniczną budynków dotkniętych skutkami powodzi na terenie województwa lubuskiego oraz przeniesieniem wydatków pomiędzy paragrafami z przeznaczeniem dla podległych Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego (PINB) na zadania bieżące.

[Dowód: akta kontroli str. 33-45, 76-82]

Plan finansowy na 2011 r., ustalony w kwocie 2.015 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniósł 1.974 tys. zł (spadek o 2%), został wykonany w wysokości 1.974 tys. zł, co stanowiło 100% wykonania planu. Zmniejszenie wydatków spowodowane było przeniesieniem pomiędzy paragrafami z przeznaczeniem dla podległych PINB na zadania bieżące.

[Dowód: akta kontroli str. 33-45, 83-88]

Plan finansowy na 2012 r., ustalony w kwocie 2.012 tys. zł, po 2 zmianach dokonanych w I półroczu 2012 r., został wykonany w wysokości 937 tys. zł, co stanowiło 46,6% wykonania.

[Dowód: akta kontroli str. 33-45, 89-92]

Wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym na lata 2009 - 2012 (I półrocze) nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. Dotyczyło to w szczególności środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, wynikających z planowanego zatrudnienia określonego w regulaminie organizacyjnym. W 2010 r. niedobór środków wynosił 6 tys. zł (na wypłatę odpraw emerytalnych dla pracowników); w 2011 r. – 21 tys. zł (na wypłatę nagród jubileuszowych dla pracowników), a w 2012 r. – 28 tys. zł (na wynagrodzenia w związku ze wzrostem o 2% składki na ubezpieczenie rentowe po stronie pracodawcy).

Pracownicy Inspektoratu posiadali niezbędne wyposażenie m.in. komputery i drukarki zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków.

[Dowód: akta kontroli str. 66-69]

3. Szkolenia pracowników

W Inspektoracie opracowano plany szkoleń na lata 2009-2012. W okresie objętym kontrolą winb przeprowadził łącznie 69 szkoleń (10 w 2009 r., 20 w 2010 r., 28 w 2011 r. i 11 w I półroczu 2012 r.) z czego 7 zorganizował dla Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego. Liczba pracowników Inspektoratu uczestnicząca w szkoleniach wahała się od 1 do 6.

Analiza tematów ww. szkoleń potwierdziła, iż odpowiadały one potrzebom winb i służyły osiąganiu celów.

[Dowód: akta kontroli str. 33-45, 93-118]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

Obszar II - Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

4. Przygotowanie planów pracy

W winb corocznie opracowywano „Plany pracy kujawsko-pomorskiego wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego”, które akceptował Wojewoda.

Opis stanu
faktycznego

Ocena
częstkowa

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowe plany pracy obejmowały m.in. (w układzie tabelarycznym – w poszczególnych miesiącach roku) liczbę realizacji zamierzeń dotyczących kontroli: działań organów administracji architektoniczno-budowlanej, zwanej dalej „OAAB” (doraźnych i interwencyjnych), sprawdzających OAAB, działań organów nadzoru budowlanego w powiecie, zwanych dalej „PINB” (doraźnych i interwencyjnych), sprawdzających PINB, przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego oraz wyrobów budowlanych w obrocie.

W winb nie zostały określone, w formie zapisów lub procedur, wytyczne dotyczące układania rocznych planów pracy, w tym dotyczących zakresu danych, które powinny być w nim zawarte. Do opracowania ww. planów wykorzystywano m.in. wyniki czynności kontrolnych.

[Dowód: akta kontroli str.66-69, 119-142]

5. Realizacja planów pracy

*Opis stanu
faktycznego*

Analiza planów pracy odbywała się na bieżąco, tj. w okresach miesięcznych i kwartalnych. Z powyższych analiz wynikał m.in. wniosek, że wykonanie planów było zależne m.in. od ilości złożonych wniosków oraz liczebności przeprowadzanych kontroli interwencyjnych i obowiązkowych, doraźnych (w tym przeprowadzonych na podstawie skarg).

