



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-12-01/2012

P/12/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/079 – „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego”, w latach 2009 – I półrocze 2012 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Maciej Kończalik, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080057 z dnia 04 lipca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi, ul. Gen. Romualda Traugutta 25, 90-113 Łódź, zwany dalej „Wojewódzkim Inspektoratem” lub „WINB”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jan Wroński, p.o. Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zwany dalej „Wojewódzkim Inspektorem” lub „ŁWINB” ¹ . (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność WINB w zakresie objętym kontrolą. ²
Uzasadnienie oceny ogólnej	Nieprawidłowości związane były z wykonywaniem przez Wojewódzki Inspektorat kontroli działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, a także z prowadzeniem ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Inspektoratu.

1. Dostosowanie organizacyjne (strukturalne) Inspektoratu do realizacji zadań

Struktura organizacyjna

Opis stanu faktycznego	Obowiązujący w Inspektoracie regulamin organizacyjny obejmował swoim zakresem wszystkie ustawowe zadania przypisane WINB. Struktura organizacyjna w WINB została dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów art. 83 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane ³ (zwane dalej „Prawem budowlanym”) oraz art. 13 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych ⁴ , zwanej dalej „ustawą o wyrobach budowlanych”.
------------------------	--

[akta kontroli, str. 4]

¹ Poprzednim łódzkim Wojewódzkim Inspektorem Nadzoru Budowlanego był Jacek Szer powołany na to stanowisko w dniu 21.08.2006 r.

² Skala ocen: pozytywna, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

⁴ Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.

Zatrudnienie w Inspektoracie.

W okresie objętym kontrolą liczba pracowników WINB w przeliczeniu na pełnozatrudnionych wynosiła 33,1 osoby w 2009 r. 35,1 w 2010 r., 33,1 w 2011 r. i 33,3 osoby w 2012 r. (I półrocze), podczas gdy liczba etatów przyznanych przez Wojewodę Łódzkiego w tym okresie wynosiła 37.

W analizowanym okresie średnia liczba etatów przypadająca na pracowników przeprowadzających kontrolę budów i obiektów budowlanych wyniosła 7,5. Liczba etatów obsadzonych przez tych pracowników wzrosła z 6,8 wg stanu na 31 grudnia 2009 r. do 7,8 etatu wg stanu na koniec 2010, 2011 i I półrocza 2012 r., tj. o 14,7%

W badanym okresie merytoryczni pracownicy Inspektoratu zatrudnieni w Wydziale Inspekcji i Kontroli (WliK), Wydziale Kontroli Wyrobów Budowlanych (WKWB) oraz w Wydziale Orzeczniczo – Prawnym (WOP) posiadali kwalifikacje odpowiednie do realizowanych przez nich zadań.

[akta kontroli, str. 5, 9, 15-16]

Na etapie tworzenia planu finansowego Wojewódzki Inspektor opracowywał coroczne szacunki dotyczące poziomu zatrudnienia w związku z przewidywaną realizacją nowych zadań w zakresie działalności inspekcyjno-kontrolnej, związanych m.in. z koniecznością kontroli wykonania obowiązków określonych w art. 62 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz art. 70 Prawa budowlanego, informując jednocześnie Wojewodę Łódzkiego o konieczności zatrudnienia nowych pracowników (po 5 w 2009 r. i w 2010 r., 4 w 2011 i w 2012 r.).

Nowe etaty nie zostały przyznane, a limit zatrudnienia w okresie objętym kontrolą wynosił w dz. 710, rozdz. 71015, § 4010 – 2 etaty oraz § 4020 – 35 etatów.

[akta kontroli, str.10 - 14]

Stan zatrudnienia na koniec 2009, 2010, 2011 roku oraz na dzień 30 czerwca 2012 r. został zrealizowany odpowiednio w 89,4%, 94,8%, 89,4% oraz 90,1%.

[akta kontroli, str. 5]

Ustalenia kontroli wykazały, że na poszczególnych stanowiskach zatrudnieni zostali właściwi merytorycznie pracownicy, posiadający wymagane kwalifikacje.

[akta kontroli, str. 15 - 16]

W WINB nie osiągnięto planowanego poziomu zatrudnienia pracowników merytorycznych realizujących zadania określone w art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego (z wyłączeniem pracowników zajmujących się sprawami prowadzenia kontroli wyrobów budowlanych oraz pracowników pozostałych), który w badanym okresie wynosił 25 etatów, natomiast jego realizacja wyniosła 22,8 w 2009 r. (91,2% planu), 24,8 w 2010 r. (99,2% planu), 23,8 w 2011 r. (95,2% planu) oraz 22,8 etatu (91,2% planu).

[akta kontroli, str.5]

Przyczyną nieosiągnięcia planowanego poziomu zatrudnienia, wg wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora, był brak na rynku pracy kandydatów posiadających wiedzę i umiejętności niezbędne do wykonywania zadań w nadzorze budowlanym szczebla wojewódzkiego.

[akta kontroli, str. 6 - 8]

Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na wynagrodzenia w latach 2009, 2010, 2011 wyniosło 99,9%, natomiast na koniec I półrocza 2012 r. - 48,8% (z wyłączeniem dodatkowego wynagrodzenia rocznego 49,9%).

[akta kontroli, str. 17]

Przyczyną wykorzystania w pełnym zakresie środków na wynagrodzenia przy jednoczesnym niepełnym wykonaniu limitu zatrudnienia, wg wyjaśnienia Wojewódzkiego Inspektora „...wynikało głównie z konieczności zatrudnienia pracowników o wysokich kwalifikacjach, a co za tym idzie, zapewnienia im odpowiedniego wynagrodzenia.”

[akta kontroli, str.6 - 8]

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego merytorycznego pracownika w 2012 r. (I półrocze) wyniosło 3.755,85 zł i było niższe w porównaniu do 2009 r. o 315 zł, tj. o 7,8%, a w stosunku do 2010 r. było wyższe o 63 zł (tj. o 1,6%) i do 2011 r. o 104 zł (tj. o 2,8%). Natomiast w stosunku do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w województwie łódzkim w pierwszym półroczu 2012 r. było wyższe o 13,6% (kwota 3.304,87 zł)⁵.

[akta kontroli, str. 18]

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, pracownicy WINB są rozliczani z terminowości załatwiania przydzielonych im spraw, nie jest natomiast możliwe określenie norm czasu pracy na załatwienie każdej ze spraw, bowiem stopień ich zróżnicowania jest różnorodny.

[akta kontroli, str. 6 - 8]

Udział pracowników Inspektoratu posiadających uprawnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego do liczby pracowników zajmujących się prowadzeniem kontroli obiektów i robót budowlanych był znaczący i kształtował się na poziomie od 74% w 2010 r. do 96% w I półroczu 2012 r. Jedynie w przypadku 2009 r. udział ten wynosił 22%.

[akta kontroli, str. 5, 9]

Zatrudnienie w Inspektoracie w latach 2009 – 2012 (I półrocze) nie było stabilne. Dotyczyło to zwłaszcza pracowników merytorycznych, których ubyło w poszczególnych latach kontrolowanego okresu łącznie 19, a na ich miejsce przyjęto 22 nowych pracowników, przy średnim zatrudnieniu w badanym okresie wynoszącym 37 pracowników.

