

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W WARSZAWIE

Nr ewid.: 27/2006/I/05/011/LWA
LWA – 41103/2005

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego

W a r s z a w a m a j 2 0 0 6 r .

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 funkcjonowania nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego

Zatwierdzam:

Dyrektor

Najwyższej Izby Kontroli Delegatury

w Warszawie

Mieczysław Kosmański

Warszawa, dnia maja 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1.	Wprowadzenie	4
2.	Podsumowanie wyników kontroli	5
2.1	Ocena kontrolowanej działalności	5
2.2	Synteza wyników kontroli	5
2.3	Uwagi końcowe i wnioski	10
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	11
3.1	Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	11
3.2	Istotne ustalenia kontroli	11
3.2.1.	Przeprowadzanie kontroli budów i prawidłowości użytkowania obiektów budowlanych	11
3.2.2.	Realizacja obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane	17
3.2.3.	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych	21
3.2.4.	Terminowość załatwiania spraw	28
3.2.5.	Organizacja przyjmowania i rejestrowania spraw skargowych	31
3.2.6.	Inne nieprawidłowości	31
3.2.7.	Dostosowanie organizacyjne i kadrowe inspektoratów nadzoru budowlanego do realizacji zadań określonych w ustawie Prawo budowlane po jej nowelizacji z dniem 11 lipca 2003 r.	35
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	39
4.1.	Przygotowanie kontroli	39
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	39
5.	Załączniki	43
1	Wnioski do naczelnych i centralnych organów Państwa zawarte w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego	44
2	Ważniejsze akty prawne dotyczące kontrolowanej tematyki	45
3	Wykaz osób kierujących jednostkami objętymi kontrolą, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	46

1. Wprowadzenie

Temat: Funkcjonowanie nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego.

Numer kontroli: I/05/011

Uzasadnieniem podjęcia kontroli była m.in. znaczna liczba skarg wpływających do Najwyższej Izby Kontroli dotyczących działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego oraz ustalenia wynikające z przeprowadzonej przez NIK Delegaturę w Warszawie w 2004 r. kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta Stołecznego Warszawy¹, która wykazała naruszanie zasad postępowania określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego².

Celem kontroli doraźnej podjętej z inicjatywy własnej było dokonanie oceny działalności organów nadzoru budowlanego w zakresie prawidłowości realizacji zadań określonych ustawą Prawo budowlane³.

Tematyka kontroli obejmowała w szczególności:

- dostosowanie organizacyjne i kadrowe jednostek nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego do zakresu realizowanych zadań określonych w ustawie Prawo budowlane,
- realizację zadań w zakresie nadzoru nad budową i utrzymaniem obiektów budowlanych oraz wydawania pozwoleń na użytkowanie,
- terminowość załatwiania spraw oraz funkcjonowanie systemu rozpatrywania skarg.

Kontrolą objęto powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego, mające siedziby w: Legionowie, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim, Wołominie, Otwocku, Żyrardowie, Sochaczewie, Ożarowie Mazowieckim (powiat warszawski zachodni).

W informacji wykorzystano ponadto wyniki kontroli przeprowadzonych w tym samym okresie przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegaturę w Warszawie w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego: w Warszawie, Pruszkowie i Piasecznie oraz w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie w ramach planowej kontroli koordynowanej pn. „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego” (Nr P/05/106), którą objęto jednostki nadzoru budowlanego na terenie całego kraju.

Dodatkowa kontrola doraźna w tym zakresie na terenie województwa mazowieckiego przeprowadzona została z uwagi nasilenie problemów w zakresie funkcjonowania organów nadzoru budowlanego na tym terenie, a szczególności w okolicach Warszawy, o czym świadczyła duża liczba skarg kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 sierpnia 2005 r. do 15 listopada 2005 r., na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, przy uwzględnieniu kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy).

Badaniami kontrolnymi został objęty okres od II pół. 2003 r. do I pół. 2005 r.

¹ Kontrola LWA-41135-1-2004.

² Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm..

³ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane - Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie zadań określonych w ustawie Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego w województwie mazowieckim, w szczególności z uwagi na:

- ograniczenie działań dotyczących kontroli budów oraz oddanych do użytkowania obiektów budowlanych do przypadków doraźnych wynikających z pism obywateli lub innych podmiotów informujących o nieprawidłowościach,
- beczynność lub znaczne opóźnienia w podejmowaniu działań w sprawach w których wyniki przeprowadzonych kontroli wykazały na występowanie istotnych nieprawidłowości w zakresie prowadzonych robót budowlanych lub sposobu utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych,
- niepodejmowanie czynności sprawdzających dotyczących wykonania decyzji administracyjnych mających na celu doprowadzenie budowy lub użytkowania obiektu budowlanego do stanu zgodnego z prawem, a w przypadkach uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązków nałożonych decyzjami, niepodejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, lub prowadzenie tych działań opieszale,
- stwierdzone przypadki nierzetelności postępowania przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, dotyczące m.in.: nieegzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie decyzji wszystkich wymaganych dokumentów, nieprzeprowadzania obowiązkowych kontroli oraz nieegzekwowania i niesprawdzania wykonania obowiązków nałożonych tymi decyzjami.