WINB sporządzał i przysyłał Wojewodzie miesięczne sprawozdania z realizacji zadań wynikających z Prawa budowlanego, regulaminu organizacyjnego Inspektoratu oraz zamierzeń na dany rok. Zawierały one m.in. opis stwierdzonych katastrof budowlanych zgłoszonych na obszarze objętym nadzorem WINB, ilość rozpatrywanych spraw, wydanych decyzji, kontroli stanu użytkowania obiektów budowlanych oraz kontroli obowiązkowych przed wydaniem pozwolenia na budowę. WINB nie posiadał dokumentów świadczących o dokonywaniu oceny sprawozdań z realizacji planu pracy przez wojewodę.

Ponadto podsumowania dotyczące postępowań administracyjnych, działalności nadzoru budowlanego i przestrzegania przepisów Bezpieczeństwa i ochrony Zdrowia (BIOZ) przysyłano do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

W sprawozdaniach nie analizowano efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników. Według wyjaśnień WINB, przy planowaniu zadań i analizie ich wykonania zakładano, że każdy inspektor przeznacza na przygotowanie i przeprowadzenie kontroli około 75% czasu pracy. Pozostałe 25% przeznacza na czynności związane z prowadzeniem postępowania administracyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 66-69, 119-122]

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

Obszar III - Przeprowadzanie kontroli działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

6. Kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego w zakresie realizacji zadań

W badanym okresie winb przeprowadził 11 kontroli planowanych (z czego 5 w PINB (21,8% PINB funkcjonujących w województwie i 6 w Starostwach Powiatowych) oraz 22 kontrole doraźne. Plan kontroli został wykonany w 100%. Kontrole były prowadzone w oparciu o ustawę z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁴ oraz w oparciu o wewnętrzne zasady wprowadzone zażeczeniem WINB z 14 stycznia 2011 roku.

W protokołach z przeprowadzonych kontroli, sporządzonych według wzoru wynikającego z Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli i sposobu jego sporządzania⁵ nie wykazano istotnych nieprawidłowości, ani nie formułowano oceny wskazującej na małą liczbę kontroli planowanych podczas realizacji inwestycji i w trakcie użytkowania obiektów budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 143-145]

7. Analizy dotyczące prawidłowości działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego.

Opis stanu faktycznego

Z wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora wynikało, że wyniki przeprowadzonych kontroli w Starostwach powiatowych i PINB każdorazowo poddawano analizie ustnej (z udziałem naczelników wydziałów). Ustalenia zespołów kontrolnych i zawarte wnioski w protokołach kontroli służyły jako materiał szkoleniowy na cyklicznych odprawach z powiatowymi organami nadzoru budowlanego oraz z organami administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto ustalenia oraz wnioski z przeprowadzonych kontroli były wykorzystywane w przygotowaniu planów kolejnych kontroli, którym przypisywano następujące oceny:

- bardzo dobry (w 1 przypadku),
- dobry (w 5 przypadkach),
- dostateczny (w 4 przypadkach),
- ocena pozytywna mimo uwag (w 1 przypadku).

Główne (zasadnicze) nieprawidłowości dotyczyły:

- wykazane podczas kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej:
- nie wszczynanie postępowania administracyjnego,

⁴ Dz. U. Nr 185, poz. 1092

⁵ Dz. U. Nr 179, poz. 1494, rozporządzenie uchylono z dniem 1 stycznia 2012 r.

- brak oznaczenia dokumentów załączonych do wniosku o pozwolenie na budowę,
- brak zaświadczeń projektantów o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego,
- brak lub dołączenie wadliwego oświadczenia o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane,
- przyjęciu zgłoszenia na budowę obiektu niewymagającego pozwolenia na budowę,
- nieponumerowaniu wszystkich stron projekt budowlanego.

● wykazane podczas kontroli organów nadzoru budowlanego

- nie powiadomienie stron przed wydaniem decyzji o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym,
- nie zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego lub podawanie mylnego terminu wszczęcia tego postępowania,
- brak pełnomocnictwa osoby, która podpisała wniosek w imieniu inwestora,
- nie uczestniczenie w kontroli obowiązkowej inwestora lub brak wskazania pełnomocnictw posiadanych przez osobę reprezentującą inwestora,
- brak adnotacji w aktach sprawy o sposobie powiadomienia inwestora o kontroli obowiązkowej,
- brak wskazania we wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie wykazu dołączonych dokumentów.