[akta kontroli, str.22]

W okresie objętym kontrolą były ŁWINB w Łodzi Jacek Szer w dniu 5 stycznia 2010 r. wyraził zgodę na podjęcie dodatkowej pracy przez pracownika WKWB polegającej na sporządzeniu adaptacji projektu budynku mieszkalnego oraz na pełnieniu funkcji kierownika budowy tego budynku, pod warunkiem, że nie będzie to kolidowało z obowiązkami pracowniczymi.

[akta kontroli, str. 23]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważyła, że znacząca fluktuacja kadr oraz stosunkowo niska liczba pracowników merytorycznych prowadzących kontrole budów i obiektów (od 20,5% do 23,6% ogółu pracowników Inspektoratu w okresie objętym kontrolą w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) mogła wpłynąć na powstanie nieprawidłowości związanych z realizacją przez jednostkę zadań nałożonych przepisami prawa.

W Inspektoracie nie określono zasad rozliczania pracowników z wykorzystania czasu pracy, co – zdaniem NIK - pozwoliłoby na bardziej efektywne zarządzanie ich czasem pracy.

⁵ Główny Urząd Statystyczny – Zatrudnienie i wynagrodzenie w gospodarce narodowej w I półroczu 2012 r. – Warszawa 2012 r. – tabela 15

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

Opis stanu
faktycznego

Wydatki Inspektoratu zaplanowane na 2009 r. w kwocie 2.320 tys. zł, po zmianach dokonanych w ciągu roku wyniosły 2.325 tys. zł (wzrost o 2 %) i zostały zrealizowane w wysokości 2.324 tys. zł, co stanowiło 99,9% wydatków planowanych po zmianach.

Zaplanowane na 2010 r. wydatki w kwocie 2.313 tys. zł po zmianach wyniosły 2.319 tys. zł (wzrost o 2%), zostały zrealizowane w 100%. W porównaniu do 2009 r. wydatki były niższe o 5 tys. zł, tj. o 0,3%.

W 2011 r. zarówno plan wydatków określony w ustawie budżetowej, jak i po zmianach dokonanych w ciągu roku, a także ich realizacja wyniosły 2.337 tys. zł i były wyższe od wydatków poniesionych w 2010 r. o 18 tys. zł, tj. o 0,7%.

Wysokość zaplanowanych na 2012 r. wydatków w kwocie 2.360 tys. zł nie uległa zmianie w I półroczu ich realizacja na dzień 30 czerwca 2012 r. wyniosła 1.159 tys. zł, co stanowiło 49,1% planu.

WINB planując wydatki uwzględniał wielkości i wskaźniki makroekonomiczne zawarte w założeniach do projektu budżetu państwa.

Zmiany w planach wydatków polegały na przeniesieniach między paragrafami dz. 710, rozdz. 71015 oraz na zwiększeniu wydatków w 2009 i 2010 r. środkami z rezerw celowych. Środki te przeznaczono na sfinansowanie dodatków specjalnych w służbie cywilnej oraz na pokrycie wydatków związanych z oceną stanu technicznego obiektów budowlanych uszkodzonych i zniszczonych w wyniku powodzi i osuwisk ziemnych, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Zostały one rozliczone i wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem.

[akta kontroli, str.10 - 14]

Wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym na lata 2009-2012 (I półrocze) zapewniała pełną i prawidłową realizację zadań w tym okresie. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków odstąpienia od przeprowadzenia kontroli lub rezygnacji ze zlecenia badań wyrobów budowlanych z powodu braku środków finansowych.

[akta kontroli, str. 24 - 29]

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

Ustalono, że Inspektorat wyposażony był m. in. w 5 samochodów osobowych, 33 zestawy komputerowe, 12 laptopów, 38 drukarek, 4 kserokopiarki.

[akta kontroli, str. 30]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Szkolenia pracowników.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie sporządzano planów szkoleń pracowników WINB. Sporządzano natomiast formularze potrzeb szkoleniowych Inspektoratu dotyczące priorytetów i rodzajów szkoleń oraz zapotrzebowania na środki finansowe na szkolenia na lata 2010 – 2012.

Zmniejszyła się liczba szkoleń pracowników WINB z 28 szkoleń w 2009 r. do pięciu w 2010 r. i 2011 r. W I półroczu 2012 r. przeprowadzono 11 szkoleń. Tematyka szkoleń obejmowała m.in.: stosowanie przepisów prawa budowlanego, w tym dotyczących orzecznictwa i kontroli, zmian w ustawie o wyrobach budowlanych, prawo zamówień publicznych w praktyce czy wdrażanie budżetu zadaniowego.

W poszczególnych latach okresu 2009 – 2012 (I półrocze) w szkoleniach wzięło udział odpowiednio 34, 31, 32 i 13 pracowników merytorycznych Inspektoratu.

WINB przeprowadził również 7 szkoleń dla pracowników PINB z terenu województwa łódzkiego (po 2 w poszczególnych latach i 1 w I półroczu 2012 r.) z zakresu znajomości przepisów Prawa budowlanego, przepisów wykonawczych i orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, zagadnień związanych z przepisami przeciwpożarowymi oraz obowiązującymi przepisami bhp w budownictwie.

[akta kontroli, str. 31 - 32]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Opracowanie i realizacja rocznych planów pracy

4. Przygotowanie planów pracy

Opis stanu
faktycznego

W WINB opracowywano roczne plany kontroli robót i obiektów, w których wskazano zapisy art. 84, 84a i 84b Prawa budowlanego, jako podstawy wykonania kontroli robót i obiektów budowlanych, liczbę planowanych kontroli (z wyłączeniem kontroli wyrobów budowlanych) oraz zakres planowanych kontroli. W planach nie uwzględniano wyników dotychczasowych kontroli. Nie określono także, priorytetów badań kontrolnych oraz celów do osiągnięcia na każdy rok działalności Inspektoratu.

[akta kontroli, str. 33-35]

W powyżej sprawie w złożonym wyjaśnieniu Wojewódzki Inspektor podał m.in., że trudno było określić konkretne priorytety, bowiem kontrola budowy obejmuje wszystkie zagadnienia istotne w fazie realizacji inwestycji, przy czym kontrole te dotyczyły w przeważającej części dróg i obiektów inżynierskich z nimi związanych, a zakres kontroli obowiązkowych jest ściśle określony przepisami ustawy Prawo budowlane.

[akta kontroli, str. 6 - 8]

Sporządzone odrębnie roczne plany kontroli wyrobów budowlanych uwzględniały wytyczne określone corocznie przez Generalnego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej „GINB”.

W latach 2009 – 2012 (I półrocze) roczne plany kontroli przewidywały realizację 248 kontroli robót budowlanych, 280 kontroli obiektów budowlanych, 275 kontroli wyrobów budowlanych oraz 54 kontrole powiatowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno – budowlanej.

[akta kontroli, str. 33 - 35]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność WINB w badanym obszarze (punkty 1-4)

5. Realizacja planów pracy.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2009–2012 (I półrocze) zrealizowano 268 kontroli robót budowlanych, 284 kontrole obiektów budowlanych, 378 kontroli wyrobów budowlanych, 52 kontrole powiatowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno–budowlanej oraz 1028 kontroli innych (kontrole obowiązkowe, inspekcje terenowe w toku prowadzonych postępowań, inspekcje terenowe doraźne). Stanowiły one odpowiednio: 108%, 101%, 137% oraz 96% ustalonego planu. Przeprowadzono również 745 nieplanowanych kontroli obowiązkowych, wykonywanych zgodnie z art. 59a Prawa budowlanego na wniosek inwestora w związku z wydawanymi pozwoleniami na użytkowanie obiektów budowlanych.

