



LKR.430.001.2019
Nr ewid. 6/2019/P/18/078/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**PRAWIDŁOWOŚĆ KONTROLI
I SKUTECZNOŚĆ POSTĘPOWAŃ EGZEKUCYJNYCH
PROWADZONYCH PRZEZ ORGANY
NADZORU BUDOWLANEGO**

DELEGATURA W KRAKOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego

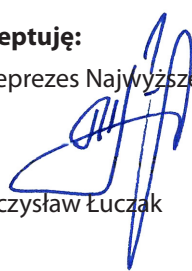
Dyrektor Delegatury w Krakowie



Jolanta Stawska

Akceptuję:

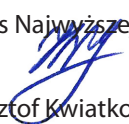
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Mieczysław Łuczak

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 19.06.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	5
2. OCENA OGÓLNA	8
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	9
4. WNIOSKI.....	13
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
5.1. Organizacja i zasoby inspektoratów nadzoru budowlanego	14
5.2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.....	22
5.3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych przez organy nadzoru budowlanego	26
6. ZAŁĄCZNIKI	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	53
6.3. Fluktuacja zatrudnienia pracowników merytorycznych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego ze wskazaniem procentowej wartości pracowników odchodzących w danym roku do liczby pracowników zatrudnionych na koniec roku	59
6.4. Fluktuacja zatrudnienia pracowników merytorycznych w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego ze wskazaniem procentowej wartości pracowników odchodzących w danym roku do liczby pracowników zatrudnionych na koniec roku	60
6.5. Liczba obiektów przekazywanych do użytkowania w skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w latach 2014–2018.....	61
6.6. Liczba obiektów przekazywanych do użytkowania w skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w latach 2014–2018.....	62
6.7. Wydatki powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w latach 2015–2017 w podziale na wysokość planowaną, wykonaną oraz wysokość dofinansowania z budżetu państwa w tys. zł	63
6.8. Wydatki wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w latach 2015–2017 w podziale na wysokość planowaną, wykonaną oraz wysokość dofinansowania z budżetu państwa w tys. zł	64
6.9. Liczba wydanych pozwoleń na budowę, zgłoszeń budowy oraz zalegalizowanych obiektów budowlanych w okresie od 2010 r. do 2018 r.....	65
6.10. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2010–2018 w wybranych do badania województwach (w szt.)	66
6.11. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2010–2018 w skali kraju.....	67
6.12. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2015–2018.	68
6.13. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	70
6.14. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	71
A Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	72

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

AAB	organy administracji architektoniczno-budowlanej;
Organy nadzoru budowlanego	powiatowe oraz wojewódzkie organy nadzoru budowlanego;
GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego;
WINB	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego;
PINB	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego;
Inspektor wojewódzki	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego;
Inspektor powiatowy	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego;
inspektorat	wojewódzki lub powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego;
GINB	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego;
GUS	Główny Urząd Statystyczny;
Fluktuacja kadr	zmiany poziomu zatrudnienia;
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r., <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.);
Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.) ¹ ;
Obiekt turystyczny	budynki zakwaterowania turystycznego i rekreacyjnego, jak: hotele, motele, pensjonaty, domy wypoczynkowe, schroniska turystyczne (kat. XIV kategorii obiektów budowlanych – załącznik do ustawy <i>Prawo budowlane</i>);
Obiekt budowlany	budynek, budowla bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych (art. 3 pkt 1 <i>Prawa budowlanego</i>);
Budynek	obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, który ma fundamenty i dach (art. 3 pkt 2 <i>Prawa budowlanego</i>);
Samowola budowlana	samowolnie wzniesiony obiekt budowlany, tj. bez pozwolenia na budowę lub którego budowa istotnie odbiega od wydanego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy;
Proces inwestycyjny	całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, od ustalenia warunków zabudowy do oddania obiektu do użytkowania.

¹ Dalej: *Prawo budowlane*.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy organy nadzoru budowlanego prawidłowo realizują zadania kontrolne i skutecznie prowadzą postępowania egzekucyjne?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy organizacja i zasoby inspektoratu zapewniały wykonywanie zadań kontrolnych i egzekucyjnych?
2. Czy postępowania kontrolne i egzekucyjne wszczynano niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach?
3. Czy postępowania prowadzone były prawidłowo, rzetelnie i skutecznie?

Jednostki skontrolowane

Sześć wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego oraz 16 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Okres objęty kontrolą

1 styczeń 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. Badania kontrolne mogły dotyczyć również działań wcześniejszych oraz późniejszych, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością organów nadzoru budowlanego.

Realizację robót budowlanych poprzedza cały zespół czynności przygotowawczych, takich jak: określenie warunków zabudowy, opracowanie projektów czy uzyskanie stosownych decyzji administracyjnych. Całość działań zmierzających do realizacji inwestycji budowlanej, począwszy od ustalenia warunków zabudowy, a na oddaniu obiektu do użytkowania kończąc, określa się mianem budowlanego procesu inwestycyjnego. Poszczególne czynności składające się na budowlany proces inwestycyjny można podzielić na następujące etapy:

1. Ustalenie dopuszczalnego przeznaczenia i stanu prawnego nieruchomości, ewentualne nabycie/wybudowanie nieruchomości – w pierwszej kolejności inwestor weryfikuje np. czy nieruchomość może być zabudowana zgodnie z zamierzeniem inwestycyjnym oraz czy jej stan prawny nie budzi zastrzeżeń. Często już na tym etapie inwestor rozpoczyna konsultacje z władzami samorządowymi. Po uzyskaniu pozytywnej oceny, inwestor nabywa nieruchomość. Również na tym etapie dokonuje się ewentualnego podziału lub scalenia nieruchomości.
2. Określenie warunków zabudowy i opracowanie projektu budowlanego – w oparciu o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a gdy takiego nie ma, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W niektórych przypadkach, gdy brakuje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, inwestor wnioskuje o decyzję o warunkach zabudowy jeszcze przed nabyciem nieruchomości. Po określeniu warunków zabudowy na podstawie miejscowego planu zagospodarowania lub w drodze decyzji, można przystąpić do przygotowania projektu budowlanego.
3. Uzyskanie pozwolenia na budowę, będącego decyzją otwierającą drogę do realizacji robót budowlanych. Inwestor załącza do wniosku projekt budowlany, a także wymagane decyzje świadczące o spełnieniu kryteriów ustawowych, dotyczących ochrony środowiska, zabytków, gruntów rolnych.
4. Realizacja robót budowlanych - nawet, gdy faktyczna realizacja robót zostaje zlecona wykonawcy, to inwestor jest zobowiązany do protokolarnego przekazania terenu budowy, zapewnienia wyznaczenia kierownika robót lub inspektora nadzoru inwestorskiego, zgłoszenia rozpoczęcia robót czy też uzyskania dziennika budowy.
5. Pozwolenie na użytkowanie - przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego jest dopuszczalne dopiero po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Uzyskanie pozytywnej decyzji wymaga także zajęcia stanowiska przez Państwową Straż Pożarną i Państwową Inspekcję Sanitarną. Przekazanie dokumentacji budowy docelowemu właścicielowi zwykle zamyka budowlany proces inwestycyjny².

Kontrola procesu budowlanego przez uprawnione do tego organy ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludziom oraz minimalizację związanego z tym ryzyka. W ustawie *Prawo budowlane*, w rozdziale nr 8 opisano zasady funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych

² *Proces inwestycyjny zgodnie z polskim prawem budowlanym*, opracowanie Furtek Komosa Aleksandrowicz, ul. Królewska 16, 00-103 Warszawa.

dla budownictwa, rozróżniając organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego. Oba organy działają w ramach administracji publicznej zespolonej, przy czym organy nadzoru budowlanego zorganizowane są w formie wydzielonych inspektoratów szczebla powiatowego i wojewódzkiego. Nad tymi pionami administracji publicznej w budownictwie nadzór merytoryczny i instancyjny sprawuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego³.

Według art. 84 ust. 1 *Prawa budowlanego* do zadań organów nadzoru budowlanego należy:

- kontrola przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego*,
- kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- badania przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Artykuł 84a ust. 1 precyzuje postanowienia art. 84 ust. 1 pkt 1. Według art. 84a ust. 1 pkt 1 kontrola przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego* obejmuje kontrolę zgodności wykonania robót budowlanych z przepisami *Prawa budowlanego*, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego* może odbywać się tylko w granicach właściwości organów nadzoru budowlanego, co oznacza, że gdy organy nadzoru budowlanego stwierdzą, że roboty budowlane wykonywane są zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę, nie mają podstaw do ingerencji i zobowiązane są do umorzenia postępowania prowadzonego w sprawie legalności budowy (por.: wyrok WSA w Warszawie z 29.11.2005 r., VII SA/Wa 639/05, LEX nr 214367; wyrok NSA z 6.10.2010 r., II OSK 1508/09, LEX nr 746596).

Sprawdzanie dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych następuje przede wszystkim w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych⁴ oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy: rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 17.11.2016 r. w sprawie sposobu deklarowania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym⁵.

Zgodnie z art. 84a ust. 2 *Prawa budowlanego*, organy nadzoru budowlanego mają także uprawnienia do badania prawidłowości postępowań administracyjnych prowadzonych przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień. Zgodnie z art. 84a ust. 2 pkt 2 *Prawa budowlanego* organy nadzoru budowlanego sprawdzają także wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów *Prawa budowlanego* zarówno przez te organy, jak i organy administracji architektoniczno-budowlanej.

³ Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie kontroli P/12/079 Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm.

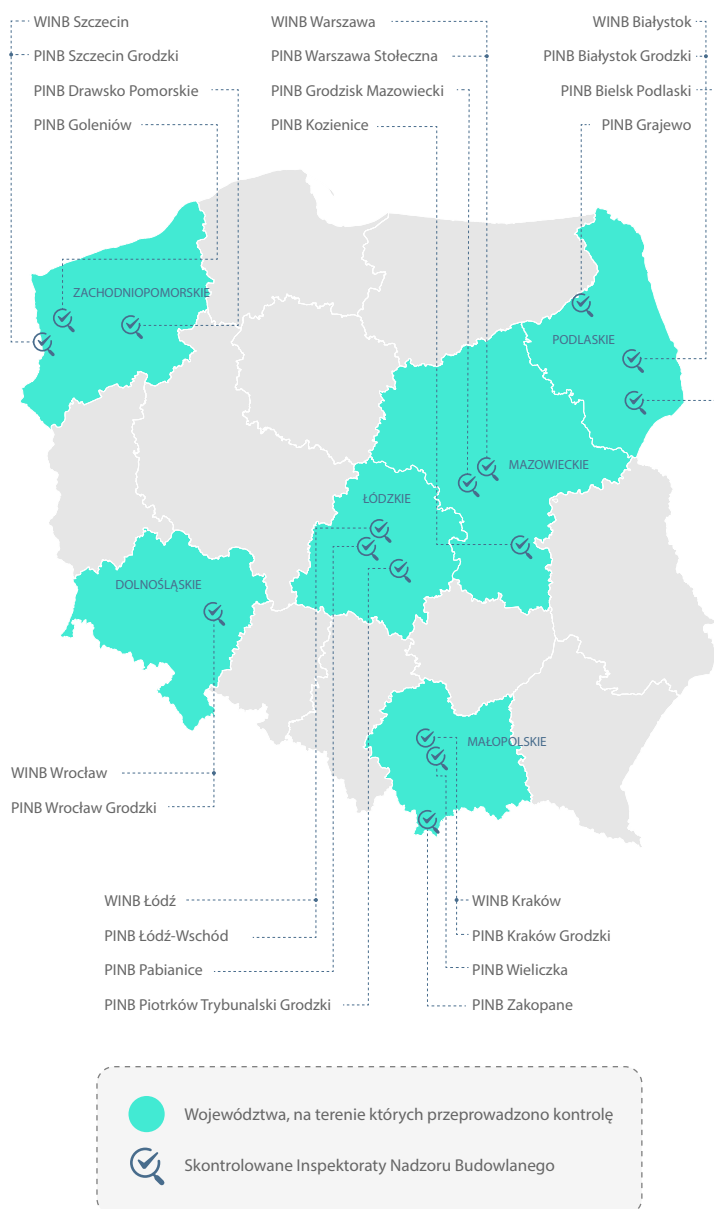
⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1966, ze zm.

WPROWADZENIE

W art. 84b ust. 1 *Prawa budowlanego* unormowano zagadnienia dotyczące kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego może kontrolować zarówno starostę, jak i wojewodę. Z kolei wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego ma kontrolę jedynie nad starostą, co jest podyktowane tym, że wojewoda jest organem zwierzchnim w stosunku do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego w ramach zespolenia administracji rządowej w województwie⁶.

Infografika nr 1

Zasięg terytorialny kontroli NIK



Źródło: Opracowanie własne NIK.

⁶ *Prawo budowlane – komentarz, wyd. III*, stan prawny na dzień 1 kwietnia 2018 r., pod redakcją Alicji Plucińskiej-Filipowicz i Marka Wierzbowskiego.

2. OCENA OGÓLNA

Ograniczona skuteczność organów nadzoru budowlanego w egzekwowaniu nałożonych obowiązków

Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości uzasadniają ocenę, iż kontrolowane Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego i Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego nie prowadziły prawidłowo i skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych.

W przypadku postępowań kontrolnych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w ich wszczynaniu, przy czym miały one istotny wpływ na prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Skuteczność postępowań egzekucyjnych w zbadanej próbie (347 zbadanych spraw) kształtowała się na poziomie 40,3%. W 13 PINB (86,7%) oraz jednym WINB, opieszale prowadzono postępowania w odniesieniu do 33,7% zbadanych spraw. Dodatkowo w czterech PINB, w 37,5% zbadanych tam spraw stwierdzono przypadki niewszczyniania postępowań egzekucyjnych. Zaznaczyć należy, że wykonanie zastępcze, które mogło zwiększyć skuteczność egzekwowania wykonania decyzji, było stosowane rzadko (3,2% przypadków w zbadanej próbie, przy 1,4% wszystkich rozbiórek dokonanych w skali kraju w okresie od 2015 r. do 2018 r.). Główną przyczyną niekorzystania z tego środka egzekucyjnego były wysokie koszty jego zastosowania i brak dostatecznych środków finansowych na jego pokrycie.

NIK zwraca także uwagę na brak usystematyzowanego podejścia do wykrywania samowoli budowlanych, które powinno uwzględniać korzystanie z innych źródeł informacji, niż tylko skargi, i zwiększyć skuteczność reagowania na takie przypadki.

Zasoby inspektoratów, ze szczególnym uwzględnieniem liczby wykwalifikowanej kadry pracowników merytorycznych, nie zapewniały prawidłowej realizacji zadań kontrolnych i egzekucyjnych. Zasoby rzeczowe inspektoratów powiatowych, zwłaszcza samochody oraz komputery, były znacznie wyeksploatowane, co utrudniało sprawną realizację zadań wynikających z *Prawa budowlanego*. Stan zatrudnienia w inspektoratach determinowany był przede wszystkim wielkością środków finansowych, a nie faktycznymi potrzebami kadrowymi. W okresie objętym kontrolą, zmiany stanu zatrudnienia pracowników merytorycznych w skrajnych przypadkach wynosiły nawet od 75% do 100% (PINB Łódź Wschód oraz PINB Zakopane), przy zatrudnieniu od czterech do sześciu osób, co w ocenie NIK uniemożliwiało bieżące i sprawne funkcjonowanie urzędów oraz zwiększało ryzyko powstawania nieprawidłowości. Zaznaczyć należy, że niewystarczający poziom zatrudnienia, rotacja kadr oraz trudności w zdobyciu nowych pracowników były również najczęściej wskazywanymi przez Inspektorów wojewódzkich i powiatowych przyczynami nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach.

NIK zauważa, iż w dalszym ciągu inspektoraty budowlane szczebla powiatowego są uzależnione od samorządu powiatowego⁷, zarówno w kwestiach budżetowych, jak i z powodu, nieuregulowanego od czasu reformy z 1998 r., nieodpłatnego korzystania z pomieszczeń czy innej pomocy zapewniającej ich bieżące funkcjonowanie.

W skontrolowanych inspektoratach niejednolicie prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, a tym samym naruszano zapisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁸.

⁷ Oceny uwagi i wnioski w tej sprawie sformułowano po przeprowadzeniu kontroli: K/11/007 Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli 1/08/003 Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006–2007 oraz P/12/079 Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego.

⁸ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W ośmiu inspektoratach nadzoru budowlanego (36,4%), z 22 zbadanych ustalono, iż ze skontrolowanej próby 818 skarg i wniosków w 343 przypadkach (42%) czynności weryfikacyjne lub kontrolne wszczynano dopiero po upływie 30 dni od dnia ich wpływu do danego organu nadzoru budowlanego. W przypadku sześciu skontrolowanych PINB (37,5%) czynności te były podejmowane dopiero po upływie od 31 do nawet 534 dni (PINB Wrocław Grodzki), co dotyczyło 85 z 234 spraw (36,3%) poddanych badaniu w tych jednostkach. Na uwagę zasługuje fakt, iż w jednym z inspektoratów (PINB Drawsko Pomorskie) wystąpił przypadek podjęcia działań kontrolnych dopiero po upływie 85 dni w odniesieniu do skargi wskazującej na zagrożenie życia i zdrowia. [str. 22–26]

Zwłoka w postępowaniu organów nadzoru budowlanego po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach

W 14 inspektoratach (73,6%), spośród 19, w których prowadzone były lub powinny być wszczęte postępowania egzekucyjne, stwierdzono, iż przedmiotowe postępowania prowadzone były opieszale lub też nie były w ogóle wszczynane. Sytuacja taka wystąpiła w 117 sprawach (33,7%) z 347 poddanych kontroli. Okres zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wynosił od 11 dni do ponad ośmiu lat. W 140 sprawach (40,3%) postępowania egzekucyjne zostały skutecznie zakończone. Brak podejmowania czynności egzekucyjnych uniemożliwiał doprowadzenie do skutecznego zakończenia procesu i tym samym wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych. [str. 34–41]

Zwłoka we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych

W 18 inspektoratach (81,8%), spośród 22 poddanych kontroli stwierdzono, iż w trakcie realizacji postępowań skargowych naruszano zapisy Kpa. W 289 przypadkach (35,2%) z 818 skontrolowanych, skargi nie były załatwiane w ciągu 30 dni od dnia ich otrzymania, przy czym skarżący nie byli informowani o braku możliwości ich załatwienia w terminie. W dwóch inspektoratach informowano skarżących o braku możliwości terminowego załatwienia skarg po upływie 30 dni od daty ich wpływu do organów. Dotyczyło to 26 (3,2%) z 818 skontrolowanych skarg i wniosków.

Nieprzestrzeganie zapisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego

W sześciu inspektoratach (27%), spośród 22 skontrolowanych wystąpiły przypadki nieinformowania skarżących o sposobie załatwienia skargi, co dotyczyło 43 postępowań skargowych (18,6%) z 231 skontrolowanych w tych inspektoratach.

W dwóch inspektoratach wystąpiły przypadki niepodjęcia jakichkolwiek działań po otrzymaniu skarg. Dotyczyło to 11 skarg ze zbadanej próby wynoszącej 818 skarg i wniosków.

W PINB Zakopane, w okresie objętym kontrolą – tj. od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r., w ogóle nie zawiadamiano skarżących o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, pomimo że taki obowiązek wynikał z art. 237 § 4 Kpa w związku z art. 36 niniejszej ustawy. [str. 22–25]

W skontrolowanych inspektoratach wykrywanie samowoli budowlanych odbywało się na ogół na podstawie informacji uzyskanych od osób składających skargi lub wnioski oraz od współpracujących służb jak np. Państwowa Straż Pożarna. Inspektorzy nadzoru budowlanego dokonywali również rozeznania w trakcie kontroli w terenie. Nie były to jednak działania planowe. Nie stwierdzono, aby w inspektoratach funkcjonował jednolity sposób korzystania z zewnętrznych źródeł informacji, który ułatwiałby wykrywanie samowoli budowlanych i szybkie inicjowanie odpowiednich działań. [str. 31–34]

Brak lub niejednolity sposób wykrywania samowoli budowlanych

Mała liczba rozbiórek realizowanych w trybie wykonania zastępczego

Według danych GUNB, liczba rozbiórek dokonywanych w ramach wykonania zastępczego zmniejszyła się w porównaniu do 2010 r.⁹, z 65 do 28. W większości rozbiórki dokonywane były przez zobowiązanych, natomiast znikomy odsetek stanowiło wykonanie zastępcze, które w 2018 r. wyniosło 1,1% wszystkich przeprowadzonych w kraju rozbiórek. W okresie od 2015 r. do 2018 r. liczba rozbiórek w trybie wykonania zastępczego w skali kraju stanowiła 1,4% wszystkich wykonanych rozbiórek, natomiast w skontrolowanych inspektoratach 3,2%. Spośród 22 skontrolowanych inspektoratów w trzech zastosowano wykonanie zastępcze¹⁰. Łącznie w tych inspektoratach przeprowadzono 35 takich rozbiórek, z czego w: PINB Warszawa – 31 na 562 dokonane rozbiórki; PINB Białystok – trzy z 21 rozbiórek oraz PINB Pabianice jedną z 18 rozbiórek.

W opinii Inspektorów wojewódzkich oraz powiatowych, wykonanie zastępcze jest skutecznym środkiem egzekwującym wykonanie obowiązku dokonania rozbiórki. Niemniej jednak inspektorzy wskazali na problem wysokich kosztów oraz brak środków finansowych w inspektoratach na przeprowadzanie takich działań. Wskazali również na problemy w wyłonieniu wykonawców rozbiórek, które wiążą się brakiem kadr, które mogą przeprowadzić postępowania przetargowe. [str. 41]

Niejednolitość lub brak planowania kontroli przez organy nadzoru budowlanego

W skontrolowanych PINB nie stworzono jednolitych zasad planowania kontroli, jak również nie wszystkie inspektoraty (trzy inspektoraty) tworzyły takie plany. Głównym elementem inicjującym wszczęcie czynności kontrolnych były wpływające do inspektoratów skargi oraz działania prowadzone sezonowo, np. przed feriami letnimi czy zimowymi, które dotyczyły okresowych kontroli obiektów wypoczynkowych, w których miały nocować dzieci i młodzież. W jednym z PINB kontrole planowe stanowiły zaledwie 1% wszystkich przeprowadzonych. Podkreślić należy, że zgodnie ze standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych cele i zadania należy określać jasno i to, w co najmniej rocznej perspektywie.

Czynności kontrolne wszczynano także na podstawie zawiadomień od inwestorów o zakończonych budowach (kontrola na tzw. wniosek). Należy zaznaczyć, iż jest to jedyna jasno doprecyzowana kontrola w *Prawie budowlanym*, jaką zobowiązane są przeprowadzać obowiązkowo organy nadzoru budowlanego.

W skontrolowanych WINB sporządzano roczne plany kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem kontroli wyrobów budowlanych. Plany te podlegały zatwierdzeniu przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. [str. 26–28]

Niejednolitość prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych z naruszeniem rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r.

W skontrolowanych inspektoratach stwierdzono brak jednolitości w prowadzeniu „ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych”, której obowiązek i sposób prowadzenia wynikał z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytko-

⁹ W kontroli K/11/007 Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli nr I/08/003 – *Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w latach 2006–2007*, NIK zwracała uwagę na niski stopień wykorzystania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego.