Podczas przeprowadzanych kontroli winb każdorazowo analizował terminowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w Starostwach Powiatowych oraz terminowość wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w Inspektoratach nadzoru. W badanym okresie w 1 przypadku wykazano działanie nieprawidłowe (PINB we Włocławku).

[Dowód: akta kontroli str. 66-69, 143-145]

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

Obszar IV – Kontrole obiektów, robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych

8. Kontrole prowadzone przez winb

*Opis stanu
faktycznego*

W kolejnych latach Wojewódzki Inspektorat przeprowadził następujące kontrole (inspekcje):

- 2009 r.: 32 budów, 97 obiektów w użytkowaniu, 75 wyrobów budowlanych, 12 innych (kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) oraz 2 oględziny;
- 2010 r.: 49 budów, 87 obiektów w użytkowaniu, 91 wyrobów budowlanych, 7 innych (kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) oraz 5 oględzin;

- 2011 r.: 81 budów, 65 obiektów w użytkowaniu, 104 wyrobów budowlanych, 11 innych (kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) oraz 1 oględziny;

- 2012 r. (I poł.): 54 budów, 61 obiektów w użytkowaniu, 61 wyrobów budowlanych, 3 inne (kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) oraz 3 oględziny.

Zgodnie z ewidencjami rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (budowli, budynków, obiektów mostowych, dróg, rurociągów, przewodów, linii i sieci oraz obiektów budowlanych na terenach zamkniętych) prowadzonych przez WINB w badanym okresie rozpoczęto 619 budów. Kontrolą objęto 216 z nich tj. 34,9%.

Zakres kontroli budów obowiązkowych był zgodny z art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego i obejmował m.in. legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, wykonywanie podczas realizacji robót samodzielnych funkcji technicznych przez uprawnione osoby, stosowanie podczas realizacji robót budowlanych wyrobów dopuszczonych do obrotu, terminowość opracowania, zakres i formę planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (bioz) podczas wykonywania robót oraz przestrzeganie jego ustaleń.

Zakres kontroli budów z urzędu i interwencyjnych (na wniosek osób fizycznych i instytucji) był zgodny z art. 81 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego i obejmował m.in.: zgodność zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymogami ochrony środowiska, warunkami bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych przy wykonywaniu robót budowlanych, w tym terminowość opracowania, zakres i forma planu bioz oraz przestrzeganie jego ustaleń, zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej, właściwe wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez osoby uprawnione oraz stosowanie wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu.

Zakres kontroli obiektów w utrzymaniu obejmował m.in. legalność użytkowania oraz utrzymanie obiektów budowlanych we właściwym stanie technicznym, w tym m.in. prawidłowość wykonywania przez właścicieli i zarządców obiektów budowlanych ciążących na nich obowiązków określonych w art. 61, 62, 64 Prawa budowlanego.

Inspektorat prowadził rejestry protokołów kontroli budów i obiektów w utrzymaniu oraz rejestry wszczętych postępowań administracyjnych, podjętych w wyniku przeprowadzonych kontroli. W przypadku wydania zaleceń pokontrolnych fakt ten oraz informacja o ich wykonaniu były odnotowane w ww. rejestrach.

Ustalenia kontroli na bieżąco były wykorzystane do pouczenia inwestora, kierownika budowy, inspektora nadzoru o konieczności przestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane, które warunkują prawidłową i bezpieczną realizację budowy. W sytuacjach rażących zaniedbań w wykonywaniu obowiązków osoby winne zostały ukarane mandatem karnym.

Nie prowadzono w Inspektoracie oddzielnej rejestracji kontroli doraźnych.