[akta kontroli, str. 36 - 39]

Realizując zalecenia Wojewody Łódzkiego, ŁWINB rozliczał się, w ujęciu rocznym z wykonania planów kontroli. W rozliczeniach tych określano liczbę i zakres przeprowadzonych kontroli, wskazywano utrudnienia, na jakie napotykali kontrolujący oraz najczęściej występujące nieprawidłowości. Rozliczenia przekazywano Dyrektorowi Wydziału Infrastruktury Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego. Ponadto – zgodnie z wyjaśnieniami Wojewódzkiego Inspektora – analiza wyników kontroli Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego, zwanych dalej „PINB”, była wykonywana na bieżąco, a jej wyniki były przedstawiane zazwyczaj dwukrotnie w ciągu roku podczas corocznych porad szkoleniowych PINB.

Jednocześnie WINB realizując zalecenia GINB przekazał, w okresie objętym kontrolą, do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, zwanego dalej „GUNB”, półroczne (za lata 2010-2012) i roczne (za lata 2009 – 2011) sprawozdania z działalności nadzoru budowlanego w województwie łódzkim, sporządzone na podstawie uzyskanych informacji z PINB oraz danych własnych. Zawierały one dane dotyczące działalności nadzoru budowlanego, przestrzegania przepisów w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wysokości orzeczonych/wymierzonych przez WINB i PINB opłat legalizacyjnych, kar administracyjnych, grzywien i mandatów oraz dane dotyczące ruchu budowlanego.

W okresie objętym kontrolą ŁWINB sporządzał również adresowane do GUNB, półroczne i roczne sprawozdania dotyczące kontroli i innych działań prowadzonych przez WINB na terenach zamkniętych i obszarach kolejowych oraz roczne sprawozdania z wykonania planu kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu i przekazywał je terminowo do GUNB.

[akta kontroli, str. 33 - 35]

W sprawie prowadzenia analizy efektywności wykorzystania czasu pracy pracowników WINB i udziału procentowego zadań kontrolnych w terenie do ogółem - Wojewódzki Inspektor podał m.in., że nie dokonywano tego typu analiz, gdyż pracownicy są rozliczani z terminowości załatwiania przydzielonych im spraw.

[akta kontroli, str. 24 - 29]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Kontrole działalności terenowych organów administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego.

6. Zakres przeprowadzonych kontroli powiatowych organów administracji architektoniczno–budowlanej i nadzoru budowlanego.

Opis stanu
faktycznego

W okresie 2009–2012 (I półrocze) WINB przeprowadził 52 kontrole we wszystkich 24 powiatowych organach nadzoru budowlanego (w tym w 11 dwukrotnie) oraz w 12 organach administracji architektoniczno–budowlanej województwa łódzkiego z planowanych 54 kontroli. Liczba tych kontroli sukcesywnie zmniejszała się z 21 w 2009r. do 18 w 2010 r. i 10 w 2011, natomiast w I półroczu 2012 r. przeprowadzono zaledwie 3 kontrole. Realizacja planu przedmiotowych kontroli w latach 2009–2011 wyniosła odpowiednio: 131%, 112% oraz 62,5%.

[akta kontroli, str. 33 – 35, 39]

W tej sprawie Wojewódzki Inspektor w złożonym wyjaśnieniu podał, że zasadniczą przyczyną spadku realizacji przeprowadzonych przez WINB w Łodzi przedmiotowych kontroli były problemy kadrowe przy jednoczesnym wzroście zadań i obowiązków

realizowanych przez pracowników WliK, a w szczególności przez osoby przeprowadzające kontrolę powiatowych organów. Wskazał także na niskie wynagrodzenie proponowane kandydatom na te stanowiska oraz na ciągłe zmiany przepisów, brak interpretacji stosowania nowych przepisów oraz linii orzeczniczej sądów administracyjnych wymagające nieustannych szkoleń pracowników, co dotychczas z różnych przyczyn było niemożliwe, a także stały od 2011 r. wzrost spraw wpływających do WINB.

[akta kontroli, str. 40 – 42]

Zakres kontroli PINB obejmował sprawdzenie prawidłowości stosowania przepisów Prawa budowlanego i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego⁶ przy rozstrzygnięciu spraw określonych w art. 83 ust. 1 Prawa budowlanego oraz wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień.

W trakcie kontroli powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanej, sprawdzano prawidłowość i terminowość postępowań administracyjnych prowadzonych przez te organy, a także prawidłowość wydawanych decyzji i postanowień.

[akta kontroli, str. 43]

Analiza 10 postępowań prowadzonych wobec powiatowych organów nadzoru budowlanego wykazała, że w przypadku jednej kontroli ustalenia dotyczyły małej liczby kontroli robót budowlanych oraz kontroli utrzymania obiektów (kontrola PINB w Zduńskiej Woli). Czas trwania postępowań wynosił od 1 do 4 dni. Dopuszczono się natomiast zwłoki w przekazaniu 3 protokołów z kontroli PINB. Termin ich przekazania licząc od dnia zakończenia kontroli wynosił w przypadku kontroli PINB od 61 do 199 dni.

[akta kontroli, str. 44 - 55]

W WINB nie określono szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli powiatowych organów nadzoru budowlanego ani wzorów protokołów kontrolnych.

Bezpośrednią przyczyną tego stanu rzeczy, zgodnie z wyjaśnieniami ŁWINB, był brak odpowiednich w tym zakresie przepisów i wytycznych innych organów.

[akta kontroli, str. 40 - 43]

W powyższej sprawie, przepisy art. 84b ust. 4 ustawy Prawo budowlane, określają że „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”. Zaznaczyć należy, iż przepisy ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej⁷, obowiązują od 1 stycznia 2012 r.

Zalecenie pokontrolne odnotowywano w protokole kontroli, jednocześnie wyznaczając 14 dniowy termin na przekazanie do WINB informacji na temat ich realizacji (licząc od daty doręczenia protokołu).

[akta kontroli, str. 44 - 55]

Kontrolowani Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego informowali WINB o zastosowaniu się do zaleceń pokontrolnych określonych w protokołach kontroli, z wyjątkiem Powiatowego Inspektora z Wielunia, który odmówił również podpisania

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092

protokołu z kontroli przeprowadzonej w dniach 27–28 kwietnia 2010 r., z uwagi na niezgodność–zdaniem kontrolowanego - dokonanych ustaleń ze stanem faktycznym. W ocenie NIK, WINB podjął nieskuteczne działania zmierzające do uzyskania informacji od ww. Powiatowego Inspektora (wystosowanie tylko do kontrolowanego i Starosty Wieluńskiego dodatkowego pisma z opisem stanu faktycznego i zaleceniami pokontrolnymi). W okresie objętym kontrolą nie podjęto innych udokumentowanych działań zmierzających do wyegzekwowania realizacji zaleceń pokontrolnych.

[akta kontroli, str. 44 – 55, 64 - 67]

Prowadzącą tę kontrolę Dorota Dąbrowska – główny specjalista w WliK, podała w złożonym wyjaśnieniu, że została przeprowadzona monitująca rozmowa telefoniczna dotycząca uzyskania informacji o realizacji zaleceń pokontrolnych, która nie odniosła skutku.