¹⁰ PINB Białystok, PINB Pabianice, PINB Warszawa.

wania obiektów budowlanych. Przepis ten zobowiązywał do prowadzenia ewidencji w formie dokumentu papierowego, natomiast inspektoraty miały ją w formie elektronicznej, papierowej lub też w obu formach równocześnie. W skontrolowanych inspektoratach, w 50% z nich (osiem PINB i trzy WINB) stwierdzono, iż ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie zawierała wszystkich elementów wskazanych w niniejszym rozporządzeniu. [str. 28–29]

We wszystkich skontrolowanych inspektoratach nadzoru budowlanego, ich kierownicy w okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 r. do I półrocza 2018 r., przynajmniej raz (PINB Zakopane) wnioskowali o zwiększenie środków finansowych na uzupełnienie zatrudnienia. Zasoby rzeczowe w 68,7% skontrolowanych PINB były niewystarczające do sprawnej realizacji obowiązków wynikających z *Prawa budowlanego*. Dotyczyło to głównie wyposażenia w sprzęt komputerowy i oprogramowanie, jak również w środki transportu.

Kontrole prowadzone w PINB i WINB wykazały, że wyposażenie a szczególnie pomieszczenia i obsługa prawna wciąż obciążają kosztowo starostwa powiatowe, przy których ulokowane są PINB. Część środków budżetowych na utrzymanie inspektoratów przekazywana jest z budżetów powiatowych. W przypadku, gdy zadania starosty wykonywane są przez prezydentów miast na prawach powiatu, którzy podlegają nadzorowi i kontroli PINB, jako zarządcy nieruchomości bądź inwestorzy, nadal zachodzi ryzyko konfliktu interesu, na który NIK wskazywała w poprzednich kontrolach dotyczących działalności organów nadzoru budowlanego. Dodatkowo *Prawo budowlane* nadaje staroście uprawnienia do bezpośredniego udziału w powoływaniu i odwoływaniu ze stanowiska powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Opisane zależności świadczą o wciąż wysokim ryzyku konfliktu interesów, szczególnie w miastach na prawach powiatu.

W okresie objętym kontrolą fluktuacja kadr (pracownicy merytoryczni) w PINB wyniosła nawet 100%. Miało to miejsce w PINB Zakopane, w 2017 r. Znaczny poziom fluktuacji kadr wystąpił również w PINB Łódź Wschód (2016 r. – 67% oraz 2017 r. – 75%, przy zatrudnieniu wynoszącym odpowiednio: trzy oraz cztery osoby). Jako bezpośrednie przyczyny rezygnacji pracowników z pracy, Inspektorzy powiatowi wskazywali niski poziom wynagrodzeń.

W WINB, w okresie objętym kontrolą, fluktuacja kadr wynosiła od 4% do 28%. Największą fluktuację kadr odnotowano w WINB Łódź (28%), w 2016 r. oraz w WINB Warszawa, w 2017 r. (24%). Inspektorzy wojewódzcy wskazali, iż przyczyną tak znacznej wymiany kadr był w głównej mierze nieatrakcyjny poziom zarobków. [str. 14–21]

W dziewięciu inspektoratach (40,9%), z 22 skontrolowanych, sposób rejestracji skarg i wniosków w znacznym stopniu utrudniał lub uniemożliwiał kontrolę przebiegu i terminowości załatwiania skarg i wniosków kierowanych do organów nadzoru budowlanego. [str. 25]

Zasoby nie były w pełni adekwatne do potrzeb Inspektoratów i nie ułatwiały realizacji zadań kontrolnych i egzekucyjnych

Rejestracja skarg i wniosków uniemożliwiająca kontrolę przebiegu i terminu ich załatwiania

Rzetelnie prowadzone kontrole obowiązkowe w większości inspektoratów

Inspektoraty przeprowadzały kontrole obowiązkowe, co do zasady, terminowo i zgodnie z przepisami. Niemniej jednak w sześciu inspektoratach (27%) występowały przypadki przekroczenia terminu na zawiadomienie inwestora o tym, kiedy ma się ona odbyć lub przekroczenia terminu na jej przeprowadzenie. Zakres badania, w ramach kontroli obowiązkowych, był zgodny z wymaganiami ustawowymi z nielicznymi wyjątkami. W dwóch inspektoratach nie sprawdzono zgodności wybudowanego obiektu z projektem architektoniczno-budowlanym lub nie sprawdzono czy wszystkie zastosowane wyroby budowlane, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, mają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie. PINB Goleniów wydał także decyzje o pozwoleniu na użytkowanie w 32 przypadkach z 40 (80%) zbadanych bez wymaganych dokumentów, które powinien dołączyć inwestor, nawet nie wzywając go do ich uzupełnienia. [str. 29]

Nierzetelne prowadzenie ewidencji decyzji i postanowień otrzymywanych z AAB

W dwóch PINB, na 16 skontrolowanych, nie prowadzono ewidencji kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, kopii ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem, kopii innych decyzji oraz postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*. Stanowiło to naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 *Prawa budowlanego*. W trzech przypadkach (WINB Łódź, PINB Pabianice oraz PINB Goleniów) stwierdzono, nierzetelne prowadzenie tej ewidencji. [str. 28–29]

4. WNIOSKI

Niepodjęcie czynności lub zwlekanie z podejmowaniem egzekucji administracyjnych, jak również długotrwałe okresy bezczynności w trakcie ich prowadzenia, w połączeniu z niestosowaniem wykonania zastępczego, powodują, że zjawiska nieprawidłowe, w tym samowole budowlane, bez żadnych konsekwencji funkcjonują latami. Brak zdecydowanych działań organów nadzoru budowlanego sprawia, że nakazy przez nie wydawane są lekceważone, a ich opieszałość czy bezczynność osłabiają poczucie obowiązku przestrzegania ustalonego porządku prawnego wśród uczestników procesu budowlanego.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli przedstawione w niniejszej informacji, NIK podtrzymuje aktualność wniosku sformułowanego w ramach kontroli P/12/079 *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego*, skierowanego wówczas do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, dotyczącego rozważenia wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych, służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*, a zwłaszcza:

- dotyczących wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych;
- dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego;
- dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*;
- umożliwiających prowadzenie w szerszym zakresie planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego* oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.

NIK wnioskuje o zmianę rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych tak, by dopuścić możliwość prowadzenia takiej ewidencji w formie elektronicznej, z możliwością jednoczesnej rezygnacji z wersji papierowej.

W celu poprawy działania organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego NIK wnioskuje do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o:

1. opracowanie i wdrożenie, przy udziale inspektorów wojewódzkich i powiatowych, wewnętrznych mechanizmów kontrolnych, w tym jednolitego systemu monitorowania wykonania wydawanych decyzji, by zapobiec występowaniu opóźnień w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych;
2. wypracowanie, przy udziale inspektorów wojewódzkich i powiatowych, rozwiązań zwiększających wykrywalność samowoli budowlanych oraz sprzyjających szybkiemu reagowaniu na takie przypadki.

Podtrzymanie wniosku NIK skierowanego do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w ramach kontroli P/12/079

Wniosek do Ministra Inwestycji i Rozwoju

Wnioski do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja i zasoby inspektoratów nadzoru budowlanego

Zasoby kadrowe inspektoratów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego oraz powiatowego były nieadekwatne do potrzeb wynikających z obowiązków nałożonych na inspektoraty w *Prawie budowlanym*. Zmiany poziomu zatrudnienia pracowników merytorycznych, przeprowadzających kontrole sięgały nawet 100% w skali roku. W okresie objętym kontrolą, wynagrodzenia zasadnicze pracowników merytorycznych, pomimo ich wzrostu o ok. 10%, były niższe od średniego wynagrodzenia zasadniczego inżynierów budownictwa wykazanego przez GUS. Zasoby rzeczowe inspektoratów powiatowych, w szczególności samochody oraz komputery były znacznie wyeksploatowane i nie gwarantowały pełnej realizacji zadań wynikających z *Prawa budowlanego*.

5.1.1. Organizacja, wyposażenie oraz stan zatrudnienia w organach nadzoru budowlanego

Adekwatność zakresów czynności i regulaminów organizacyjnych do zadań przypisanych organom nadzoru budowlanego w *Prawie budowlanym*

Obowiązujące w inspektoratach regulaminy organizacyjne obejmowały swoim zakresem zadania przypisane w art. 83 ust. 1 i 3 *Prawa budowlanego*. Zadania ujęte w zakresach czynności pracowników merytorycznych korespondowały ze wskazanymi w regulaminach organizacyjnych. Wyjątek stanowiły:

- PINB Bielsk Podlaski, gdzie zakresy czynności pracowników merytorycznych nie uwzględniały zadań związanych z prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- PINB Pabianice – regulamin organizacyjny nie uwzględniał faktycznego podziału zadań przyjętego w jednostce. Do zakresu działania pracownika na stanowisku ds. inspekcji przypisano prowadzenie działalności inspekcyjnej, dotyczącej prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych oraz prowadzenie postępowań wyjaśniających przyczyny i okoliczności powstawania katastrof budowlanych. Do stanowiska ds. orzecznictwa i obsługi prawnej, przypisano prowadzenie postępowań administracyjnych oraz prowadzenie postępowań egzekucyjnych. Zatem w treści Regulaminu założono oddzielenie zadań kontrolno-inspekcyjnych od zadań orzeczniczych. Faktycznie zadania kontrolno-inspekcyjne oraz orzecznicze realizowali ci sami pracownicy inspektoratu.

Zmiany w poziomie zatrudnienia inspektoratów utrudniały ich działalność

W okresie objętym kontrolą, wielkość zatrudnienia w skontrolowanych inspektoratach dostosowywana była do wysokości przyznanych środków, a nie faktycznych potrzeb wynikających z zadań jednostki zapisanych w *Prawie budowlanym*. W PINB oraz WINB występowała znaczna fluktuacja kadr¹¹ sięgająca w roku 2017 nawet 100% kadry merytorycznej¹², realizującej zadania kontrolne. W zależności od wielkości inspektoratów, poziom zatrudnienia pracowników merytorycznych wynosił na koniec I półrocza 2018 r. od dwóch osób np. w PINB Goleniów do 51 osób w PINB Warszawa.

¹¹ Zmiany kadrowe (w osobach) zostały wyliczone, jako liczba pracowników, którzy odeszli z pracy w danym roku do stanu zatrudnienia na koniec danego roku.

¹² PINB Zakopane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

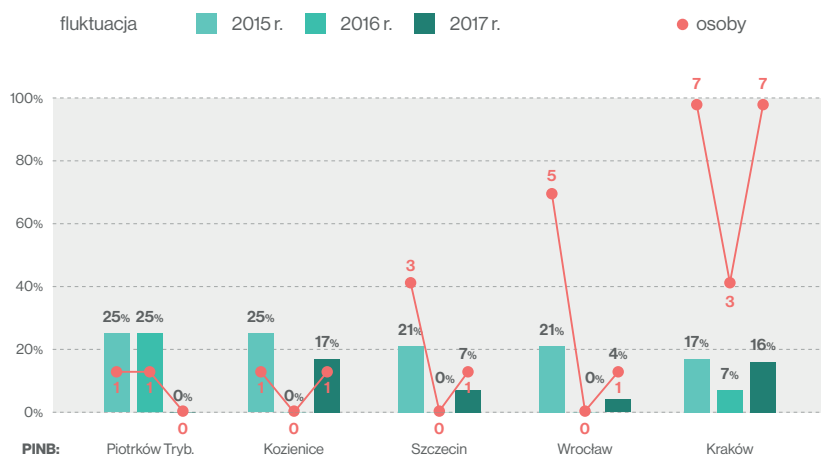
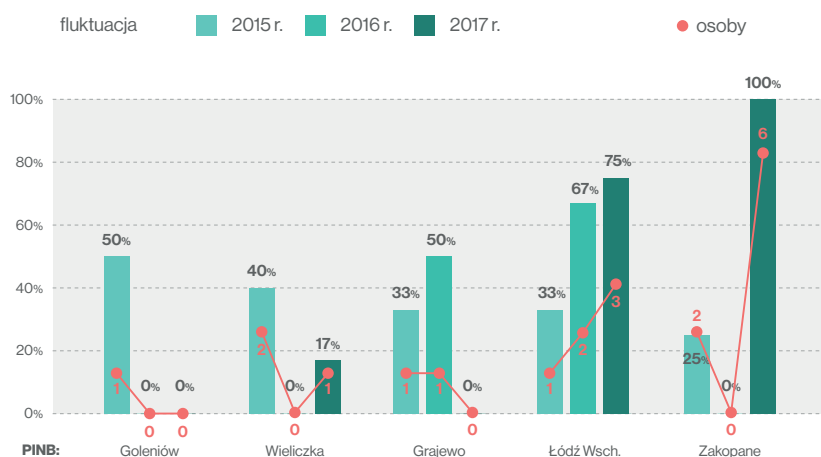
W **PINB Zakopane**, w 2017 r. z pracy odeszli wszyscy pracownicy merytoryczni. Inspektor powiatowy wskazał, iż przyczyną rezygnacji z pracy pracowników PINB było niskie wynagrodzenie. Dodał także, iż część pracowników po zdobyciu doświadczenia zawodowego w PINB podejmowało ją w innych konkurencyjnych miejscach.

W **PINB Łódź-Wschód** w latach od 2015 r. do 2017 r. zmiany poziomu zatrudnienia wynosiły odpowiednio: 33%, 67% oraz 75%. Inspektor powiatowa wskazała, że głównymi przyczynami rezygnacji pracowników z zatrudnienia w PINB był niezadawalający poziom zarobków. Dodała, iż tak duża fluktuacja kadr wyklucza racjonalne planowanie zatrudnienia i realizację zadań oraz wpływa niekorzystnie na sprawność działania PINB.

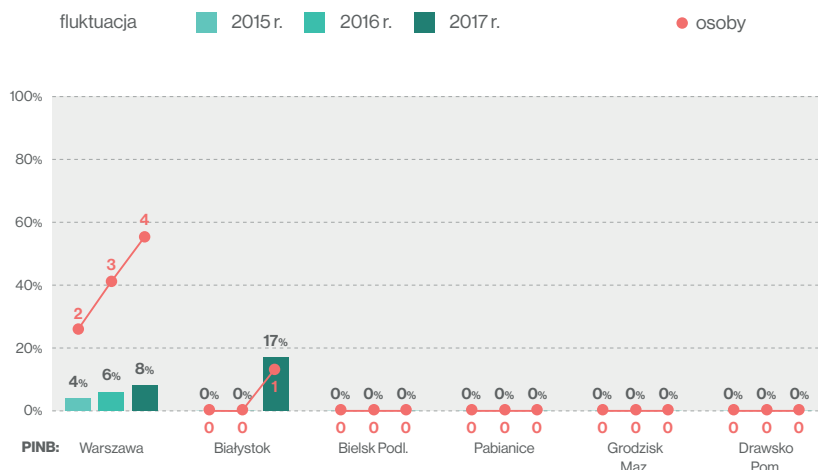
W **WINB Warszawa** fluktuacja zatrudnienia, w ww. okresie wynosiła od 7% do 24%. Zdaniem Inspektor wojewódzkiej, zjawisko to związane było z nieatrakcyjnymi wynagrodzeniami, nieadekwatnymi do występujących na rynku pracy. Wskazała także, że pracownicy WINB to wyspecjalizowana kadra techniczna oraz prawnicza, którą chętnie przejmują konkurencyjne podmioty.

Wykres nr 1

Zmiany wielkości zatrudnienia w skontrolowanych PINB, w okresie od 2015 r. do 2017 r.



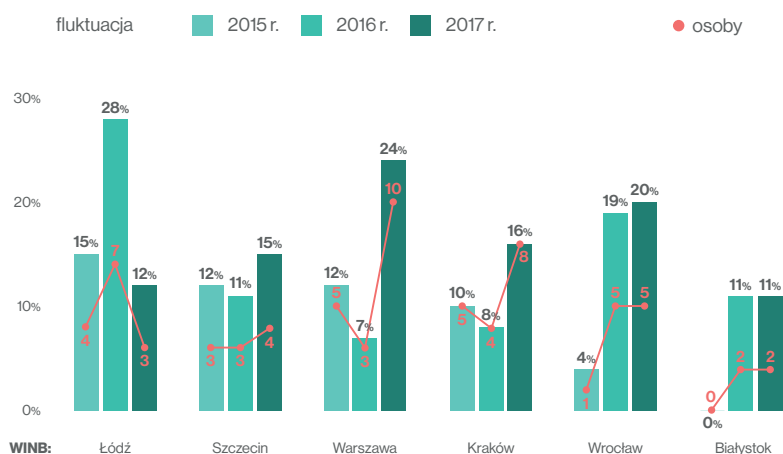
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego.

Wykres nr 2

Zmiany wielkości zatrudnienia w skontrolowanych WINB w okresie od 2015 r. do 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego.

W 15¹³ inspektoratach, z 22 skontrolowanych, Inspektorzy powiatowi i wojewódzcy wskazali na problem ze zdobyciem nowej kadry merytorycznej. Zasygnalizowali, iż zdarzały się przypadki nierozstrzygnięcia konkursów na stanowiska pracy z powodu braku ofert.

Przykłady

W PINB Łódź-Wschód, w celu zapobieżenia niekorzystnym skutkom fluktuacji zatrudnienia, zatrudniano stażystów. W okresie objętym kontrolą pracowało łącznie 14 stażystów, którym powierzono obowiązki prowadzenia sekretariatu, ewidencji wymaganych *Prawem budowlanym* oraz wykonywanie innych czynności techniczno-administracyjnych.

W PINB Warszawa, w okresie objętym kontrolą, zorganizowano staże dla sześciu osób oraz bezpłatne praktyki dla 16 studentów.

¹³ WINB: Kraków, Białystok, Łódź, Szczecin, Warszawa, Wrocław, PINB: Kraków Grodzki, Zakopane, Wieliczka, Białystok Grodzki, Grajewo, Bielsk Podlaski, Łódź Wschód, Wrocław Grodzki, Drawsko Pomorskie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W **WINB Białystok** Inspektor wojewódzki wskazał, iż niewystarczający poziom płac i brak wzrostu wynagrodzeń na przestrzeni ostatnich 10 lat powoduje znaczny spadek motywacji do pracy w strukturach nadzoru budowlanego. Jednocześnie wzrost zapotrzebowania na pracowników przez podmioty gospodarcze realizujące inwestycje budowlane spowodował spadek zainteresowania pracą w organach nadzoru budowlanego.

WINB nie zgłaszały problemów z wyposażeniem w środki rzeczowe. Z kolei, wyposażenie inspektoratów powiatowych, co prawda umożliwiało realizację bieżących zadań, niemniej jednak było ono znacznie wyeksploatowane, szczególnie samochody oraz sprzęt informatyczny. W 11 PINB¹⁴ z 16 skontrolowanych, wskazano na braki w wyposażeniu lub sytuacji lokalowej utrudniających prawidłową realizację zadań wynikających z *Prawa budowlanego*.

Niedostosowane
do potrzeb wyposażenie
PINB

Przykłady

W **PINB Kraków** dwa z trzech samochodów pochodziły z 2003 r. i według opinii Inspektor powiatowej wymagały stałych napraw.

W **PINB Wieliczka** jedyny samochód osobowy wykorzystywany do czynności służbowych pochodził z 2001 r., natomiast sprzęt informatyczny (komputery stacjonarne) wyprodukowane były w 2009 r. i 2010 r. W opinii Inspektor powiatowej praktycznie całe wyposażenie, którym dysponował inspektorat było na tyle wyeksploatowane, że wymagało kompleksowej wymiany lub też uzupełnienia.

W **PINB Białystok** meble biurowe uzyskano nieodpłatnie z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Prokuratury, gdy te instytucje zmieniały siedziby. Inspektor powiatowy wskazał również, iż sprzęt informatyczny, jak i dwa wyeksploatowane samochody (rok produkcji 2002 i 2004) uniemożliwiały sprawne działanie inspektoratu.

PINB Łódź Wschód miał sprzęt informatyczny pochodzący nawet z 2005 r. i korzystał również ze sprzętu komputerowego użyczonego przez Starostwo Powiatowe w Łodzi. Inspektor powiatowa wskazała, iż sprzęt informatyczny jest przestarzały, a jego oprogramowania nie da się aktualizować. Zdaniem Inspektora, praca na źle funkcjonującym, powolnym i niestabilnym sprzęcie informatycznym znacznie ją wydłużała i frustrowała pracowników PINB.

W **PINB Warszawa** system informatyczny nie pozwalał na elektroniczne monitorowanie stanu prowadzonych postępowań administracyjnych. Inspektor powiatowy wskazał, iż kierownictwo inspektoratu monitorowało stan zaawansowania spraw przeglądając bezpośrednio akta prowadzonych spraw.

Wynagrodzenia w skontrolowanych inspektoratach PINB i WINB odbiegały od stawek rynkowych i były wskazywane, jako jedna z głównych przyczyn odejść pracowników i problemów z uzupełnieniem zatrudnienia. Średnie wynagrodzenie zasadnicze inżyniera budownictwa, według danych GUS¹⁵, w październiku 2016 r. wynosiło 4579,85 zł (brutto) i było wyższe od wynagrodzeń w każdej z grup inspektorów zatrudnionych we wszystkich skontrolowanych inspektoratach. W PINB Warszawa zarobki inspek-

Nieodpowiedni
poziom wynagrodzeń
pracowników
merytorycznych
inspektoratów

¹⁴ Kraków Grodzki, Zakopane, Wieliczka, Białystok Grodzki, Grajewo, Łódź-Wschód, Warszawa Stołeczna, Grodzisk Mazowiecki, Wrocław Grodzki, Szczecin Grodzki, Goleniów.

¹⁵ Sprawozdanie Z-12 o strukturze wynagrodzeń według zawodów, sporządzane w cyklu dwuletnim.

torów wykonujących kontrole były najbliższe średniej, gdyż średnia ich zarobków brutto wynosiła od ok. 4000 zł do ok. 4400 zł. W tym czasie wynagrodzenie brutto inżynierów budownictwa w województwie mazowieckim było wyższe i wynosiło 5931,05 zł. Wynagrodzenia grupy najlepiej zarabiających inspektorów przeprowadzających kontrole w PINB Warszawa wynosiły ok. 74% średniego wynagrodzenia zasadniczego w województwie mazowieckim. Dla porównania według GUS, wynagrodzenie brutto w województwie małopolskim wynosiło w tym czasie 4556,65 zł, podczas gdy przeciętne wynagrodzenia inspektora w PINB Zakopane wynosiło 2961,8 zł, tj. ok. 65% średniego wynagrodzenia inżynierów budownictwa w Małopolsce.

Spośród zbadanych PINB najniżej opłacani byli inspektorzy w PINB Drawsko Pomorskie oraz Łódź Wschód. Ich średnie zarobki brutto wynosiły odpowiednio 2320,78 zł (ok. 55% średniego wynagrodzenia dla województwa) i 2453,16 zł (ok. 75% średniego wynagrodzenia dla województwa).

Wyjątkami od tej zasady były PINB Grajewo oraz PINB Wrocław, gdzie wynagrodzenia zasadnicze brutto grup najlepiej zarabiających inspektorów wynosiły odpowiednio 4347,31 zł (ok. 127% średniego wynagrodzenia dla województwa) oraz 4125,67 zł (ok. 105% średniego wynagrodzenia dla województwa).

