



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-15-01/2012
P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 – Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	Jerzy Piasecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 08148 z dnia 12 lipca 2012 r. [Dowód akta kontroli str. 1 – 2]
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach, 40-015 Katowice ul. Francuska nr 8, regon 276285359.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Spychała, Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. [Dowód akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Katowicach² w zbadanym zakresie, w latach 2009 - 2012 (I półrocze).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Ocena ogólna wynika z ocen częściowych w poszczególnych obszarach objętych kontrolą, tj. przygotowania organizacyjnego i kadrowego Inspektoratu, opracowania i realizacji rocznych planów pracy, kontroli obiektów i robót budowlanych oraz prowadzonych postępowań administracyjnych.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające, m.in. na niezatwierdzeniu sporządzanych planów kontroli, niezgodnym z przepisami prowadzeniu ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz błędach proceduralnych w prowadzonych postępowaniach administracyjnych i nadmiernym wydłużeniu terminów sporządzania protokołów kontroli. Stwierdzone nieprawidłowości, w ocenie NIK, nie stanowiły uchybień zasadniczych, których skutkiem byłby brak realizacji zadań organu nadzoru budowlanego wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Zwanego dalej „WINB” lub „Inspektoratem”

³ Dz. U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 ze zm., zwana dalej „ustawą Prawo budowlane”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe inspektoratu

1. Dostosowanie organizacyjne (strukturalne) Inspektoratu do realizacji zadań.

1.1. Struktura organizacyjna WINB.

Obowiązujący w Inspektoracie Regulamin organizacyjny, zatwierdzony przez Wojewodę Śląskiego (1 września 2010 r.), określał prawidłowo zadania Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz poszczególnych komórek Inspektoratu.

Opis stanu
faktycznego

[Dowód akta kontroli str. 4 – 17]

Strukturę organizacyjną Inspektoratu dostosowano do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z Regulaminem w strukturze WINB wyodrębniono Wydziały – Wyrobów Budowlanych, Inspekcji, Orzecznictwa Administracyjnego, Zespół Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej oraz Samodzielne Stanowisko Radcy Prawnego i Samodzielne stanowisko ds. kadr.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że strukturę organizacyjną Inspektoratu na bieżąco analizowano, co znajduje potwierdzenie w dokonywanych zmianach Regulaminu organizacyjnego. W Regulaminie z 1 września 2010 r. wprowadzono uproszczenia w strukturze Inspektoratu, polegające na utworzeniu jedynie trzech merytorycznych wydziałów, w miejsce dotychczasowych czterech. Ponadto likwidacji uległy dwa samodzielne stanowiska pracy: ds. informacji publicznej i ds. zarządzania kryzysowego oraz zespół ds. budownictwa obronności i bezpieczeństwa. Zmiany te przyczyniły się do czytelnego podziału zadań oraz zwiększenia kontroli nad ich realizacją, usprawnienia wykonywanych zadań przez jednostkę, jak również likwidacji nadmiernie rozbudowanej ilości stanowisk kierowniczych i samodzielnych w Inspektoracie.

[Dowód akta kontroli str. 18]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

1.2. Zatrudnienie w Inspektoracie

W 2010 r., w stosunku do 2009 r. wzrosła liczba zatrudnionych pracowników z 41,25 do 42,6 etatu (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych). Natomiast w latach 2011 – I półrocze 2012 r. ich ilość zmalała odpowiednio do 40,6 i 39,1 etatu. Na koniec ww. lat liczba etatów pracowników przeprowadzających kontrole budów i obiektów budowlanych w Inspektoracie wynosiła odpowiednio 7,75; 9,1; 8,1 i 8,1.

[Dowód akta kontroli str. 24 – 25]

W 2009 r. w Inspektoracie ubyło 16,225 oraz przybyło 20,15 etatów w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, w 2010 r. ubyło 5,65 oraz przybyło 7 etatów, w 2011 r. ubyło 6 oraz przybyły 4 etaty, a w I półroczu 2012 r. ubyło 1,5 etatu.

[Dowód akta kontroli str.32]

Pracownicy WINB, wykonujący czynności kontrolne, mieli odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz wymagane kwalifikacje.

[Dowód akta kontroli str. 26 – 28]

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na 1 pełnozatrudnionego pracownika wykonującego czynności kontrolne (w latach 2009 – I półrocze 2012: 16,75; 17,1;

16,1; 16,1 etatu⁴) wyniosło odpowiednio: 3 469,86 zł, 3 760,55 zł, 3 778,43 zł i 3 844,36 zł. W I półroczu 2012 r., w porównaniu do roku 2009, wzrosła średnia płaca o 374,5 zł, tj. o 10,8%.

[Dowód akta kontroli str. 29 – 30]

Średnie miesięczne wynagrodzenie w województwie śląskim w latach 2009-2011 wyniosło odpowiednio: 3 405,18 zł, 3 528,19 zł i 3 794,62 zł.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że do 31 grudnia 2009 r. obowiązywał ogólnie ustalony limit zatrudnienia, który wynosił 50 etatów. Od 1 stycznia 2010 r. limit ten nie obowiązuje. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora, na podstawie obserwacji pracy poszczególnych wydziałów oraz rozmów z ich naczelnikami, ustalony limit 50 etatów jest odpowiedni dla rzetelnego i terminowego wykonywania ustawowych zadań. Szacowania odpowiedniego poziomu zatrudnienia dokonywało kierownictwo Inspektoratu na bieżąco, o czym mogą świadczyć, np. pisma kierowane do Wojewody Śląskiego, w których poruszano problem niewystarczającego zatrudnienia. Nigdy od początku utworzenia Inspektoratu nie osiągnięto docelowego poziomu zatrudnienia. Aktualnie braki w tym zakresie, według Wojewódzkiego Inspektora, wynoszą około 15%, tj. 6 etatów. Głównym problemem w osiągnięciu zakładanego poziomu zatrudnienia jest niewystarczający budżet, który nie pozwala na zatrudnienie dodatkowych osób. Problemem, ze względu na relatywnie niski poziom płac, w stosunku do wysokich wymagań stawianych pracownikom (wyższe wykształcenie oraz posiadanie uprawnień budowlanych najlepiej bez ograniczeń oraz znaczne ograniczenia w zakresie podjęcia dodatkowych zajęć zarobkowych), jest również utrzymanie już zatrudnionych, a co za tym idzie duża rotacja pracowników, co niewątpliwie wpływa na jakość i ilość wykonywanej pracy. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora problem ten bez znaczącego zwiększenia środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa na działalność nadzoru budowlanego nie będzie usunięty. Niezależnie od powyższego, w ramach posiadanych środków, w celu poprawy jakości oraz ilości pracy, wprowadzono w Inspektoracie rozwiązania organizacyjne zwiększające kontrolę nad pracownikami oraz efektywnością ich pracy. Od kwietnia 2011 r. funkcjonuje elektroniczny rejestr spraw oraz nowe zarządzenie w zakresie czynności kancelaryjnych, które usprawnia bieżącą kontrolę w zakresie ilości oraz terminowości załatwiania spraw przez poszczególnych pracowników.