Przedstawiciele WINB uczestniczyli w 2010 roku w 522 czynnościach kontrolnych, zorganizowanych przez GINB na terenie województwa Świętokrzyskiego w m. Sandomierz. Kontrola polegała na sprawdzeniu bezpieczeństwa obiektów budowlanych, dotkniętych skutkami powodzi. Dokumentacja z kontroli została przekazana według właściwości organom nadzoru budowlanego woj. Świętokrzyskiego bezpośrednio po zakończeniu czynności kontrolnych.

Uprawnienia do nakładania grzywien wydane przez wojewodę posiadali wyłącznie inspektorzy nadzoru budowlanego z uprawnieniami budowlanymi, przy czym w każdej kontroli uczestniczył inspektor z ww. upoważnieniem. Ponadto w kontrolach organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego oraz w oględzinach w terenie w ramach postępowań administracyjnych uczestniczyli pracownicy Wydziału Orzeczniczo-Prawnego, którzy posiadali upoważnienia WINB do przeprowadzenia kontroli z udziałem inspektora z uprawnieniami budowlanymi. W upoważnieniach do nakładania grzywien były zawarte dane określone w § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r.⁶ w sprawie nadania pracownikom organu nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W latach 2009-2012 (I półrocze) nałożono łącznie 26 mandatów karnych za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego na łączną kwotę 5.700 zł. Zgodnie z informacją uzyskaną od Wojewody wszystkie mandaty zostały zapłacone.

[Dowód: akta kontroli str. 162-164]

9. Posiadanie przez Wojewódzkiego Inspektora informacji o realizowanych robotach budowlanych

*Opis stanu
faktycznego*

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzona była w sposób zgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁷. Prowadzono ją w formie księgi formatu A4 z ponumerowanymi stronami oraz zabezpieczeniem przed ich wymianą lub usunięciem. Nie stwierdzono występowania niewypełnionych wierszy, nadawania decyzjom jednakowych numerów, niezachowania chronologicznej numeracji. W WINB ponadto prowadzono ewidencje: decyzji i postanowień w zakresie wyrobów budowlanych, decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, zgłoszeń o rozpoczęciu budowy i robót budowlanych na terenach zamkniętych, wydanych decyzji po rozpatrzeniu odwołań od decyzji organów I instancji, wydanych postanowień po rozpatrzeniu zażaleń od postanowień organów I Instancji, wydanych decyzji i postanowień w postępowaniach nadzwyczajnych oraz rejestry korespondencji (RESAK i Edok), które zawierały także ewidencję wysłanych zawiadomień o planowanych kontrolach. Podczas badania powyższych ewidencji nie stwierdzono nieprawidłowości, dotyczących formy oraz prowadzenia rejestrów.

Jak wyjaśnił Zastępca Wojewódzkiego Inspektora przy okazji zaplanowanych czynności kontrolnych zwraca się uwagę na realizowane budowy i roboty budowlane w najbliższej okolicy. W siedzibie Inspektoratu zespół kontrolny z udziałem naczelnika wydziału analizuje ustalone fakty. W przypadku ewentualnego stwierdzenia robót budowlanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę lub wymaganego zgłoszenia właściwy organ wszczyna postępowanie administracyjne w zakresie samowoli budowlanej (zespół kontrolny WINB w 2011 roku wykrył taki przypadek podczas kontroli prowadzonych robót drogowych w m. Lubicz). Przedmiotową sprawę przekazano według właściwości do PINB w Toruniu. Nie wykorzystuje się zdjęć satelitarnych w celu wykrycia samowoli budowlanych w przypadku zadań realizowanych przez WINB, o których mowa w art.82 ust.3 i 4 ze względu na znikomy stopień realizowanych dotychczas budów i robót budowlanych

⁶ Dz. U. Nr 174, poz. 1423

⁷ Dz. U. Nr 129, poz. 1130

na terenach zamkniętych oraz obszarach kolejowych. WINB na bieżąco zapoznaje się z decyzjami pozwolenia na budowę wydanymi przez Wojewodę i na bieżąco w przypadkach wątpliwych wyjaśnia zastrzeżenia do w/w decyzji jednak dotychczas nie zaszła konieczność wystąpienia o wszczęcie postępowania administracyjnego zmierzającego do usunięcia wad.