Zarobki pracowników w skontrolowanych inspektoratach wojewódzkich przedstawiały się następująco. W WINB Kraków osoby zatrudnione na stanowisku eksperckim zarabiały brutto 2975,74 zł (ok. 65% średniego wynagrodzenia dla województwa), a w WINB Szczecin średnie wynagrodzenie wszystkich pracowników merytorycznych wynosiło 2638,25 zł (ok. 62% średniego wynagrodzenia dla województwa). Stwierdzono również przypadki, gdzie pracownik merytoryczny zatrudniony w WINB otrzymywał niższe wynagrodzenie od najlepiej uposażonych pracowników merytorycznych zatrudnionych w jednostce niższego szczebla, tj. PINB Wrocław (średnio 3771,29 zł, czyli ok. 91% kwoty brutto jaką zarabiali pracownicy merytoryczni zatrudnieni w PINB Wrocław).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tabela nr 1

Średnie wynagrodzenie zasadnicze brutto inspektorów merytorycznych zatrudnionych w powiatowych organach nadzoru budowlanego (w zł)

Lp.	Województwo	2015 rok		I półrocze 2018 roku		Dynamika% (I półrocze 2018/2015)	
		od	do	od	do	od	do
1.	małopolskie	2 400,00	3 333,53	2 488,42	3 700,00	104%	111%
2.	podlaskie	2 450,00	3 785,16	2 574,99	4 347,31	105%	115%
3.	łódzkie	2 194,47	2 962,18	2 237,49	3 384,30	102%	114%
4.	mazowieckie	3 371,50	4 145,79	2 752,70	4 512,29	82%	109%
5.	dolnośląskie	2 881,31	3 992,33	2 900,00	4 094,25	101%	103%
6.	zachodniopomorskie	3 732,89		4 079,60		109%	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego

Tabela nr 2

Średnie wynagrodzenie zasadnicze brutto inspektorów merytorycznych zatrudnionych w wojewódzkich organach nadzoru budowlanego (w zł)

Lp.	Inspektorat	2015 rok		I półrocze 2018 roku		Dynamika% (I półrocze 2018/2015)	
		od	do	od	do	od	do
1.	WINB Kraków	2 269,34	3 212,47	2 437,74	3 647,98	107%	114%
2.	WINB Białystok	2 753,00	3 541,70	3 145,50	4 015,00	114%	113%
3.	WINB Łódź	2 514,61	3 299,83	2 916,76	4 081,22	116%	124%
4.	WINB Warszawa	3 133,06	4 559,68	3 180,85	4 722,08	102%	104%
5.	WINB Wrocław	2 561,54	3 641,62	2 600,39	3 554,14	102%	98%
6.	WINB Szczecin	2 528,71		2 773,57		110%	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych uzyskanych ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego.

5.1.2. Finansowanie organów nadzoru budowlanego

Działalność PINB finansowana była głównie z budżetu państwa. W przypadku 16 skontrolowanych PINB, w dziewięciu z nich środki pochodziły tylko z budżetu państwa, natomiast w przypadku pozostałych, działalność finansowana była z dwóch źródeł, tj. z budżetu państwa oraz ze środków samorządowych.

Nieodpowiedni poziom środków na działalność organów nadzoru budowlanego

Przykłady

W **PINB Kraków Grodzki** od 2% do 3% otrzymywanych środków finansowych pochodziło z samorządu, natomiast pozostałą część stanowiły środki z budżetu państwa.

W **PINB Warszawa** środki z budżetu państwa stanowiły od 59% do 64% otrzymywanych przez inspektorat, a pozostała część pochodziła ze środków samorządowych.

W **PINB Wrocław** oraz w **PINB Szczecin** środki z budżetu państwa wynosiły od 61% do 65%.

Działalność skontrolowanych WINB w całości była finansowana z budżetu państwa. Dynamika wzrostu środków przekazywanych z budżetu państwa do skontrolowanych WINB wynosiła od 2% w WINB Warszawa do 44% w WINB Kraków (wzrost środków wynikał z realizacji zadań inwestycyjnych przez WINB Kraków, związanych ze zmianą siedziby inspektoratu)¹⁶.

W okresie objętym kontrolą, wydatki z budżetu państwa na działalność badanych PINB wzrosły łącznie o 9%. Najwyższy wzrost nastąpił w PINB Goleniów, tj. o 30%, natomiast w PINB Grajewo nastąpił nieznaczny spadek rzędu 2%. W tym samym okresie, w odniesieniu do skontrolowanych WINB, środki z budżetu państwa na działalność tych organów wzrosły o 15%. Największy wzrost dotyczył WINB Kraków, natomiast najniższy WINB Warszawa.

Pomimo wzrostu finansowania działalności organów nadzoru budowlanego, Inspektorzy wojewódzcy i powiatowi wyrazili opinie, iż środki te są zbyt niskie aby w pełni zapewnić realizację zadań wynikających z *Prawa budowlanego*.

Przykładowo, w PINB Kraków Grodzki Inspektor powiatowa wskazała, iż środki zapewnione w planie finansowym nie gwarantowały pełnej realizacji zadań ustawowych nałożonych na PINB. Prawie wszystkie środki finansowe z budżetu Inspektoratu przeznaczone były na wynagrodzenia (2015 r. – 87,2%; 2016 r. – 90,1%; 2017 r. – 88,2% oraz 90,3% na koniec I półrocza 2018 r.), natomiast pozostała część przeznaczona była na bieżącą działalność. Zaznaczyła, że zadania realizowane były zgodnie z planem, ale brak funduszy prowadził do ograniczenia zaplanowanych kontroli budów i istniejących obiektów budowlanych.

W PINB Wrocław Grodzki, Inspektor powiatowy wskazał, iż w jego ocenie zapewnione w planie finansowym środki budżetowe nie gwarantowały pełnej realizacji zadań ustawowych, szczególnie dotyczących możliwości tworzenia dodatkowych miejsc pracy w obszarze kontroli przestrzegania przepisów prawa, aby wypełnić zadania nałożone przez *Prawo budowlane*.

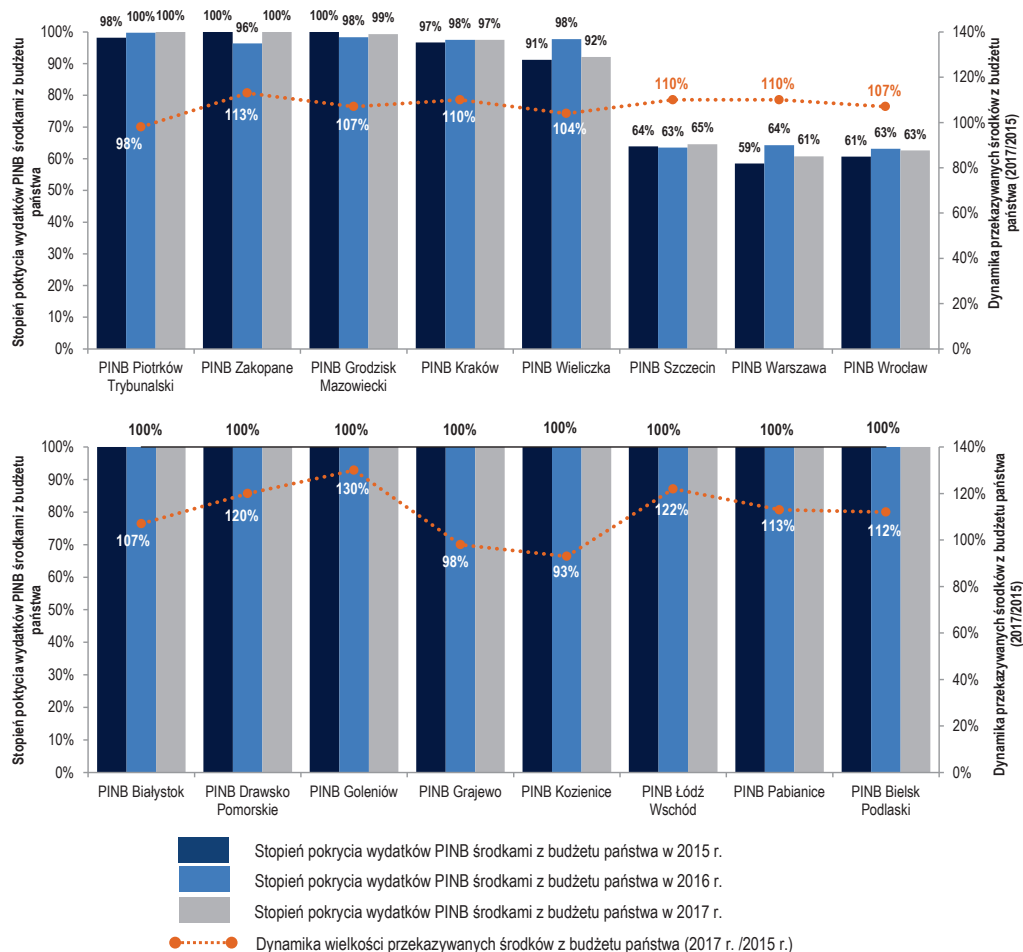
W WINB Łódź, Inspektor wojewódzki wskazał, że środki budżetowe przyznawane corocznie w planie finansowym zapewniały realizację zadań ustawowych nałożonych na inspektorat jedynie w podstawowym zakresie.

¹⁶ Dynamika wzrostu to relacja wielkości środków finansowych przekazanych z budżetu państwa do skontrolowanych WINB w 2017 r. w odniesieniu do środków przekazanych w 2015 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 3

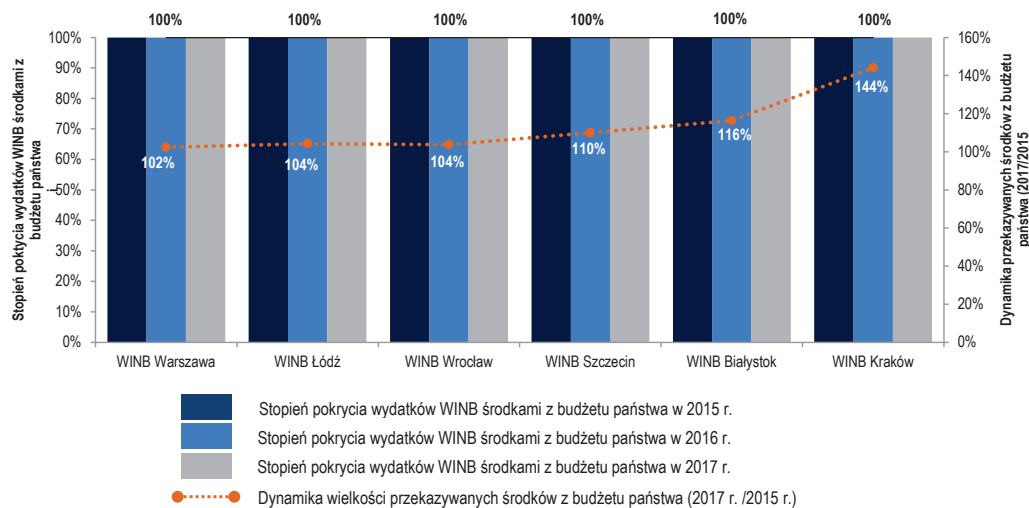
Stopień pokrycia środkami budżetu państwa wydatków skontrolowanych jednostek
szczebla powiatowego w latach 2015–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wykres nr 4

Stopień pokrycia środkami budżetu państwa wydatków skontrolowanych jednostek
szczebla wojewódzkiego w latach 2015–2017



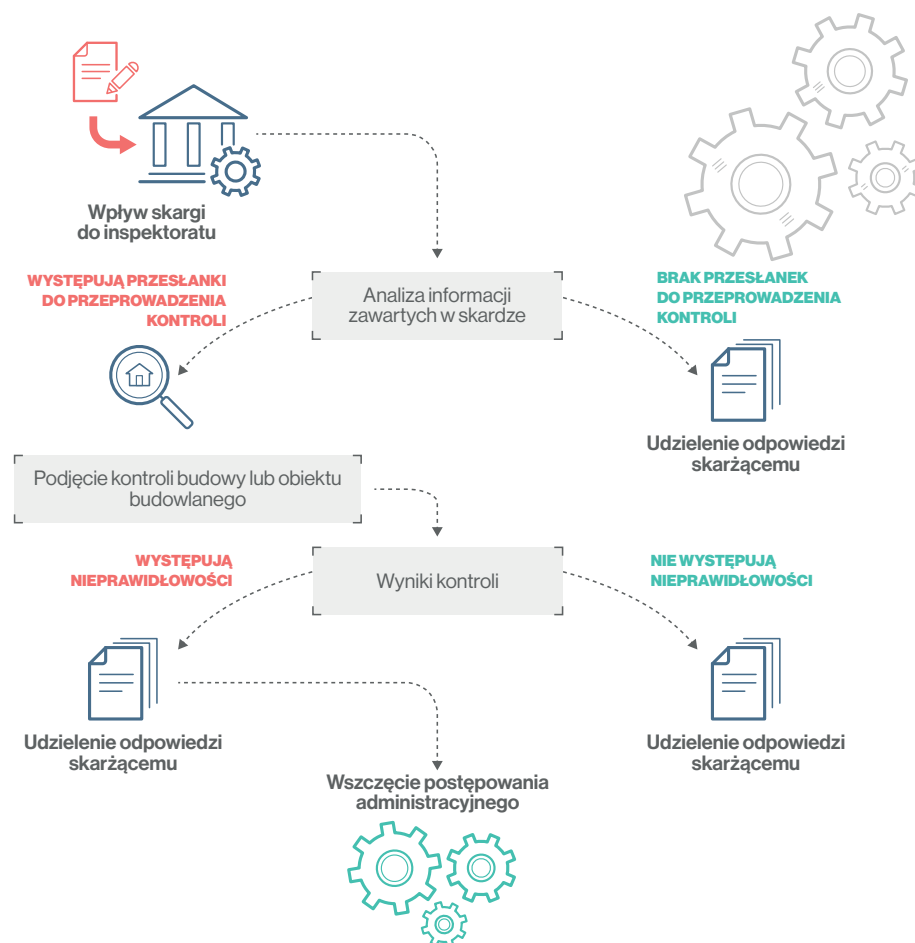
Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.2. Wszczynianie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych

W skontrolowanych inspektoratach, jednym z podstawowych źródeł informacji o nieprawidłowościach dotyczących naruszeń *Prawa budowlanego*, na podstawie których wszczynano postępowania kontrolne były skargi i wnioski otrzymywane od osób fizycznych, prawnych oraz instytucji.

Infografika nr 2

Mapa procesu postępowania skargowego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W 18 WINB i PINB (82%)¹⁷, z 22 skontrolowanych, w zbadanej próbie 818 postępowań skargowych, w 387 przypadkach (47,3%) stwierdzono naruszenie zapisów Kpa, w szczególności dotyczących:

- przewlekłości prowadzonych postępowań – załatwianie skarg po upływie 30 dni, tj. z naruszeniem art. 237 Kpa;
- zwłoki we wszczynaniu postępowań weryfikacyjnych lub kontrolnych po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach;
- braku podejmowania działań w związku ze złożonymi skargami.

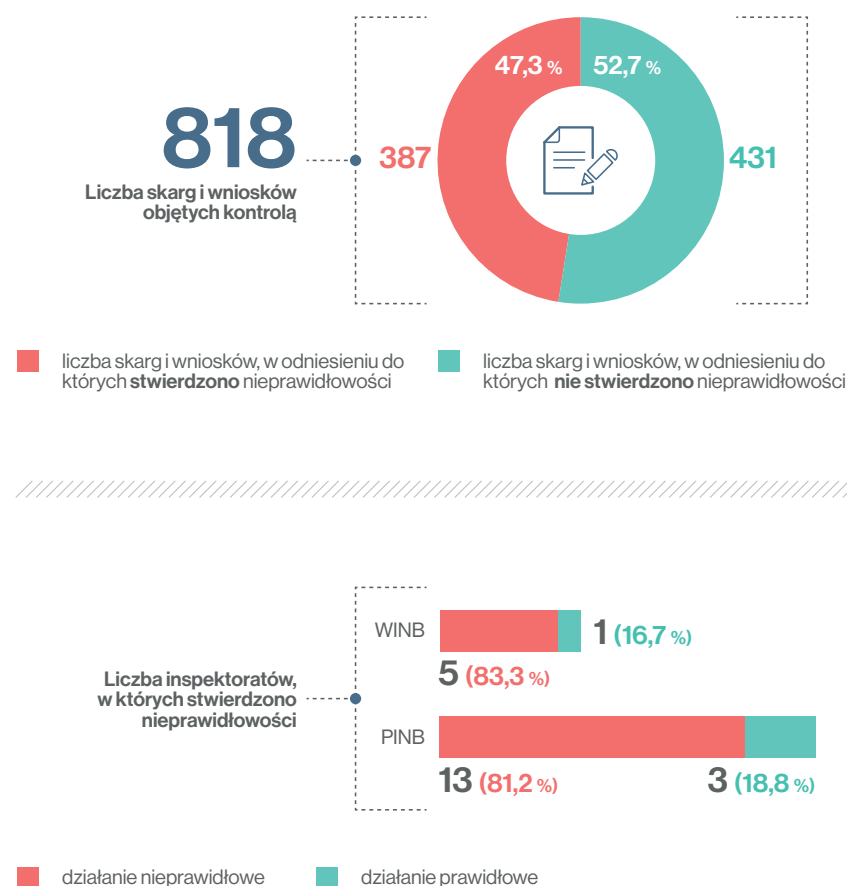
¹⁷ WINB: Kraków, Wrocław, Warszawa, Białystok, Szczecin, PINB: Białystok Grodzki, Kraków Grodzki, Wrocław Grodzki, Szczecin Grodzki, Zakopane, Bielsk Podlaski, Grajewo, Łódź Wschód, Pabianice, Grodzisk Mazowiecki, Kozienice, Drawsko Pomorskie, Goleniów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech skontrolowanych PINB oraz w jednym WINB¹⁸, liczba skarg załatwianych z naruszeniem przepisów Kpa w badanej próbie przekroczyła 80%.

Infografika nr 3

Załatwianie spraw i wniosków z naruszeniem zapisów Kpa



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Spośród 818 spraw poddanych kontroli, w przypadku 343 z nich (42%) weryfikację lub kontrolę informacji zawartych w skargach przeprowadzano dopiero po upływie 30 dni od ich wpływu do danego inspektoratu. W przypadku sześciu skontrolowanych PINB (37,5%)¹⁹, czynności te były podejmowane dopiero po upływie od 31 do nawet 534 dni (PINB Wrocław Grodzki), co dotyczyło 85 spraw (36,3%), z 234 zbadanych w tych jednostkach.

Przykład

W **PINB Drawsko Pomorskie** stwierdzono trzy przypadki, w których na podstawie skarg dotyczących zagrożenia życia lub zdrowia przeprowadzono kontrolę dopiero po 12, 21 oraz 85 dniach od dnia ich wpływu do inspektoratu. Inspektor powiatowy wskazał, iż powodem takiego stanu rzeczy była bardzo duża liczba prowadzonych spraw oraz niewystarczająca liczba etatów inspekcyjnych.

**Opóźnienia
we wszczynaniu
czynności kontrolnych
lub weryfikacyjnych**

¹⁸ WINB Wrocław, PINB Zakopane, PINB Kozienice, PINB Drawsko Pomorskie.

¹⁹ PINB Wrocław Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Zakopane, PINB Łódź Wschód, PINB Kozienice, PINB Drawsko Pomorskie.

Wydłużony czas pomiędzy powzięciem informacji o ewentualnych nieprawidłowościach a przeprowadzeniem kontroli bądź weryfikacji, miał negatywny wpływ na jakość oraz sprawność dokonywanego przez inspektoraty nadzoru nad ruchem budowlanym, jak również na niezwłoczność wszczęcia postępowań egzekucyjnych (szerszy opis w rozdziale 5.3.). Zgodnie z art. 12 Kpa, organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Niepodejmowanie działań w związku ze złożonymi skargami

W dwóch inspektoratach²⁰ wystąpiło 11 przypadków, w których nie podjęto żadnych działań w związku ze złożonymi skargami, co stanowiło naruszenie wymogów art. 237 § 1 Kpa, który stanowi, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Przykład

PINB Zakopane nie podjął żadnych działań w odniesieniu do 10 (25%) spośród objętych kontrolą 40 skarg. Osiem z nich dotyczyło tzw. samowoli budowlanych, natomiast najstarsze względem których nie podjęto żadnych działań, pochodziły z 2015 r. (dwie skargi) oraz z 2016 r. (trzy skargi). Inspektor powiatowy wyjaśnił, iż stwierdzone nieprawidłowości wynikały z przeciążenia pracowników inspektoratu oraz fluktuacji zatrudnienia, jak również z liczby wpływających skarg i wniosków, których załatwienie przewyższało możliwości kadrowe inspektoratu.

Nieinformowanie skarżących o braku możliwości załatwienia skargi w terminie

W przypadku 288 zbadanych skarg (35,2%) nie informowano skarżących o tym, iż nie zostanie ona załatwiona w terminie. Dotyczyło to szesnastu inspektoratów (72,7%)²¹, w których we wskazanych przypadkach, czas załatwienia skarg wynosił od 31 dni do ponad trzech lat. Stanowiło to naruszenie art. 237 § 4 w związku z art. 36 § 1 Kpa. W myśl tych uregulowań w przypadku niezakończonych skarg w ciągu 30 dni należy poinformować o tym skarżącego wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia. W 26 sprawach (3,2%) dwa inspektoraty (9%)²² przekazywały taką informację ze zwłoką od jednego miesiąca i 22 dni do czterech miesięcy i 22 dni.

Przykład

W **PINB Zakopane** w ogóle nie zawiadamiano skarżących o braku możliwości załatwienia sprawy w terminie, pomimo takiego obowiązku wynikającego z zapisów art. 237 §4 Kpa. Inspektor powiatowy przyznał, że nie stosował w postępowaniach skargowych praktyki zawiadamiania skarżących o niezakończonych sprawach w terminie.

²⁰ WINB Warszawa, PINB Zakopane.

²¹ WINB Wrocław, WINB Kraków, WINB Warszawa, WINB Szczecin, PINB Białystok Grodzki, PINB Kraków Grodzki, PINB Wrocław Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Zakopane, PINB Grajewo, PINB Łódź Wschód, PINB Pabianice, PINB Grodzisk Mazowiecki, PINB Koźienice, PINB Drawsko Pomorskie, PINB Goleniów.

²² PINB Wrocław Grodzki oraz PINB Koźienice.

W 43 postępowaniach skargowych (18,6%) spośród 231 rozpatrywanych przez sześć inspektoratów (27%)²³, nie poinformowano w ogóle skarżących o sposobie załatwienia skargi. Tym samym naruszono art. 237 § 3 Kpa stanowiący, iż o sposobie załatwienia skargi zawiadamia się skarżącego. Zdarzały się także przypadki udzielania takiej informacji dopiero po powtórnym piśmie skarżącego.

Nieinformowanie
skarżących o sposobie
załatwienia skargi

Przykład

W PINB Kraków Grodzki, skarga złożona przez lokatorkę mieszkania, w którym nie było przewodów wentylacji grawitacyjnej, trafiła do niniejszego inspektoratu 18 grudnia 2017 r. Inspektorat 9 stycznia 2018 r. poinformował skarżącą, że podejmie działania w niniejszej sprawie i 30 stycznia 2018 r. (tj. po upływie 43 dni) faktycznie przeprowadził kontrolę. Do czasu przeprowadzenia kontroli skarżąca wyprowadziła się jednak z tego mieszkania i nie uczestniczyła w niej. Po upływie 60 dni po tym, jak skarga trafiła do PINB, tj. 16 lutego 2018 r., do inspektoratu wpłynęło kolejne pismo z prośbą o informacje dotyczącą sposobu załatwienia skargi. Inspektorat udzielił odpowiedzi skarżącej dopiero 11 czerwca 2018 r., tj. po 115 dniach od jego wpływu i 175 dni od dnia złożenia skargi. Informacja o sposobie załatwienia skargi opierała się na ustaleniach kontroli przeprowadzonej 30 stycznia 2018 r., tj. 132 dni wcześniej. Inspektor powiatowa wyjaśniła, iż PINB zmaga się z trudnościami kadrowymi mającymi istotny wpływ na terminowość udzielania odpowiedzi skargowych. Zwróciła uwagę, że zatrudniane osoby nie mają koniecznej wiedzy i doświadczenia do szybkiego, rzetelnego i terminowego wykonywania obowiązków służbowych, a czas potrzebny na wyszkolenie pracownika wynosi około dwóch lat.