[Dowód akta kontroli str. 18 – 19]

W WINB opracowano dla pracowników opisy stanowisk pracy oraz zakresy czynności. Opisy stanowisk pracy zawierały realizowane zadania, wymagane kompetencje, kwalifikacje i zakres odpowiedzialności oraz funkcję stanowiska pracy w strukturze Inspektoratu. Zakresy czynności poszczególnych pracowników merytorycznych w Wydziale Wyrobów budowlanych były jednakowe dla inspektorów. W Wydziale Inspekcji, w oddziale infrastruktury technicznej, zakresy były jednakowe dla inspektorów, a w Oddziale kontroli i egzekucji administracyjnej były różne. W przypadku Wydziału Orzecznictwa zakresy czynności były jednakowe dla inspektorów, w pozostałych przypadkach były różnicowane.

[Dowód akta kontroli str. 26 – 28]

W okresie 2009-2011 (I półrocze) odpowiednio - 7,75, 9,1, 8,1 i 8,1 pracowników, w przeliczeniu na pełnozatrudnionych, miało uprawnienia wydane przez Wojewodę Śląskiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. We wszystkich uprawnieniach wskazano termin ich ważności.

[Dowód akta kontroli str. 31 i 26 – 28]

⁴ W tym po 6 etatów pracowników zajmujących się kontrolami wyrobów budowlanych.

Sześciu aktualnie zatrudnionych pracowników WINB wystąpiło do Wojewódzkiego Inspektora z wnioskami o wyrażenie zgody na dodatkową pracę. Dotyczyła ona, m.in. wykonywania czynności związanych z doradztwem oraz serwisowaniem sprzętu komputerowego, wykonywaniem samodzielnych funkcji w budownictwie na terenie gmin, pisaniem artykułów do czasopism (np. do „Materiałów budowlanych”), współpracy z radcą prawnym w prowadzeniu spraw nienależących do właściwości organów budowlanych, prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie doradztwa podatkowego.

We wszystkich tych przypadkach pracownicy otrzymali pisemną zgodę na dodatkowe zajęcia.

[Dowód akta kontroli str.26 – 28]

1.3. Plan finansowy WINB w latach 2009--2012 (I półrocze)

Plan finansowy na dany rok tworzono w oparciu o ustalone limity środków przez Śląski Urząd Wojewódzki, który ustalał również wielkość środków na wynagrodzenia z podziałem na poszczególne paragrafy płacowe. Inspektorat nie miał wpływu na wielkość limitów otrzymywanych środków. Natomiast na pozostałe wydatki Inspektoratu określano limit ogółem, który podlegał podziałowi na poszczególne paragrafy, przy uwzględnieniu wykonania planu wydatków za okres poprzedni oraz faktycznych potrzeb wynikających z zawartych umów (najmu, telefonii mobilnej, najmu garażu itp.).

[Dowód akta kontroli str. 19]

Plan finansowy na 2009 r., ustalony w kwocie 2 934 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku (27) wzrósł do 3 059 tys. zł (o 4,1%). Plan po zmianach wykonano w 100%.

Plan finansowy na 2010 r., ustalony w wysokości 3 174 tys. zł, po zmianach (23) wyniósł 3 255 tys. zł (wzrost o 2,5%). Plan wykonano w 100%.

W porównaniu do 2009 r., wydatki zrealizowane w 2010 r. były większe o 196 tys. zł, tj. o 6,4%.

Plan finansowy na 2011 r., ustalony w kwocie 3 837 tys. zł, po zmianach (22) zmalał do 3 725 tys. zł (spadek o 3%). Wydatki zrealizowano w kwocie 3 720 tys. zł (99,9% planu po zmianach).

W porównaniu do 2010 r. zrealizowane wydatki w 2011 r. były wyższe o 465 tys. zł, tj. o 14,3%.

Plan finansowy na I półrocze 2012 r., ustalony w kwocie 3 696 tys. zł, po jednej zmianie wzrósł do 3 711 tys. zł (o 0,4%). Do 30 czerwca 201 r. wydatkowano 1 710 tys. zł, co stanowiło 46,1% planu po zmianach.

[Dowód akta kontroli str. 34 – 46]

W opinii Wojewódzkiego Inspektora, w okresie objętym kontrolą, na zapewnienie pełnej realizacji zadań Inspektoratu brakowało odpowiednio: 500 tys. zł, 317 tys. zł, 480 tys. zł i 474 tys. zł.

[Dowód akta kontroli str. 47 – 56]

Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora środki finansowe, przewidziane w planie finansowym na lata 2009-2012 (I półrocze) w poszczególnych paragrafach rzeczowych były wystarczające. Natomiast środki na wynagrodzenia nie pozwalały na zatrudnienie odpowiedniej ilości pracowników merytorycznych w celu realizacji zadań, jak również nie zapewniały odpowiedniego, tj. adekwatnego do stawianych wymagań, wynagradzania zatrudnionych już pracowników.

[Dowód akta kontroli str.19]

W dwóch przypadkach, dotyczących 2010 roku, WINB otrzymał dodatkowe środki - 10 000 zł na zakup paliwa do samochodów służbowych i wydatki związane

z dodatkową eksploatacją tych samochodów, zakup odzieży ochronnej i środków dezynfekujących, zakup trzech aparatów fotograficznych, jednego elektronicznego dalmierza oraz dwóch GPS-ów, w związku z wykonywaniem przez pracowników WINB czynności kontrolnych na terenach objętych powodzią oraz ponownie 10 000 zł na pokrycie wydatków poniesionych przez WINB na zadania związane z oceną stanu technicznego obiektów budowlanych uszkodzonych i zniszczonych w wyniku osuwisk ziemnych, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r.

[Dowód akta kontroli str. 57 – 63]

Pracownicy Inspektoratu mieli niezbędne wyposażenie zapewniające właściwą realizację zadań i obowiązków.

Ustalono, że Inspektorat w latach 2009–2012 zakupił, m.in. 20 komputerów przenośnych, cztery drukarki, sześć aparatów cyfrowych. Ponadto na wyposażeniu posiadał sześć samochodów służbowych oraz inne wyposażenie, np. dalmierze, koła miernicze, wilgotnomierz oraz nawigację samochodowe.

[Dowód akta kontroli str. 64 – 66]

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, corocznie na etapie planowania budżetu państwa na rok następny wykazywano najpilniejsze potrzeby, których jednak, jak dotąd, nigdy nie uwzględniono. Realne potrzeby w tym zakresie wynoszą około 115% (brak ogółem 15%, tj. około 500 tys. zł) aktualnie otrzymywanych środków, w większości z przeznaczeniem na zwiększenie paragrafów płacowych (zakładany wzrost o około 25%). Jeżeli chodzi o niedobór pracowników, szacowano go na 6 etatów (3 dla Wydziału inspekcji, 2 dla Wydziału orzecznictwa oraz 1 dla Oddziału kontroli i egzekucji administracyjnej).

[Dowód akta kontroli str. 19]

W latach 2011– I półrocze 2012 WINB zlecił przeprowadzenie odpowiednio 13 i 19 badań wyrobów budowlanych. Wydatki związane z tymi badaniami wyniosły odpowiednio 47 551,80 zł i 47 970 zł.

Zlecono badania dotyczące m.in. wytrzymałości na ściskanie (cement), wytrzymałości, ognioodporności i przewodzenia ciepła (styropian), wytrzymałości na ściskanie prostopadle do kierunku kładzenia i wymiary (cegły), trwałości odporności na zamrażanie i rozmrażanie 25 cykli (cegła pełna).