[akta kontroli, str. 56 - 63]

WINB prowadząc kontrole w PINB sprawdzał realizację zaleceń pokontrolnych, porównując stan faktyczny z ustaleniami wynikającymi z wcześniejszych kontroli.

[akta kontroli, str. 44 - 55]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w zakresie przeprowadzonych kontroli powiatowych organów administracji architektoniczno–budowlanej i nadzoru budowlanego stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) zwłoka w przekazaniu 3 z 10 badanych protokołów kontroli terenowych organów nadzoru budowlanego,
- 2) odstępianie od sporządzenia protokołu z kontroli PINB w Wieluniu, ujętej w sprawozdaniu z realizacji planu kontroli za 2009 r. oraz w ewidencji kontroli, jako przeprowadzona w dniach 26 – 27 luty 2009 r.

Przyczyną zwłoki w przekazywaniu protokołów oraz zaniechania sporządzenia ww. protokołu, jak wynika z wyjaśnień osób przeprowadzających kontrole (Dorota Dąbrowska oraz Wojciech Turski Kierownik WliK) były problemy kadrowe i organizacyjne w WINB oraz wielość i pilność realizacji innych zadań.

[akta kontroli, str. 44 – 63, 68 - 70]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli, dostrzegając trudności związane z funkcjonowaniem Inspektoratu zauważa, że wskazane w wyjaśnieniach przyczyny nie usprawiedliwiają w pełni stwierdzonych niedociągnięć.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie opracowywano analiz dotyczących prawidłowości działania powiatowych organów administracji architektoniczno–budowlanej i nadzoru budowlanego.

W trakcie kontroli prowadzonych w PINB dokonywano sumarycznej oceny pracy Powiatowych Inspektorów w zakresie prawidłowości prowadzonych rejestrów, gromadzenia materiału dowodowego, prawidłowości rozstrzygnięć, terminowości prowadzonych działań oraz działalności inspekcyjno–kontrolnej. Nie przypisywano natomiast ocen organom administracji architektoniczno–budowlanej.

Ustalenia z kontroli PINB dotyczyły najczęściej braków i błędnych zapisów w prowadzonych rejestrach i ewidencjach, nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach administracyjnych. W zaleceniach pokontrolnych zobowiązywano Powiatowych Inspektorów m.in. do uzupełnienia i prowadzenia zgodnie z obowiązującymi przepisami ewidencji i rejestrów prowadzonych przez PINB, objęcia planowanymi kontrolami dróg, mostów i obiektów hydrotechnicznych.

[akta kontroli, str. 44 - 55]

Analiza 5 z 14 postępowań kontrolnych prowadzonych wobec powiatowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykazała, że ustalenia z nich wynikające dotyczyły przede wszystkim braków w dokumentowaniu przez organy prowadzonych postępowań administracyjnych w sprawie uzyskania pozwoleń na budowę. Zastrzeżenia kontrolujących budziła też jakość zatwierdzanych projektów budowlanych, a także wydawanie pozwoleń bez zbadania zgodności projektu zagospodarowania obiektu z wymogami planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zwrócono również uwagę na fakt przyjmowania od inwestorów niepełnych lub niewłaściwych oświadczeń o prawie do dysponowania nieruchomościami. W protokołach kontroli nie kwestionowano terminowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Formułując wnioski pokontrolne zobowiązano kontrolowane organy m.in. do przyjmowania wniosków o pozwolenie na budowę zgodnie z obowiązującym wzorem wraz z dołączonymi do niego dokumentami określonymi w art. 33 Prawa budowlanego, realizacji przez organy obowiązków wynikających z art. 35 ww. ustawy, a także wydawania decyzji w oparciu o kompletne projekty budowlane.

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Inspektoratu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) Odstąpienie od sporządzenia protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Zduńskiej Woli, do przeprowadzenia której Wojewódzki Inspektor upoważnił Wojciecha Turskiego Kierownika WINB w Łodzi oraz drugiej części protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Sieradzu, przeprowadzonej przez Mikołaja Czerwińskiego starszego inspektora WliK i Barbarę Bajon Kierownika Oddziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej z Wydziału Infrastruktury ŁUW w Łodzi.

Działania powyższe były niezgodne z przepisami § 10 pkt 1 rozporządzenia z dnia 9 października 2002 r. sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli⁸, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 9 października 2002 r.”, które zobowiązują do sporządzenia protokołu kontroli.

Wyjaśniając przyczyny niesporządzenia protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Wieluniu, Wojciech Turski wskazał na zmiany organizacyjne w WINB w IV kwartale 2011 r., w wyniku których nastąpiła zmiana priorytetów i sposobu załatwiania spraw. Skutkowało to zaniechaniem wyjaśnienia wątpliwości powstałych w trakcie kontroli oraz uzgodnienia jednolitego stanowiska w powyższej sprawie. Istotną przeszkodą w sporządzeniu protokołu była również konieczność rozwiązywania bieżących problemów Inspektoratu oraz realizacja innych zadań (udział w przygotowaniu szkoleń PINB oraz tworzenie publikacji WINB dotyczących zagadnień techniczno-prawnych w budownictwie).

⁸ Dz. U z 2002 r. Nr 179, poz. 1494

Prowadzący kontrolę w Starostwie Sieradzkim Mikołaj Czerwiński wskazał na Wojciecha Turskiego, jako osobę, której przekazał materiały po przeprowadzonej kontroli Starostwa. Natomiast Wojciech Turski powołał się na obowiązującą w Inspektoracie zasadę, zgodnie z którą obowiązkiem biorącego udział w kontroli jest napisanie przez niego protokołu kontroli.

[akta kontroli, str. 76 - 80]

NIK, dostrzegając trudności związane z realizowaniem bieżącej działalności WINB, zauważyła jednak, że organizacja pracy Inspektoratu powinna zapewnić skuteczną i terminową realizację zadań kontrolnych nałożonych na Inspektorat przepisami prawa.

- 2) Niezgodnie z postanowieniem § 12 pkt 1 rozporządzenia z dnia 9 października 2002 r., odstąpiono od przekazania Staroście Powiatowemu w Tomaszowie Mazowieckim drugiej części protokołu z kontroli przeprowadzonej przez Dorotę Dąbrowską i Mikołaja Czerwińskiego oraz od przekazania drugiej części protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Sieradzu.

[akta kontroli, str. 81 - 85]

Dorota Dąbrowska uczestnicząca w kontroli Starostwa wyjaśniła, że druga część protokołu została przez nią przygotowana i złożona do weryfikacji do Kierownika WliK.

[akta kontroli, str. 56 - 63]

Wojciech Turski Kierownik WliK stwierdził, że nie powierzono mu dotychczas funkcji kierownika kontroli, który zgodnie z § 12 rozporządzenia z dnia 9 października 2002 r. zatwierdza podpisaną przez kierownika i członków kontroli część drugą protokołu kontroli i bezzwłocznie przekazuje ją do podpisu kierownikami kontrolowanej komórki organizacyjnej. Nie posiada on również upoważnienia do podpisywania protokołów kontroli PINB. Ponadto wyjaśnił, że w Inspektoracie brak jest wewnętrznych procedur określających np. zasady ustalania planu kontroli, składu zespołów kontrolujących, obowiązków członków i kierownika zespołu, zakresu i sposobu weryfikacji protokołów kontroli, kryteriów ocen ustaleń i zasad formułowania wniosków. Z uwagi na powyższe Wojciech Turski nie traktował ww. czynności jako obowiązku wynikającego z ww. rozporządzenia w sprawie kontroli organów.