Prowadzenie ewidencji skarg i wniosków w skontrolowanych inspektoratach było niejednolite. W dziewięciu inspektoratach (40,9%), spośród 22 skontrolowanych rejestracja skarg odbywała się w sposób utrudniający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg (np. brak dat udzielania odpowiedzi skarżącym lub załatwienia sprawy). Naruszono w ten sposób art. 254 Kpa stanowiący, iż skargi i wnioski oraz związane z nimi pisma i inne dokumenty rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Dotyczyło to siedmiu (43,7%)²⁴, z 16 skontrolowanych PINB oraz dwóch (33,3%)²⁵ zbadanych WINB.

Niewłaściwy
oraz niejednolity
sposób rejestracji skarg
i wniosków

Przykład

W PINB Drawsko Pomorskie dane zawarte w rejestrach skarg i wniosków nie zawierały daty udzielenia odpowiedzi stronie skarżącej. Inspektor powiatowy wskazał, iż sytuacja ta była spowodowana brakiem wiedzy pracowników o konieczności zamieszczania takich danych w rejestrach oraz zbyt niskim poziomem zatrudnienia w Inspektoracie.

W PINB Łódź-Wschód, w latach 2015 do 2016 nie prowadzono odrębnego rejestru skarg i wniosków oraz nie przechowywano dokumentacji związanej ze skargami i wnioskami oddzielnie od spraw innych kategorii.

²³ WINB Wrocław, PINB Kraków Grodzki, PINB Zakopane, PINB Pabianice, PINB Drawsko Pomorskie, PINB Goleniów.

²⁴ PINB Łódź-Wschód, PINB Pabianice, PINB Kozienice, PINB Grodzisk Mazowiecki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Goleniów, PINB Drawsko Pomorskie.

²⁵ WINB Warszawa i Wrocław.

W **PINB Pabianice** w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków pozycje zatytułowane: „oznaczenie sposobu załatwienia skargi” oraz „data załatwienia skargi” nie były wypełniane. Skutkiem takiego prowadzenia rejestru było niezałatwienie przez ponad trzy lata jednej ze skarg.

W **WINB Wrocław**, w prowadzonej ewidencji skarg i wniosków nie uwzględniono 26 skarg i wniosków dotyczących obiektów budowlanych, dla których inspektorat był organem I instancji.

5.3. Prowadzenie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych przez organy nadzoru budowlanego

Planowanie kontroli w inspektoratach nadzoru budowlanego odbywało się w sposób niejednolity, w szczególności dotyczyło to inspektoratów powiatowych. Plany kontroli nie były tworzone na podstawie udokumentowanych analiz ryzyka, natomiast większość prowadzonych kontroli wszczynana była na podstawie otrzymanych sygnałów od osób trzecich (skargi, wnioski lub informacje od innych organów).

Nie opracowano ani nie wdrożono procedur wykrywania i zapobiegania powstawania samowoli budowlanych.

W 13 PINB oraz jednym WINB wystąpiły nieuzasadnione opóźnienia we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych lub ich niewszczywanie. Przyczynami tych sytuacji wskazanymi przez Inspektorów Wojewódzkich oraz Powiatowych były w głównej mierze braki kadrowe oraz znaczna fluktuacja kadr.

5.3.1. Planowanie i przeprowadzanie kontroli

Niejednolitość planowania kontroli

We wszystkich skontrolowanych WINB sporządzano roczne plany kontroli dotyczące wyrobów budowlanych i funkcjonowania administracji architektoniczno-budowlanej oraz PINB. W WINB Kraków i Szczecin kontrole budów, wykonania robót budowlanych oraz kontrole obowiązkowe planowano z jednomiesięcznym wyprzedzeniem, natomiast w WINB Łódź kontrole budów nie były planowane.

Analiza ryzyka sporządzana była tylko w WINB Kraków oraz w WINB Warszawa.

Plany kontroli w 16 skontrolowanych PINB sporządzano w różny sposób. Planowano liczbę kontroli ogółem, obszary kontroli bez wskazania liczby zaplanowanych kontroli, plany sporządzane były na okresy roczne, półroczne oraz z miesięcznym wyprzedzeniem. W niektórych przypadkach w ogóle nie sporządzano takich planów.

Przykłady

W **PINB Zakopane** nie sporządzano planów kontroli. Inspektor powiatowy wskazał, iż wynikało to z braku możliwości organizacyjnych, wynikających z niskiego stanu zatrudnienia w jednostce.

W **PINB Bielsk Podlaski**, w 2015 r. nie sporządzono planu kontroli, ponieważ jak wskazał Inspektor powiatowy, nie było prawnego obowiązku nakazującego taką czynność. Plany kontroli na lata 2016–2018 były sporządzane w związku z zaleceniem WINB Białystok.

W **PINB Łódź-Wschód** nie opracowano planów kontroli na 2017 r., ponieważ jak wskazała Inspektor powiatowa, wynikało to z problemów kadrowych inspektoratu (czterech na pięciu zatrudnionych pracowników odeszło z pracy w PINB).

Na ogół planowano liczbę kontroli ze wskazaniem obszarów, bez konkretnego wskazania jednostek. Niejednorodnie były również podstawy jego sporządzania, tj. część inspektoratów korzystała z prowadzonych ewidencji, poprzednich planów, otrzymanych skarg i wniosków oraz stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych kontroli nieprawidłowości. Nie prowadzono udokumentowanej analizy tych zagadnień, jak również analiz ryzyka. Niektóre z PINB uzgadniały plany kontroli z właściwym terytorialnie WINB, np. PINB Grajewo i Bielsk Podlaski, co wynikało z zaleceń WINB Białystok.

Przykładowo, Inspektor powiatowa w PINB Kraków Grodzki wskazała, iż w budżecie zadaniowym inspektoratu planowano łączną liczbę kontroli do wykonania (obejmująca zarówno kontrole w terenie, jak i w siedzibie jednostki). Inspektor wskazała, iż corocznie planowane są kontrole obiektów budowlanych wielkopowierzchniowych i ośrodków wypoczynkowych. Zwróciła także uwagę, iż PINB zdeterminowany był liczbą skarg i wniosków wpływających do inspektoratu, które wymuszały przeprowadzenie kontroli.

W PINB Wrocław plany kontroli sporządzano na okresy półroczne. Uwzględniano w nich, kontrole budów, obiektów budowlanych oraz utrzymania obiektów.

W pięciu PINB²⁶ planowe kontrole stanowiły okresowo od 1% do 8% ogółem przeprowadzonych kontroli. Najniższy odsetek kontroli planowanych wystąpił w PINB Warszawa, gdzie w całym okresie objętym kontrolą wyniósł on jedynie 1%.

W żadnym z PINB nie współdziałano z organami administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie wskazanym w art. 85 pkt 1 *Prawa budowlanego*, tj. dotyczącym uzgadniania w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenia wspólnych działań kontrolnych.

Spośród 16 skontrolowanych PINB, w dwóch przypadkach nie prowadzono ewidencji kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, kopii ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem, kopii innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*. Nieprowadzenie takich ewidencji stanowiło naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 *Prawa budowlanego*.

Nierzetelne
prowadzenie ewidencji
decyzji i postanowień
otrzymywanych z AAB

Przykład

W **PINB Łódź-Wschód** ewidencje kopii decyzji i zgłoszeń otrzymywanych z AAB zaprowadzono dopiero od stycznia 2018 r. Inspektor powiatowa wyjaśniła, iż: wprowadzanie tych danych jest czasochłonne i stanowi powielanie rejestrów prowadzonych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Dokumentację przekazaną przez AAB należy również zarchiwizować. PINB nie ma zasobów kadrowych do wykonania tych zadań. Brak tej ewidencji nie utrudniał prowadzenia postępowań, gdyż PINB korzystał z wyszuki-

²⁶ PINB: Łódź-Wschód, Piotrków Trybunalski, Szczecin, Wieliczka, Warszawa.

warki oraz każdorazowo zwracał się o sprawdzenie czy badany obiekt uzyskał pozwolenie na budowę. Inspektor powiatowa także zaznaczyła, że udostępnienie przez właściciela bazy RWDZ jako bazy do prowadzenia wykazu decyzji przekazywanych przez AAB oraz ewidencji rozpoczynanych budów, pozwoli zaoszczędzić czas pracowników na ponowne wpisywanie tych samych danych do bazy prowadzonej przez PINB.

W PINB Drawsko Pomorskie, Inspektor powiatowy wskazał, że otrzymywane od AAB kopie decyzji i zgłoszeń, pomimo ich nieewidencjonowania, były informacją o procesie budowlanym w powiecie i służyły do realizacji zadań ustawowych inspektoratu.

W trzech przypadkach (WINB Łódź, PINB Pabianice oraz PINB Goleniów) stwierdzono nierzetelne prowadzenie ewidencji kopii decyzji i pozwoleń, otrzymywanych z AAB. W WINB Łódź nie wszystkie dokumenty otrzymywane z AAB rejestrowano w ewidencji. W PINB Pabianice, w 20% zbędnych dokumentów w ewidencji ujęto tylko numer kolejny decyzji starosty o pozwoleniu na budowę, natomiast w PINB Goleniów, pomimo że była taka ewidencja, w okresie od 6 czerwca 2018 r. do 18 października 2018 r. nie dokonywano wpisów. Inspektor powiatowa wskazała, iż wynikało to z dużego obciążenia pracą.

Nierzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych

W skontrolowanych inspektoratach, w 50% z nich (osiem PINB i trzy WINB) stwierdzono²⁷, iż ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie zawierała wszystkich elementów wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w *sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych*.

Przykładowo, w PINB Wieliczka do połowy października 2017 r. ewidencja była prowadzona w formie papierowej, jako luźno wpięte do skoroszytów kartki formatu A4. Strony nie były ponumerowane i można było łatwo je usunąć lub wymienić.

Podobnie w WINB Białystok, ewidencje prowadzono w formie papierowej księgi w formacie A4, która nie miała ponumerowanych stron i nie była zabezpieczona przed ich usunięciem lub wymianą. Sprostowania błędów dokonywano poprzez przekreślenie wpisu, jednak nie zamieszczano przy nim daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany. Inspektor wojewódzki wskazał, iż od 1 kwietnia 2014 r. prowadzona była elektroniczna ewidencja obiektów rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania, która zawierała wszystkie informacje określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.

Zgodnie z zapisami tego rozporządzenia, „ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych” powinna być prowadzona w formie trwałej księgi o formacie A4. Strony księgi powinny być ponumerowane oraz zabezpieczone w sposób chroniący przed usunięciem lub wymianą. W przypadku czterech inspektoratów (WINB Warszawa, PINB Warszawa, PINB Grodzisk Mazowiecki oraz PINB Szczecin Grodzki), ewidencja ta była prowadzona wyłącznie w formie elektronicz-

²⁷ PINB: Bielsk Podlaski, Goleniów, Grodzisk Mazowiecki, Pabianice, Szczecin Grodzki, Warszawa, Wieliczka, Wrocław Grodzki oraz WINB: Białystok, Łódź, Warszawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nej, natomiast w trzech przypadkach (PINB Zakopane, PINB Pabianice oraz PINB Wrocław Grodzki) ewidencję prowadzono zarówno w wersji papierowej, jak elektronicznej.

WINB prowadziły kontrole administracji architektoniczno-budowlanej oraz położonych na ich terenie PINB w oparciu o ustawę *o kontroli w administracji rządowej*, za wyjątkiem WINB Łódź, który w okresie objętym kontrolą w ogóle nie prowadził kontroli AAB. Inspektor wojewódzki wyjaśnił, że nie miał komórki organizacyjnej do prowadzenia, kontroli organów nadzoru budowlanego i AAB z powodu ograniczonych środków finansowych i liczby etatów. WINB Łódź prowadził kontrole w PINB w trybie doraźnym, zwykłym lub uproszczonym i nie określił szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli organów nadzoru szczebla powiatowego oraz wzorów protokołów kontroli, a także sposobu ich sporządzania. WINB obejmowały zakresem kontroli zadań AAB i PINB, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowały wnioski pokontrolne, choć WINB Warszawa w kolejnych kontrolach nie sprawdzała ich wykonania²⁸. W okresie objętym kontrolą, skontrolowane WINB przeprowadziły łącznie 142 kontrole AAB i PINB.

Nie wszystkie WINB przeprowadzały kontrole AAB

Prawo budowlane nakłada na inwestorów obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie określonych obiektów. Organy nadzoru budowlanego wydają takie pozwolenia po przeprowadzeniu wcześniej obowiązkowej kontroli. Jest to szczególny rodzaj kontroli, ponieważ jest ona przeprowadzana po zakończeniu budowy, na wniosek (wezwanie) inwestora, a nie z inicjatywy własnej inspektoratów. Zgodnie z art. 59c ust. 1 *Prawa budowlanego*, organ nadzoru budowlanego ma obowiązek zawiadomić inwestora o kontroli obowiązkowej w terminie siedmiu dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. Kontrola powinna być przeprowadzona przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania lub uzupełnionego wezwania. Skontrolowane organy nadzoru budowlanego, co do zasady dochowywały tych terminów, chociaż spośród 171 spraw, w 28 przypadkach (16,4%) wystąpiły przekroczenia terminów. Takie nieprawidłowości stwierdzono w trzech WINB²⁹ (50%) oraz trzech PINB (16,7%)³⁰. We wszystkich badanych przypadkach wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie poprzedziło wykonanie takiej kontroli w terenie. Kontrole te obejmowały swoim zakresem sprawdzenie elementów wskazanych w art. 59a ust. 2 *Prawa budowlanego*, niemniej jednak wystąpiły przypadki³¹, w których w ogóle nie sprawdzano zgodności wybudowanego obiektu z projektem architektoniczno-budowlanym, dotyczącej charakterystycznych parametrów technicznych³² bądź dokonywano takiego sprawdzenia, jak zaznaczono w protokołach, „w ramach możliwej oceny wizualnej”³³.

Rzetelne kontrole obowiązkowe w większości inspektoratów

²⁸ Dotyczy próby dziewięciu kontroli przeprowadzonych przez WINB Warszawa, które zostały objęte badaniem NIK.

²⁹ WINB Wrocław, WINB Łódź, WINB Szczecin.

³⁰ PINB Kraków Grodzki, PINB Wrocław Grodzki, PINB Pabianice.

³¹ WINB Warszawa, PINB Kraków Grodzki.

³² M.in. kubatury obiektu, wysokości, długości, szerokości i powierzchni zabudowy.

³³ PINB Kraków Grodzki.

Przykłady

W **WINB Warszawa**, Inspektor wojewódzka wskazała, iż nie dysponując specjalistycznym zapleczem sprzętowym, dopuszczała dokonywanie odbioru robót w oparciu o dokumenty składane razem z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie, tj. oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym lub warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami i wynikami geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

W **PINB Kraków Grodzki**, w protokołach z kontroli obowiązkowej zamieszczano zapis, że sprawdzenia zgodności obiektu z projektem architektoniczno-budowlanym dokonywano w ramach oceny wizualnej. Inspektor powiatowa w Krakowie wskazała, że kontrolujący sprawdzali zgodność wzniesionego obiektu z dokumentacją powykonawczą, która zawiera pomiary geodezyjne. Dodała, że nie ma obowiązku wykonywania pomiarów podczas każdej obowiązkowej kontroli, natomiast w myśl *Prawa budowlanego*, dokumentacja geodezyjna dołączona do wniosku, zawierająca wyniki geodezyjnej inwentaryzacji, wskazuje na obowiązek wykonania tych pomiarów przez geodetę i kierownika budowy.

W PINB Kraków Grodzki stwierdzono, iż w trakcie takich kontroli nie sprawdzano określonych dokumentów, a jedynie opierano się na oświadczeniu przedstawiciela inwestora. PINB Kraków Grodzki, w żadnej ze zbadanych kontroli obowiązkowych nie sprawdził, czy wszystkie zastosowane wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego mają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego lub jednostkowego stosowania w budownictwie. W 36 (88%) zbadanych przypadkach ograniczono się do przyjęcia oświadczenia przedstawiciela inwestora, że takie dokumenty istnieją.

W jednym z inspektoratów wystąpiły przypadki wydawania decyzji o pozwolenie na użytkowanie obiektów³⁴, pomimo że do wniosków inwestorów o jego wydanie nie dołączono wszystkich załączników określonych w art. 57 *Prawa budowlanego*. W 32 sprawach (80%) spośród 40 zbadanych, które prowadził PINB w Goleniowie, udzielono inwestorom pozwolenia na użytkowanie, pomimo braku wymaganych dokumentów. Inspektor powiatowy nawet nie wezwał inwestorów do ich uzupełnienia. Aż w 21 z tych przypadków inwestor nie dołączył do wniosku kompletu protokołów badań i sprawdzeń dotyczących instalacji elektrycznej, gazowej lub przewodów kominowych. Inspektor powiatowy wyjaśnił, że sprawy te prowadzone były przez stażystów skierowanych z Powiatowego Urzędu Pracy, z uwagi na zbyt małą liczbę wykwalifikowanych pracowników.

Brak uregulowań
w *Prawie budowlanym*
dotyczących
innych kontroli
niż obowiązkowe

Prawo budowlane poza kontrolą obowiązkową nie reguluje w sposób szczegółowy innych rodzajów kontroli prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego. W przepisach nie zostały dokładnie opisane kontrole w trakcie trwania procesu budowlanego, w tym weryfikujące realizację przez zobowiązanych obowiązków nałożonych decyzjami.

³⁴ PINB Goleniów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W żadnym ze skontrolowanych inspektoratów nie stworzono i nie wdrożono odrębnych procedur dotyczących wykrywania i zapobiegania powstawaniu samowoli budowlanych.

Brak lub niejednolity sposób wykrywania samowoli budowlanych

Przykład

W **PINB Kraków Grodzki**, samowole budowlane wykrywane były w trakcie prowadzenia ustawowych działań i czynności przez pracowników inspektoratu.

W **PINB Wiczecka**, źródłem danych o samowolach budowlanych były informacje przekazywane przez inne podmioty oraz ustalenia w toku prowadzonych kontroli.

W **PINB Białystok Grodzki** samowole budowlane ujawniane były w wyniku kontroli prowadzonych przez pracowników inspektoratu. Inspektor powiatowy wskazał, iż podstawowym źródłem informacji o ewentualnym istnieniu samowoli budowlanej były skargi i wnioski składane przez mieszkańców Białegostoku. Wskazał również, iż jest to źródło informacji w przypadku około 90% takich spraw administracyjnych.

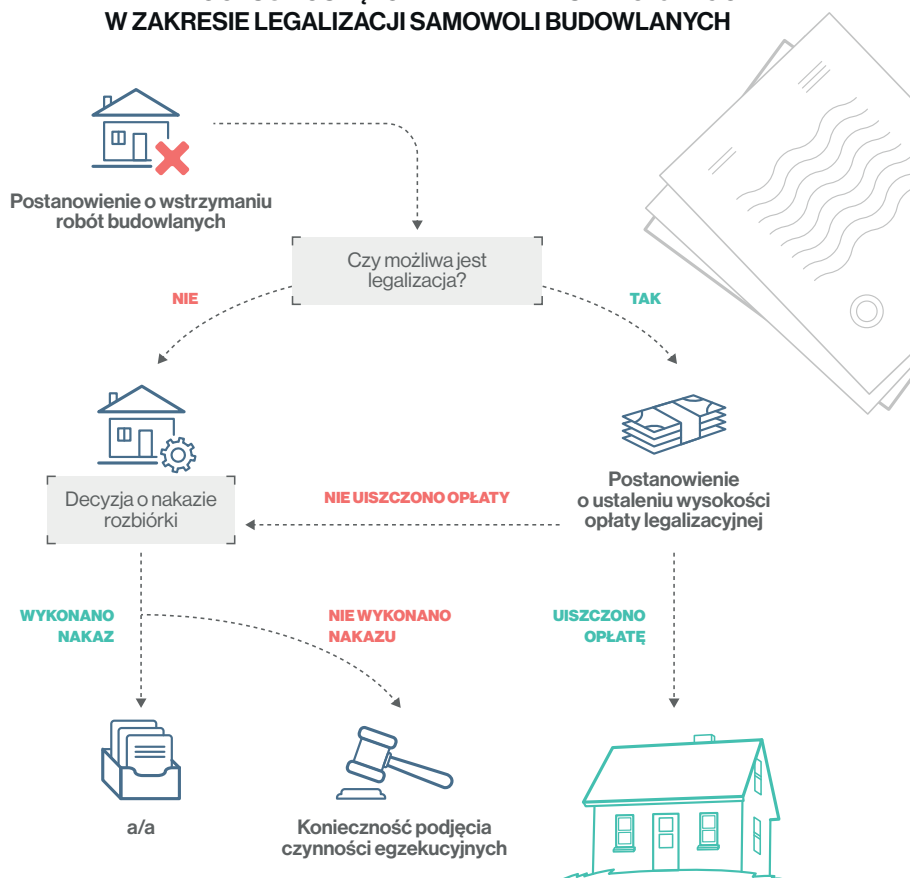
W **PINB Warszawa** nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących planowania i realizacji kontroli do wykrywania samowoli budowlanych. Inspektor powiatowy wskazał, iż samowole budowlane wykrywane są podczas kontroli przeprowadzanych na skutek wniosków osób fizycznych, innego podmiotu lub organu AAB.

W **PINB Wrocław Grodzki** samowole budowlane wykrywane były podczas prowadzonych kontroli oraz na podstawie otrzymywanych informacji i skarg. Inspektor powiatowy wskazał, iż do wykrywania samowoli budowlanych wykorzystywano zdjęcia lotnicze, ortofotomapy sporządzane w różnych okresach czasowych, jak również wykorzystywano informacje ze strony internetowej Urzędu Miasta Wrocławia.

W **WINB Warszawa**, głównym źródłem informacji pozwalającym na wykrycie samowoli budowlanych były pisma osób fizycznych, prawnych, jednostek organizacyjnych i innych podmiotów. Inspektor wojewódzka wskazała, iż systemowe podejście do tego zagadnienia będzie wymagało istnienia aktualnych i pełnych baz danych, do których inspektorat będzie miał dostęp dla porównania stanu formalnego z faktycznym. Dodała także, iż oprócz braku takich baz danych, aktualna obsada kadrowa nie pozwala na podjęcie szerszych działań w tym obszarze.

W **WINB Łódź** Inspektor wojewódzka wskazała, że brak procedur dotyczących wykrywania samowoli budowlanych wynikał z szerokiego zakresu spraw podlegających nadzorowi inspektoratu. Inspektor dodała, iż ze względu na deficyt pracowników z uprawnieniami budowlanymi, inspektoratowi z trudem udaje się realizować na przeciętnym poziomie wykrywalność samowoli budowlanych i działania te nie były priorytetem WINB.

MAPA PROCESU POSTĘPOWANIA ADMINISTRACYJNEGO W ZAKRESIE LEGALIZACJI SAMOWOLI BUDOWLANYCH



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Samowola budowlana studium przypadku

W toku kontroli NIK stwierdzono, że PINB Zakopane 5 maja 2004 r. ustalił, iż w Zakopanem, bez pozwolenia na budowę, został wybudowany sześciokondygnacyjny budynek w stanie surowym. Inspektor powiatowy, decyzją nr 005/05 z 10 stycznia 2005 r., nakazał rozbiórkę tego obiektu. Inwestor odwołał się od tej decyzji do WINB, który utrzymał w mocy decyzję pierwszej instancji. Mimo tego inwestor kontynuował budowę. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, wyrokiem z 13 stycznia 2016 r. oddalił skargę inwestora na decyzję Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wcześniejszą decyzją z 18 sierpnia 2015 r. utrzymał w mocy decyzję Inspektora powiatowego z sierpnia 2014 r., nakazującą rozbiórkę tego obiektu budowlanego. Inspektor powiatowy, dopiero 6 listopada 2018 r. skierował do inwestora upomnienie o obowiązku wykonania decyzji nakazującej rozbiórkę obiektu. Pomimo prawomocnego nakazu rozbiórki, budynek jest użytkowany oraz prowadzona jest w nim działalność gospodarcza: „wynajem pokoi gościnnych”. NIK zaznacza, iż budynek nie uzyskał również pozwolenia na użytkowanie.