[Dowód akta kontroli str. 67 – 70]

1.4.Szkolenia pracowników

WINB nie miał opracowanych planów szkoleń w ww. okresie dla pracowników Inspektoratu oraz szkoleń dla pracowników powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Dysponowano jedynie, sporządzonym na wniosek Szefa Służby Cywilnej, opracowaniem potrzeb szkoleniowych dotyczących priorytetów i rodzajów szkoleń na lata 2010–2012. Wynikało z niego, m.in., że np. w 2010 r. planowano szkolenia dla czterech osób z ustawy *Prawo budowlane* oraz dla trzech z zakresu badania i wprowadzania wyrobów budowlanych do obrotu. Z kolei w latach 2011-2012 planowano szkolenia odpowiednio dla czterech i trzech oraz dwóch i dwóch pracowników Inspektoratu w ww. zakresach.

W szkoleniach dotyczących Prawa budowlanego i wyrobów budowlanych, organizowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, pracownicy WINB nie uczestniczyli, ponieważ, jak wynika z wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, nie posiadano wiedzy o organizowaniu tego typu szkoleń.

[Dowód akta kontroli str. 20]

WINB prowadził w 2009 r. szkolenie z zakresu stosowania art. 50 i 51 ustawy Prawo budowlane, w którym wzięło udział 19 pracowników WINB oraz 63 pracowników Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego⁵. Z kolei w 2010 r. zorganizowano dwa szkolenia z zakresu ustawy Prawo budowlane, w których wzięło udział odpowiednio 14 i 53 oraz 9 i 53 osoby. Również w 2011 r. zorganizowano dwa szkolenia z tego zakresu, w których wzięło udział odpowiednio 14 i 33 oraz 9 i 38 osób. Natomiast w 2012 r. w jednym szkoleniu z zakresu ustawy Prawo budowlane wzięło udział odpowiednio 9 i 38 osób.

[Dowód akta kontroli str. 70 – 80]

W organizowanych szkoleniach wzięło udział odpowiednio 44,2%, 52,3%, 61,9 % i 22,5% wszystkich zatrudnionych w WINB.

W Inspektoracie nie było danych dotyczących udziału pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej⁶ w szkoleniach. Z wyjaśnień WINB wynika, że przedstawiciele organów AAB brali udział w szkoleniach organizowanych wspólnie przez WINB i Dyrektora Wydziału Infrastruktury Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

[Dowód akta kontroli str. 20]

Pracownicy merytoryczni Inspektoratu ponadto uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez firmy zewnętrzne, m.in. w zakresie postępowania w sprawie uchylecia zmiany bądź stwierdzenia nieważności decyzji ostatecznej oraz w warsztatach z zakresu orzecznictwa administracyjnego i wyrobów budowlanych. Ogółem w szkoleniach tych w okresie objętym kontrolą wzięło udział odpowiednio 10, 8, 9 i 7 merytorycznych pracowników WINB.

[Dowód akta kontroli str. 75 – 78]

Ocena cząstkowa

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

2. Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

2.1. Przygotowanie planów pracy

WINB nie opracowywał planów pracy na poszczególne lata. WINB miał jedynie kwartalne plany kontroli obejmujące tereny zamknięte i kolejowe, utrzymanie obiektów hydrotechnicznych, dróg i mostów, roczne plany kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz roczne plany kontroli stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych za lata 2010-2012. W planach wskazano m.in. terminy przeprowadzenia kontroli, przedmiot kontroli, inwestora (zarządcę) obiektu, nazwę organu oraz liczbę kontroli podmiotów i liczbę kontrolowanych wyrobów budowlanych. Inspektorat nie miał na 2009 r. planu kontroli obejmującego tereny zamknięte i kolejowe, utrzymanie obiektów hydrotechnicznych, dróg i mostów.

[Dowód akta kontroli str. 81 – 124]

Braku wspomnianego planu na 2009 r. Wojewódzki Inspektor nie potrafił wyjaśnić.

[Dowód akta kontroli str.20]

Wojewódzki Inspektor nie zatwierdzał ustalanych planów kontroli, m.in., nie zatwierdzał planów kontroli na 2012 r. obejmujących tereny zamknięte i kolejowe, utrzymania obiektów hydrotechnicznych, dróg i mostów.

[Dowód akta kontroli str. 11 i 95 - 111]

⁵ Zwanych dalej „PINB”.

⁶ Zwanych dalej „AAB”

WINB nie miał pisemnych uzasadnień do sporządzanych planów kontroli oraz nie dysponował pisemną dokumentacją dotyczącą analizy realizacji ustalanych planów kontroli i inspekcji.

Podstawą do opracowania planów inspekcji budów i obiektów budowlanych były wnioski organów państwowych, m.in. NIK, oraz analizy własne pracowników dokonywane np. na podstawie informacji dotyczących stanów technicznych obiektów budowlanych, jak również wpływających zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

[Dowód akta kontroli str.22]

WINB nie przedkładał rocznych sprawozdań z realizacji zadań Wojewodzie Śląskiemu oraz nie przedkładał planów kontroli na dany rok. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora przyczyną powyższego był brak podstawy prawnej.

[Dowód akta kontroli str. 22]

Opis stanu
faktycznego

2.2. Realizacja rocznych planów pracy

W latach 2010-2012 (I połowa) plany kontroli przewidywały przeprowadzenie łącznie odpowiednio 44, 225 i 42 kontroli, w tym 15, 62 i 39 kontroli budów oraz 29, 163 i 3 kontroli dotyczących utrzymania obiektów budowlanych. Natomiast wykonanie planowych kontroli budów wyniosło odpowiednio 15, 48 i 26, a w zakresie utrzymania obiektów budowlanych 29, 155 i "0".

Ponadto w latach 2010– I półroczu 2012 przeprowadzono odpowiednio 79, 97 i 43 kontrole w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich, 29, 16 i 10 kontroli w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów oraz 41, 54 i 35 innych kontroli (np. rekontroli związanych z wydanymi decyzjami, oględzin obiektów budowlanych przeprowadzonych w toku postępowań administracyjnych).

Uwzględniając liczbę pracowników WINB zajmujących się kontrolą (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w latach 2010–I półroczu 2012, tj. odpowiednio 9,1 , 8,1 i 8,1 etatu), jeden pracownik WINB przeprowadził w ciągu roku średnio 2, 6 i 3 kontrole budów, około 3 i 7 kontroli utrzymania obiektów budowlanych (w I półroczu nie przeprowadzono żadnej takiej kontroli) oraz odpowiednio 16, 21 i 11 kontroli z innego zakresu (np. rekontroli, interwencji i zgłoszeń osób trzecich, zgłoszeń urzędów i innych organów).

[Dowód akta kontroli str. 125]

Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora liczba przeprowadzanych kontroli jest adekwatna do możliwości kadrowych Inspektoratu.

[Dowód akta kontroli str. 21]

Inspektorat sporządzał półroczne i roczne sprawozdania z realizacji zadań w formie elektronicznej, które przesyłano do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.⁷ W sprawozdaniach przedstawiano dane dotyczące m.in. ilości obiektów przekazanych do użytkowania, wydanych decyzji dotyczących, np. samowoli budowlanej, niewłaściwego utrzymania obiektów, ilości przeprowadzonych kontroli w tym kontroli organów architektoniczno-budowlanych i PINB, wydanych decyzji i postanowień.