[akta kontroli, str. 76 - 80]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Inspektoratu w zakresie prowadzenia kontroli terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Powyższą ocenę uzasadniają przypadki odstąpienia od dokumentowania wyników kontroli w protokołach kontroli oraz nie przysyłania protokołów kierownikom kontrolowanych jednostek. Ponadto, wpływ na ocenę miało dopuszczenie do zwłoki w przekazaniu protokołów, w przypadku 3 z 10 badanych postępowań kontrolnych powiatowych organów nadzoru budowlanego, a także brak w Inspektoracie wewnętrznych procedur dotyczących planowania, oraz realizacji i weryfikacji ustaleń z kontroli PINB.

Prawidłowość i skuteczność działań Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie kontroli obiektów i robót budowlanych oraz wyrobów budowlanych.

8. Ilość i zakres kontroli obiektów i robót budowlanych oraz stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych przeprowadzonych przez WINB.

Opis stanu faktycznego

W latach 2009–2012 r. wzrastała liczba kontroli przeprowadzonych przez WINB z 404 w 2009 r., poprzez 537 w 2010 r., do 597 w 2011 r. W I półroczu 2012 r. przeprowadzono 420 kontroli. Ogółem zrealizowano 1958 kontroli, w tym: w wyniku skarg - 108 (tj. 5,5% ogółem przeprowadzonych), ze zgłoszeń organów i urzędów – 25 kontroli (tj. 1,3%), kontrole planowe - 818, tj. 41,8% oraz - 1007 innych kontroli, tj. 51,4%.

[akta kontroli, str. 36 - 37]

Zakres kontroli był uzależniony od rodzaju kontroli i obejmował m.in:

- w przypadku kontroli budów - sprawdzenie zgodności wykonywanych robót z przepisami Prawa budowlanego, zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę, a także sprawdzenie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji oraz sprawdzenie stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu,
- w kontroli utrzymania obiektów - badanie legalności jego użytkowania, sprawdzenie prawidłowości prowadzenia książki obiektu budowlanego i dokumentacji powykonawczej oraz prawidłowość wykonania okresowych kontroli stanu technicznego zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego,
- w kontroli wyrobów budowlanych - sprawdzenie oznakowania i informacji dołączonych do wyrobów oraz dokumentacji technicznej kontrolowanych wyrobów,
- w kontroli budów, prowadzonych na podstawie art. 81 ust. 4 Prawa budowlanego, badano prawidłowość prowadzenia dokumentacji kontroli stosowania wyrobów budowlanych, natomiast w trakcie kontroli obowiązkowych przeprowadzonych na podstawie art. 59a Prawa budowlanego pobierano oświadczenia kierowników budów dotyczące prawidłowego oznakowania wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego.

[akta kontroli, str. 90 - 116]

Stosownie do postanowień określonych w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli⁹ - kontrolujący jest zobowiązany do sprawdzenia czy wyroby budowlane (wbudowane w zakończony obiekt budowlany), szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie.

Uzasadnieniem odstąpienia od kontroli wyrobów budowlanych, do jakiej zobowiązuje powyższe rozporządzenie, wg wyjaśnienia ŁWINB, było prawo budowlane, które nie precyzuje w jaki sposób należy dokonać sprawdzenia tych wyrobów. Ponadto, z przepisów ustawy Prawo budowlane (art. 22 ust. 2 i art. 25 pkt 3) wynika, że kierownik budowy i inspektor nadzoru inwestorskiego ponoszą pełną

⁹ Dz. U. Nr 132, poz. 1231

odpowiedzialność za jakość wbudowanych wyrobów budowlanych. Dalej wskazał ŁWINB, że WINB stosuje się do wytycznych GINB przekazanych w piśmie z dnia 24 lipca 2007 r., w którym wskazano aby kierownicy budów składali do protokołów kontroli obowiązkowych stosowne oświadczenia, z których wynikałoby, że zwracali uwagę na stosowanie właściwych wyrobów budowlanych, tj. przede wszystkim prawidłowo oznakowanych, z załączoną informacją o wyrobie. GINB również zaproponował formułę oświadczenia kierownika budowy.

[akta kontroli, str. 26 - 29]

W analizowanym okresie, WINB uczestniczył w jednej ogólnopolskiej akcji nadzoru budowlanego koordynowanej przez GUNB dotyczącej oceny stanu technicznego obiektów budowlanych, przeprowadzonej w związku z sytuacją powodziową w 2010 r. W ramach tej akcji inspektorzy WINB przeprowadzili w województwie łódzkim 80 inspekcji i kontroli obiektów budowlanych uszkodzonych w wyniku powodzi. Ponadto, przeprowadzili na terenie województwa podkarpackiego 337 inspekcji terenowych takich obiektów.

[akta kontroli, str. 92 – 94, 117 – 122]

WINB wystawił w kontrolowanym okresie ogółem 5 mandatów za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego na łączną kwotę 700 zł, z których wszystkie zostały niezwłocznie uiszczone. Nie stwierdzono opóźnień w przekazywaniu mandatów do organu egzekucyjnego. Mandaty wymierzono w związku z popełnieniem czynów wyczerpujących znamiona określone w art. 93 pkt 4 w zw. z art. 41, ust. 4 i art. 45 Prawa budowlanego, art. 93 pkt 4 w zw. z art. 42 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego, art. 93 ust. 6 Prawa budowlanego oraz art. 93 pkt 8 w zw. z art. 62 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy.

[akta kontroli, str. 123 – 127, 281 - 282]

W WINB nie był wprowadzony taryfikator dotyczący wysokości grzywien wymierzanych w związku z popełnieniem czynów określonych w art. 93 Prawa budowlanego, bowiem – zgodnie z wyjaśnieniami Wojewódzkiego Inspektora – brak jest delegacji ustawowej do wprowadzania tego typu uregulowań.

[akta kontroli, str. 283 - 284]

Liczba pracowników posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) w 2009 r. wynosiła 1,5 a w I półroczu 2012 r. 7,5.

Upoważnienia te zawierały dane wskazane w § 4 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁰.

[akta kontroli, str. 129 - 130]

Analiza 60 postępowań kontrolnych wykazała, że w 3 przypadkach, pomimo stwierdzenia naruszeń przepisów Prawa budowlanego nie stosowano kar przewidzianych za wykroczenia określone w art. 93 tej ustawy.

[akta kontroli, str. 131 - 150]

Wyjaśniając przyczyny odstąpienia od ukarania zarządcy obiektu oraz inwestora rozbudowy nieruchomości, w sytuacji gdy jeden z nich zaniechał wykonania kontroli okresowych obiektu określonych w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, natomiast drugi nie ustanowił kierownika robót elektrycznych (kontrolę o numerach IDK 090110 i

¹⁰ Dz. U. Nr 174, poz. 1423

100062) Stefan Górski starszy inspektor w WliK przeprowadzający kontrole stwierdził, że nie ma obligatoryjnego obowiązku karania zarządców nieruchomości jak również uczestników procesu budowlanego, a kontrole utrzymania budynku czy jego rozbudowy spełniają przede wszystkim cel edukacyjny. Dlatego też, jeżeli podczas kontroli utrzymania obiektu nie stwierdza się nadmiernego pogorszenia jego sprawności technicznej i bezpieczeństwa użytkowania oraz zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenia środowiska, z reguły nie stosuje się kar grzywny, a jedynie omawia z zarządcą lub uczestnikami procesu budowlanego stwierdzoną nieprawidłowość i wskazuje drogę postępowania zgodną z przepisami prawa.