Zdjęcie nr 1

Samowola budowlana



Źródło: PINB w Zakopanem.

W trakcie niniejszej kontroli, NIK, działając na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK oraz art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej³⁵, zleciła Komendantowi Powiatowej Straży Pożarnej w Zakopanem przeprowadzenie kontroli w tej nieruchomości, celem uzyskania informacji dotyczących spełnienia przez budynek wymogów ochrony przeciwpożarowej. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez Powiatową Straż Pożarną w Zakopanem ustalono szereg nieprawidłowości:

- W budynku znajdowała się jedna wydzielona pożarowo ewakuacyjna klatka schodowa, wymknięta drzwiami przeciwpożarowymi EI 30 oraz wyposażona w grawitacyjny system oddymiania - elewacyjne okno oddymiające. Nie przedstawiono dokumentacji techniczno-budowlanej dotyczącej wydzielenia i oddymiania klatki schodowej oraz dokumentacji potwierdzającej prawidłowy stan techniczny instalacji oddymiania.
- Naruszono przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia – 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁶, w następującym zakresie:
 - szerokość klatki schodowej pomiędzy I i II kondygnacją oraz szerokość wszystkich spoczników międzykondygnacyjnych były niezgodne z § 68 ust. 1 niniejszego rozporządzenia;
 - szerokość poziomych dróg ewakuacyjnych (korytarzy) była niezgodna z § 241 ust. 1 i 2 rozporządzenia;
 - w pokojach gościnnych nie było drzwi w klasie odporności przeciwpożarowej EI 30, a zgodnie z art. 245 rozporządzenia, w budynkach średniowysokich zawierających strefę pożarową ZL V należy stosować klatki schodowe obudowane i zamykane drzwiami oraz wypo-

³⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1313 ze zm.

³⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.

sażone w urządzenia zapobiegające zadymieniu lub służące do usuwania dymu;

- nie dokonano wydzielenia pomieszczenia kotłowni oraz składu opału drzwiami o odporności ogniowej kolejno EI 30 oraz EI 60, co było niezgodne z § 220 ust. 1 rozporządzenia.
- Nie było systemu sygnalizacji pożaru połączonego z monitoringiem do KP PSP w Zakopanem. Było to niezgodne z § 28 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. *w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów*³⁷.
- Nie było dokumentacji potwierdzającej prawidłowy stan techniczny instalacji: elektrycznej, odgromowej, oświetlenia ewakuacyjnego, oddymiania klatki schodowej.
- Nie przedstawiono dokumentacji techniczno-budowlanej, na podstawie której można było zweryfikować inne kwestie dotyczące ochrony przeciwpożarowej: odporność pożarową budynku, strefy i oddzielenia pożarowe i inne.

Skuteczność postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych

W okresie objętym kontrolą, skontrolowane inspektoraty wydały 921 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych³⁸, a badaniem NIK objęła 411 spraw, w których takie postanowienia zostały wydane. W 332 postanowieniach (81%) udokumentowano fotograficznie stan faktyczny, stanowiący podstawę do ich wydania. W 72 przypadkach (18%) inspektoraty sprawdzały, czy roboty budowlane zostały faktycznie wstrzymane. Kontrola taka, przeprowadzana przez organy nadzoru budowlanego jest o tyle istotna, że w przypadku prowadzenia robót budowlanych przez inwestora, zgodnie z art. 50a *Prawa budowlanego*, pomimo ich formalnego wstrzymania, nie jest możliwa późniejsza legalizacja samowoli budowlanej. Wydawane postanowienia o wstrzymaniu robót obowiązywały jednak inwestora od momentu ich doręczenia. To powoduje, iż po stwierdzeniu nieprawidłowości, która była powodem wydania postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, upływał pewien czas do dnia doręczenia inwestorowi tego postanowienia. W tym czasie inwestor formalnie wciąż mógł tę budowę prowadzić. Różnica czasu między stwierdzeniem nieprawidłowości, a doręczeniem postanowienia stwarza organom nadzoru budowlanego trudności w ustaleniu dowodów przy powtórnej kontroli sprawdzającej.

Przykład

PINB Kraków przeprowadził kontrolę 15 lipca 2015 r., a następnie 25 sierpnia 2015 r. wydał postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych związanych z przebudową jednorodzinnego budynku mieszkalnego, które zostało doręczone inwestorowi 4 września 2015 r. Następnie 6 października 2015 r. inspektorzy PINB Kraków przeprowadzili oględziny, w trakcie których stwierdzono zmianę w zaawansowaniu robót. Inwestor oświadczył, że prace te zostały wykonane do dnia otrzymania przez niego postanowienia o wstrzymaniu robót, czego PINB Kraków nie kwestionował.

³⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 109, poz. 719, ze zm.

³⁸ W łącznej liczbie wydanych postanowień nie uwzględniono postanowień wydanych przez PINB Warszawa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

167 spraw (41%), spośród wszystkich zbadanych, zakończyło się zalegalizowaniem obiektu, dobrowolną jego rozbiórką bądź wykonaniem decyzji nakazującej rozbiórkę. Opłaty legalizacyjne w każdym zbadanym przypadku naliczane były prawidłowo.

W trzech PINB³⁹ (19%) oraz w dwóch WINB⁴⁰ (33%) stwierdzono okresy beczynności w trakcie prowadzonych przez nie postępowań, które wynosiły od 46 dni do ponad 3,5 roku.

Przykład

PINB Łódź-Wschód wydał w trzech przypadkach postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych i nakazał inwestorom dostarczenie dokumentacji. Inspektor powiatowa, pomimo niespełniania przez inwestorów obowiązków, nie wydała decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych lub ich części. Od upływu terminu w każdej z tych spraw upłynęło ponad trzy i pół roku. Inspektor powiatowa wskazała, iż główną przyczyną wystąpienia nieprawidłowości była niewystarczająca obsada kadrowa, duża fluktuacja kadr oraz niewystarczająca wiedza nowozatrudnionych pracowników, dotycząca prawa administracyjnego, niezbędna do sprawnego i prawidłowego prowadzenia postępowań.

Kontrolą NIK objęto 199 postępowań prowadzonych przez 22 inspektoraty, dotyczących niewłaściwego stanu technicznego obiektów budowlanych. Nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu inspektoratach (41%)⁴¹, które dotyczyły 33 spraw (32%), spośród 104 zbadanych w tych inspektoratach. Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim okresów beczynności w ramach prowadzonych postępowań bądź zwłoki w sprawdzeniu, czy obowiązki nałożone decyzją zostały wykonane. Beczynność w tym zakresie występowała w 29 zbadanych sprawach i wynosiła od 78 do 2373 dni (6,5 roku).

Kontrola stanu
technicznego obiektów
budowlanych

Przykład

W **PINB Zakopane**, lokator budynku poinformował inspektorat 26 lutego 2009 r. o istniejących problemach technicznych obiektu, które zagrażają lokatorom budynku. PINB przeprowadził kontrolę 27 sierpnia 2015 r., tj. po upływie 2373 dni (6,5 roku). Z wyjaśnień Inspektora powiatowego wynikało, że z uwagi na braki kadrowe i duże obciążenie pracą nie było możliwe załatwianie spraw w terminie oraz sprawdzenie wykonania decyzji. Zdaniem NIK, problemy organizacyjne nie usprawiedliwiają w pełni tak długiego okresu niepodejmowania czynności kontrolnych.

W trzech WINB, spośród sześciu skontrolowanych, stwierdzono nieprawidłowości polegające na przewlekłości prowadzenia spraw związanych ze stanem wałów przeciwpowodziowych. W przypadku postępowania prowadzonego przez WINB Łódź, dotyczącego nieodpowiedniego stanu technicznego wału przeciwpowodziowego na rzece Warcie, upłynęło ponad pięć lat pomiędzy uchycieniem przez GINB 28 listopada 2012 r. rozstrzygnięcia WINB, nakazującego naprawę wałów, a wydaniem ponownej

Beczynność wobec
niewłaściwego stanu
technicznego wałów
przeciwpowodziowych

³⁹ PINB Szczecin Grodzki, PINB Zakopane, PINB Łódź-Wschód.

⁴⁰ WINB Kraków i WINB Szczecin.

⁴¹ WINB: Łódź, Warszawa oraz PINB: Kraków Grodzki, Zakopane, Wieliczka, Łódź-Wschód, Pabianice, Kozienice, Drawsko Pomorskie.

decyzji zobowiązującej zarządcę obiektu do doprowadzenia wałów do właściwego stanu technicznego (21 sierpnia 2018 r.). Inspektor wojewódzki wyjaśnił, iż zwłoka spowodowana była m.in. rotacją pracowników WINB.

WINB Warszawa otrzymał 2 grudnia 2015 r. protokoły z okresowej (rocznej) kontroli stanu technicznego urządzeń wału przeciwpowodziowego na rzece Jeziorki, w których wskazano, że stan obiektów hydrotechnicznych może stwarzać zagrożenie. Natomiast WINB podjął pierwsze działania mające na celu weryfikację tych informacji dopiero 29 września 2016 r. (tj. po upływie dziewięciu miesięcy), przesyłając pismo do autora tych protokołów o stawienie się celem złożenia wyjaśnień. W wyniku kontroli tych obiektów, przeprowadzonej 27 stycznia 2017 r. (tj. po upływie roku od daty otrzymania protokołów z kontroli okresowej), Inspektor wojewódzki zwrócił się do zarządcy obiektów o przedstawienie oceny stanu technicznego tych obiektów, a następnie w decyzji wydanej 25 maja 2017 r. nakazał zarządcy usunięcie nieprawidłowości dotyczących stanu technicznego wału przeciwpowodziowego, w terminie do 31 grudnia 2018 r. WINB nakazał wykonanie na całej długości wału zabezpieczenia przeciwpowodziowego w korpusie i podłożu, wzmocnienie korony wału poprzez ułożenie na całej długości wału siatki drogowej na podbudowie z kruszywa. Inspektor wyjaśniła, że w przypadku tej sprawy, z powodu sporego upływu czasu, nie można wskazać przyczyn opóźnienia. Inspektor wojewódzka przypuszcza, że przyczyną przewlekłości postępowania mogła być konieczność podejmowania czynności w innych sprawach, duża liczba prowadzonych równolegle spraw przez jednego pracownika, mała obsada kadrowa, liczne rotacje pracowników a w związku z tym konieczność przejmowania spraw przez innych pracowników.

WINB Szczecin przeprowadził 20 lipca 2015 r. kontrolę utrzymania i użytkowania wału przeciwpowodziowego Wyspa Pucka. Kontrolowany wał był w trakcie przebudowy, w ramach której wykonano ściankę szczelną z umocowanymi do niej słupkami żelbetowymi i oczepem z PCV oraz pozbawiono wyrwy w wale w postaci przejazdów. WINB Szczecin stwierdził, że niewłaściwie wyprofilowana skarpa odwodna, zaniżona w stosunku do projektu korona wału, zaobserwowane zjawiska osiadania wału, miejscowo niestabilna i wychylająca się w kierunku skarpy odwodnej ścianka szczelna upoważniają do stwierdzenia, że tak przebudowywany wał przeciwpowodziowy, w razie wystąpienia zagrożenia powodziowego może nie zabezpieczyć właściwie terenów przyległych i tym samym stanowi zagrożenie ludzi i mienia. W efekcie tego WINB Szczecin wydał postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych 25 kwietnia 2016 r. i nałożył na inwestora obowiązek zasypania przejazdu gospodarczego oraz uzupełnienia konstrukcji wału w miejscu przeprawy promowej. Z uwagi na wyrwy w wale i zagrożenie powodzią nadano postanowieniu rygor natychmiastowej wykonalności. WINB Szczecin sprawdził czy wykonano ten obowiązek dopiero 3 lipca 2017 r., tj. po upływie 431 dni od dnia doręczenia postanowienia i to w przypadku, jak wskazał sam WINB, zagrożenia powodzią. Kontrola wykazała, że obowiązek nie został wykonany i 4 lipca 2017 r. WINB wystosował do inwestora upomnienie, w efekcie czego 22 sierpnia 2017 r. (481 dni od dnia doręczenia postanowienia) obowiązek został

wykonany. Inspektor wojewódzki wyjaśnił, iż uznał w oparciu o zapewnienia inwestora (Zachodniopomorski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Szczecinie), że aktualny stan obu przejazdów przez wał był pod kontrolą i nie było konieczne egzekwowanie nałożonych obowiązków.

5.3.2. Podejmowanie i przeprowadzanie czynności egzekucyjnych

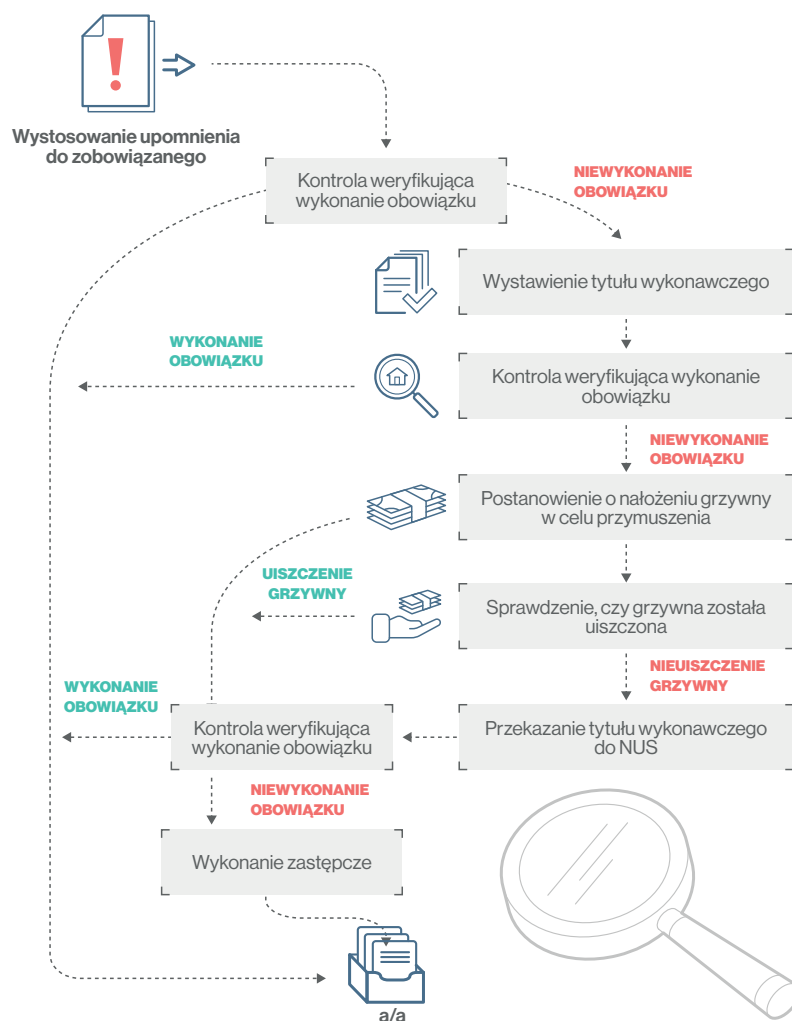
W 19 skontrolowanych inspektoratach zbadano 347 spraw⁴², w których były podejmowane lub powinny być podejmowane czynności zmierzające do wyegzekwowania nałożonych obowiązków. Skutecznie zakończono 140 spośród tych spraw (40,3%). W 13 (86,7%) skontrolowanych PINB oraz jednym WINB (25%), w zbadanej próbie stwierdzono stany nieprawidłowe w 117 przypadkach (33,7%), które dotyczyły:

- zwłoki we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych,
- zwłoki w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych,
- niewszczyniania postępowań egzekucyjnych.

Infografika nr 5

Postępowanie egzekucyjne

MAPA PROCESU DOTYCZĄCEGO POSTĘPOWANIA EGZEKUCYJNEGO



Źródło: Opracowanie własne NIK.

⁴² W analizie nie ujęto WINB Białystok, WINB Wrocław, PINB Warszawa.

Długość egzekucji administracyjnej

NIK przeprowadził analizę zagadnienia w czterech wojewódzkich⁴³ i 15 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego⁴⁴, spośród których stwierdzono nieprawidłowości w 13 PINB (86,7%)⁴⁵ oraz w jednym WINB⁴⁶. Nieprawidłowości dotyczyły:

- zwłoki we wszczynaniu oraz prowadzeniu postępowań egzekucyjnych,
- niewszczynianiu postępowań egzekucyjnych.

Zwłoka w podejmowaniu czynności zmierzających do wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych oraz występująca w trakcie prowadzonych egzekucji administracyjnych, dotyczyła łącznie 117 spraw (33,7%) i została stwierdzona w 13 PINB (86,7%)⁴⁷ oraz w jednym WINB (16,7%)⁴⁸.

W czterech PINB⁴⁹, w 30 (37,5%), spośród 80 zbadanych spraw, w ogóle nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych.

Przykład

PINB Drawsko Pomorskie nie wszczął egzekucji w żadnym z 15 przypadków, w których powinny być wszczęte. Z kolei w **PINB Szczecin** w jednej ze spraw nie podjęto żadnych działań, pomimo że od wydania decyzji upłynęły 1319 dni. Inspektor powiatowy w Drawsku Pomorskim wyjaśnił, że egzekucji nie prowadził z powodu za małej liczby etatów inspekcyjnych oraz urlopu wychowawczego pracownicy zajmującej się egzekucją, która po powrocie do pracy w 2018 r. zwolniła się. Inspektor powiatowy zwrócił uwagę, że PINB jest *skrajnie niedofinansowany* i w swojej działalności skupił się na innych aspektach.

Najdłuższe okresy bezczynności inspektoratów powstawały na etapie czynności poprzedzających wszczęcie egzekucji administracyjnej, tj. sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych na zobowiązanych decyzjami oraz wystawienie upomnień. Nieuzasadniony brak jakichkolwiek czynności na tym etapie stwierdzono w ośmiu PINB (53,3%)⁵⁰, które dotyczyły 52 (30%) spraw, spośród 176 zbadanych w tych inspektoratach. Okresy zwłoki wynosiły od 11 do 2 938 dni, z czego, najdłuższe okresy bezczynności wystąpiły w PINB w Krakowie i Kozienicach.

⁴³ WINB Łódź, WINB Kraków, WINB Warszawa, WINB Szczecin.

⁴⁴ PINB Białystok Grodzki, PINB Kraków Grodzki, PINB Wrocław Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Wieliczka, PINB Zakopane, PINB Bielsk Podlaski, PINB Grajewo, PINB Łódź-Wschód, PINB Pabianice, PINB Piotrków Trybunalski, PINB Grodzisk Mazowiecki, PINB Kozienice, PINB Drawsko Pomorskie, PINB Goleniów.

⁴⁵ W analizie nie ujęto PINB Warszawa.

⁴⁶ W analizie nie zostały ujęte WINB Białystok i Wrocław z uwagi na niewystąpienie z w badanym okresie postępowań egzekucyjnych.

⁴⁷ PINB Białystok Grodzki, PINB Kraków Grodzki, PINB Wrocław Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Wieliczka, PINB Zakopane, PINB Grajewo, PINB Łódź-Wschód, PINB Pabianice, PINB Grodzisk Mazowiecki, PINB Kozienice, PINB Drawsko Pomorskie, PINB Goleniów.

⁴⁸ Mazowiecki WINB.

⁴⁹ PINB Szczecin Grodzki, PINB Zakopane, PINB Drawsko Pomorskie, PINB Goleniów.

⁵⁰ PINB Kraków Grodzki, PINB Wrocław Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Grajewo, PINB Łódź-Wschód, PINB Pabianice, PINB Grodzisk Mazowiecki, PINB Kozienice.

Przykład

PINB Kraków 7 lipca 2009 r. wydał decyzję, od której nie wniesiono odwołania, nakazującą usunięcie do 30 sierpnia 2009 r. nieprawidłowości dotyczącej nieodpowiedniego stanu technicznego nieruchomości. Dopiero 19 stycznia 2017 r., czyli około 7,5 roku po upływie terminu wykonania decyzji, do akt sprawy dołączono adnotację urzędową, w której stwierdzono, iż należy sprawdzić wykonanie obowiązku nałożonego tą decyzją. Kontrolę przeprowadzono po kolejnych dziewięciu miesiącach od dnia sporządzenia adnotacji, tj. 15 września 2017 r., czyli po upływie ponad 8 lat (2 938 dni) od dnia, kiedy decyzja winna była być wykonana. W następstwie tej kontroli podjęto czynności zmierzające do wyegzekwowania obowiązku nałożonego decyzją, lecz do czasu zakończenia kontroli przez NIK decyzja pozostawała wciąż niewykonana. Inspektor powiatowa wyjaśniła, że powodem wystąpienia przerw w czynnościach było nadmierne obciążenie obowiązkami służbowymi pracowników. Dodała, że dotyczyło to szczególnie nowych pracowników, którzy nie mieli wystarczającej wiedzy dotyczącej procedury administracyjnej oraz doświadczenia pracy w organach administracji publicznej.

W **PINB Kozienice** jedna z decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego stała się wykonalna 11 marca 2009 r. Po upływie ponad roku od tego czasu, tj. 24 maja 2010 r. do PINB w Kozienicach trafiło pismo informujące, iż nakaz rozbiórki nie został wykonany. Przez kolejne niemal siedem lat PINB Kozienice nie podjął w tej sprawie żadnych działań. Dopiero 19 stycznia 2017 r. zawiadomiono zobowiązanego o terminie oględzin, w następstwie których podjęto czynności zmierzające do wyegzekwowania obowiązku, lecz do czasu zakończenia kontroli przez NIK decyzja pozostawała wciąż niewykonana. Okres bezczynności w PINB Kozienice wynosił w tym przypadku prawie 8 lat (2 871 dni). Inspektor powiatowa nie potrafiła wyjaśnić przyczyn takiej zwłoki.

Na długotrwałość procesów egzekucyjnych w inspektoratach wpływ miały nie tylko opóźnienia, czy bezczynności poprzedzające wszczęcie egzekucji, ale też takie opóźnienia, które powstawały w trakcie samych procesów egzekucyjnych. W ramach procesów egzekucyjnych tytuły wykonawcze przekazywano naczelnikom urzędów skarbowych, by wyegzekwować nałożone grzywny⁵¹ i przymusić do wykonania nakazanej rozbiórki. W sześciu PINB (37,5%)⁵² oraz w jednym WINB⁵³, zwłokę stwierdzono w 36 (29%) sprawach, spośród 126 badanych. W trzech z tych inspektoratów⁵⁴, przekazanie tych tytułów było spóźnione nawet o 462 dni. W trzech inspektoratach wystąpiły przypadki⁵⁵, w których w ogóle nie przekazano tych grzywien naczelnikom urzędów skarbowych.

Przykład

Nieuzasadniona bezczynność w prowadzeniu czynności egzekucyjnych miała miejsce w PINB Zakopane, gdzie w przypadku pięciu spraw ostatnie udokumentowane działania podjęte przez inspektorat miały miejsce np. 4 stycznia 2012 r. Od tego czasu PINB nie podejmował działań mających na celu skuteczne sfinalizowanie egzekucji administracyjnych. Inspektor powiatowy w Zakopanem wskazał, iż przyczyną takiego stanu rzeczy były problemy kadrowe.