[Dowód akta kontroli str. 126 – 140]

Ponadto sporządzano i przesyłano do GUNB sprawozdania z kontroli wyrobów budowlanych, podając m.in. ogólne dane dotyczące przeprowadzonych kontroli, w tym doraźnych, na wezwanie GUNB, czy ilość rekontroli. Wskazywano ilość

⁷ Zwanego dalej „GUNB”

kontroli przeprowadzonych u podmiotów (w tym u producentów i sprzedawców), wyrobów budowlanych, informację o skontrolowanych wyrobach budowlanych, m.in. z oznaczeniem CE, z oznaczeniem znakiem budowlanym, wyrobów jednostkowego zastosowania. Ponadto informowano o podjętych działaniach pokontrolnych, w tym o liczbie: wszczętych postępowań administracyjnych, wydanych decyzji i postanowień. Do sprawozdań dołączono pisemną ocenę wyników przeprowadzonych kontroli wyrobów, w którym wskazano m.in. najczęściej występujące nieprawidłowości np. w wyrobach do izolacji cieplnej.

[Dowód akta kontroli str. 141 – 152]

W żadnym sprawozdaniu nie było danych dotyczących analizy efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników WINB.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że, biorąc pod uwagę różnorodność prowadzonych postępowań, niemożliwe jest określenie procentowe wykorzystania czasu pracy na poszczególne elementy postępowań, w toku których dokonywana jest inspekcja lub kontrola obowiązkowa w terenie, jak również wykorzystania czasu pracy na postępowania, w toku których inspekcja w terenie nie jest dokonywana (np. zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zawiadomienia o zakończeniu budowy, prowadzenie rejestrów, odpowiedzi na inne pisma etc.). Wojewódzki Inspektor stwierdzał, że około 80% czasu pracy Oddziału Infrastruktury Technicznej wykorzystuje się na postępowania, w toku których dokonuje się inspekcji lub kontroli obowiązkowej w terenie.

[Dowód akta kontroli str. 20]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- WINB nie posiadał, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, zatwierdzonych planów kontroli, pomimo wymogu określonego w § 16 ust. 1 pkt 5 Regulaminu organizacyjnego, który stanowił, że do kompetencji Wojewódzkiego Inspektora należy w szczególności: zatwierdzanie planów kontroli realizowanych przez Inspektorat.

[Dowód akta kontroli str. 10 – 11]

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zapis Regulaminu, dotyczący zatwierdzania planów kontroli realizowanych przez Inspektorat, odnosił się tylko do planów kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego.

[Dowód akta kontroli str.22]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

3.1. Wojewódzki Inspektor w marcu 2010 r. wystąpił do Wojewody Śląskiego z wnioskiem o usprawnienie pracy nadzoru budowlanego, w którym wskazywał na potrzebę zmniejszenia liczby PINB w województwie, poprzez ich łączenie, np. PINB zlokalizowanych w miastach na prawach powiatów z PINB zlokalizowanymi w powiatach ziemskich, gdyż często oba Inspektoraty usytuowane są w tym samym miejscu. Takie połączenie mogłoby spowodować lepsze wykonywanie zadań PINB i lepsze wykorzystanie środków finansowych. Jednocześnie wskazał, że te zmiany są niemożliwe bez zmiany ustawy Prawo budowlane, bowiem aktualnie, pomimo że

art. 86 ust. 3a tej ustawy daje taką możliwość, to ze względu na treść art. 86 ust. 3b ustawy, ww. przepis jest przepisem martwym.

[Dowód akta kontroli str. 153]

Wojewódzki Inspektor, dostrzegając zbytne rozdrobnienie PINB w województwie śląskim, które w jego ocenie negatywnie wpływa na realizację przez te jednostki zadań, podejmował działania w celu skłonienie starostów do wyrażenia zgody na łączenie powiatowych inspektoratów, argumentując to lepszym wykonywaniem przez nie zadań. W wyniku tych działań zarządzeniami Wojewody Śląskiego:

- nr 122/11 z 14.04.2011 r. rozszerzono zakres działania PINB w Chorzowie na miasto na prawach powiatu Świętochłowice,
- nr 373/11 z 22.11.2011 r. rozszerzono zakres działania PINB dla miasta na prawach powiatu Rybnika na obszar powiatu rybnickiego.

Ponadto prowadzono rozmowy w sprawie połączenia PINB z władzami powiatów Myszkowskiego i Bieruńsko-Lędzińskiego, jednak nie zainteresowały się one tą propozycją.

[Dowód akta kontroli str. 22 – 23 i 154 – 159]

Na terenie województwa śląskiego funkcjonuje odpowiednio 36 organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz 34 organy nadzoru budowlanego stopnia powiatowego.

3.2. Wg planów kontroli, sporządzonych przez WINB, w 2009 r. zaplanowano przeprowadzenie odpowiednio 24 kontroli (w tym 12 w AAB i 12 w PINB, po zmianach odpowiednio 8 i 7), w 2010 r. - 5 kontroli w AAB i 7 kontroli w PINB, w 2011 r. - po 8 kontroli w AAB i PINB, a w 2012 r. - po 5 kontroli w AAB i PINB. Do końca I półrocza 2012 r. plan przewidywał przeprowadzenie po 3 kontrole w AAB i PINB. Łącznie WINB zaplanował przeprowadzenie 48 kontroli w AAB i PINB.

[Dowód akta kontroli str. 158 – 168]

Kontrole te zrealizowano w następujący sposób:

- w 2009 r. przeprowadzono łącznie 15 kontroli, z tego 8 w AAB i 7 w PINB (100% planu),
- w 2010 r. przeprowadzono łącznie 11 kontroli, z tego 6 w AAB i 5 w PINB (92 % planu). Nie zrealizowano planowanych kontroli w PINB w Tychach i w Zawierciu, przy czym przeprowadzono kontrolę doraźną w AAB w Sosnowcu,
- w 2011 r. przeprowadzono łącznie 16 kontroli, z tego 9 w AAB i 7 w PINB. Nie przeprowadzono planowanych kontroli w PINB Zawierciu i Tychach. Dodatkowo przeprowadzono kontrolę PINB Zabrze oraz AAB w Mikołowie (100% planu),
- w I półroczu 2012 r. przeprowadzono odpowiednio 2 i 3 kontrole oraz doraźną kontrolę (poza planem) w AAB w Rudzie Śląskiej.

[Dowód akta kontroli str. 169 – 170]

Sporządzono protokoły kontroli zgodne z wzorem określonym w rozporządzeniu 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 sporządzania⁸.

[Dowód akta kontroli str. 171 – 184]

⁸ Dz. U. Nr 179, poz. 1494

Kontrole w 2012 r. przeprowadzono na podstawie art. 84b ust. 1 i ust. 4 ustawy Prawo budowlane oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁹.

Szczegółowa analiza dokumentacji 7 kontroli, tj. 14,6% zaplanowanych (4 w AAB i 3 w PINB), wykazała m.in., że średni czas przeprowadzenia kontroli wynosił około 4 dni. Natomiast średni czas do wystosowania wystąpienia pokontrolnego wyniósł 9 miesięcy. Przedmiotem kontroli AAB i PINB była, m.in. ocena prawidłowości stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów Kpa, obejmujących zadania i kompetencje należące do właściwości AAB i PINB, jako organów pierwszej instancji, w tym m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących udzielania pozwoleń na budowę oraz prowadzenia postępowań o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. WINB nie stwierdził niedotrzymania terminu 65 dniowego wydania decyzji o pozwolenie na budowę przez AAB. Do dnia rozpoczęcia kontroli NIK nie sporządzono żadnego protokołu z przeprowadzonych planowych kontroli w AAB i PINB w I półroczu 2012 r.

Z analizy protokołów kontroli PINB wynika, że nie kontrolowano m.in. planów pracy, planów kontroli czy uprawnień inspektorów do nakładania kar w drodze mandatu.