Ponadto kontrola NIK wykazała występowanie przypadków nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, w zakresie ewidencjonowania należności budżetu państwa.

Przyczynami powstania powyższych nieprawidłowości, w ocenie NIK, była niewłaściwa organizacja pracy w inspektoratach nadzoru budowlanego, jak również okoliczności niezależne od tych jednostek wynikające z niezapewnienia odpowiednich środków z budżetu państwa, niezbędnych do dostosowania wielkości zatrudnienia do zakresu realizowanych zadań, zapewnienia odpowiednich warunków lokalowych oraz wyposażenia inspektoratów w niezbędny sprzęt i środki transportu.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Organy nadzoru budowlanego objęte kontrolą nie realizowały zadań dotyczących nadzoru nad budową i użytkowaniem obiektów budowlanych. Żaden ze skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie przeprowadzał bowiem w badanym okresie planowych kontroli dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz stanu i sposobu użytkowania obiektów budowlanych. Działalność w tym zakresie ograniczono do przeprowadzania kontroli doraźnych, dotyczących głównie spraw o charakterze skargowym lub pism interwencyjnych innych organów.

W ocenie NIK przeprowadzanie wyłącznie kontroli doraźnych nie gwarantuje właściwej realizacji przez organy nadzoru budowlanego zadań wynikających z ustawy Prawo budowlane, dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy, m.in. w zakresie zapewnienia właściwych warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia zarówno przy wykonywaniu robót budowlanych jak i użytkowaniu obiektów budowlanych (str. 11 – 13).

2. Występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono również w zakresie postępowania organów nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli doraźnych dotyczących budowy lub użytkowania obiektów budowlanych. Dotyczyło to w szczególności:
 - nieuzasadnionej zwłoki lub beczynności organów po przeprowadzeniu kontroli, w których stwierdzono występowanie istotnych nieprawidłowości, m.in. samowole budowlane lub zły stan techniczny użytkowanych obiektów budowlanych;
 - niesprawdzania wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji (w tym m.in. nakazów rozbiórki obiektów budowlanych), lub opieszałości w ich egzekwowaniu.

Nieprawidłowości tym zakresie stwierdzono w 10, na 11 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, w tym najwięcej w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w Grodzisku Mazowieckim i Warszawie.

Ustalono również, że jednostki nadzoru budowlanego nie podejmowały działań na rzecz wyegzekwowania wymierzonych grzywien w celu przymuszenia lub zaliczek na poczet wykonania zastępczego – co stanowiło naruszenie art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ oraz §§ 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁶.

W ocenie NIK, niepodjęcie przez organy nadzoru budowlanego działań po stwierdzeniu w wyniku kontroli istotnych nieprawidłowości w zakresie prowadzonych robót budowlanych oraz stanu technicznego użytkowanych obiektów budowlanych, a także nieegzekwowanie i niesprawdzanie wykonania wydanych w tym zakresie nakazów wskazuje na możliwość istnienia zjawiska korupcji w tym obszarze.

W przypadkach w których stwierdzone nieprawidłowości stwarzają zagrożenie dla życia ludzkiego i mienia, beczynność lub opieszałość działania organów nadzoru budowlanego wiąże się z przyjęciem współodpowiedzialności za ewentualne szkody w tym zakresie (str. 13 - 17).

3. Jednostki nadzoru budowlanego nierzetelnie wywiązywały się z obowiązków prowadzenia ewidencji, o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane, tj. ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, przekazywanych przez organy administracji architektoniczno - budowlanej, oraz ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Wyniki kontroli wykazały występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań dotyczących prowadzenia ewidencji w tym zakresie w 10, na 11 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. W ocenie NIK miało to negatywny wpływ na sprawowanie bieżącego nadzoru nad procesem budowlanym.

⁵ Dz. U z 2002 r. Nr 110, poz. 968 ze zm.

⁶ Dz. U Nr 137, poz. 1541 ze zm.

Ustalono ponadto, że jednostki nadzoru budowlanego nie wykorzystywały informacji zawartych w prowadzonych ewidencjach oraz w innej dokumentacji znajdującej się w tych jednostkach, do przeprowadzania kontroli prawidłowości wywiązywania się inwestorów z ich obowiązków, obejmujących m.in. poinformowanie organów nadzoru budowlanego o rozpoczęciu i zakończeniu robót budowlanych.

Podjęte w tym zakresie w 6 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, działania kontrolne (w trakcie kontroli NIK), ujawniły 22 przypadki rozpoczęcia robót budowlanych bez przesłania do powiatowych inspektoratów stosownych zgłoszeń co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Ponadto w 5 przypadkach stwierdzono fakt przystąpienia do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych bez zawiadomienia organów nadzoru budowlanego co stanowiło naruszenie art. 54 tej ustawy. W ramach powyższych kontroli pracownicy inspektoratów nadzoru budowlanego stwierdzili również inne nieprawidłowości w zakresie przebiegu robót budowlanych dotyczące m.in.: budowy obiektów budowlanych z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego – bez stosownej decyzji; braku ustanowienia kierownika budowy; nieprzeprowadzenia dziennika budowy - co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W związku z ustaleniami wynikającymi z kontroli 9 inwestorom wymierzono kary grzywny (na łączną kwotę 1.350 zł), z tytułu wykroczeń określonych w art. 93 ustawy Prawo budowlane (str. 17 - 21).