Odstąpienie od ukarania zarządcy nieruchomości pomimo nieprzeprowadzania przeglądów okresowych obiektu, przeprowadzający kontrolę NR IDK 120098 Grzegorz Krzciuk uzasadniał zmianami kadrowymi w kontrolowanej jednostce oraz zobowiązaniem jej nowego kierownika do zlikwidowania zaległości, które zostawił jego poprzednik. Zgodnie z zaleceniami pokontrolnymi przegląd roczny za 2012 r. został wykonany w ustalonym terminie.

[akta kontroli, str. 152 - 161]

9. Liczba realizowanych robót budowlanych

Opis stanu
faktycznego

WINB posiadał informacje o liczbie realizowanych robót budowlanych objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę lub decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowych.

Inspektorat nie posiadał natomiast informacji o liczbie robót budowlanych realizowanych w trybie art. 30 Prawa budowlanego oraz robót budowlanych innych niż budowa na podstawie pozwolenia na budowę.

Przyczyna braku tych informacji wynika – wg wyjaśnienia Wojciecha Turskiego Kierownika WliK – z nie informowania organu nadzoru budowlanego przez inwestora o ich zakończeniu.

W okresie objętym kontrolą nie były wykorzystywane zdjęcia lotnicze do wykrywania przypadków samowoli budowlanej, z uwagi na ich małą przydatność w przypadku obiektów znajdujących się we właściwości Inspektoratu.

WINB nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownika WliK powodem odstąpienia od takich działań była niewystarczająca ilość zatrudnionych pracowników WliK w stosunku do wpływających wniosków wymagających przeprowadzenia postępowania administracyjnego oraz z uwagi na konieczność pozyskania szeregu informacji oraz koordynacji działań PINB w ramach okresowych akcji inicjowanych przez inne organy administracji publicznej.

W latach 2009 – 2012 (I półrocze) WINB nie przeprowadzał kontroli budów, dla których decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna i rozpoczęta została budowa, a mimo tego nie dostarczono do WINB zawiadomienia o jej rozpoczęciu.

Przyczyny nie przeprowadzania takich kontroli Kierownik WliK wyjaśnił obciążeniem pracowników Inspektoratu oraz niemożnością zwiększenia nakładów finansowych na eksploatację i utrzymanie samochodów służbowych.

[akta kontroli, str. 76 - 80]

Ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych była prowadzona zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia

ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹¹, zwanego dalej „rozporządzeniem z dnia 23 czerwca 2003 r.”, ale tylko do dnia 30 czerwca 2009 r. (ostatni wpis ewidencji pozostałych obiektów budowlanych).

[akta kontroli, str. 169 - 178]

Prowadzona była natomiast ewidencja w wersji elektronicznej pn. „Ewidencja robót budowlanych – WINB Łódź” jako program własny WINB. W programie tym istnieje możliwość wyszczególnienia parametru daty rozpoczęcia budowy oraz daty jej zakończenia.

Stwierdzono w toku kontroli NIK, iż ewidencja ta jest prowadzona nierzetelnie, gdyż w zakresie odnotowywania dat zakończenia budów ostatni wpis dokonany był 22 grudnia 2008 r.

[akta kontroli, str. 179 - 181]

Zgodnie z wyjaśnieniami, prowadzącego ww. ewidencję Krzysztofa Złotowskiego specjalisty w WliK, przyczyną nie odnotowywania dat spowodowane było tym, że „...zakładka odpowiadająca za zapisanie wprowadzonych informacji o zakończeniu budowy, pomimo ich wpisania i wprowadzenia opcji „Zapisz”, nie zapisuje wprowadzonych danych”.

[akta kontroli, str. 184 - 185]

Wojciech Turski kierownik WliK wyjaśnił, że problem z niewłaściwym wprowadzaniem danych do ewidencji robót budowlanych pojawił się w chwili instalacji nowego oprogramowania, a podejmowane przez merytorycznych pracowników doraźne działania nie rozwiązały tego problemu. Jednocześnie Wojciech Turski nadmienił, że w Inspektoracie brak jest informatyka.

[akta kontroli, str. 68 – 70]

W Inspektoracie prowadzona była również ewidencja pn. „Baza WINB”. Umożliwiała ona wprowadzanie i generowanie danych dotyczących poszczególnych spraw rozpatrywanych w Inspektoracie. W programie tym odnotowuje się m. in. dane dotyczące obiektu budowlanego, pisma związane z daną sprawą np. zawiadomienia o zakończeniu budowy, decyzje o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie.

[akta kontroli, str. 186]

W WINB są prowadzone ewidencje decyzji, postanowień i zgłoszeń o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego oraz kontroli o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy.

[akta kontroli, str. 187 - 188]

WINB podejmował także działania związane z weryfikacją wydanych przez Wojewodę Łódzkiego decyzji o pozwoleniu na budowę.

Kontrolującemu okazano pismo ŁWINB skierowane do GINB o rozważenie możliwości wyeliminowania z obrotu prawnego, w trybie nadzoru, decyzji Wojewody Łódzkiego Nr 46/2010, którą zatwierdzono projekt i udzielono pozwolenia na budowę małej elektrowni wodnej, pomimo iż projekt ten nie zawierał wykonania części elektrycznej. GUNB stwierdził, że brak jest podstaw uzasadniających wszczęcie z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności ww. decyzji Wojewody.

[akta kontroli, str. 209]

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

Ustalone
nieprawidłowości

¹¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1130

Odstąpienie od prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r.

W złożonych wyjaśnieniach ŁWINB wskazał na problemy organizacyjne Inspektoratu związane z przybywającą ilością zadań statutowych oraz nasileniem postępowań związanych z oddawaniem do użytkowania obiektów inżynierskich i drogowych. Wskazał ponadto, na prowadzoną równolegle ewidencję w formie elektronicznej, która w praktyce daje możliwość łatwiejszego i szybszego wyszukania pożądanego obiektu budowlanego sposobem filtracji wg inwestora, miejscowości, obiektu itp.

[akta kontroli, str. 24 - 30]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, problemy organizacyjne Inspektoratu nie uzasadniają odstąpienia od realizacji prawnego wymogu prowadzenia ewidencji papierowej, tym bardziej, że funkcjonująca w WINB elektroniczna „Ewidencja robót budowlanych – WINB Łódź” nie jest prowadzona rzetelnie.

Opis stanu
faktycznego

10. Zawiadomienia o rozpoczęciu robót budowlanych.

Analiza dokumentacji losowo wybranych 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wykazała, że WINB egzekwował od inwestorów, którzy uzyskali te pozwolenia, obowiązek zawiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót wraz z dokumentami określonymi w art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego. Osoby wymienione w ww. zawiadomieniach posiadały uprawnienia w odpowiednich specjalnościach oraz aktualne zaświadczenia wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego.

[akta kontroli, str. 189 - 201]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak rzetelnej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych uniemożliwiał ustalenie w ilu przypadkach inwestor, dla którego wydano pozwolenie na budowę nie zawiadomił WINB o jej rozpoczęciu.