[Dowód akta kontroli str. 185 – 189]

WINB, w przypadku ww. kontroli, nie sprawdzał stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych. Przyczyną powyższego było niezakładanie w planach kontroli Inspektoratu re-kontroli tych organów.

[Dowód akta kontroli str. 190]

Natomiast długi czas sporządzania wystąpień pokontrolnych kierowanych do AAB i PINB Wojewódzki Inspektor tłumaczył niewielkim stanem zatrudnienia, przy dużej liczbie zadań dodatkowych.

[Dowód akta kontroli str. 190]

Wojewódzki Inspektor stwierdził, że brak kontroli, m.in. planów pracy, planów kontroli czy uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego, wynika z braku podstawy prawnej do prowadzenia kontroli w szerszym zakresie. Jako podstawę prawną kontroli tych organów w latach 2009–2011 wskazywano art. 83 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Z tego też powodu zakres merytoryczny kontroli dotyczył generalnie materii wytyczonych zasadą dwuinstancyjności postępowania. Innym powodem prowadzenia kontroli działalności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, wyłącznie w odniesieniu do zadań tych organów wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane oraz z przepisów Kpa, były znane Inspektoratowi zakresy kontroli organów nadzoru budowlanego prowadzonych przez GINB; co do zasady organ ten prowadził kontrole organów nadzoru budowlanego również w zakresie wynikającym z zadań określonych w ustawie Prawo budowlane oraz w przepisach Kpa.

[Dowód akta kontroli str. 190]

WINB, w trakcie warsztatów szkoleniowych zorganizowanych dla AAB i PINB w dniach 23-25 listopada 2011 r., przedstawił wyniki kontroli działalności tych organów za okres 2009-2011, wskazując m.in. na nieprawidłowości dotyczące:

- stosowania wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę,
- terminu zawiadamiania inwestora o terminie kontroli obowiązkowej,

⁹ Dz.U. Nr 185, poz. 1092

- terminów załatwiania spraw w drodze decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
- przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy obiektu budowlanego, na wniesienie którego jest wymagane pozwolenie na budowę.

[Dowód akta kontroli str. 191 – 205]

W okresie objętym kontrolą WINB, na wniosek inwestorów oraz złożonych skarg, przeprowadził dwie kontrole doraźne w AAB (w Sosnowcu oraz w Rudzie Śląskiej). Omówienia tych kontroli dokonano w dalszej części niniejszego wystąpienia.

Opis stanu faktycznego

W ww. okresie przedstawiciele WINB uczestniczyli w jednej kontroli problemowej, przeprowadzonej na wniosek GINB z dnia 24 kwietnia 2009 r., Prezydenta Miasta Częstochowa w zakresie prawidłowości konstruowania decyzji o pozwolenie na budowę. Kontrolą objęto zagadnienia:

- stosowania urzędowego wzoru, określonego w załączniku nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 listopada 2004 r., zmieniającego rozporządzenie w sprawie wzorów wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczeniu o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę,
- wypełniania wzoru decyzji w części dotyczącej oznaczenia adresata decyzji,
- stosowania instrukcji wypełniania tego wzoru w pkt 5, określającym obowiązki inwestora związane z przystąpieniem do użytkowania oraz zasadność sformułowania tych obowiązków.

W piśmie skierowanym do Prezydenta Miasta Częstochowy, po przeprowadzonej kontroli, GUNB zalecił m.in.:

- wnikliwe analizowanie przedmiotu rozpatrywanej sprawy, a w jej wyniku odpowiednie wskazanie obowiązków inwestora związanych z przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego.

[Dowód akta kontroli str. 206 – 216]

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż długotrwałe opracowywanie wyników kontroli w Inspektoracie, w tym sporządzanie protokołów pokontrolnych i wystąpień pokontrolnych ze zwłoką (średni czas do wystosowania wystąpienia w analizowanych przypadkach wyniósł 9 miesięcy) mogło wpływać na wydłużenie okresu występowania nieprawidłowości stwierdzonych przez WINB w trakcie kontroli tych jednostek.

4. Kontrola obiektów i robót budowlanych oraz wyrobów budowlanych

4.1. Analiza 17 protokołów kontroli realizowanych obiektów budowlanych, w tym np. płyty lotniskowo-postojowej z modernizacją dróg kołowania, wałów przeciwpowodziowych, zapory i zbiornika retencyjnego na potoku Wilkówka, kanalizacji deszczowej w pasie DW nr 935, modernizacji terminala przeładunkowego stacji Sławków LHS, w zakresie określonym w art. 84 a ust. 1 ustawy Prawo budowlane, wykazała m.in., że ich zakres obejmował legalność, prawidłowość i zgodność prowadzonych robót z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, posiadanie uprawnień przez osoby wykonujące samodzielne funkcje w budownictwie, kontrolę BIOZ. We wszystkich analizowanych protokołach odnotowano, na podstawie przyjętego oświadczenia kierownika robót, że „wszystkie dotychczas zastosowane materiały budowlane posiadają odpowiednie dokumenty dopuszczające do stosowania w budownictwie”. Ponadto odnotowano dokonanie wpisu w dzienniku budowy o przeprowadzeniu kontroli.

[Dowód akta kontroli str.220]

WINB w okresie objętym kontrolą uczestniczył również w pięciu kontrolach z udziałem przedstawicieli GUNB. Jedną kontrolę przeprowadzono 14 września 2010 r. na wale przeciwpowodziowym rzeki Przemszy w m. Bieruń-Czarnuchowice, w zakresie sprawdzenia dokumentów formalno-prawnych udostępnionych przez właściciela lub zarządcę oraz przeprowadzenie oględzin w terenie związanych z realizacją obowiązków, o których mowa w art. 61 i art. 62 ustawy Prawo budowlane. Ponadto w listopadzie 2010 r. przeprowadzono kontrolę w ww. zakresie trzech obiektów hydrotechnicznych (Zapora Wisła-Czarna, jaz piętrzący na rzece Mała Wisła w Kiczycach oraz jaz piętrzący na rzece Mała Wisła w Harbutowicach). Natomiast w dniach 13–17 czerwca 2011 r. przeprowadzono kontrolę budowy Stadionu Śląskiego w Chorzowie.

[Dowód akta kontroli str. 221 – 286]

WINB, działając na obszarze województwa śląskiego, wystawił w kontrolowanym okresie ogółem 53 mandaty na łączną kwotę 9,95 tys. zł, z których, do czasu zakończenia kontroli, zapłacono 53 na łączną kwotę 9,83 tys. zł (98,8%).

[Dowód akta kontroli str.287 – 290 i 293]

4.2. WINB prowadził następujące ewidencje:

- rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie elektronicznej za lata 2010–2012 oraz w formie papierowej za 2009 r.,
- budynków, mostów, rurociągów, przewodów, linii i sieci, i innych obiektów w formie elektronicznej za lata 2010–2012 oraz w formie papierowej za 2009 r.

Prowadził również w formie elektronicznej ewidencje:

- decyzji Wojewody o pozwoleniu na budowę i projektu budowlanego 2009 -2012,
- odrębnych decyzji Wojewody dotyczących zatwierdzenia projektu budowlanego,
- innych decyzji, postanowień i zgłoszeń z lat 2009–2012.

Ponadto WINB w latach 2010–2012 prowadził rejestry, które dotyczyły:

- wydanych decyzji przez WINB (I instancja),
- postanowień wydanych przez WINB (I instancja),
- pozwoleń na użytkowanie (38 szt. w 2012 r),
- upomnień,
- tytułów wykonawczych.