4. We wszystkich skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie postępowania przy wydawaniu pozwoleń na użytkowanie. Dotyczyły one w szczególności braku wyegzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie decyzji części wymaganej dokumentacji wymienionej w art. 57 ust. 1 – 3 ustawy Prawo budowlane (5 inspektoratów), nieprzeprowadzenia obowiązkowych kontroli przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie (7 inspektoratów) oraz nieprzestrzegania przy przeprowadzaniu tych kontroli terminów określonych w art. 59c ust. 1 tej ustawy (8 inspektoratów).

Wyniki kontroli wykazały również występowanie innych pojedynczych nieprawidłowości w postępowaniach o tym zakresie, m.in.: przeprowadzanie obowiązkowych kontroli przez pracowników inspektoratu nieposiadających uprawnień budowlanych; nieprawidłowe wyliczenie wysokości kary grzywny za stwierdzone w trakcie obowiązkowej kontroli istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, czym uszczuplono należności Skarbu Państwa z tego tytułu o kwotę 10.000 zł; wymierzenie w II połowie 2003 r. w 3 przypadkach kar w oparciu o przepisy art. 59f ustawy Prawo budowlane z tytułu stwierdzenia istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, pomimo iż przepisy te weszły życie dopiero w dniu 1 stycznia 2004 r.; niesprawdzanie i nieegzekwowanie wykonania robót budowlanych wskazanych w decyzjach o pozwolenie na użytkowanie, wydanych pod warunkiem wykonania tych prac w określonym terminie (str. 21 - 28).

6. We wszystkich skontrolowanych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono załatwianie spraw po upływie 2 miesięcznego terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. Nieterminowość postępowania dotyczyła w szczególności spraw wynikających z pism o charakterze skargowym informujących o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych. Najgorzej kształtowała się sytuacja w tym zakresie w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim, gdzie rozpatrywanie ok. 75,9 % spraw tego rodzaju objętych kontrolą (tj. 60 na 79 skontrolowanych) trwało powyżej 2 miesięcy, z tego 36 spraw

(tj. ok. 45,6 % skontrolowanych) rozpatrywano ponad rok. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również nieterminowość załatwiania spraw w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie. Występowanie opóźnień w stosunku do terminu określonego w art. 35 § 3 k.p.a. stwierdzono w szczególności przy rozpatrywaniu odwołań i zażaleń od decyzji i postanowień wydawanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, z których w terminie 1 miesiąca (określonym dla postępowań odwoławczych), rozpatrzono jedynie 17,4 %. Ponadto według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r. do rozpatrzenia pozostawało 1.535 spraw z lat 1999- 2002.

W przypadkach niezakończonych sprawy w terminie, stron nie informowano o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a. (str. 28 - 31).

8. W 7 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono nieprawidłowe postępowanie z pismami o charakterze skargowym. W jednostkach tych pisma tego rodzaju rejestrowane były wyłącznie w ogólnym dzienniku korespondencji przychodzącej, łącznie z innymi pismami wpływającymi do inspektoratów. W ocenie NIK powyższy sposób rejestracji nie spełniał wymogów art. 254 k.p.a., zgodnie z którym skargi i wnioski powinny być rejestrowane i przechowywane w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Wyniki kontroli wykazały również występowanie opóźnień w zakresie informowania osób skarżących o sposobie załatwienia skargi w stosunku do 1 miesięcznego terminu określonego w art. 237 § 1 k.p.a. (str. 31).
9. W wyniku kontroli prawidłowości realizacji dochodów budżetu państwa m.in. z tytułu wymierzanych przez organa nadzoru budowlanego kar i innych opłat, ustalono, że wpłaty z tytułu tzw. opłat legalizacyjnych wymierzanych w procesie legalizacji samowoli budowlanych oraz kar za istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego (stwierdzone w trakcie obowiązkowych kontroli) dokonywane były przez inwestorów na rachunek bankowy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego lub jednostek samorządu terytorialnego – co stanowiło naruszenie art. 59g ust. 2 (w zw. z art. 49 ust. 2) ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym ww. kary i opłaty należało wnieść do kasy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tej jednostki. Skutkiem tej nieprawidłowości było uszczuplenie wpływów należnych budżetowi państwa, gdyż część jednostek samorządu terytorialnego do których wpływały ww. opłaty i kary, potrąciło 5 % od otrzymanych środków na dochody własne. Przypadki takie, skutkujące powstaniem uszczupień z tego tytułu w kwocie ogółem 46.125 zł, stwierdzono w ramach kontroli przeprowadzonych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w Warszawie, Piasecznie, Otwocku, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim.

Powyższy nieprawidłowy tryb postępowania wynikał, w świetle ustaleń kontroli, z informacji przesyłanych do organów nadzoru budowlanego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki. Dopiero w lipcu 2005 r. Mazowiecki Urząd Wojewódzki przesłał do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego informacje o numerze konta bankowego Urzędu, na które dokonywane mają być wpłaty z tego tytułu (str. 31 - 33).