⁵¹ Grzywna w celu przymuszenia wynikająca z ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).

⁵² PINB Białystok Grodzki, PINB Kraków Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Wieliczka, PINB Zakopane, PINB Kozienice.

⁵³ WINB Warszawa.

⁵⁴ PINB Kraków Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Kozienice.

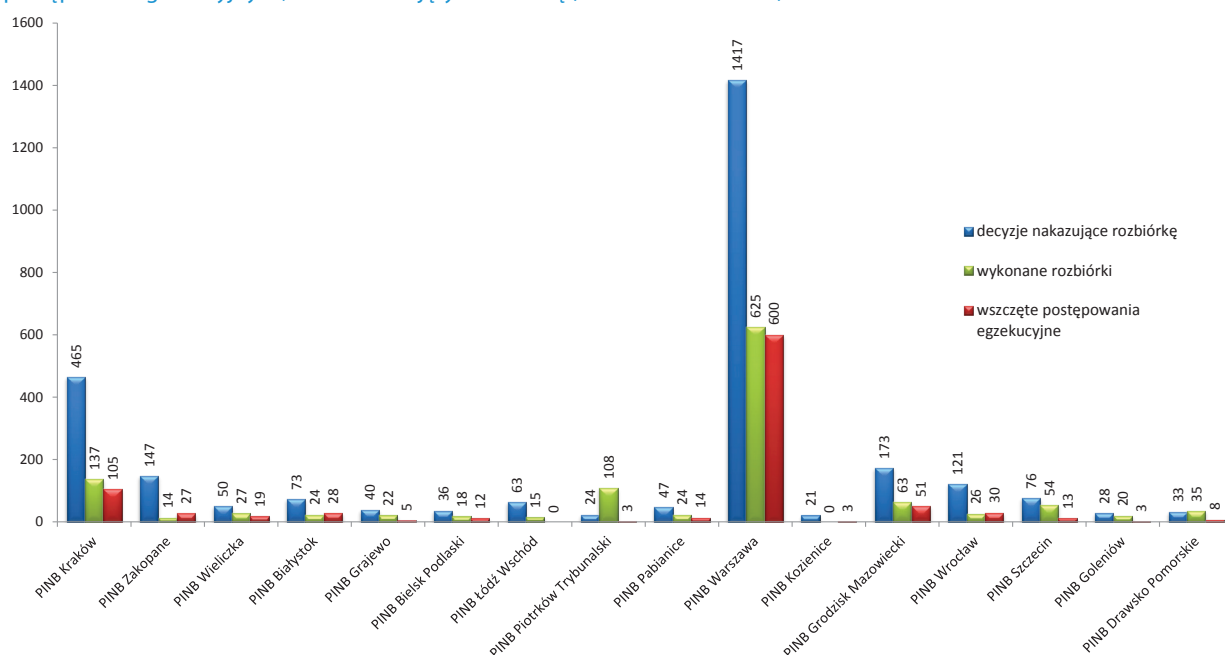
⁵⁵ PINB Białystok Grodzki, PINB Szczecin Grodzki, PINB Wieliczka.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Niepodejmowanie czynności lub zwlekanie z podejmowaniem egzekucji administracyjnej, jak również długotrwałe okresy bezczynności w trakcie jej prowadzenia, w połączeniu z niestosowaniem wykonania zastępczego, negatywnie wpływały na skuteczność wszystkich działań podejmowanych przez inspektoraty nadzoru budowlanego. Inspektoraty zakończyły skutecznie 140 spraw (40,3%) ze zbadanych 347, w których podejmowane były lub powinny być być podejmowane czynności zmierzające do wyegzekwowania nałożonych obowiązków. Opieszałość działania inspektoratów na tym etapie powoduje, że wśród uczestników ruchu budowlanego nie tworzy się poczucia obowiązku przestrzegania ustalonego porządku prawnego i konieczności wykonywania nakazów organów nadzoru budowlanego. Wręcz przeciwnie, brak zdecydowanych działań inspektoratów powoduje, że nakazy przez nie wydawane są lekceważone, co w połączeniu ze słabością procesu egzekucyjnego w inspektoratach, niejednokrotnie powoduje wieloletnie opóźnienia w wykonywaniu decyzji.

Wykres nr 5

Liczba wydanych decyzji o nakazie rozbiórki, wykonanych rozbiórek oraz wszczętych w skontrolowanych PINB postępowań egzekucyjnych, w okresie objętym kontrolą (od 2015 r. do 2018 r.)

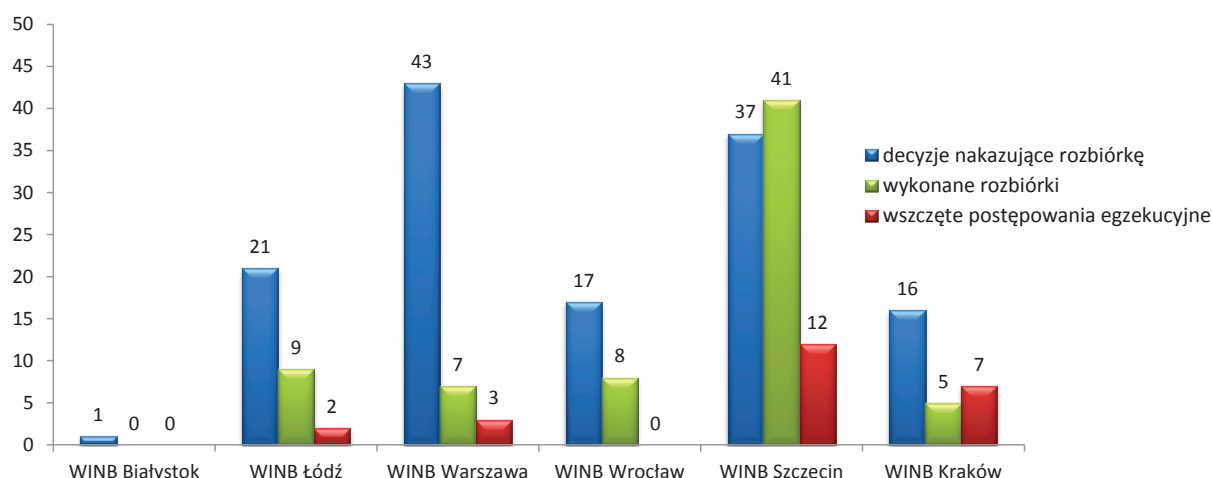


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań otrzymanych ze skontrolowanych WINB.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 6

Liczba wydanych decyzji o nakazie rozbiórki, wykonanych rozbiórek oraz wszczętych w skontrolowanych WINB postępowań egzekucyjnych, w okresie objętym kontrolą (od 2015 r. do 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań otrzymanych ze skontrolowanych WINB.

Według danych GUNB, liczba rozbiórek dokonywanych w ramach wykonania zastępczego zmniejszyła się w porównaniu do 2010 r.⁵⁶ W większości rozbiórki dokonywane były przez zobowiązanych, natomiast znikomy odsetek stanowiło wykonanie zastępcze, które w 2018 r. wyniosło 1,1% wszystkich przeprowadzonych w kraju rozbiórek. W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 do 2018 r., liczba rozbiórek w trybie wykonania zastępczego w skali kraju stanowiła 1,4% wszystkich wykonanych rozbiórek. W okresie od 2015 do 2018 r., w skontrolowanych inspektoratach, rozbiórki obiektów budowlanych w trybie wykonania zastępczego stanowiły zaledwie 3,2% wszystkich przeprowadzonych. Wykonano je w trzech inspektoratach⁵⁷, spośród 22 skontrolowanych. Łącznie w tych inspektoratach zrealizowano 35 rozbiórek w ramach wykonania zastępczego, z czego w: PINB Warszawa – 31 na 562 wszystkie dokonane rozbiórki; PINB Białystok – trzy z 21 wszystkich rozbiórek oraz PINB Pabianice jedna z 18 rozbiórek.

W opinii Inspektorów powiatowych oraz wojewódzkich wykonanie zastępcze jest skutecznym środkiem egzekwującym wykonanie obowiązku dokonania rozbiórki. Niemniej jednak inspektorzy wskazali na problem wysokich kosztów oraz brak środków finansowych w inspektoratach na przeprowadzanie takich działań. Wskazali również na problemy w wyłonieniu wykonawców rozbiórek, które wiążą się brakiem kadr, które mogą przeprowadzić postępowania przetargowe.

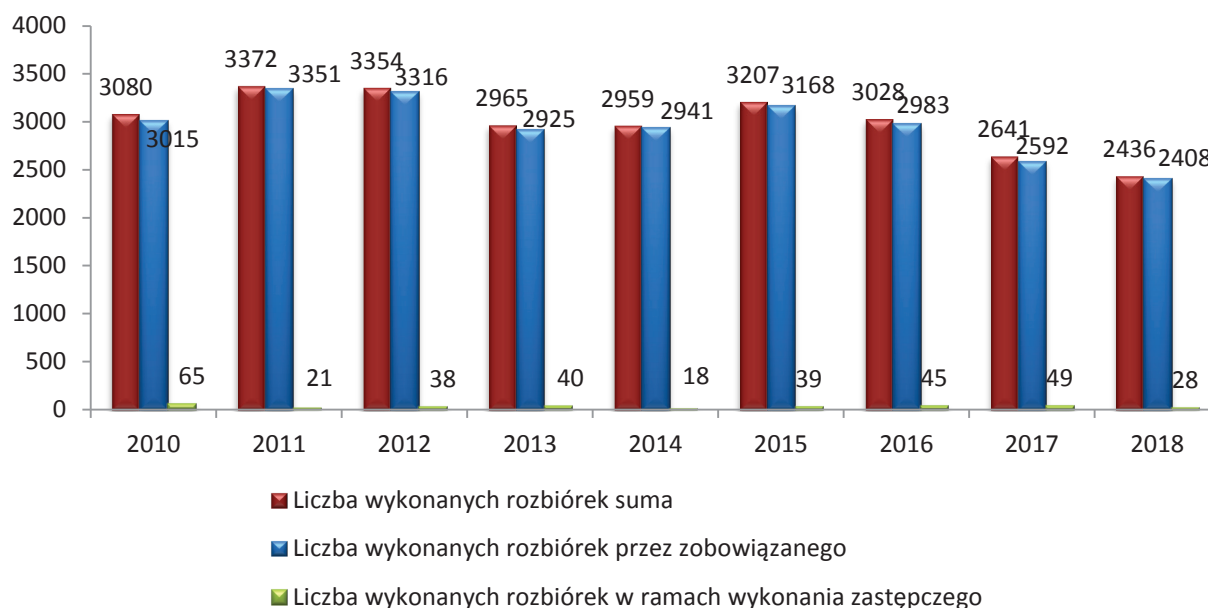
Mała liczba rozbiórek realizowanych w trybie wykonania zastępczego

⁵⁶ W kontroli K/11/007 Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli nr 1/08/003 – *Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w latach 2006–2007*, NIK zwracała uwagę na niski stopień wykorzystania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego.

⁵⁷ PINB Białystok, PINB Pabianice, PINB Warszawa.

Wykres nr 7

Liczba rozbiórek dokonanych w skali całego kraju okresie od 2010 r. do 2018 r.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych ze sprawozdań Ruch budowlany publikowanych przez GUNB na stronie www.gunb.gov.pl.

Wpływ obowiązującego stanu prawnego na długotrwałość procesu administracyjno-egzekucyjnego

Skontrolowano łącznie 411 spraw, w których wydawano postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, 199 spraw dotyczących nieodpowiedniego stanu technicznego obiektów oraz 347 spraw dotyczących egzekucji administracyjnej. Niezależnie od zawinionych przez inspektoraty opóźnień w prowadzeniu tych spraw, na długotrwałość całego procesu wpływała możliwość wnoszenia przez strony zażaleń, odwołań, skarg i zarzutów na rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego⁵⁸. *Prawo budowlane*, w połączeniu z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje szerszą ochronę stron postępowania niż sama dwuinstancyjność. Już na etapie wydawania przez organy administracji nadzoru budowlanego postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych, w przypadku wznoszenia samowoli budowlanej, nowelizacją *Prawa budowlanego*, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., przyznano inwestorom możliwość wniesienia zażalenia na takie postanowienie. Takie uregulowanie gwarantuje pełniejszą ochronę ich praw, jednocześnie przedłużając proces administracyjny, a w przypadku nieprawidłowości dłuższy jest okres, w którym naruszane jest *Prawo budowlane*. Kolejnym etapem prowadzonych postępowań dotyczących samowoli budowlanych jest wydanie decyzji, od której zgodnie z zasadą dwuinstancyjności przysługuje odwołanie. Zgodnie z uregulowaniami Kpa, odwołanie powinno być rozpatrzone w ciągu 30 dni, jednak z uwagi na stopień skomplikowania spraw jest ono przedłużane i trwa niejednokrotnie wiele miesięcy. W przypadku, gdy organy odwoławcze były zmuszone wydawać rozstrzygnięcia uchylające zaskarżone decyzje i przekazujące je do ponownego rozpatrzenia, cały proces wydłużał się nawet o kilka lat.

⁵⁸ Dwuinstancyjność postępowań administracyjnych ma na celu ochronę stron postępowania w sytuacji, w których mogły zostać naruszone ich prawa i wolności. Zasada dwuinstancyjności wynika z art. 78 Konstytucji, art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 15 Kpa.

Przykład

Skrajnym przypadkiem długotrwałości procesu administracyjno-egzekucyjnego jest przykład nieruchomości położonej przy ul. Centralnej w Krakowie. Istotne odstępstwa od pozwolenia na budowę stwierdzone zostały w 1998 r. Łącznie postępowanie w sprawie tej samowoli budowlanej trwa aż ok. 20 lat.

PINB Kraków nakazał rozbiórkę rozbudowanej części obiektu na podstawie decyzji wydanej 4 czerwca 2013 r., która została uchylona przez WINB Kraków 22 listopada 2013 r. i przekazana do ponownego rozpatrzenia. PINB zebrał dodatkowy materiał dowodowy i 25 stycznia 2017 r. wydał ponownie decyzję nakazującą rozbiórkę rozbudowanej części. Wydana przez PINB decyzja została zaskarżona 8 marca 2017 r. i ponownie uchylona w postępowaniu odwoławczym 21 czerwca 2018 r., gdyż jak stwierdził WINB, została wydana „przedwcześnie oraz w oparciu o błędną podstawę prawną, jak również należy przeprowadzić procedurę legalizacyjną całości budynku, jako jednego obiektu budowlanego”.

Zdjęcie nr 2

Samowola budowlana ul. Centralna w Krakowie



Źródło: PINB Grodzki w Krakowie.

Decyzje ostateczne podlegały kontroli sądowo-administracyjnej na zasadach ogólnych, co było kolejnym etapem całego procesu. W ramach postępowań egzekucyjnych organy nadzoru budowlanego były jednocześnie wierzycielami i egzekutorami. Zgodnie z ustawą o *postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁵⁹, zobowiązany mógł złożyć zarzuty do tytułów wykonawczych stanowiących podstawę egzekucji, a następnie zażalenie na postanowienie zawierające rozstrzygnięcie. Zobowiązanemu przysługiwało, także prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów. To wszystko dopiero na etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego. W toku egzekucji, w przypadku gdy organ nadzoru budowlanego nakłada na zobowiązanego grzywnę w celu przymuszenia, przysługuje zobowiązanemu prawo do zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny. Taki sam tryb przysługuje zobowiązanemu w przypadku wydania postanowienia dotyczącego wykonania zastępczego.

⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm., dalej ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie, czy organy nadzoru budowlanego prawidłowo realizują zadania kontrolne i skutecznie prowadzą postępowania egzekucyjne.
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe: 1. Czy organizacja i zasoby inspektoratu zapewniały wykonywanie zadań kontrolnych i egzekucyjnych? 2. Czy postępowania kontrolne i egzekucyjne wszczynano niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach? 3. Czy postępowania prowadzone były prawidłowo, rzetelnie i skutecznie?
Zakres podmiotowy	Kontrolę przeprowadzono w sześciu województwach, tj.: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim i zachodniopomorskim. Kontrolą objęto 22 jednostki (16 PINB oraz sześć WINB). Delegatury NIK w Białymstoku, Krakowie, Łodzi, Szczecinie i Warszawie przeprowadziły po cztery kontrole jednostkowe, natomiast Delegatura we Wrocławiu przeprowadziła dwie kontrole jednostkowe. We wszystkich Delegaturach przeprowadzono kontrole w WINB, natomiast w pięciu z nich skontrolowano po trzy PINB, przy czym Delegatura we Wrocławiu skontrolowała jeden PINB. Podmioty do kontroli dobrano celowo. Wytypowano województwa, w których występuje zabudowa zabytkowa, problemy z samowolami budowlanymi oraz na terenie których zachodzą intensywne procesy budowlane, uwzględniając przy tym skargi i doniesienia medialne dotyczące naruszeń <i>Prawa budowlanego</i> i działalności organów nadzoru budowlanego. Przy wyborze podmiotów kierowano się zasadą, iż w mieście gdzie mieściła się siedziba kontrolowanego inspektoratu wojewódzkiego powinien być objęty kontrolą jeden inspektorat powiatowy, jak również na terenie działania właściwego WINB należało objąć kontrolą dodatkowo dwa inspektoraty powiatowe z uwzględnieniem powyżej opisanych kryteriów.
Kryteria kontroli	Kontrolę prowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. <i>o Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁶⁰ . Działalność kontrolowanych jednostek oceniano według kryteriów określonych w art. 5 ust. 1 ustawy <i>o NIK</i> , tj. legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f ustawy <i>o NIK</i>, zasięgnięto informacji od: – Dyrektora Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy, – Komendanta Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Zakopanem, – Dyrektora Powiatowej Stacji Sanitarно-Epidemiologicznej w Zakopanem.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK oraz wykorzystanie baz danych	Na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy <i>o NIK</i> zlecono Komendantowi Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Zakopanem przeprowadzenie kontroli obiekcie budowlanym na terenie Zakopanego.

⁶⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa *o NIK*.

Dla celów kontroli wykorzystano również dane statystyczne udostępniane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zawarte w sprawozdaniach z ruchu budowlanego.

Wyniki kontroli przedstawiono w 22 wystąpieniach pokontrolnych, z czego w 21 z nich sformułowano ogółem 86 wniosków pokontrolnych.

Stan realizacji wniosków
pokontrolnych

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika⁶¹, że zrealizowano 41 wniosków (47,7%) oraz podjęto działania w celu realizacji 21 wniosków (24,4%). Do dnia weryfikacji nie podjęto czynności w celu realizacji 24 wniosków (27,9%).

Do Inspektorów wojewódzkich wnioskowano m.in. o:

- Podjęcie działań w celu poprawy terminowości załatwiania skarg i wniosków oraz niedopuszczania do nieuzasadnionych przerw w trakcie prowadzonych postępowań;
- Dokonywanie rozpoznania obszarów ryzyka, stanowiącego podstawę planowania postępowań kontrolnych;
- Rzetelne prowadzenie ewidencji skarg i wniosków;
- Monitorowanie oraz egzekwowanie wykonania obowiązków i zaleceń nakładanych w wyniku prowadzonych postępowań i kontroli.

Do Inspektorów powiatowych wnioskowano w szczególności o:

- Podjęcie działań pozwalających na terminowe oraz rzetelne rozpatrywanie skarg i wniosków wpływających do inspektoratów;
- Opracowanie i wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych pozwalających na monitorowanie wykonania wydawanych postanowień i decyzji administracyjnych, tak aby wyeliminować przypadki powstawania zwłoki w podejmowaniu czynności mających na celu wyegzekwowanie wykonania obowiązków nimi nałożonych;
- Niezwłoczne egzekwowanie obowiązku uiszczenia grzywny w celu przymuszenia, gdy staje się ona wymagalna;
- Wyeliminowanie przypadków zwłoki w postępowaniach egzekucyjnych oraz postępowaniach administracyjnych, których przedmiotem są kierowane do inspektoratów zawiadomienia o nieprawidłowościach,
- Rzetelne i terminowe prowadzenie postępowań egzekucyjnych;
- Weryfikowanie realizacji nakazów rozbiórki;
- Wykorzystywanie środków egzekucyjnych w przypadku uchylania się zobowiązanych od wykonania ciężących na nich obowiązków, w szczególności dotyczących nakazów rozbiórek obiektów budowlanych.

Czynności kontrolne prowadzone były od 18 września do 31 grudnia 2018 r. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Najwyższa Izba Kontroli prowadziła już kontrole ukierunkowane na ocenę prawidłowości funkcjonowania organów nadzoru budowlanego:

Pozostałe informacje

- K/11/007 Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w latach 2006–2007;

⁶¹ Dane według stanu na 23 maja 2019 r.