[Dowód akta kontroli str. 219 – 220]

WINB w ww. okresie weryfikował wydawane przez Wojewodę Śląskiego decyzje o pozwolenie na budowę. W okresie tym zarejestrowano odpowiednio 84, 299, 356 i 259 decyzji o pozwolenie na budowę wraz z zatwierdzonym projektem. W trzech przypadkach WINB zakwestionował pouczenia zawarte w wydanych przez Wojewodę decyzjach.

[Dowód akta kontroli str.294 – 311]

WINB nie podejmował działań z własnej inicjatywy w celu wykrycia samowoli budowlanych, w tym np. nie wykorzystywał do tego celu zdjęć lotniczych.

[Dowód akta kontroli str. 23]

W latach objętych kontrolą, w wyniku otrzymania skarg lub zgłoszeń osób trzecich oraz w wyniku przeprowadzonych na tej podstawie kontroli, WINB ustalił 11 samowoli budowlanych w stosunku do 16 obiektów, w tym 8 spraw, o których mowa w art. 48 ustawy Prawo budowlane (13 obiektów) i 3 sprawy, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (3 obiekty).

Z ww. spraw, dotyczących art. 48 ustawy Prawo budowlane, w przypadku 5 podjęte postępowanie, po wyjaśnieniu sprawy, umorzono (inwestor rozebrał np. zjazd, próg

na potoku), w jednej wydano decyzje nakazującą rozbiórkę samowoli, a w dwóch toczy się nadal postępowanie. Natomiast w przypadku samowoli budowlanych, o których mowa w art. 50 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, wydano decyzje np. o przywróceniu stanu pierwotnego.

[Dowód akta kontroli str. 312 – 313]

Wg ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, w okresie objętym kontrolą, odnotowano odpowiednio 114, 132, 126 i 29 rozpoczętych budów. W wyniku podjętych kontroli, w 7 przypadkach ustalono naruszenie obowiązku, o którym mowa w art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane¹⁰ oraz nałożono 7 mandatów karnych w łącznej kwocie 500 zł.

[Dowód akta kontroli str. 314 – 321]

4.3. Analiza 30 spraw, dotyczących rozpoczęcia robót budowlanych w ww. okresie, wykazała, że we wszystkich przypadkach inwestor zawiadomił WINB o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót z równoczesnym wskazaniem ich daty, z zachowaniem siedmiodniowego terminu przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie, oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu BIOZ oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenia potwierdzające posiadania uprawnień budowlanych odpowiedniej specjalności oraz członkostwo w Okręgowej Izbie Inżynierów Budownictwa, w którym wskazano termin ważności oraz potwierdzono, że posiadacz uprawnień jest ubezpieczony od odpowiedzialności cywilnej.

[Dowód akta kontroli str. 218 – 219]

4.4. WINB w latach 2009-2012 (I półrocze) wydał odpowiednio 15, 4, 19 i 15 decyzji nakazowych (na podstawie art. 48 ust.1, art. 51 ust.1 pkt. 1 i 2, art. 66 i 67 ustawy Prawo budowlane), natomiast w latach 2010–I półrocze 2012 wydał odpowiednio 66, 52 i 60 postanowień na podstawie art. 57 ust. 4, art. 62 ust. 3 i art. 81 ust. 2 ww. ustawy.

Analiza 20 spraw, zakończonych wydaniem decyzji (37,8% wszystkich decyzji), wykazała m.in., że WINB we wszystkich przypadkach sprawdził realizację wydanych przez siebie decyzji lub wyznaczył termin przeprowadzenia kontroli w celu sprawdzenia ich wykonania.

[Dowód akta kontroli str. 217 – 218 i 322]

4.5. W okresie objętym kontrolą WINB przeprowadził dwie kontrole doraźne AAB.

- W 2010 r. Prezydenta Miasta Sosnowiec - kontrola dotyczyła oceny prawidłowości stosowania przepisów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów Kpa w postępowaniu administracyjnym, zakończonym wydaniem decyzji nr 709/09 z dnia 16 listopada 2009 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku bliźniaczego garażu na samochody dostawcze. Protokół z kontroli sporządzono w dniu 8 grudnia 2010 r., tj. po dwóch miesiącach od daty zakończenia kontroli,

- w 2012 r. Prezydenta Miasta Ruda Śląska - kontrola dotyczyła oceny prawidłowości realizacji ustawowych zadań w sprawie zakończonej decyzją nr 79 z dnia 25 lipca 2003 r., zatwierdzającą projekt budowlany i udzielającą pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wraz z garażem. Protokół z kontroli sporządzono

¹⁰ art. 41 ust. 4 – inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem.

w dniu 25 lipca 2012 r., tj. po czterech miesiącach od daty zakończenia kontroli. Stwierdzono w nim, m.in., że jednostka popełniła szereg uchybień w szczególności nie dochowała należytej staranności przy analizie i ocenie kompletności złożonego przez inwestora wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę oraz załączonych do niego załączników.

W ww. przypadkach kontrole podjęto na wniosek inwestorów oraz skarg złożonych do WINB.

[Dowód akta kontroli str.188 – 189]

4.6. Analiza dokumentacji pięciu spraw, dotyczących zawiadamiania WINB o zakończeniu budowy i wystąpienia o uzyskanie decyzji o pozwolenie na użytkowanie (dotyczących wydanych przed rokiem 2009 pozwoleń na budowę) wykazała, że inwestorzy zawiadomili WINB o zakończeniu budowy. Do wniosków załączyli, wg spisu załączników – oryginał dziennika budowy, oświadczenie kierownika budowy zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawa budowlanego, oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, protokoły badań i sprawdzeń, inwentaryzację geodezyjną powykonawczą, oświadczenie o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 ustawy Prawa budowlanego. W dokumentacji ww. spraw ponadto znajdowały się m.in. dokumenty związane ze zgłoszeniem – rozpoczęciem robót budowlanych i protokoły z kontroli obowiązkowej.

Z kolei analiza 30 decyzji, dotyczących pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych pod kątem m.in. przeprowadzenia obowiązkowej kontroli na miejscu budowy, przestrzegania 21 dniowego terminu jej przeprowadzenia od dnia doręczenia wezwania inwestorowi, zawiadomienia inwestora w ciągu 7 dni od daty doręczenia wezwania do WINB oraz sporządzania protokołów z obowiązkowej kontroli w trzech egzemplarzach i przesyłania ich do organu wyższego stopnia, wykazała, że we wszystkich przypadkach dokonano obowiązkowej kontroli. WINB przestrzegał siedmiodniowego terminu zawiadomienia inwestora o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, które przeprowadzono w czasie do 21 dni od daty doręczenia inwestorowi zawiadomienia o kontroli. Przeprowadzone kontrole obejmowały m.in. sprawdzenie zgodności charakterystycznych danych obiektu budowlanego, takich jak kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, szerokość oraz zgodność obiektu z projektem zagospodarowania działki lub terenu. Natomiast w przypadku kontroli zastosowanych wyrobów budowlanych, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, we wszystkich przypadkach w protokołach podano, że *„wg oświadczenia kierownika budowy – wszystkie wbudowane materiały budowlane posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do zastosowania w budownictwie”*.

W żadnym z analizowanych przypadków w protokole z obowiązkowej kontroli nie wskazano jakie wyroby skontrolowano.

Wszystkie kontrole przeprowadzili pracownicy WINB (od 1 do 4 osób), w tym inspektorzy posiadający uprawnienia budowlane oraz pracownicy nieposiadający uprawnień budowlanych.