10. W 5 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Grodzisku Mazowieckim, Otwocku, Wołominie, Sochaczewie i Ożarowie) stwierdzono niewykazywanie w ewidencji księgowej należności budżetu państwa, wynikających m.in. z tytułu wymierzonych grzywien - co stanowiło naruszenie zasady rzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych określonej w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia

29 września 1994 r. o rachunkowości⁷. Skutkiem powyższego, należności te nie były wykazywane w sporządzanych przez te jednostki sprawozdaniach budżetowych. Wyniki kontroli wykazały występowanie nieprawidłowości w tym zakresie o wymiarze finansowym w wysokości ogółem, co najmniej 1.821.471,40 zł⁸ (str. 33 – 34).

11. W ograniczonym zakresie realizowane były w badanym okresie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego zadania dotyczące nadzoru nad realizacją zadań przez organa administracji architektoniczno – budowlanej oraz nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, z uwagi na niewielką liczbę przeprowadzanych kontroli działalności tych organów. W latach 2003 – 2005 (I poł.) przeprowadzono ogółem 18 kontroli dotyczących działalności organów administracji architektoniczno – budowlanej oraz 10 kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego - na 42 jednostki samorządu powiatowego znajdujące się na terenie województwa mazowieckiego (str. 34).
12. Kontrolowane jednostki nadzoru budowlanego wykonywały swoje zadania ustawowe w trudnych warunkach - pomimo wzrostu w badanym okresie wielkości dotacji z budżetu państwa od 50 do 100 % w relacji do środków otrzymanych w okresie wcześniejszym. Środki finansowe jakimi dysponowały były niewystarczające dla zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników na stanowiskach inspektorskich w stosunku do potrzeb wynikających z zakresu realizowanych zadań określonych w ustawie Prawo budowlane. Wysokość oferowanego wynagrodzenia nie sprzyjała pozyskiwaniu kandydatów o wymaganych kwalifikacjach zawodowych. Największe nasilenie tego problemu wystąpiło w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie, w której to jednostce, według stanu na dzień 30 czerwca 2005 r., niewykorzystanych pozostało ok. 11 etatów (przy zatrudnieniu wynoszącym 43,8 etatu). Średnie wynagrodzenie w tej jednostce w I półroczu 2005 r. wynosiło 2,4 tys. zł (brutto), w tym w przypadku pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli 3,8 tys. zł (brutto).

W celu złagodzenia skutków braków kadrowych, w inspektoratach zatrudniano na staż osoby bezrobotne na podstawie umów zawieranych z powiatowymi urzędami pracy, korzystano z usług pracowników urzędów gmin oddelegowanych do pracy w inspektoracie lub zawierano umowy zlecenia na wykonanie określonych prac z osobami nie będącymi pracownikami inspektoratów. Zdaniem NIK, zatrudnianie na krótkie okresy czasu osób nieprzeszkolonych i nieposiadających odpowiednich kwalifikacji nie gwarantowało właściwego wykonywania zadań przez inspektoraty.

Istotne utrudnienia w wykonywaniu zadań wynikały ponadto z niezadawalających warunków lokalowych oraz braku środków transportu do przeprowadzania kontroli w terenie.

Niewystarczająca kwota dotacji z budżetu państwa przekazywana na działalność powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, zmuszała te jednostki do korzystania z dofinansowania oraz pomocy rzeczowej jednostek samorządu terytorialnego (głównie szczebla powiatowego), m.in. w formie użyczenia pomieszczeń na prowadzenie działalności, a także sprzętu i innego wyposażenia.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, dopuszczenia do powstania tak niekorzystnych warunków funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, co zmuszało je do stosowania ww. rozwiązań doraźnych, nieprzynoszących trwałych efektów. Warunki w jakich funkcjonowały jednostki nadzoru budowlanego miały negatywny wpływ na prawidłowość wykonywania przez nie zadań (str. 35 – 39).

⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

⁸ Z uwagi na brak prawidłowej ewidencji kwota ta może być niepełna.

Efektom przeprowadzonych kontroli w jednostkach nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego (łącznie w ramach kontroli doraźnej i koordynowanej) są stwierdzone nieprawidłowości o wymiarze finansowym w kwocie ogółem 1.983.417,94 zł, oraz korzyści finansowe na kwotę 1.350 zł - z tytułu należnych środków wynikających z wymierzonych w trakcie kontroli NIK mandatów karnych za naruszenia przez inwestorów przepisów ustawy Prawo budowlane przy prowadzeniu budowy obiektów budowlanych (str. 42).

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

Sprawne i skuteczne funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego jest jednym z zasadniczych warunków kształtujących poczucie praworządności i bezpieczeństwa obywateli. Ustalenia kontroli wykazały, że nadzór ten na terenie województwa mazowieckiego nie funkcjonuje prawidłowo, zwłaszcza w zakresie wykonywania zadań dotyczących nadzoru nad procesem budowy oraz użytkowaniem obiektów budowlanych.