Opis stanu
faktycznego

11. Kontrole sprawdzające.

Analiza 7 spośród 128 decyzji w sprawach prowadzonych na podstawie art. 66 Prawa budowlanego wykazała, że WINB dokonywał sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych tymi decyzjami, za wyjątkiem jednej, która została uchylona decyzją GINB z dnia 10 lutego 2011 r. i przekazana do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Nową decyzję ŁWINB wydał dopiero w dniu 19 września 2012 r.

[akta kontroli, str. 202, 278 - 280]

W Inspektoracie nie określano kryteriów w zakresie planowania kontroli budów i obiektów budowlanych.

[akta kontroli, str. 33 - 35]

Według wyjaśnień ŁWINB, liczba planowanych kontroli jest uzależniona od możliwości czasowych i kadrowych Inspektoratu, a merytorycznego doboru konkretnych obiektów dokonują inspektorzy przeprowadzający kontrolę w uzgodnieniu z kierownikiem wydziału.

[akta kontroli, str.24 - 29]

W latach 2009 – 2012 (I półrocze) WINB przeprowadził 1958 kontroli, w tym planowanych 41,7%, przeprowadzonych w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich (skarg) 5,5% oraz w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów 1,3%.

Liczba ta zdaniem ŁWINB jest adekwatna do możliwości kadrowych i finansowych Inspektoratu.

12. Kontrole doraźne.

Opis stanu
faktycznego

Liczba kontroli doraźnych stanowiła 13,1% wszystkich kontroli przeprowadzonych przez WINB w kontrolowanym okresie. Najczęstszym powodem ich przeprowadzenia była konieczność prowadzenia postępowań wyjaśniających i administracyjnych oraz udział w nadzorowanej przez GUNB akcji dotyczącej oceny stanu technicznego obiektów budowlanych przeprowadzonej w związku z sytuacją powodziową w 2010 r. Kontrole te obejmowały swoim zakresem zagadnienia związane m.in. z utrzymaniem obiektów wielkopowierzchniowych, realizacją obowiązku zimowego utrzymania obiektów budowlanych czy stanu obiektów po powodzi.

[akta kontroli, str.208]

13. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

Opis stanu
faktycznego

Analiza losowo wybranych 5 decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych przed 2009 r. wykazała, że inwestorzy, którzy otrzymali przedmiotowe pozwolenia zawiadamiali WINB o zakończeniu budowy, występowali z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie obiektu, pozwolenia takie otrzymywali.

[akta kontroli, str.205 - 206]

Badanie 30 postępowań poprzedzających wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w tym obiektów znacząco oddziaływujących na środowisko wykazało, że WINB egzekwował od inwestorów składających wnioski o wydanie takich pozwoleń o uzupełnienie dokumentów wymaganych przepisami art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego.

Wydanie pozwoleń na użytkowanie poprzedzone było kontrolą obowiązkową na miejscu budowy obejmującą sprawdzenie warunków określonych w art. 59a Prawa budowlanego. W kontrolach tych uczestniczyli przedstawiciele inwestora oraz upoważnieni pracownicy WINB, posiadający wymagane uprawnienia budowlane.

Przestrzegano także 21 dniowego terminu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli oraz zawiadamiano inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, o terminie jej przeprowadzenia.

Przestrzegano także w Inspektoracie wymóg sporządzenia z obowiązkowej kontroli protokołu, według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹².

Nie stwierdzono odmiennych rozstrzygnięć podobnych spraw, a kolejność ich załatwiania uzależniona była od daty złożenia wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

Decyzje udzielające pozwolenia na użytkowanie uzasadniano złożeniem przez wnioskodawców dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1, 2 i 3 Prawa budowlanego oraz ustaleniami z kontroli obowiązkowej, że roboty zostały wykonane zgodnie z Prawem budowlanym i nie stwierdzono istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego i warunków udzielonego pozwolenia na budowę.

Żadna z osób prowadzących kontrole robót i obiektów budowlanych nie miała w okresie objętym kontrolą zgody Wojewódzkiego Inspektora na prowadzenie własnej działalności.

[akta kontroli, str.97 - 116]

¹² Dz. U. Nr 132, poz.1231

14. Egzekwowanie kar wymierzonych w trakcie obowiązkowej kontroli.

Opis stanu
faktycznego

Łączna liczba kontroli obowiązkowych przeprowadzonych w kontrolowanym okresie wyniosła 773, tj. 39,5% zrealizowanych kontroli. W wyniku ich przeprowadzenia nie wymierzano kary grzywny w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami w zakresie o którym mowa w art. 59a ust. 2 Prawa budowlanego.

[akta kontroli, str. 207]

15. Katastrofy budowlane

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą nie odnotowano katastrof budowlanych, będących podstawą wszczęcia przez Wojewódzkiego Inspektora postępowania w trybie art. 74 Prawa budowlanego. Otrzymano natomiast z terenowych organów nadzoru budowlanego informacje o 450 katastrofach obiektów, w stosunku do których organy te wszczęły postępowania wyjaśniające.

[akta kontroli, str. 208]

16. Bazy danych o liczbie obiektów budowlanych

Opis stanu
faktycznego

WINB nie posiada pełnej bazy obiektów budowlanych znajdujących się w jego właściwości.

Pracownicy Inspektoratu gromadzą i posiadają dane dotyczące obiektów budowlanych wielkopowierzchniowych podlegających kontroli dwa razy w roku, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego, oraz mostów i wiaduktów znajdujących się we właściwości WINB. Nie posiadają natomiast, poza ogólnie dostępnymi internetowymi bazami danych, np. Krajowy Rejestr Sądowy, dostępu do baz danych prowadzonych przez inne organy, zawierających informacje mające wpływ na wykonywanie przez nich obowiązków.

[akta kontroli, str. 188, 210 - 214]

Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, w wyjaśnieniu podał m.in., że ewidencja obiektów wielkopowierzchniowych opracowana została na podstawie informacji uzyskanych od poszczególnych zarządców tych obiektów.

[akta kontroli, str. 283 - 284]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Inspektoratu w zakresie prawidłowości i skuteczności działań dotyczących kontroli obiektów i robót budowlanych oraz wyrobów budowlanych.

Postępowania administracyjne, nakładanie kar i ustalania opłat legalizacyjnych

17. Terminowość prowadzenia postępowań administracyjnych

Opis stanu
faktycznego

Analizowane sprawy prawidłowo ewidencjonowano w komputerowej bazie danych „BAZA WINB”. Ewidencja ta zawierała m.in. dane identyfikacyjne sprawy, pozwalała na określenie etapu na jakim znajduje się postępowanie administracyjne oraz wskazywała w jaki sposób zakończyła się dana sprawa.

[akta kontroli, str. 186]

W okresie objętym kontrolą WINB rozpatrzył 4372 spraw.

Sprawy te dotyczyły m.in.:

- 1781 odwołań od decyzji (541 w 2009 r., 537 w 2010 r. 442 w 2011 r. i 261 w I półroczu 2012 r.),
- 972 zażaleń na postanowienia (348 w 2009 r., 307 w 2010 r. 177 w 2011 r. i 140 w I półroczu 2012 r.).

W ich wyniku Wojewódzki Inspektor wydał 2194 decyzji (591 w 2009 r., 617 w 2010 r., 604 w 2011 r. i 382 w I półroczu 2012 r.).

Termin załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania nie został dotrzymany w 854 (tj. 19,5%) sprawach z 4372 rozpatrywanych przez WINB.