ZAŁĄCZNIKI

Informacja o zgłoszonych zastrzeżeniach do wystąpień pokontrolnych

- P/12/079 *Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego;*
- P/15/107 *Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.*

Spośród 22 wystąpień pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych w odniesieniu do pięciu z nich zostało wniesionych jedenaście zastrzeżeń:

- PINB Pabianice (jedno zastrzeżenie) – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej, uchwałą z 11 marca 2019 r. (KPK.KPO.443.050.2019), uwzględnił w całości zastrzeżenia dotyczące wniosku pokontrolnego nr 6 *Przy stosowaniu środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego – doręczanie zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego i postanowienia, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie wykonany na jego koszt i niebezpieczeństwo, po uprzednim wystawieniu zobowiązanemu upomnienia.*
- PINB Wieliczka (trzy zastrzeżenia) – zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zostały wniesione przez osobę nieuprawnioną w związku, z czym na podstawie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK, Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie postanowiła o odmowie przyjęcia zastrzeżeń (LKR 410.022.01.2018 z dnia 1 lutego 2019 r.).
- PINB Warszawa (jedno zastrzeżenie) – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej, uchwałą z 20 lutego 2019 r. (KPK-KPO.443.031.2019) uwzględnił w całości zastrzeżenia dotyczące wszczynania i prowadzenia przez PINB działań egzekucyjnych.
- WINB Warszawa (cztery zastrzeżenia) – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej, uchwałą z 22 marca 2019 r. (KPK.KPO.443.034.2019) uwzględnił jedno z czterech zastrzeżeń zgłoszonych przez Inspektora Wojewódzkiego, które dotyczyło ustalenia, że w latach 2015 do I półroczu 2018 r. wpływające do WINB skargi na działanie AAB oraz Inspektorów Powiatowych rejestrowane były w osobnym zbiorze prowadzonym w programie MS Excel.
- WINB Wrocław (dwa zastrzeżenia) – Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej, uchwałą z 13 lutego 2019 r. (KPK-KOP.443.011.2019) uwzględnił częściowo jedno z dwóch zastrzeżeń dotyczące nieprawidłowości polegającej na nieuwzględnieniu w prowadzonej przez Inspektora Wojewódzkiego ewidencji skarg i wniosków 30 skarg i wniosków.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej (stan na 31 grudnia 2018 r.)
1.	Delegatura NIK w Krakowie	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	Andrzej Macałka
2.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Krakowie	Małgorzata Boryczko
3.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wieliczce	Joanna Zymon
4.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zakopanem	Jan Kęsek
5.	Delegatura NIK w Białymstoku	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	Kazimierz Witold Roszkowski
6.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Białymstoku	Tadeusz Kołota
7.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim	Marek Żaworonek
8.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grajewie	Zbigniew Arasimowicz
9.	Delegatura NIK w Łodzi	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi	Ilona Podwysocka
10.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Łódź Wschód) w Łodzi	Małgorzata Pachol-Kuląg
11.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach	Janusz Dąbek
12.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Piotrkowie Trybunalskim	Waldemar Gumienny
13.	Delegatura NIK w Warszawie	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie	Marzena Dębowska
14.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta st. Warszawy	Andrzej Kłosowski
15.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim	Jarosław Roszczypała
16.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Koźniewicach	Anna Lenarczyk

ZAŁĄCZNIKI

17.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu	Piotr Wiss
18.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) we Wrocławiu	Przemysław Samocki
19.	Delegatura NIK w Szczecinie	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie	Ryszard Kabat
20.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Szczecinie	Andrzej Loch
21.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Drawsku Pomorskim	Robert Kiryszewski
22.		Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Goleniowie	Hanna Krugły

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Przyczyną dokonania ocen w formie opisowej było wystąpienie zjawisk niekorzystnych w działalności skontrolowanych jednostek, na które zarządzający nie mieli bezpośredniego wpływu, tj. przede wszystkim znaczna fluktuacja zatrudnienia, niedobory kadrowe oraz wyposażenie w narzędzia pracy.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Sporządzanie planów kontroli oraz analiz ryzyka.	Niedotrzymywanie terminów określonych w Kpa, w odniesieniu do części załatwianych spraw oraz przypadki beczynności skutkującej znaczną przewlekłością postępowań. Sposób rejestracji skarg i wniosków w systemie Elektronicznego Zarządzania Dokumentami nie zapewniał pełnego, bieżącego dostępu do faktycznych terminów załatwienia poszczególnych skarg i wniosków.
2.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Krakowie	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Prowadzenie kontroli obowiązkowych.	W 48,8% zbadanych postępowań egzekucyjnych, czynności polegające na sprawdzeniu wykonania decyzji lub czynności mające na celu wyegzekwowanie obowiązków nałożonych decyzją, były podejmowane po upływie od 78 do 2 938 dni, tj. nawet ponad ośmiu lat. W 60% skontrolowanych spraw, czas ich rozpatrzenia wyniósł od 35 do 391 dni, w 42,2% nie poinformowano skarżących o braku możliwości ich załatwienia w terminie do jednego miesiąca, natomiast w 17,8% skarżący w ogóle nie zostali poinformowani.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
3.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wieliczce	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Prowadzenie kontroli przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie. Załatwianie skarg.	W sprawach zaległych z 2015 r. nie podejmowano działań w celu zastosowania środka egzekucyjnego oraz nie skierowano do urzędu skarbowego tytułu wykonawczego w celu wyegzekwowania od zobowiązanego grzywny w celu przymuszenia. W prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych naruszano przepisy Kpa i upea ⁶² , co było przyczyną uchylania wydawanych przez PINB decyzji, postanowień oraz zwrotów, przez naczelników urzędów skarbowych, wystawionych tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji należności o charakterze pieniężnym. Przedmiotowe sytuacje miały negatywny wpływ na szybkość i skuteczność postępowań egzekucyjnych.
4.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Zakopanem	Opisowa	Przeprowadzanie przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie kontroli oraz egzekwowanie i weryfikowanie dokumentacji od inwestorów.	Postępowania kontrolne były prowadzone nieprawidłowo, a postępowania egzekucyjne w sposób przewlekły i nieskuteczny. Nieterminowe załatwienie skarg.
5.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku	Opisowa	Terminowe załatwianie skarg. Przeprowadzanie przed wydaniem pozwolenia na budowę kontroli oraz egzekwowanie i weryfikowanie dokumentacji od inwestorów.	Naruszanie zapisów Kpa w zakresie załatwiania skarg. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
6.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Białymstoku	Opisowa	Terminowe załatwianie skarg. Przeprowadzanie przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie kontroli oraz egzekwowanie i weryfikowanie dokumentacji od inwestorów.	Naruszanie zapisów Kpa w zakresie załatwiania skarg. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Przewlekłość w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych.
7.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim	Opisowa	Terminowe załatwianie skarg. Realizacja zadań kontrolnych.	Naruszanie zapisów Kpa w zakresie załatwiania skarg. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nierzetelne weryfikowanie dokumentacji składanej przez inwestorów zgłaszających rozpoczęcie robót budowlanych, a także występujących o wydanie pozwolenia na użytkowanie
8.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grajewie	Opisowa	Organizacja przyjmowania i ewidencjonowania skarg, przeprowadzanie kontroli zasadności skarg.	Niepodejmowanie działań po skierowaniu upomnień dotyczących realizacji decyzji o nakazie rozbiórki, opóźnienia w załatwieniu skarg bez informowania o tym skarżących.

⁶² Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.)

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
9.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Prawdłowo reagowano na doniesienia o nieprawidłowościach zawartych w skargach. Prawdłowo prowadzono postępowania egzekucyjne.	Brak wystarczających działań kontrolnych w sferze funkcjonowania AAB. Niepodejmowanie działań pod kątem weryfikacji przesłanek do wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę.
10.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Łódź-Wschód) w Łodzi	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Pozwolenia na użytkowanie wydawane były po uprzednim terminowym przeprowadzeniu kontroli w terenie.	Nieprowadzenie wymaganych Prawem budowlanym ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń otrzymywanych od AAB. W zakresie otrzymywanych skarg występowała zwłoka w podejmowaniu czynności kontrolnych, wydawaniu ostatecznych rozstrzygnięć oraz zawiadamianiu stron załatwianiu sprawy. Nieprowadzenie kontroli wykonania nałożonych obowiązków w decyzjach nakazujących rozbiórkę. Opieszałość w prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych.
11.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pabianicach	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Po uzyskaniu informacji o złym stanie technicznym budynków niezwłocznie podejmowano czynności kontrolne.	Nierzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Naruszenia Kpa w zakresie załatwiania skarg oraz ich ewidencjonowania. Przewlekłe załatwianie skarg. Opóźnienia we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych.
12.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Piotrkowie Trybunalskim	Opisowa	Prawdłowo załatwiano skargi i realizowano zadania kontrolne.	Brak obsadzenie stanowiska ds. orzeczniczo-prawnych i korzystanie z obsługi prawnej UM Piotrkowa Trybunalskiego.
13.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie	Opisowa	Przeprowadzanie przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie kontroli oraz egzekwowanie i weryfikowanie dokumentacji od inwestorów.	Nieegzekwowanie i niesprawdzanie wydanych nakazów dotyczących usunięcia nieprawidłowości. Nieterminowe rozpatrywanie skarg oraz niewłaściwe ich rejestrowanie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
14.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta st. Warszawy	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Podejmowanie czynności kontrolnych bezzwłocznie.	–
15.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim	Opisowa	Prawidłowe i terminowe przeprowadzanie kontroli obowiązkowych. Postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych wydawane zgodnie z Prawem budowlanym.	Nieterminowe załatwianie skarg oraz niezgodny z Kpa sposób ich ewidencjonowania. Nieprawidłowe prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Długotrwałe okresy podejmowania działań w postępowaniach egzekucyjnych, co skutkowało wydłużeniem terminu likwidacji nieprawidłowości.
16.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kozienicach	Opisowa	Regulamin oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym. Podejmowanie bez zwłoki czynności kontrolnych po uzyskaniu informacji o naruszeniu Prawa budowlanego.	Zwłoka przy wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych. Rejestrowanie i przechowywanie dokumentacji związane ze skargami i wnioskami w sposób niezapewniający łatwości kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Załatwianie skarg z naruszeniem Kpa.
17.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu	Opisowa	Prawidłowo planowano i realizowano postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie, utrzymania obiektów budowlanych, wyrobów budowlanych, PINB oraz AAB.	Naruszenia zapisów Kpa w zakresie rozpatrywania skarg oraz kwalifikacji pism informujących o naruszeniach Prawa budowlanego.
18.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) we Wrocławiu	Opisowa	Prawidłowo planowano i realizowano postępowania kontrolne dotyczące obiektów budowlanych w budowie oraz utrzymania obiektów budowlanych.	Nieterminowe załatwianie skarg. Przewlekłości w postępowaniach egzekucyjnych.
19.	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie	Opisowa	Prawidłowo rejestrowano i terminowo załatwiano skargi i wnioski. Bezzwłocznie wszczynano kontrole po uzyskaniu informacji (skarg) o naruszeniach Prawa budowlanego.	Zwłoka w dochodzeniu od inwestora wykonania nakazanych obowiązków i przeprowadzenia kontroli sprawdzającej pomimo rygoru natychmiastowej wykonalności (zagrożenie ludzi i mienia).

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
20.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (Grodzki) w Szczecinie	Opisowa	Regulamin organizacyjny oraz struktura zatrudnienia uwzględniały zadania określone w Prawie budowlanym.	Opieszałość we wszczynaniu kontroli po uzyskaniu informacji o naruszeniu Prawa budowlanego. Sposób rejestracji skarg i wniosków nie zapewniał łatwości kontroli i przebiegu terminów załatwiania poszczególnych spraw. Nie prowadzono ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Bezczynność organu w postępowaniach egzekucyjnych oraz sprawach nakazów rozbiórki.
21.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Drawsku Pomorskim	Opisowa	–	Naruszenia zapisów Kpa w zakresie terminowego załatwiania skarg. Sposób rejestracji skarg i wniosków nie zapewniał łatwości kontroli i przebiegu terminów załatwiania poszczególnych spraw. Nie podejmowano żadnych czynności mających na celu weryfikowania realizacji nakazów rozbiórki. Niewszczywanie egzekucji w odniesieniu do niewykonanych przez zobowiązanych decyzji. Nie egzekwowanie obowiązku przesyłania protokołów z kontroli obiektów budowlanych w celu potwierdzenia usunięcia uszkodzeń i uzupełnienia braków mogących powodować zagrożenie życia i zdrowia.
22.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Goleniowie	Opisowa	–	Naruszenia zapisów Kpa w zakresie terminowego oraz prawidłowego załatwiania skarg. Wydawanie pozwoleń na użytkowanie na podstawie niekompletnej dokumentacji. Nieprawidłowe postępowanie w zakresie wydawanych postanowień dotyczących samowoli budowlanych. Niewszczywanie egzekucji administracyjnej pomimo niewykonania rozbiórki przez zobowiązanych w wyznaczonym terminie.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*, w rozdziale 8 pt. Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, zawiera przepisy określające zadania i obowiązki, właściwość tych organów oraz zasady ich współdziałania.

Zadania organów
nadzoru budowlanego

Zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 *Prawa budowlanego* wykonują:

- 1) powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- 2) wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest powoływany przez starostę spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Wykonuje on swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat. Wojewoda, na wniosek właściwych starostów może rozszerzyć zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 1 oraz art. 86 ust. 3–3b *Prawa budowlanego*).

Powoływanie
Powiatowego Inspektora
Nadzoru Budowlanego

Zgodnie z art. 33a ust. 2 i 3 oraz art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*⁶³, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Jednostki te stanowią część powiatowej administracji zespolonej. Art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* stanowi⁶⁴, że na realizację zadań wykonywanych przez powiatową inspekcję nadzoru budowlanego powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację.

Stosownie do art. 83 *Prawa budowlanego*, do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje określone w tym przepisie. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą następujące zadania i kompetencje (numerus clausus):

Zadania i kompetencje
Powiatowego Inspektora
nadzoru Budowlanego

- 1) przyjmowanie zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót budowlanych (art. 41 ust. 4);
- 2) samowole budowlane (budowa, rozbiórka, wykonanie robót budowlanych, zmiana sposobu użytkowania bez pozwolenia właściwego organu)

⁶³ Dz. U. z 2019 r. poz. 511, ze zm.

⁶⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 1530, ze zm.

- ich likwidacja i legalizacja, wstrzymywanie robót budowlanych, wykonywanych bez pozwolenia na budowę lub niezgodnie z pozwoleniem lub przepisami, nakaz wykonania określonych czynności przez inwestora w celu zalegalizowania robót budowlanych, pozwolenie na wznowienie wstrzymanych robót, ale także nakaz rozbiórki obiektu lub jego części w razie niepodporządkowania się wcześniej wydanym nakazom (art. 37 ust. 3, art. 40 ust. 2, art. 48-51, art. 71a);
- 3) wydawanie pozwoleń na użytkowanie i przyjmowanie zawiadomień o zakończeniu budowy i zamiarze przystąpienia do użytkowania wybudowanych obiektów (art. 54-55, art. 57 ust. 4, 7 i 8, art. 59);
- 4) nakładanie kar za niezgodne z pozwoleniem wykonanie robót budowlanych (art. 59g ust. 1);
- 5) nakaz przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego lub jego części (art. 59a, art. 59c ust.1, art. 59d ust. 1);
- 6) kontrola utrzymania obiektu budowlanego (art. 62 ust. 1 pkt 3 i ust. 3, art. 65, art. 70 ust. 2);
- 7) nakaz usunięcia stwierdzonych w obiekcie budowlanym nieprawidłowości (art. 66);
- 8) nakaz rozbiórki obiektu nieużytkowanego lub niewykończonego i nienadającego się do odbudowy, remontu lub wykończenia (art. 67 ust. 1 i 3);
- 9) nakaz opróżnienia budynku grożącego bezpośrednio zawaleniem (art. 68);
- 10) nakaz usunięcia istniejącego w obiekcie budowlanym zagrożenia (art. 69);
- 11) prowadzenie postępowań w sprawach katastrof budowlanych (art. 74, art. 75 ust. 1 pkt 3 lit. a, art. 76, art. 78);
- 12) prowadzenie postępowań wyjaśniających i składanie wniosków o ukaranie z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie (art. 97 ust. 1).

Powoływanie Powiatowych i Wojewódzkich Inspektoratów nadzoru budowlanego

Wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego. Organizację wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego określa regulamin ustalony przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego i zatwierdzony przez wojewodę (art. 87 *Prawa budowlanego*). Zgodnie z art. 83 ust. 3 *Prawa budowlanego*, do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje określone w art. 83 ust. 1 tej ustawy, w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, jest także organem właściwym w sprawach indywidualnych, rozstrzyganych w drodze postępowania administracyjnego, w zakresie wynikającym z przepisów *Prawa budowlanego* (art. 88 ust. 1 i 2). Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje zadania określone przepisami *Prawa budowlanego*, a w szczególności:

- 1) pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,
- 2) kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,
- 3) prowadzi w formie elektronicznej centralne rejestry: osób posiadających uprawnienia budowlane oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt 1-3 *Prawa budowlanego*).

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (art. 88b ust. 1 *Prawa budowlanego*).

Stosownie do art. 81 ust. 1 *Prawa budowlanego* do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów *Prawa budowlanego*, a w szczególności:
 - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
 - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robot budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
 - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
 - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji w budownictwie,
 - e) stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych wyrobów zgodnie z art. 10 *Prawa budowlanego*;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami *Prawa budowlanego* mogą dokonywać czynności kontrolnych. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach *Prawa budowlanego* (art. 81 ust. 4 *Prawa budowlanego*).

Organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu:

- 1) do obiektu budowlanego,
- 2) na teren:
 - a) budowy,
 - b) zakładu pracy.

Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robot, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela

Prowadzenie czynności kontrolnych

lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku (art. 81a ust. 1 i 2).

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami *Prawa budowlanego* mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego informacji lub udostępnienia dokumentów:

- 1) związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego,
- 2) świadczących, że wyroby stosowane przy wykonywaniu robót budowlanych, a w szczególności wyroby budowlane, zostały wprowadzone do obrotu lub udostępnione na rynku krajowym zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 81c ust. 1 *Prawa budowlanego*).

Zgodnie z art. 84 ust. 1 *Prawa budowlanego* do zadań organów nadzoru budowlanego należy:

- 1) kontrola przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego*,
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- 4) współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Organy nadzoru budowlanego są obowiązane do:

- 1) bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów *Prawa budowlanego*,
- 2) prowadzenia ewidencji decyzji postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 *Prawa budowlanego*,
- 3) prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- 4) prowadzenia ewidencji i zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 *Prawa budowlanego*.

Ewidencja
rozpoczynanych
i oddanych
do użytkowania
obiektów budowlanych

Ewidencja rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych powinna zawierać w szczególności: określenie organu prowadzącego ewidencję, dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne niezbędne dane pochodzące ze składanych zawiadomień i decyzji (art. 84 ust. 6 *Prawa budowlanego*).

Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych⁶⁵.

Przepis art. 84a ust. 1 *Prawa budowlanego* stanowi, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów *Prawa budowlanego* obejmuje:

- 1) kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami *Prawa budowlanego*, projektem budowlanym lub warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;

⁶⁵ Dz. U. Nr 120 poz. 1130.

- 2) sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji;
- 3) sprawdzanie wyrobów stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych w zakresie zgodności z art. 10, w szczególności wyrobów budowlanych.

Zgodnie z art. 84a ust. 2 *Prawa budowlanego* organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów *Prawa budowlanego*:

- 1) badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień;
- 2) sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów *Prawa budowlanego*.

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty. W przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wznawia lub wszczyna z urzędu postępowanie. Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego przeprowadza się na zasadach i w trybie określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej (art. 84b *Prawa budowlanego*).

Kontrola działalności
Administracji
Architektoniczno-
budowlanej

Zgodnie z art. 85 *Prawa budowlanego* współdziałanie organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej obejmuje w szczególności:

Współdziałanie organów
nadzoru budowlanego
z organami Administracji
Architektoniczno-
budowlanej

- 1) uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych,
- 2) przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest podmiotem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych wydanych na podstawie *Prawa budowlanego*. Zgodnie z art. 20 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jest on organem egzekucyjnym dla egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym, wynikających z wydawanych w zakresie swojej właściwości decyzji i postanowień. Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (art. 7 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji).

Egzekucja
administracyjna

Stosownie do art. 23 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji. W przypadku braku organu wyższego stopnia w stosunku do organów egzekucyjnych, o których mowa w art. 19 tej ustawy, nadzór nad egzekucją należności pieniężnych sprawuje właściwy miejscowo dyrektor izby admi-

nistracji skarbowej lub samorządowe kolegium odwoławcze w stosunku do organów egzekucyjnych będących organami samorządu terytorialnego. Dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego organem sprawującym nadzór nad egzekucją administracyjną jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a dla niego Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Do środków egzekucyjnych możliwych do zastosowania przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego należą: grzywna w celu przymuszenia (art. 119–126) oraz wykonanie zastępcze (art. 127–135).

Pozwolenie na użytkowanie

Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego, o ile nie zwalnia z tego ustawa, należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Zgodnie z art. 56 ust.1 ustawy *Prawo budowlane*, inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić właściwą jednostkę Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Straży Pożarnej – o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy te zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Niezajęcie przez te organy stanowiska w terminie 14 dni, od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu lub uwag.

Złożenie w organie nadzoru budowlanego wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jest jednocześnie wezwaniem organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Organ właściwy powinien przeprowadzić kontrolę przed upływem 21 dni od dnia złożenia wniosku albo uzupełnionego wniosku przez inwestora. Organ nadzoru budowlanego może w pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego określić warunki użytkowania tego obiektu albo uzależnić jego użytkowanie od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych. Jeżeli organ nadzoru stwierdzi, że obiekt budowlany spełnia warunki pomimo niewykonania części robót wykończeniowych lub innych robót budowlanych związanych z obiektem, w wydanym pozwoleniu na użytkowanie może określić termin wykonania tych robót. Inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zakończeniu robót budowlanych prowadzonych, po przystąpieniu do użytkowania obiektu budowlanego, na podstawie pozwolenia na użytkowanie. Zgodnie z ustawą, organ nadzoru budowlanego odmawia wydania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego w przypadku niespełnienia wymagań. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. W przypadku przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, właściwy organ nadzoru budowlanego wymierza karę (art. 57 ust. 7).

6.3. Fluktuacja zatrudnienia pracowników merytorycznych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego ze wskazaniem procentowej wartości pracowników odchodzących w danym roku do liczby pracowników zatrudnionych na koniec roku

Inspektorat	2015 r.			2016 r.			2017 r.			I półrocze 2018 r.		
	zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec okresu	ilość odchodzących	%
PINB Kraków	42	7	17%	41	3	7%	43	7	16%	43	6	14%
PINB Zakopane	8	2	25%	9	0	0%	6	6	100%	9	1	11%
PINB Wieliczka	5	2	40%	6	0	0%	6	1	17%	6	1	17%
PINB Białystok	7	0	0%	7	0	0%	6	1	17%	5	1	20%
PINB Grajewo	3	1	33%	2	1	50%	3	0	0%	3	0	0%
PINB Bielsk Podlaski	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%
PINB Łódź-Wschód	3	1	33%	3	2	67%	4	3	75%	4	0	0%
PINB Piotrków Trybunalski	4	1	25%	4	1	25%	4	0	0%	4	0	0%
PINB Pabianice	5	0	0%	6	0	0%	6	0	0%	5	0	0%
PINB Warszawa	50	2	4%	51	3	6%	50	4	8%	51	3	6%
PINB Kozienice	4	1	25%	5	0	0%	6	1	17%	5	1	20%
PINB Grodzisk Mazowiecki	3	0	0%	3	0	0%	3	0	0%	3	0	0%
PINB Wrocław	24	5	21%	27	0	0%	27	1	4%	25	2	8%
PINB Szczecin	14	3	21%	15	0	0%	15	1	7%	15	2	13%
PINB Goleniów	2	1	50%	2	0	0%	2	0	0%	2	0	0%
PINB Drawsko Pomorskie	4	0	0%	4	0	0%	4	0	0%	3	1	33%

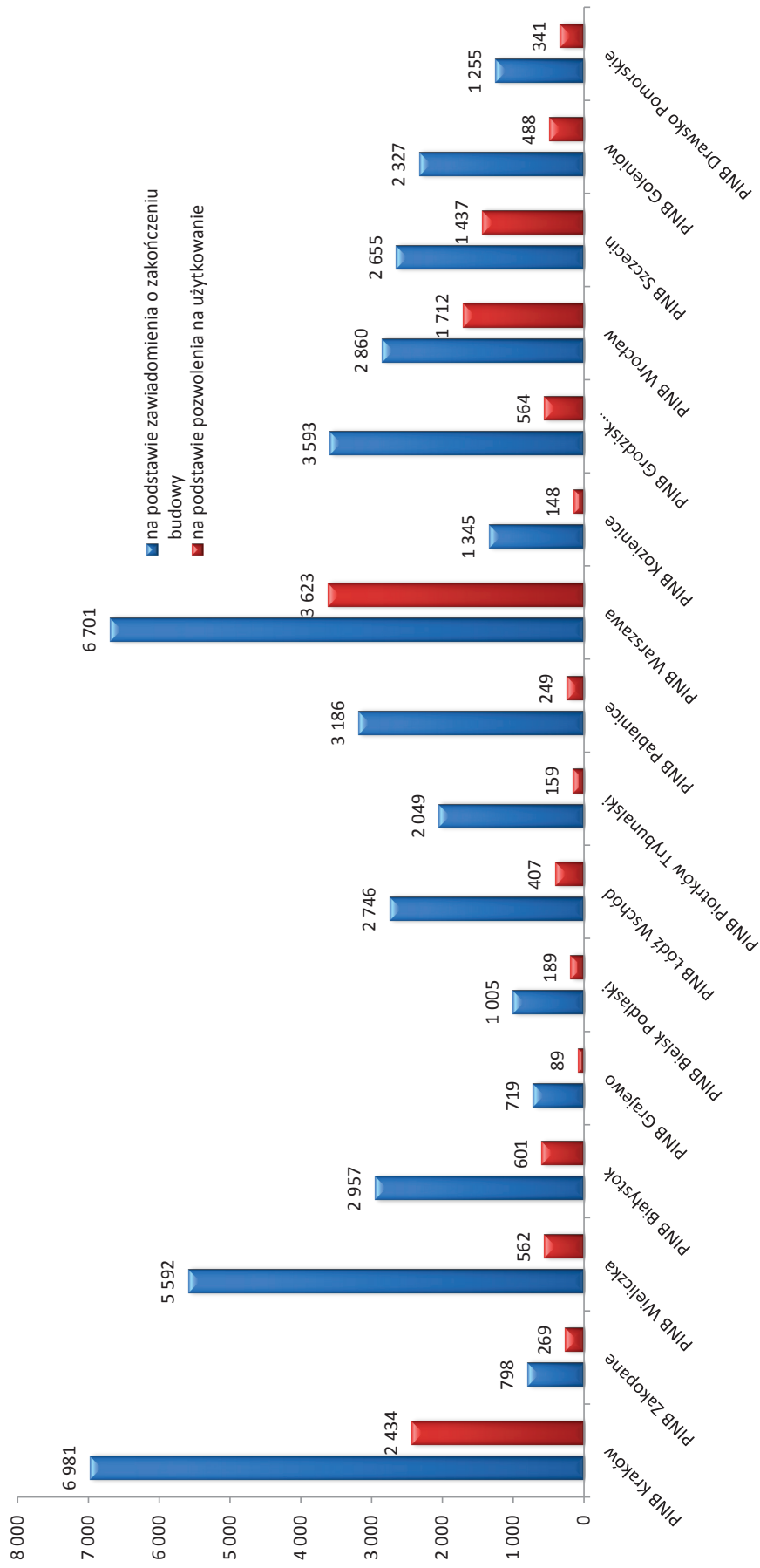
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli. W danych nie uwzględniono Inspektoratów powiatowych i ich zastępców.