Sytuacja kadrowa i materialne wyposażenie organów nadzoru budowlanego nie zapewniają właściwych warunków dla realizacji zadań nałożonych przepisami ustawy Prawo budowlane. Obok przyczyn niezależnych od organów nadzoru budowlanego, nieprawidłowości w powyższym zakresie wynikały również z niewłaściwego zorganizowania pracy w ww. jednostkach przez kierowników tych jednostek w zakresie nadzoru nad przebiegiem procesów budowlanych oraz prowadzonych postępowań w tych organach, m.in. z uwagi na niewywiązywanie się z obowiązków dotyczących prowadzenia wymaganych ewidencji i rejestrów, jak również niewykorzystywanie informacji w nich zawartych do podejmowania czynności kontrolnych. Niewielka liczba kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przeprowadzanych przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Warszawie nie zapewnia w sposób znaczący poprawy jakości pracy tych jednostek.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, poza wnioskami pokontrolnymi skierowanymi do naczelnych i centralnych organów Państwa zamieszczonymi w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego⁹ (dotyczącej całego kraju), Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez wojewodę mazowieckiego, jako organu nadzoru budowlanego, działań w celu zdyscyplinowania podległych służb, zwłaszcza w zakresie:

1. Przeprowadzania w sposób planowy kontroli budów oraz utrzymania obiektów budowlanych celem zapewnienia właściwej realizacji zadań nadzoru budowlanego wynikających z ustawy Prawo budowlane.
2. Usunięcia zaległości w załatwianiu niezakończonych spraw, w których przeprowadzone kontrole wykazały występowanie nieprawidłowości w zakresie budowy lub użytkowania obiektów budowlanych.
3. Bieżącego egzekwowania i sprawdzania realizacji wydawanych decyzji dotyczących usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sprawy, w których wykonanie zaleconych działań wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa ludzi i mienia.
4. Rzetelnego prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, oraz ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych - stosownie do wymogów art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 tej ustawy.

⁹ Wnioski w tym zakresie zawarte w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego (Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR) ujęto w Załączniku Nr 1.

5. Egzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

W świetle danych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego¹⁰ w latach 2003 - 2004 w województwie mazowieckim zostało wydanych ogółem 59.988 pozwoleń na budowę, co stanowiło 16,7 % ogółu pozwoleń na budowę wydanych w tym okresie w całym kraju (358.006). Do użytkowania przekazano w tym okresie na terenie województwa mazowieckiego 36.388 obiektów budowlanych, co stanowiło 13,2 % ogółu obiektów budowlanych przekazanych do użytkowania na terenie całego kraju (275.507).

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Przeprowadzanie kontroli budów i prawidłowości użytkowania obiektów budowlanych

Jednym z głównych zadań organów nadzoru budowlanego jest nadzorowanie przebiegu budów oraz użytkowania obiektów budowlanych. W świetle ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie tych zadań przez jednostki nadzoru budowlanego z terenu województwa mazowieckiego.

1. W ocenie NIK liczba kontroli przeprowadzonych przez pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie gwarantowała właściwej realizacji przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego zadań wynikających z ustawy Prawo budowlane, dotyczących sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów tej ustawy, m.in. w zakresie zapewnienia właściwych warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych. We wszystkich inspektoratach kontrole w tym zakresie ograniczono głównie do spraw doraźnych o charakterze skargowym lub pism interwencyjnych innych organów. Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie realizowały w badanym okresie kontroli planowych w tym zakresie. I tak, np.:

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim nie przeprowadzał planowych kontroli dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz użytkowania obiektów budowlanych. Działalność ograniczono do przeprowadzania kontroli doraźnych dotyczących głównie spraw o charakterze skargowym lub pism interwencyjnych ze strony innych organów. Pracownicy Inspektoratu przeprowadzili w tym okresie ogółem tylko 50 kontroli doraźnych dotyczących prawidłowości prowadzenia robót budowlanych oraz sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich stanu, w tym 44 związane z pismami interwencyjnymi informującymi o różnego*

¹⁰ Źródło: Opracowanie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego pn.: „Ruch budowlany w 2004 r.” z lutego 2005 r.

rodzaju nieprawidłowościach w tym zakresie oraz 6 kontroli sprawdzających. Należy przy tym zaznaczyć, że w badanym okresie przesłano do PINB zawiadomienia w sprawie rozpoczęcia 998 budów na podstawie wydanych pozwoleń na budowę. Liczba ta nie obejmuje budów rozpoczętych przed dniem 11 lipca 2003 r.

- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim nie przeprowadzał planowych kontroli prowadzonych robót budowlanych oraz użytkowania obiektów budowlanych. Pracownicy Inspektoratu przeprowadzili w tym okresie ogółem tylko 82 kontrole doraźne, z których 68 - dotyczyło prawidłowości prowadzenia robót budowlanych oraz 14 – sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich stanu. W zestawieniu z tymi liczbami należy zaznaczyć, że w badanym okresie przesłano do PINB zawiadomienia w sprawie rozpoczęcia 1725 budów realizowanych na podstawie wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę.
- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Legionowie opracowano wprowadzić plany kontroli dotyczących prowadzonych robót budowlanych oraz użytkowania obiektów budowlanych, nie były one jednak realizowane. Działalność w tym zakresie ograniczono do przeprowadzania kontroli doraźnych dotyczących głównie spraw o charakterze skargowym lub pism interwencyjnych ze strony innych organów. W związku z ww. pismami pracownicy Inspektoratu przeprowadzili w tym okresie ogółem 67 kontroli doraźnych dotyczących prawidłowości prowadzenia robót budowlanych oraz 25 kontroli - w zakresie sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich stanu. W badanym okresie przesłano do PINB zawiadomienia w sprawie rozpoczęcia 2184 budów na podstawie wydanych pozwoleń na budowę.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewystarczająca była również liczba kontroli przeprowadzanych w tym zakresie przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Warszawie.