Protokoły z obowiązkowej kontroli sporządzono zgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹¹.

[Dowód akta kontroli str. 218 – 219]

¹¹ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że postanowienia art. 59 a ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, w zakresie obowiązkowych kontroli budów, sprecyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli. Wzór ten przewiduje punkt. 8.2, w którym kontrolujący powinien stwierdzić zgodność poszczególnych elementów obiektu z projektem budowlanym, który treścią odpowiada art. 59a ust. 2 pkt. a–f ww. ustawy. Do wyrobów budowlanych odnosi się natomiast punkt 8.3 o następującym brzmieniu: „Wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie”. Zdaniem Wojewódzkiego Inspektora omówiona postać wzoru protokołu z obowiązkowej kontroli przesądza, że realizacja, podczas obowiązkowej kontroli budowy, dyspozycji art. 59a ust. 2 pkt. 3 ustawy Prawo budowlane polega na sprawdzeniu, czy inwestor posiada dokumenty potwierdzające dopuszczenie wyrobów do stosowania w budownictwie.

[Dowód akta kontroli str. 23]

4.7. W okresie objętym kontrolą WINB przeprowadził odpowiednio 72, 45, 58 i 38 kontroli obowiązkowych, o których mowa w art. 59 a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. W dwóch kontrolach z 2009 r. wymierzono, postanowieniem, kary w wysokości odpowiednio 6750 zł i 500 zł. Kary te zapłacono.

[Dowód akta kontroli str. 323]

Inwestorzy, wobec których zastosowano kary, kolejny raz złożyli wnioski o pozwolenie na użytkowanie, a WINB przeprowadził obowiązkowe kontrole i wydał stosowne decyzje.

[Dowód akta kontroli str. 324 – 351]

4.8. W latach 2009–I półrocze 2012 WINB nie prowadził postępowań wyjaśniających w sprawie przyczyn i okoliczności powstania katastrof budowlanych.

WINB miał dane o katastrofach z terenu województwa śląskiego, przekazane przez PINB, z których wynikało, że było ich odpowiednio 18, 15, 12 i 2. Katastrofy spowodowały m.in. zjawiska losowe, które stanowiły odpowiednio 9%, 26,7%, 16,7% i 50% wszystkich katastrof.

[Dowód akta kontroli str. 352 – 354]

4.9. WINB posiadał ewidencję obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, w której wskazano dane o inwestorze, rodzaj obiektu i jego lokalizację oraz daty wpływu zawiadomienia o kontroli i terminy przeprowadzonych kontroli. W ww. latach odnotowano odpowiednio 63, 86, 94 i 108 zgłoszonych kontroli.

[Dowód akta kontroli str.355 – 374]

Stwierdzono, że WINB, w wyniku zaleceń pokontrolnych z dnia 10 lipca 2012 r., wydanych przez GUNB (po przeprowadzonej kontroli w marcu 2012 r.), w dniu 17 lipca 2012 r., drogą elektroniczną, przesłał do PINB pismo GUNB z dnia 23 lipca 2007 r., w którym przypominano o obowiązku sporządzania i bieżącego prowadzenia ww. ewidencji. Natomiast pismo do zarządców lub właścicieli obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3, przesłano w trakcie kontroli NIK, w dniu 12 września 2012 r.

[Dowód akta kontroli str.377 – 387 i 388 – 391]

WINB nie miał i nie gromadził danych statystycznych z obszaru funkcjonowania ustawy Prawo budowlane, w tym mających znaczenie przy wykonywaniu obowiązków pracowników nadzoru, np. planów zagospodarowania przestrzennego, ewidencji osuwisk, terenów zagrożonych powodzią, terenów górniczych. Zgodnie z wyjaśnieniami Wojewódzkiego Inspektora, w tym zakresie, Inspektorat miał jedynie dostęp do ogólnie dostępnych baz danych, m.in. do map geodezyjnych, ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków oraz innych niezbędnych w konkretnych postępowaniach administracyjnych.

[Dowód akta kontroli str. 21]

Sąd Administracyjny nie wymierzył w okresie objętym kontrolą Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Budowlanemu grzywny, m.in., za przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych.

WINB nie miał danych w zakresie wymierzonych grzywien Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego przez Sądy Administracyjne.

[Dowód akta kontroli str. 21]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych za lata 2010-2012 nie prowadzono w formie księgi formatu A-4, strony nie były zabezpieczone w sposób trwały przed ich usunięciem lub wymianą, stosownie do wymogów określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹².

[Dowód akta kontroli str. 219]

Wg § 13 ust. 2 pkt 7 Regulaminu WINB ww. ewidencję miał prowadzić Zespół Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej. Żadnemu z pracowników tego Zespołu nie przypisano obowiązku prowadzenia tej ewidencji.

Ustalono, że w przesyłanych zaleceniach pokontrolnych z kontroli przeprowadzanych w PINB, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego nakazywał m.in. prowadzenie ww. ewidencji do wymogów określonych w wyż. cyt. rozporządzeniu, tj. w formie księgi formatu A-4, wykonanej w sposób trwały itd., jednocześnie w WINB nie stosowano się do ww. rozporządzenia.

[Dowód akta kontroli str. 182]

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że prowadzenie ewidencji w formie elektronicznej umożliwia sprawniejszą ich obsługę. Ale w związku z zaleceniami GUNB od dnia 1 września 2012 r. zaprowadzono ewidencję w formie papierowej

[Dowód akta kontroli str. 21]

2. Prowadzona ewidencja obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane¹³, nie zawierała wszystkich danych wymaganych, zgodnie z pismem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z 23 lipca 2007 r. (znak DIN/INN/074/2/06/07). Nie było w niej danych dotyczących, m.in. przeznaczenia obiektu, powierzchni zabudowy lub powierzchni dachu.

¹² Dz. U. Nr 120, poz. 1130

¹³ Budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m².

[Dowód akta kontroli str.375 – 376]

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, prowadzenie przedmiotowej ewidencji, niezgodnie z wymogami określonymi w piśmie GINB wynikało, z niewdrożenia zaleceń w nim zawartych przez poprzednie kierownictwo Inspektoratu oraz nieposiadaniu tego pisma, a tym samym informacji o ujętych w nim wytycznych o zakresie danych koniecznych do uwzględnienia w przedmiotowej ewidencji przez aktualne kierownictwo Inspektoratu.

[Dowód akta kontroli str.22]

Opis stanu
faktycznego

5. Prowadzenie postępowań administracyjnych, w tym nakładanie kar i opłat legalizacyjnych.

5.1. Prowadzenie rejestru skarg powierzono inspektorowi Zespołu Obsługi Organizacyjno-Administracyjnej WINB. Rejestry te prowadzono dla każdego roku oddzielnie w formie elektronicznej.

[Dowód akta kontroli str. 392 – 397]

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym, rozpatrywaniem skarg miały się zajmować komórki organizacyjne WINB. Do wspólnych zadań komórek miało należeć m.in. rozpatrywanie skarg i wniosków, badanie ich zasadności, podejmowanie działań zapewniających należyte i terminowe załatwienie spraw, przyjmowanie interesantów i udzielanie im wyjaśnień. Przygotowanie odpowiedzi na skargi, dotyczące organów szczebla powiatowego, miał wykonywać Wydział Orzecznictwa Administracyjnego.