Analiza terminowości załatwiania w okresie objętym kontrolą wykazała, że:

- udział odwołań niezalatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił 25% w 2009 r., 27% w 2010 r., 23% w 2011 r. i 20% w I połowie 2012 r. Odsetek zalatwionych odwołań w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 60%, w 2010 r. 56%, w 2011 r. 54% i w I połowie 2012 r. 49 %,
- udział zażaleń niezalatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 18%, w 2010 r. 16%, w 2011 r. 24% i w I połowie 2012 r. 11%. Odsetek zalatwionych zażaleń w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 64%, w 2010 r. 66%, w 2011 r. 53% i w I połowie 2012 r. 56%.,
- udział decyzji niezalatwionych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił w 2009 r. 28%, w 2010 r. 31%, w 2011 r. 29% i w I połowie 2012 r. 15%. Odsetek zalatwionych decyzji w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 57%, w 2010 r. 48%, w 2011 r. 44% i w I połowie 2012 r. 61%.

Nie zalatwiono, pomimo upływu roku, jednego odwołania będącego podstawą sprawy wszczętej w 2010 r., co stanowiło 0,2% wszystkich odwołań rozpatrywanych w tym roku.

[akta kontroli, str. 219 - 230]

Analiza 8 spośród najdłużej trwających postępowań (od 69 dni do 276), prowadzonych przez WINB w związku z rozpatrywaniem odwołań od decyzji powiatowych organów nadzoru budowlanego, nie wykazała beczynności Inspektoratu w ich prowadzeniu. Przyczyną przewlekłości była przede wszystkim zwłoka w przekazywaniu wyjaśnień oraz akt sprawy przez PINB.

[akta kontroli, str. 231 - 239]

Analiza 1558 skarg (w tym 1548 dotyczących nieterminowego załatwiania spraw przez powiatowe organy nadzoru budowlanego), które WINB rozpatrzył w badanym okresie wykazała, że: udział skarg niezalatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił 10% w 2009 r., 9% w 2010 r., 16% w 2011 r. i 9% w I połowie 2012 r. Odsetek skarg zalatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 57%, w 2010 r. 52%, w 2011 r. 42% i w I połowie 2012 r. 55%. Jedynie jedna skarga nie była zalatwiona pomimo upływu roku.

[akta kontroli, str. 240 - 247]

Szczegółowe badanie 13 skarg (zalatwianych w terminie od 43 do 237 dni) wykazało, że WINB rozpatrywał je bazując przede wszystkim na dokumentacji zgromadzonej przez PINB oraz na wyjaśnieniach udzielonych przez te organy.

W przypadku jednej z 13 badanych skarg dopuszczono się nieuzasadnionej 223 dniowej zwłoki w podjęciu czynności zmierzających do jej rozpatrzenia. W pozostałych przypadkach nie stwierdzono beczynności Inspektoratu.

[akta kontroli, str. 248 - 258]

Przyczyną zwłoki w załatwieniu skargi była – według wyjaśnień ówczesnego starszego inspektora Jana Wrońskiego, któremu przydzielono tę sprawę - duża liczba spraw przez niego rozpatrywanych. Ponadto, pismo inicjujące postępowanie nie zawierało uwag do działalności organów nadzoru budowlanego, wskazywało jedynie na fakt zamiany sposobu użytkowania pomieszczeń.

[akta kontroli, str. 259 - 260]

Jedynie 10 skarg było podstawą do przeprowadzenia kontroli przez pracowników Inspektoratu. W pozostałych przypadkach opierano się na dokumentacji dostarczonej przez inne organy, w szczególności przez powiatowe organy nadzoru budowlanego, organy administracji architektoniczno – budowlanej, sądy.

[akta kontroli, str. 261]

W WINB wpływające skargi są ewidencjonowane w systemie komputerowym „BAZA WINB”. Nadaje się im numerację zgodną z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych¹³. System ten funkcjonuje od 2011 r.

[akta kontroli, str. 262 - 263]

W „Regulaminie organizacyjnym WINB w Łodzi” nie określono, która komórka Inspektoratu zajmuje się rozpatrywaniem skarg. Koordynację rozpatrywania skarg powierzono Kierownikowi WOP.

[akta kontroli, str. 4, 264 - 265]

Uwzględniając średnią liczbę pracowników merytorycznych zatrudnionych w inspektoracie, tj. 30 osób, w ciągu roku średnio jeden pracownik załatwił ok. 196 spraw, tj.: 52 skargi, 59 odwołań, 32 zażalenia i 73 decyzje.

[akta kontroli, str. 22, 219 – 230, 240 - 247]

Udział zasadnych odwołań od decyzji, zażaleń oraz skarg wynosił w badanym okresie 45,5%, w tym w 2009 r. 45,2%, w 2010 r. 41,6%, w 2011 r. 52,7% oraz w I półroczu 2012 r. 43,7%.

[akta kontroli, str. 266]

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi nie wymierzył Inspektoratowi grzywny za przewlekłe prowadzenie postępowań administracyjnych. WINB nie posiada informacji o grzywnach nałożonych przez WSA Powiatowym Inspektorom Nadzoru Budowlanego z obszaru województwa łódzkiego.

[akta kontroli, str. 273 - 275]

18. Rozbiórki obiektów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie WINB wydał ogółem 3 decyzje o rozbiórce obiektów budowlanych, z których do dnia zakończenia kontroli nie wykonano żadnej, z powodu prowadzonych postępowań odwoławczych.

W okresie objętym kontrolą nie było przypadku ustalenia przez WINB opłat legalizacyjnych.

[akta kontroli, str. 267 – 268, 272]

19. Nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych.

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie WINB wymierzył w jednym przypadku karę za przystąpienie do użytkowania obiektu przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o

¹³ Dz. U. Nr 14, poz. 67

pozwoleniu na użytkowanie. Wysokość grzywny wyniosła 30 tys. zł i została uiszczona.

W okresie objętym kontrolą 10 pracowników WINB w Łodzi otrzymało od Wojewody Łódzkiego upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego. Upoważnienia te zawierały dane określone w § 4 rozporządzenia z dnia 16 października 2002 w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego¹⁴.

WINB nie posiadał taryfikatora określającego wysokość nakładania mandatów – jak wskazał w wyjaśnieniu Wojewódzki Inspektor – powodem był brak regulacji ustawowej do wprowadzania tego typu uregulowań.

[akta kontroli, str.128, 270 – 271, 284]

20. Kontrola wewnętrzna i audyt.

Opis stanu faktycznego

W strukturze WINB nie istnieje wydzielona komórka ds. kontroli wewnętrznej ani audyt. ŁWINB jest natomiast jednym z organów administracji zespolonej województwie i jako taki podlega audytowi prowadzonemu przez Zespół Audytu Wewnętrznego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego.

W okresie objętym kontrolą nie było kontroli ani audytu w zakresie objętym kontrolą NIK.

[akta kontroli, str.276 - 277]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Inspektoratu w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, zwanej dalej „ustawą o NIK”, wnosi o:

1. Wzmoczenie nadzoru nad realizacją kontroli terenowych organów administracji architektoniczno–budowlanej i organów nadzoru budowlanego.
2. Prowadzenie kontroli ww. organów wg zasad i trybu określonego w ustawie o kontroli w administracji rządowej.
3. Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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

¹⁴ Dz. U. Nr 174, poz. 1423

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dnia 23 października 2012 r.

Kontroler

gł. specjalista k.p.
Maciej Kończalik

M. Kończalik

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Wicedyrektor
Andrzej Cieniewski

A. Cieniewski