- W badanym okresie pracownicy WINB przeprowadzili ogółem 64 kontrole dotyczące prawidłowości prowadzenia robót budowlanych, w tym z inicjatywy własnej, m.in. w ramach realizacji planów kontroli, przeprowadzono 21 kontroli. WINB przeprowadził ponadto 38 kontroli dotyczących prawidłowości użytkowania obiektów budowlanych (z tego z inicjatywy własnej - 29) oraz 181 kontroli dotyczących wyrobów budowlanych (w ramach których skontrolowano 68 producentów, 107 sprzedawców oraz 6 importerów tego rodzaju wyrobów). Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z prowadzoną przez WINB ewidencją rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych tylko w badanym okresie zgłoszono do Inspektoratu rozpoczęcie 888 budów. Liczba ta nie obejmuje budów rozpoczętych przed dniem 11 lipca 2003 r.

W wyjaśnieniach inspektorzy nadzoru budowlanego wskazywali, że podstawową przyczyną nie prowadzenia działalności kontrolnej w tym zakresie było niewystarczające zatrudnienie w inspektoratach w relacji do liczby wpływających spraw, którymi zajmowały się te jednostki. W tej sytuacji, pracownicy inspektoratów zajmowali się w pierwszej kolejności sprawami dotyczącymi wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych, w następnej sprawami skargowymi dotyczącymi samowoli budowlanych lub złego stanu technicznego użytkowanych

obiektów budowlanych. Na planowe przeprowadzanie kontroli budów i obiektów budowlanych w użytkowaniu brakowało już czasu. I tak, np.:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Legionowie w wyjaśnieniach wskazał m.in., że liczba przeprowadzanych przez PINB kontroli dotyczących realizowanych i eksploatowanych obiektów budowlanych jest stanowczo za mała, aby zapewnić przestrzeganie i stosowanie przepisów prawa budowlanego na terenie powiatu legionowskiego. Głównymi przeszkodami w realizacji tych zadań jest brak dodatkowych środków na zwiększenie zatrudnienia w Inspektoracie oraz brak samochodu służbowego.*
 - *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim wyjaśniał m.in., że: „Stan osobowy inspektoratu, wynikający z przyznanых środków finansowych na dany rok, nie daje nawet szansy wykonywania zadań przewidzianych ustawą Prawo budowlane. Inspektorat w Grodzisku Mazowieckim ledwie nadąża w załatwianiu spraw związanych ze złożonymi zawiadomieniami o zakończeniu budowy obiektów budowlanych i wnioskami o udzielenie pozwolenia na użytkowanie w terminach określonych ustawą Prawo budowlane i wymagających najczęściej kontroli obowiązkowych. Kontrole budów w trakcie ich realizacji dokonywane są sporadycznie, najczęściej w wyniku interwencji osób trzecich”.*
2. Wyniki kontroli NIK wykazały występowanie istotnych nieprawidłowości w działaniu organów nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu kontroli w zakresie stanu obiektów budowlanych i ich utrzymania.

W świetle ustaleń kontroli, postępowania dotyczące stwierdzonych w trakcie tych kontroli nieprawidłowości prowadzone były przez jednostki nadzoru budowlanego opieszale. Występowały przypadki bezczynności, pomimo stwierdzenia istotnych nieprawidłowości dotyczących samowoli budowlanych lub stanu użytkowanych obiektów budowlanych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 8 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Warszawie, Grodzisku Mazowieckim, Piasecznie, Pruszkowie, Otwocku, Sochaczewie, Legionowie, Ożarowie Mazowieckim).

W wyniku kontroli stwierdzono ponadto występowanie przypadków opieszałości w podejmowaniu działań na rzecz wyegzekwowania realizacji wydanych decyzji (w tym m.in. dotyczących nakazów rozbiórki) i postanowień, jak również brak kontroli ich wykonania. Nieprawidłowości w tym zakresie (w odniesieniu do wybranych do kontroli spraw) stwierdzono w 10 na 11 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli postępowań przeprowadzanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Legionowie stwierdzono m.in., że spośród 45 przypadków, w których pracownicy PINB w trakcie kontroli doraźnych stwierdzili różnego rodzaju nieprawidłowości, w 8 przypadkach po przeprowadzeniu kontroli, i ewentualnym (w części z tych przypadków) wszczęciu postępowania, nie podejmowano dalszych działań w celu rozstrzygnięcia tych spraw. Dotyczyło to kontroli, których wyniki wykazały m.in.: prowadzenie budowy i rozbudowy różnego rodzaju obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę lub z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego; zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego bez stosownego pozwolenia. W 2 przypadkach brak*

podejmowania działań dotyczyło kontroli przeprowadzonych przez PINB w II poł. 2003 r., w 5 przypadkach – kontroli przeprowadzonych w 2004 r., a w 1 – kontroli przeprowadzonej w I poł. 2005 r. W przypadku kontroli przeprowadzonych w 2003 r. bezczynność PINB wynosiła w jednym przypadku 22 miesiące, a w drugim 21 miesięcy.