6.4. Fluktuacja zatrudnienia pracowników merytorycznych w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego ze wskazaniem procentowej wartości pracowników odchodzących w danym roku do liczby pracowników zatrudnionych na koniec roku

Inspektorat		2015 r.			2016 r.			2017 r.			I półrocze 2018 r.		
		zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec roku	ilość odchodzących	%	zatrudnienie na koniec okresu	ilość odchodzących	%
WINB Białystok	w osobach	19	0	0%	19	2	11%	19	2	11%	18	1	6%
WINB Łódź	w osobach	27	4	15%	25	7	28%	25	3	12%	24	2	8%
WINB Warszawa	w osobach	43	5	12%	45	3	7%	42	10	24%	39	7	18%
WINB Wrocław	w osobach	23	1	4%	26	5	19%	25	5	20%	24	4	17%
WINB Szczecin	w osobach	26	3	12%	27	3	11%	26	4	15%	27	1	4%
WINB Kraków	w osobach	50	5	10%	52	4	8%	51	8	16%	47	10	21%

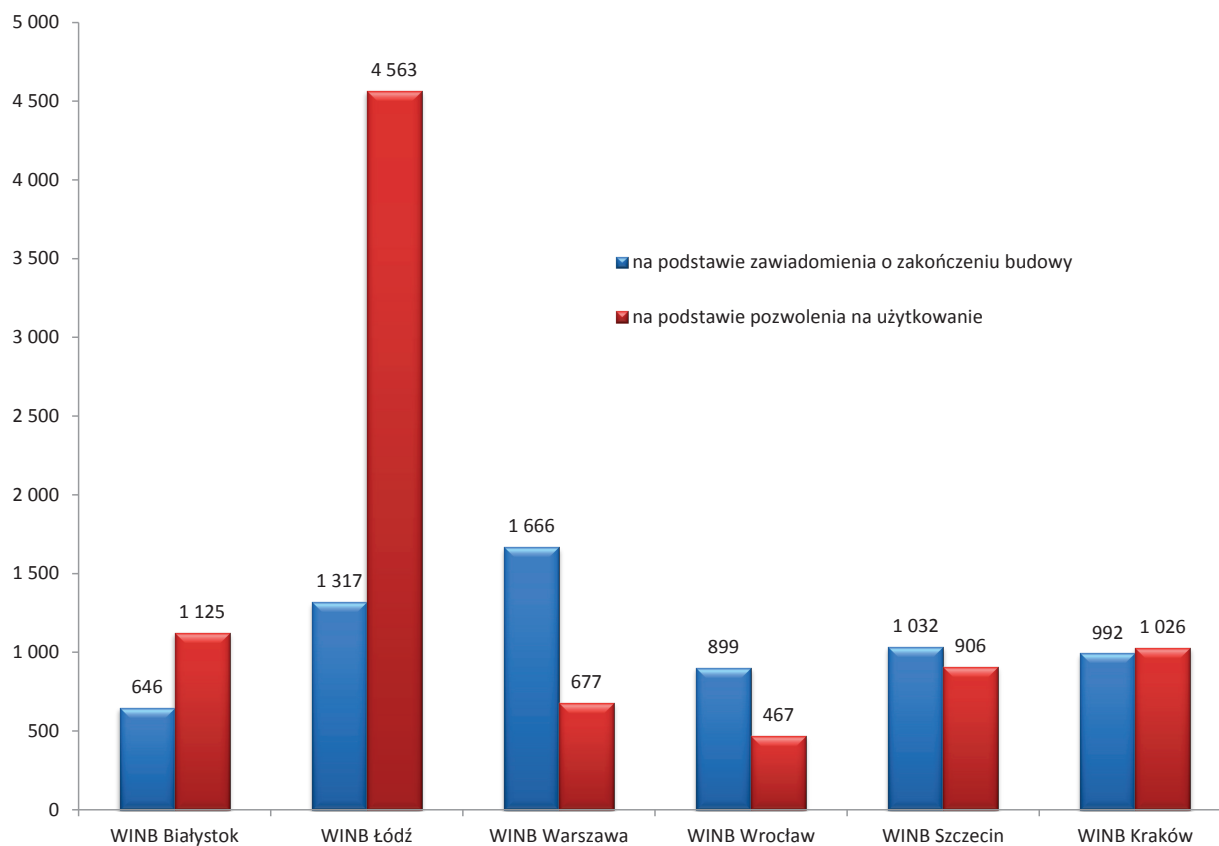
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli. W danych nie uwzględniono Inspektorów wojewódzkich i ich zastępców.

6.5. Liczba obiektów przekazywanych do użytkowania w skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w latach 2014–2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych ze sprawozdań GUNB 1.

6.6. Liczba obiektów przekazywanych do użytkowania w skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w latach 2014–2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych ze sprawozdań GUNB 1.

6.7. Wydatki powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w latach 2015–2017 w podziale na wysokość planowaną, wykonaną oraz wysokość dofinansowania z budżetu państwa w tys. zł

Rok	Wyszczególnienie	PINB Kraków	PINB Zakopane	PINB Wieliczka	PINB Białystok	PINB Grajewo	PINB Bielsk Podlaski	PINB Łódź-Wschód	PINB Piotrków Trybunalski	PINB Pabianice	PINB Warszawa	PINB Kozienice	PINB Grodzisk Mazowiecki	PINB Wrocław	PINB Szczecin	PINB Goleniów	PINB Drawsko Pomorskie	łącznie PINB
2015	plan	3 583,60	705,20	681,74	770,40	321,54	279,70	364,89	486,00	428,44	6 978,25	385,58	611,03	2 730,00	1 655,00	304,80	301,40	20 587,57
	wykonanie	3 583,50	705,20	681,70	770,40	321,52	279,70	363,89	486,00	428,40	6 978,14	385,58	611,02	2 729,00	1 655,00	304,80	301,40	20 585,25
	budżet państwa	3 465,50	705,20	621,73	770,40	321,52	279,70	363,89	477,21	428,40	4 084,00	386,00	611,02	1 655,00	1 057,00	304,80	301,40	15 832,77
	% środków	97%	100%	91%	100%	100%	100%	100%	98%	100%	59%	100%	100%	61%	64%	100%	100%	77%
2016	plan	3 924,00	844,70	670,08	785,30	301,20	357,70	394,92	482,00	464,40	7 406,16	320,50	656,62	2 781,00	1 740,50	358,00	356,60	21 843,68
	wykonanie	3 924,00	844,70	670,10	785,30	301,17	357,60	394,70	482,00	463,16	7 354,07	320,50	656,60	2 780,00	1 740,50	357,40	356,60	21 788,40
	budżet państwa	3 826,00	814,20	655,04	785,30	301,17	357,60	394,20	480,73	463,16	4 728,15	321,00	645,91	1 756,00	1 105,10	357,40	356,60	17 347,56
	% środków	98%	96%	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	64%	100%	98%	63%	63%	100%	100%	80%
2017	plan	3 919,50	817,60	706,63	822,70	315,00	313,00	443,88	470,00	486,08	7 900,03	359,00	656,88	2 841,00	1 801,40	397,10	360,80	22 610,60
	wykonanie	3 916,90	799,10	705,40	822,70	314,80	312,80	443,85	470,00	486,03	7 396,63	359,00	656,35	2 837,00	1 801,40	397,00	360,80	22 079,76
	budżet państwa	3 818,00	799,10	649,57	822,70	314,80	312,80	443,63	469,95	486,00	4 495,82	359,00	651,88	1 776,00	1 163,60	397,00	360,80	17 320,65
	% środków	97%	100%	92%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	61%	100%	99%	63%	65%	100%	100%	78%
	Dynamika dofinansowania z budżetu państwa w % (2017/2015)	110%	113%	104%	107%	98%	112%	122%	98%	113%	110%	93%	107%	107%	110%	130%	120%	109%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

6.8. Wydatki wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w latach 2015–2017 w podziale na wysokość planowaną, wykonaną oraz wysokość dofinansowania z budżetu państwa w tys. zł

Rok	Wyszczególnienie	WINB Białystok	WINB Łódź	WINB Warszawa	WINB Wrocław	WINB Szczecin	WINB Kraków	Łącznie WINB
2015	plan	2 018,00	2 783,00	5 237,60	3 065,00	2 220,10	4 795,70	20 119,40
	wykonanie	2 017,90	2 782,68	5 237,60	3 047,50	2 172,90	4 793,83	20 052,41
	budżet państwa	2 017,90	2 783,00	5 237,60	3 047,50	2 172,90	4 793,83	20 052,73
	% środków	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2016	plan	2 208,00	2 884,00	5 664,70	3 079,20	2 271,00	5 414,40	21 521,30
	wykonanie	2 207,70	2 881,20	5 581,10	3 068,00	2 229,80	5 414,18	21 381,98
	budżet państwa	2 207,70	2 884,00	5 581,10	3 068,00	2 229,80	5 414,18	21 384,78
	% środków	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
2017	plan	2 348,00	2 902,00	5 364,00	3 186,50	2 452,00	6 907,50	23 160,00
	wykonanie	2 347,70	2 901,75	5 364,00	3 162,40	2 389,40	6 907,48	23 072,73
	budżet państwa	2 347,70	2 902,00	5 364,00	3 162,40	2 389,40	6 907,48	23 072,98
	% środków	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dynamika dofinansowania z budżetu państwa w % (2017/2015)		116%	104%	102%	104%	110%	144%	115%

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych zgromadzonych w trakcie kontroli.

6.9. Liczba wydanych pozwoleń na budowę, zgłoszeń budowy oraz zalegalizowanych obiektów budowlanych w okresie od 2010 r. do 2018 r.

Lp.	Lata	Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę	Obiekty budowlane dla których wydano pozwolenia na budowę	Obiekty budowlane przekazane do użytkowania	Zalegalizowane obiekty budowlane	Liczba zgłoszeń budowy
1.	2010	217 694	246 015	146 028	571	brak danych
2.	2011	221 033	242 704	149 731	466	brak danych
3.	2012	207 142	230 851	167 332	365	brak danych
4.	2013	192 278	213 789	167 285	365	brak danych
5.	2014	193 172	214 699	169 596	523	brak danych
6.	2015	183 766	209 687	175 220	325	II półrocze 2015–4868
7.	2016	187 498	215 671	163 495	300	19 103
8.	2017	194 775	224 154	166 595	320	19 624
9.	2018	196 232	226 469	176 468	280	19 001

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUNB ze strony www.gunb.gov.pl Ruch budowlany.

6.10. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2010 r.-2018 r. w wybranych do badania województwach (w szt.)

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.
1.	łódzkie	60	59	66	45	66	34	40	41	28
2.	mazowieckie	190	195	189	201	160	416	274	150	147
3.	małopolskie	62	138	159	135	140	155	158	123	96
4.	podlaskie	109	82	73	61	101	131	43	49	27
5.	zachodniopomorskie	139	169	151	131	232	172	194	127	85
6.	dolnośląskie	73	82	56	81	82	79	88	65	55
1.	łódzkie	6	6	4	5	6	5	11	5	4
2.	mazowieckie	39	20	32	64	48	45	43	50	42
3.	małopolskie	19	9	31	16	16	23	36	26	18
4.	podlaskie	18	10	5	5	9	4	9	4	6
5.	zachodniopomorskie	3	15	3	15	10	4	4	8	4
6.	dolnośląskie	8	14	9	30	9	10	11	6	13
1.	łódzkie	43	44	67	67	57	52	40	51	43
2.	mazowieckie	103	107	93	96	95	113	134	137	115
3.	małopolskie	42	116	165	123	96	70	62	74	114
4.	podlaskie	18	8	12	9	5	14	10	27	15
5.	zachodniopomorskie	36	44	40	27	56	74	86	66	69
6.	dolnośląskie	76	54	54	55	57	71	66	65	52

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych GUNB ze strony www.gunb.gov.pl; Ruch budowlany.

6.11. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2010 r.–2018 r. w skali kraju

Rozbiórka obiektów budowlanych od 2010 do 2018 r.												
		Nakazy rozbiórki obiektów budowlanych (w szt.)				Wykonane rozbiórki obiektów budowlanych (w szt.)						
Lp.	Lata	Ogółem	samowole budowlane art. 48 <i>Prawa budowlanego</i>	budowa niezgodna z warunkami pozwolenia art. 50a, 51 <i>Prawa budowlanego</i>	niewłaściwe utrzymanie obiektu art. 67 <i>Prawa budowlanego</i>	Ogółem	z tego:		z tego:		budowa niezgodna z warunkami pozwolenia art. 50a, 51 <i>Prawa budowlanego</i>	niewłaściwe utrzymanie obiektu art. 67 <i>Prawa budowlanego</i>
							wykonane przez zobowiązanego	przeprowadzone w drodze wykonania zastępczego				
1.	2010	7 326	3 220	871	3 235	3 080	3 015	65	1 667	258	1 155	
2.	2011	5 561	2 728	907	1 926	3 372	3 351	21	1 844	224	1 304	
3.	2012	4 829	2 666	681	1 482	3 354	3 316	38	1 855	201	1 298	
4.	2013	4 719	2 539	773	1 407	2 965	2 925	40	1 702	284	979	
5.	2014	4 996	3 066	604	1 326	2 959	2 941	18	1 852	215	892	
6.	2015	5 159	3 076	674	1 409	3 207	3 168	39	2 105	197	905	
7.	2016	4 698	2 603	701	1 394	3 028	2 983	45	1 839	235	954	
8.	2017	4 249	2 181	668	1 400	2 641	2 592	49	1 466	204	971	
9.	2018	4 127	1 733	564	1 282	2 436	2 408	28	1 009	196	893	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUNB ze strony www.gunb.gov.pl; Ruch budowlany.

6.12. Rozbiórki obiektów budowlanych w latach 2015 do 2018 r.

Skontrolowane inspektoraty	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	Łącznie	Udział wykonanych rozbiórek w ramach wykonania zastępczego w rozbiórkach ogółem
PINB Kraków	wykonane rozbiórki	32	19	18	35	104	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Zakopane	wykonane rozbiórki	0	4	1	4	9	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Wieliczka	wykonane rozbiórki	3	5	4	3	15	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Białystok	wykonane rozbiórki	4	8	4	5	21	14%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	2	1	3	
PINB Grajewo	wykonane rozbiórki	1	7	10	0	18	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Bielsk Podlaski	wykonane rozbiórki	4	7	3	2	16	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Łódź-Wschód	wykonane rozbiórki	1	0	6	2	9	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Piotrków Trybunalski	wykonane rozbiórki	31	14	19	16	80	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Pabianice	wykonane rozbiórki	7	8	0	3	18	6%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	1	0	0	1	
PINB Warszawa	wykonane rozbiórki	201	161	100	100	562	6%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	11	10	4	6	31	
PINB Kozienice	wykonane rozbiórki	0	0	0	0	0	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Grodzisk Mazowiecki	wykonane rozbiórki	5	15	12	13	45	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Wrocław	wykonane rozbiórki	3	2	5	13	23	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Szczecin	wykonane rozbiórki	13	10	9	11	43	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	

ZAŁĄCZNIKI

Skontrolowane inspektoraty	Wyszczególnienie	2015 r.	2016 r.	2017 r.	2018 r.	łącznie	Udział wykonanych rozbiórek w ramach wykonania zastępczego w rozbiórkach ogółem
PINB Goleniów	wykonane rozbiórki	0	4	7	7	18	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
PINB Drawsko Pomorskie	wykonane rozbiórki	5	6	8	8	27	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Białystok	wykonane rozbiórki	0	0	0	0	0	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Łódź	wykonane rozbiórki	2	1	0	1	4	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Warszawa	wykonane rozbiórki	7	0	0	0	7	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Wrocław	wykonane rozbiórki	1	0	3	4	8	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Szczecin	wykonane rozbiórki	13	8	22	11	54	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
WINB Kraków	wykonane rozbiórki	2	0	2	1	5	0%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	0	0	0	0	0	
Suma:	wykonane rozbiórki	335	279	233	239	1 086	3,22%
	w tym: w ramach wykonania zastępczego	11	11	6	7	35	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych otrzymanych z kontrolowanych WINB (sprawozdanie GUNB 2).

6.13. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. *o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. *o Krajowym zasobie nieruchomości* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2363).
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. *o wyrobach budowlanych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 266, ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 17 listopada 2016 r. *w sprawie sposobu deklarowania właściwości użytkowych wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym* (Dz. U. z 2016 r. poz. 1966, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. *w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych* (Dz. U. poz. 2043).
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych* (Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1130).
10. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. *w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego* (Dz. U. z 2002 r. Nr 174, poz. 1423).

6.14. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Inwestycji i Rozwoju
8. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
10. Sejmowa Komisja Infrastruktury (INF)
11. Senacka Komisja Infrastruktury
12. Wojewodowie
13. Kierownicy kontrolowanych jednostek – wersja elektroniczna

A Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

data: 11 lipca 2019

znak sprawy: DKN-I.0811.2.2019.MT

telefon: 22 522 51 30

e-mail: maciej.thel@miir.gov.pl

Pan Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: informacji NIK o wynikach kontroli P/18/078 „Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego”

Szanowny Panie Prezesie

w odpowiedzi na otrzymaną Informację o wynikach kontroli nr P/18/078 „Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego”, stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam stanowisko do tego dokumentu.

W odniesieniu do podtrzymanego wniosku NIK skierowanego do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w ramach kontroli P/12/079, dotyczącego rozważenia wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych, służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*, a zwłaszcza:

- dotyczących wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych,
- dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego,
- dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą *Prawo budowlane*,

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Wspólna 2/4, 00-926 Warszawa,
tel. 22 273 70 10, fax 22 273 70 11, www.mii.gov.pl, www.funduszeuropejskie.gov.pl
Pismo spełnia zasady dostępności.

- umożliwiających prowadzenie w szerszym zakresie planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.

uprzejmie informuję, co następuje.

Wskazać należy, że w ostatnich latach podejmowane były próby wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych w zakresie funkcjonowania organów nadzoru budowlanego. W szczególności w byłym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa procedowany był projekt ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Podstawowym założeniem ww. projektu ustawy było całkowite rozdzielenie administracji architektoniczno-budowlanej od nadzoru budowlanego oraz zmniejszenie zależności organów nadzoru budowlanego od wpływów lokalnych. Projekt zakładał także zwiększenie środków finansowych przeznaczonych na wykonywanie swoich zadań przez organy nadzoru budowlanego, w szczególności PINB-y.

Niektóre rozwiązania zaproponowane w ww. projekcie ustawy wzbudziły jednak wątpliwości Rady Legislacyjnej. W swojej opinii Rada wskazała, iż pozbawienie starosty i wojewody wpływu na obsadę stanowiska odpowiednio PINB-a i WINB-a jest w jej ocenie niezgodne z obowiązującym modelem rządowej administracji terytorialnej oraz modelem samorządu powiatowego zakotwiczonym w Konstytucji RP, ustawie o wojewodzie i administracji rządowej w województwie oraz ustawie o samorządzie powiatowym. Istotą zespolenia administracji wojewódzkiej czy powiatowej jest bowiem sprawowanie zwierzchnictwa ogólnego (nie hierarchicznego) odpowiednio przez wojewodę i starostę nad wojewódzkimi i powiatowymi służbami, inspekcjami i strażami, co jest wyrazem ponoszenia odpowiedzialności w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa w województwie oraz bezpieczeństwa wspólnoty powiatowej.

Prowadzone w byłym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa prace nad ww. projektem ustawy wykazały, że wprowadzenie nowych rozwiązań systemowych w zakresie organizacji i funkcjonowania nadzoru budowlanego wymaga dogłębnych analiz i szczególnej staranności. Taka bowiem zmiana wymaga nie tylko zmian legislacyjnych, ale jest przede wszystkim ogromnym przedsięwzięciem organizacyjnym i finansowym (podziały majątku, zapewnienie siedzib, sprzętu, kadry, odrębnych budżetów). Działania takie wymagać będą dużych nakładów finansowych, co jest ściśle uzależnione od możliwości finansowych państwa.

Ponadto, należy wskazać, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (GINB) – będący centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego - corocznie przedstawia Komisji Infrastruktury Sejmu RP informację na temat funkcjonowania struktury nadzoru budowlanego w Polsce, także w zakresie organizacji i pracy nadzoru, w tym poziomu zatrudnienia oraz wynagrodzeń nieadekwatnych do realizowanych zadań, co jest jedną z podstawowych trudności w realizacji zadań, jakie stoją przed nadzorem budowlanym. Wskazać przy tym należy, iż GINB, przedstawiając powyższe informacje, wielokrotnie apelował o zwiększenie środków finansowych na działania podległych mu organów.

Niezależnie od powyższego informuję, że GINB mając na uwadze wnioski NIK poinformował Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, że podejmie współpracę z organami nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego, w celu wypracowania możliwych do realizacji przy obecnych zasobach kadrowo-finansowych rozwiązań mających na celu wdrożenie wniosków zawartych w przedmiotowej Informacji NIK.

Należy mieć jednak na uwadze, że opisane problemy mają charakter systemowy i wdrożenie mechanizmów, które mogłyby spowodować zdecydowaną poprawę funkcjonowania organów nadzoru budowlanego w zakresie wnioskowanym przez NIK wymagałoby radykalnego wsparcia finansowego tych służb.

W tym miejscu należy wskazać, że także w prezentowanej dotychczas ocenie Ministerstwa Finansów rozwiązaniem problemów niedofinansowania organów nadzoru budowlanego może być ewentualne zwiększenie limitów wydatków budżetu państwa w ustawie budżetowej na zadania wykonywane przez nadzór budowlany.

W odpowiedzi na wniosek skierowany do Ministra Inwestycji i Rozwoju o zmianę rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, tak aby dopuścić możliwości prowadzenia takiej ewidencji w formie elektronicznej, z możliwością jednoczesnej rezygnacji z wersji papierowej, uprzejmie informuję, że przedmiotowy wniosek zostanie uwzględniony poprzez wprowadzenie do ww. rozporządzenia zmian dopuszczających możliwość prowadzenia ewidencji w formie elektronicznej zamiast wersji papierowej.

Z poważaniem

Artur Soboń

/podpisano elektronicznie/