W celu wykrycia ewentualnych samowoli budowlanych WINB przeprowadzał planowe kontrole budów i zwracał uwagę na to zagadnienie podczas planowych kontroli utrzymania obiektów budowlanych.

[Dowód: akta kontroli str. 14-161, 166-168]

10. Zawiadomienie o rozpoczęciu robót

*Opis stanu
faktycznego*

Kontrola 30 postępowań administracyjnych wykazała, że we wszystkich przypadkach objętych badaniem wpłynęły zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych, o których mowa w art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Nie wystąpił przypadek rozpoczęcia budowy bez zawiadomienia oraz przypadek przekroczenia 3 letniego terminu budowy od dnia wydania pozwolenia na budowę,

W badanych sprawach nie ujawniono przypadku deklarowanego rozpoczęcia budowy w terminie krótszym niż 7 dni od dnia wpływu zawiadomienia.

[Dowód: akta kontroli str. 169-186]

11. Kontrole sprawdzające wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego

*Opis stanu
faktycznego*

WINB przeprowadzał kontrole sprawdzające wykonania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wymaganych przepisami art. 84a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W związku z 6 decyzjami dokonano 6 kontroli, które polegały na sprawdzeniu wykonania zaleceń w terenie (ogłędzin). Nie wystąpiły przypadki prowadzenia kontroli w związku z decyzją wyłącznie na podstawie nadesłanych dokumentów.

Obowiązki wynikające z decyzji pozwoleń na użytkowanie przed zakończeniem wszystkich robót obiektów na poszczególnych odcinkach autostrady pracownicy WINB sprawdzali przy wydawaniu końcowego pozwolenia na użytkowanie na dany odcinek autostrady.

Kontrole planowano według kryteriów:

- zalecenia GUNB,
- długotrwałość budowy,
- wielkość inwestycji i ważność dla województwa kujawsko – pomorskiego,
- bezpieczeństwo,
- telefoniczne informacje od osób i instytucji (wstrząsy, uszkodzenia budynków, hałasy).

[Dowód: akta kontroli str. 66-69, 147-161]

12. Kontrole doraźne organów niższego stopnia i budów

W kontrolowanym okresie winb przeprowadzał kontrole doraźne PINB, na wniosek innych organów lub na potrzeby WINB, np. jako materiał dowodowy w postępowaniu skargowym. W okresie objętym kontrolą łącznie przeprowadzono 22 kontrole doraźne z czego:

- w 2009 przeprowadzono 8 takich kontroli, w tym 6 na wniosek organów i odpowiednio
- w 2010 – 5, w tym 3 na wniosek organów,
- w 2011 – 7, w tym 5 na wniosek organów,
- w 2012 (I półrocze) – 2 na wniosek osób fizycznych.

Procentowy udział kontroli doraźnych przedstawia się następująco:

1. 2009 r.
 - w stosunku do planowanych – 200,0%
 - w stosunku do wszystkich przeprowadzonych – 66,7%
2. 2010 r.
 - w stosunku do planowanych – 125,0%
 - w stosunku do wszystkich przeprowadzonych – 71,4%
3. 2011 r.
 - w stosunku do planowanych – 140%
 - w stosunku do wszystkich przeprowadzonych – 63,4%
4. I półrocze 2012 r.
 - w stosunku do planowanych – 200,0%
 - w stosunku do wszystkich przeprowadzonych – 66,7%

Dowód: akta kontroli str. 147-161]

13. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Wnioski dotyczące uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie składane były przez inwestorów. Ustalono, że wnioski zawierały dokumenty określone w art. 57 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane. W dokumentacji przechowywanej w inspektoracie były m.in. komplety dokumentów związanych z objęciem funkcji kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zaświadczenia wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego.

We wszystkich skontrolowanych przypadkach przestrzegano 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli oraz 7 dniowego terminu, na zawiadomienie inwestora o terminie jej przeprowadzenia.

We wszystkich przypadkach, wydanie decyzji pozwalającej na użytkowanie obiektu budowlanego poprzedzone było obowiązkową kontrolą, o której mowa w art. 59 a ust. 1 Prawa budowlanego.