[Dowód akta kontroli str.6 i 9]

W latach objętych kontrolą do WINB wpłynęło odpowiednio 1105, 1155, 1283 i 785 odwołań, zażaleń i skarg, z których uznano za zasadne odpowiednio:

- 260, 287, 282 i 78 odwołań od decyzji, tj. odpowiednio 28,7%, 31,6%, 31,1% i 8,6%,
- 83, 98, 125 i 42 zażalenia, tj. odpowiednio 23,8%, 28,2%, 35,9% i 12,6%,
- 63, 130, 102 i 35 skarg, tj. odpowiednio 19,1%, 39,3%, 31,0% i 10,6%.

[Dowód akta kontroli str. 398]

WINB w ww. okresie podejmował działania w celu załatwienia ww. spraw. Terminowość załatwiania wniesionych odwołań i zażaleń przedstawiała się następująco:

- do jednego miesiąca załatwiono odpowiednio 25,1%, 30,2%, 35,5% i 62,4% spraw,
- do 2 miesięcy odpowiednio 15,0%, 21,9%, 23,2% i 22,3% spraw,
- w okresie od dwóch do sześciu miesięcy odpowiednio 357 (37,7%), 307 (30,6%), 411 (34,8%) i 69 (15,1%) spraw
- w okresie od sześciu do dwunastu miesięcy odpowiednio 185 (19,6%), 136 (13,6%), 66 (5,6%) i 1 (0,2%),
- w okresie dłuższym niż 12 miesięcy - odpowiednio 25 (2,6%), 37 (3,7%) i 10 (0,9%) spraw.

Z kolei terminowość załatwiania przez WINB składanych skarg (424 w 2009 r., 487 w 2010 r., 457 w 2011 r. i 243 w 2012 r.) przedstawiała się następująco:

- do jednego miesiąca oraz do dwóch rozpatrzono odpowiednio w 2009 r. - 38,9 % i 20,3% skarg , w 2010 r. - 35,2% i 19,7%, w 2011 r. - 23,9% i 18,1% oraz w I półroczu 2012 r. - 26,0% i 16,9%,
- w okresie od dwóch do sześciu miesięcy odpowiednio 15,3%, 16,5%, 36,8% i 6,6%,

– w okresie od sześciu do dwunastu miesięcy w 2009 r. - 23,6%, w 2010 r. - 25,2% i w 2011 r. - 13,1%, a w okresie dłuższym niż rok odpowiednio 1,9%, 3,4% i 3,9%.

We wrześniu 2012 r., spośród wniesionych w latach 2011 i 2012 skarg, w trakcie rozpatrywania było odpowiednio - 19 (4,2%) i 123 (50,5%).

[Dowód akta kontroli str. 399 – 406]

W związku z wpływającymi skargami WINB podejmował kontrole budów, obiektów utrzymania obiektów budowlanych. Kontrole prowadzone w wyniku skarg stanowiły odpowiednio 21%, 25,2%, 15,5% i 24% wszystkich przeprowadzonych kontroli przez WINB w badanym okresie (poza kontrolami dotyczącymi wyrobów budowlanych).

[Dowód akta kontroli str. 125]

W wyniku kontroli Inspektoratu, przeprowadzonej przez GUNB w marcu 2012 r., m.in. pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, oceniono wykonywanie zadań w zakresie przestrzegania ogólnych zasad Kpa. GUNB ustalił niewielki odsetek uchybień dotyczących zasad udzielania stronom informacji faktycznej i prawnej, zasad pisemności i zasad pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Wyjątek stanowiły nieprawidłowości dotyczące zasady szybkości postępowania. Uwagi GINB odnosiły się ponadto do spraw związanych z analizą wnoszonych podań i wzywania do uzupełnienia w nich braków formalnych i materialnych. Kontrola nie stwierdziła uchybień w zakresie właściwości rzeczowej, ustalenia a następnie zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania administracyjnego, zachowania ustawowego terminu informowania stron o przeprowadzeniu dowozu z oględzin, umarzania postępowania administracyjnego, przeprowadzania kontroli obowiązkowej, udzielania pozwoleń na użytkowanie, prawidłowego rozpoznawania zażaleń na bezczynność organów I instancji z dopełnieniem wszystkich ustawowych czynności wymaganych w takich sprawach.

[Dowód akta kontroli str. 377 – 387]

5.2. WINB w dwóch przypadkach (16 grudnia 2011 r. oraz 30 stycznia 2012 r.) wydał, z zastrzeżeniem art. 48 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, decyzje o rozbiórce obiektów budowlanych (magazynu na drewno o powierzchni 148m² oraz budynku administracyjno-magazynowego o powierzchni 108,6m²). Inwestor nie przedłożył dokumentów wskazanych w art. 48 ust. 3 ustawy Prawo budowlane i w związku z tym nie ustalono opłaty legalizacyjnej. W dniu 26 czerwca 2012 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie wstrzymał postanowieniem wykonanie obu decyzji nakazujących rozbiórkę.

[Dowód akta kontroli str. 407 – 418]

5.3. W latach 2009–I półrocze 2012, w wyniku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 ustawy Prawo budowlane, WINB w pięciu przypadkach wymierzył karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, w łącznej wysokości 340 000 zł z czego w 2010 r. jedną karę w wysokości 37 500 zł, dwie w 2011 r. w wysokości 225 000 zł oraz w I półroczu 2012 r. dwie w wysokości 77 500 zł, które zapłacono.

[Dowód akta kontroli str. 293 i 419]

5.4. Regulamin organizacyjny WINB nie przewidywał stanowiska ds. kontroli wewnętrznej oraz stanowiska audytora wewnętrznego. W WINB nie opracowano zasad i planu kontroli oraz audytu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą w WINB nie prowadzono kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego w zakresie objętym kontrolą NIK.

W Inspektoracie nie powołano komórki kontroli wewnętrznej oraz audytora wewnętrznego. Według Wojewódzkiego Inspektora w jednostce funkcjonuje system kontroli zarządczej, a istniejący w Inspektoracie system kancelaryjny (spisy spraw prowadzone w systemie elektronicznym) umożliwia bieżący monitoring stanu załatwiania spraw.

[Dowód akta kontroli str. 21]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność w zakresie postępowań administracyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

W dniu 13 września 2012 r., w wyniku przekazania informacji Wojewódzkiemu Inspektorowi o występowaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa przechodniów pod wiaduktem kolejowym na ul. Francuskiej w Katowicach (będącym we właściwości rzeczowej WINB), polegającego na wystawianiu z podłoża zardzewiałej, połamanej, z ostrymi krawędziami rury spustowej oraz zalewaniu chodnika przez wodę opadową, podjęto działania w celu zlikwidowania zagrożenia, m.in. skierowano na miejsce inspektora, który przeprowadził kontrolę i w trybie pilnym wezwał zarządcę obiektu, który usunął i zabezpieczył miejsce po rurze spustowej oraz doprowadził do zabezpieczenia odprowadzanej wody opadowej, tak aby się nie wylewała na chodnik pod wiaduktem.

[Dowód akta kontroli str. 420 – 440]

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

- 1. Zatwierdzanie planów kontroli i inspekcji opracowywanych i realizowanych przez Inspektorat.**
- 2. Ujmowanie w ewidencji obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, danych zgodnie z wytycznymi ustalonymi przez GINB.**
- 3. Zapewnienie terminowego załatwiania spraw w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych.**

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 dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury w Katowicach, w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82

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.

Katowice, dnia 15 listopada 2012 r.

**Kontroler
Jerzy Piasecki
gł. specjalista k.p.**

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

**Wicedyrektor
Eugeniusz Rejman**

.....

.....