Na podstawie art. 59d ww. ustawy protokół z kontroli obowiązkowej sporządzano w 3 egzemplarzach. Osoby przeprowadzające ww. kontrole posiadały uprawnienia budowlane, co było zgodne z postanowieniami art. 59e ustawy - Prawo budowlane.

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

W badanych 30 aktach spraw (100% badanych) w protokołach kontroli obowiązkowej (sporządzonych wg wzoru zawartego w rozporządzeniu Ministra

Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁸, nie zawarto adnotacji „Protokół sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, które po odczytaniu podpisano bez uwag/z uwagami/”. Powyższe skutkuje niemożliwością ustalenia w ilu egzemplarzach sporządzono dany protokół oraz brakiem możliwości udokumentowania ewentualnego faktu poprawiania treści protokołu. Zbigniew Sulik – Wojewódzki Inspektor podał, że stosowano wzór formularza opracowanego przez GUNB, który nie zawiera pozycji umożliwiającej wpisanie ilości sporządzonych egzemplarzy. Do tej pory nie analizowano zaleconego wzoru protokołu pod względem zgodności z przepisami w tym zakresie

[Dowód: akta kontroli str. 147-161, 166-189]

14. Wymierzanie kar w trakcie obowiązkowej kontroli

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie podczas kontroli prowadzonych przez WINB nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a i 59f Prawa budowlanego w związku, z czym kary nie były nakładane.

[Dowód: akta kontroli str. 147-161]

15. Katastrofy budowlane

*Opis stanu
faktycznego*

W zakresie zadań realizowanych przez WINB, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4 do Inspektoratu nie wpłynęło zawiadomienie o katastrofie budowlanej, w związku z powyższym WINB nie prowadził takich postępowań. Na terenie województwa kujawsko – pomorskiego w badanym okresie stwierdzono ogółem 46 katastrof budowlanych (zgłoszonych do podległych PINB), do których postępowania wyjaśniające prowadzili Inspektorzy Powiatowi.

[Dowód: akta kontroli str. 66-69, 147-161]

16. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych

*Opis stanu
faktycznego*

Pracownicy Inspektoratu posiadali dane i zbierali informacje związane z rodzajami i liczbą obiektów budowlanych użytkowanych na terenie działalności WINB. Dotyczyło to tzw. obiektów wielkopowierzchniowych, tj. budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000m² oraz innych obiektów o powierzchni dachu przekraczającej 1000m². Prowadzona ewidencja była kompletna i zawierała wszystkie zgłoszone obiekty budowlane.

Do ustalenia ewidencji obiektów budowlanych (wielkopowierzchniowych) wykorzystano między innymi wykaz obiektów będący w zasobach Komendy Wojewódzkiej PSP.

Ponadto WINB korzystał z dostępnych informacji z rejestrów elektronicznych (BIP) z:

- wykazu dróg krajowych (prowadzonego przez GDDKiA),
- wykazu dróg wojewódzkich (prowadzonego przez Urząd Marszałkowski).

Zbierano także informacje o obiektach mostowych na obszarach zamkniętych wojskowych i kolejowych oraz na drogach krajowych i wojewódzkich.

[Dowód: akta kontroli str. 66-69, 147-161]

**Ocena
częstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 1231

Obszar V - Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalanie opłat legalizacyjnych

17. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie WINB rozpatrzył ogółem 1561 spraw, tj.:

- 335 skarg (94 w 2009 r., 138 w 2010 r. 68 w 2011 r. i 35 w I półroczu 2012 r.), z których 82 (24%) było zasadnych;
- 684 odwołania (185 w 2009 r., 202 w 2010 r. 206 w 2011 r. i 90 w I półroczu 2012 r.), z których 356 (52%) było zasadnych;
- 543 zażalenia (149 w 2009 r., 185 w 2010 r. 131 w 2011 r. i 78 w I półroczu 2012 r.), z których 167 (31%) było zasadnych;
- 217 spraw zakończonych wydaniem decyzji (55 w 2009 r., 78 w 2010 r., 57 w 2011 r. i 27 w I półroczu 2012 r.), z których: 196 (90,4%) zostało załatwionych w terminie do 1 miesiąca, 17 (7,8%) w terminie od 1 do 2 miesięcy, 4 (1,8%) w terminie od 2 do 6 miesięcy.

Analiza terminowości załatwiania spraw w okresie objętym kontrolą wykazała, że skargi w większości (94,8% przypadków) były rozpatrywane w terminie 1 miesiąca.

W pozostałych przypadkach przyczyną opóźnień w zakresie terminowości rozpatrywania skarg, była konieczność uzupełnienia akt spraw przez stronę (wnoszącego skargę lub PINB).

Sposób rejestracji skarg i wniosków wpływających do Inspektoratu oraz sposób przechowywania dokumentacji związanej z ich rozpatrzeniem zapewniały łatwość kontroli sposobu ich rozpatrywania, co było zgodne z art. 254 Kpa.

Analiza spraw zaewidencjonowanych w latach 2009-2012 (do 30 czerwca) nie potwierdziła przypadków nieprawidłowej kwalifikacji skarg jako wniosków.

[Dowód: akta kontroli str. 190-204]

18. Rozbiórki obiektów budowlanych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie WINB nie nakazywał w drodze decyzji rozbiórki obiektu budowlanego.

Wydano 1 postanowienie o ustaleniu opłaty legalizacyjnej za wykonanie bez wymaganego prawem zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót regulujących usuwanie namulów i różnego rodzaju zanieczyszczeń zalegających na dnie naturalnego zbiornika wodnego oraz umocnienia brzegów zbiornika i jego połączenia z korytem rzeki. Zgodnie z art. 49 b, ust. 5 pkt 2 ustawy Prawo budowlane opłatę legalizacyjną ustalono w wysokości 2.500 zł. Powyższa opłata została wpłacona do Urzędu Wojewódzkiego.

[Dowód: akta kontroli str. 190-198, 205-207]

19. Grzywny i kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych nakładane przez pracowników winb

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie wymierzono 26 mandatów na łączną kwotę 6.000 zł, z czego: 6 mandatów w 2009 r. na kwotę 650 zł i odpowiednio 9 w 2010 r. na kwotę 2.350 zł, 7 w 2011 r. na kwotę 2.200 zł i 4 w 2012 r. na kwotę 800 zł. Wszystkie mandaty zapłacono w całości. Najczęściej stwierdzanym wykroczeniem było nie spełnienie obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, w związku z którym wystawiono 10 mandatów na kwotę 2.800 zł.

W 2010 r. i 2011 stwierdzono 2 przypadki (po 1 w danym roku), w których WINB wymierzył kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych. Łączna wysokość wymienionych kar wynosiła 12.500 zł i całość została zapłacona.

[Dowód: akta kontroli str. 208-215]

20. Kontrola wewnętrzna

Opis stanu
faktycznego

Kujawsko – Pomorski Wojewódzki Inspektor Budowlany zarządzeniem nr 9/2011 z 19.12.2011 r. wprowadził „Procedury kontroli zarządczej” w WINB. Ustalił tym samym: procedury kontroli zarządczej (zakres i cele), standardy kontroli zarządczej (środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli zarządczej).

[Dowód: akta kontroli str. 216-238]

W latach objętych badaniem nie poddawano kontroli/ audytowi wewnętrznemu poprawność funkcjonowania procedur oraz postępowań związanych z badaną tematyką.

[Dowód: akta kontroli str. 239-240]

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Inspektoratu w badanym obszarze.

IV. 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 Kontroli⁹, wnosi o podjęcie działań mających na celu zapewnienie umieszczania w protokołach z przeprowadzonej kontroli obowiązkowej przy kontroli obiektów i robót budowlanych wszystkich elementów wymaganych w aktualnie obowiązującym wzorze.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 w Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Bydgoszcz, dnia ... października 2012 r.

Kontroler/Kontrolerzy

Artur Nierebiński
Starszy Inspektor kontroli państwowej

.....
podpis

Dyrektor

Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy
Jarosław Wenderlich

.....
podpis