- *W wyniku kontroli wybranych 90 spraw dotyczących przeprowadzonych przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piasecznie kontroli budów i utrzymania obiektów budowlanych ustalono, że w 6 przypadkach pracownicy PINB nie sprawdzili wykonania nałożonych decyzjami obowiązków dotyczących usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli. W 5 przypadkach dotyczyło to decyzji wydanych po kontrolach przeprowadzonych w II poł. 2003 r., a w 1 – kontroli przeprowadzonej w I poł. 2005 r. Wydane w tych decyzjach nakazy dotyczyły rozbiórki obiektów budowlanych lub ich elementów (4 przypadki), poprawy stanu technicznego lub opróżnienia i wyłączenia z użytkowania obiektu budowlanego (2 przypadki). Ponadto w 7 przypadkach, pomimo stwierdzenia w trakcie ww. kontroli różnego rodzaju nieprawidłowości dotyczących samowoli budowlanych (6 przypadków), bądź uchylania się inwestora od kontroli (1 przypadek), PINB nie podejmował żadnych działań w celu zakończenia wszczętych postępowań. Bezczynność Inspektoratu w tych sprawach wynosiła od 10 miesięcy do 2 lat. Ustalono ponadto, że spośród wydanych w badanym okresie ogółem 22 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych wybudowanych bez pozwolenia na budowę, w 6 przypadkach brak było w PINB informacji o sposobie wykonania tych nakazów, w tym nie przeprowadzono kontroli sprawdzających. Działania mające na celu wyegzekwowanie ww. nakazów stwierdzono w przypadkach 2 z tych spraw. Ograniczyły się one jednak do wystania pism (upomnień) grożących zastosowaniem środków egzekucyjnych w przypadku dalszego uchylania się od wykonania nakazu.*

Najwięcej przypadków nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w Grodzisku Mazowieckim i Warszawie.

W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim stwierdzono, że w 44 przypadkach nie podejmowano działań w celu dokończenia postępowań, po przeprowadzeniu kontroli, w których stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości (dotyczące m.in.: samowoli budowlanej; złego stanu technicznego budynków, użytkowania obiektów budowlanych bez wymaganego zgłoszenia zakończenia budowy lub bez pozwolenia na użytkowanie, jak również niezgodnie z przeznaczeniem). Bezczynność Inspektoratu w tych sprawach wynosiła od 3 do 31 miesięcy. I tak, np.:

- *Pomimo stwierdzenia w wyniku kontroli przeprowadzonej w dniu 5 sierpnia 2004 r. w budynku wielofunkcyjnym z częścią mieszkalną zlokalizowanym we wsi Kozierki, że w części pomieszczeń tego budynku prowadzona jest drukarnia, co było niezgodne z pozwoleniem na budowę oraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, który przewidywał ich wykorzystywanie na magazyn płodów rolnych i pomieszczenia socjalne, PINB nie podjął żadnych dalszych działań. Dopiero w dniu 30 września 2005 r. (tj. w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami) wydane zostało przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego postanowienie Nr 126/05, w którym nakazano m.in.*

wstrzymanie użytkowania tej drukarni oraz przedstawienie przez właścicieli obiektu budowlanego niezbędnej dokumentacji w celu określenia dalszego trybu postępowania. Należy zaznaczyć, że przeprowadzona przez Inspektorat w 2004 r. kontrola podjęta została w związku z pismami Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Grodzisku Mazowieckim z dnia 2 września 2003 r. oraz Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska z dnia 18 marca 2004 r., w których informowano PINB o nieprawidłowościach w zakresie sposobu użytkowania tego budynku.

Ustalenia kontroli NIK przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy wykazały natomiast, że w 19 przypadkach (na 90 wybranych do kontroli spraw) po przeprowadzeniu kontroli nie podjęto żadnych działań w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli nieprawidłowościami dotyczącymi m.in. złego stanu technicznego obiektów budowlanych lub samowoli budowlanej. W kolejnych 6 przypadkach stwierdzono natomiast niepodjęcie przez PINB działań w celu wyegzekwowania od inwestorów prowadzących budowę lub właścicieli obiektów budowlanych wykonania obowiązków nałożonych decyzjami lub brak przeprowadzenia kontroli sprawdzającej w tym zakresie. Bezczynność Inspektoratu w tych sprawach wynosiła od 5 do 26 miesięcy. I tak, np.:

- *W trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 4 lipca 2003 r. w wielorodzinnym budynku mieszkalnym w Warszawie przy ul. Konwiskarskiej 13, inspektor PINB stwierdził bardzo zły stan techniczny balkonu (znajdującego się w lokalu Nr 4) grożący jego zawaleniem, co stwarzało zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi. Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 28 września 2005 r., tj. po upływie 2 lat od daty przeprowadzenia kontroli budynku, PINB nakazał wykonanie niezbędnych zabezpieczeń tego balkonu – decyzją Nr IIIOT/172/2005.*
- *W trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 21 listopada 2003 r. w wielorodzinnym budynku mieszkalnym w Warszawie przy ul. Zwycięzców 19, stwierdzono bardzo zły stan techniczny 6 balkonów znajdujących się nad ciągami ruchu pieszych. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 20 października 2005 r. PINB nakazał Wspólnocie Mieszkaniowej wykonanie zabezpieczeń tych balkonów oraz dokonanie zawiadomienia lokatorów o zakazie ich użytkowania - decyzją Nr IVOT/523/2005.*

W wyniku kontroli postępowania tej jednostki w sprawach dotyczących katastrof budowlanych ustalono ponadto występowanie przypadków nieegzekwowania i niesprawdzania wykonania wydanych nakazów i zaleceń mających na celu zlikwidowanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. I tak, np.:

- *W przypadku katastrofy budowlanej dotyczącej zawalenia się części ściany budynku w Warszawie przy ul. Głubczyckiej 25 na dach sąsiedniego budynku ustalono, że po wydaniu przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy decyzji Nr 86/2003 w dniu 8 października 2003 r., w której nakazano w trybie natychmiastowym m.in. opróżnienie budynku oraz wykonanie jego doraźnych zabezpieczeń i po nieskutecznych działaniach prowadzonych w grudniu 2003 r. i I kwartale 2004 r. mających na celu ustalenie adresu właściciela budynku, Inspektorat zaniechał podejmowania dalszych działań. Postępowanie w tej sprawie wznowiono dopiero w trakcie kontroli NIK w związku z jej ustaleniami. W dniu 18 października 2005 r. przeprowadzono kolejną kontrolę, w wyniku której stwierdzono, że przedmiotowy budynek jest nadal zasiedlony pomimo jego złego stanu*

grożącego zawaleniem. Następnie pismami z dnia 20 października 2005 r. poinformowano o tych zagrożeniach Burmistrza Dzielnicy Włochy oraz lokatorów, a w dniu 25 października 2005 r. rozesłano zapytania ofertowe w sprawie wykonania projektu doraźnych zabezpieczeń tego budynku.

W przypadku kontroli przeprowadzonych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono również niepodejmowanie działań na rzecz egzekwowania wymierzonych grzywien w celu przymuszenia lub zaliczek na poczet wykonania zastępczego, pomimo iż zobowiązani nie uregulowali tych wpłat jak również nie wywiązali się z obowiązków nałożonych decyzjami. Brak podejmowania w tych sprawach dalszych działań egzekucyjnych stanowił naruszenie art. 6 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹ oraz §§ 2 i 6 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 czerwca 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹². Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w Otwocku, Wołominie i Ożarowie Mazowieckim (dotyczyły one należności budżetu państwa z tego tytułu na kwotę ogółem 104.567,54 zł). I tak np.:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wołominie wydał w badanym okresie ogółem 100 postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązków nałożonych decyzjami. Badając stosowanie środków egzekucyjnych w tym zakresie stwierdzono, że w 10 przypadkach dotyczących kwoty 71.117,54 zł PINB nie podejmował żadnych działań w celu wyegzekwowania nałożonych grzywien w celu przymuszenia.
- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Otwocku wydał w badanym okresie ogółem 16 postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązków nałożonych decyzjami. Badając stosowanie środków egzekucyjnych w tym zakresie, stwierdzono, że w 5 przypadkach dotyczących postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia na kwotę ogółem 29.450 zł (postanowienia nr: 62/2003; 84/2004; 3/2005; 4/2005; 58/2005) nie podjęto żadnych działań w celu ich wyegzekwowania.

W przypadku Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Otwocku stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły ponadto sporządzenia tytułów wykonawczych (w ramach egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym) - niezgodnych ze wzorem określonym w załącznikach Nr 24 lub 25 do powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. oraz nienaliczenia w 6 przypadkach, opłat, o których mowa w art. 64a § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, za dokonane czynności egzekucyjne (w pozostałych przypadkach nakładano na zobowiązanych obowiązek zapłaty kwoty 68 zł z tego tytułu).

Stwierdzono ponadto przypadki nienakładania grzywien za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim i Grodzisku Mazowieckim). I tak:

- Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim nie nakładali w badanym okresie grzywien za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane, pomimo ujawniania w trakcie kontroli przypadków tego rodzaju wykroczeń dotyczących

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

¹² Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

m.in. samowoli budowlanej, polegającej na wybudowaniu obiektów budowlanych bez wymaganych pozwoleń na budowę lub niezgodnie z zatwierdzoną dokumentacją projektową. W wyjaśnieniach w tej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał, że odstąpienie od wymierzania grzywien w tych przypadkach wynikało z ustaleń przeprowadzonych postępowań, w których stwierdzono, że inwestorzy nieświadomie naruszyli przepisy Prawa budowlanego. Ponadto w ocenie Inspektora nakładanie kar za naruszenia wskazane w art. 93 ustawy Prawo budowlane nie jest obligatoryjne w ramach przeprowadzonego postępowania. Najwyższa Izba Kontroli nie podzieliła ww. stanowiska biorąc pod uwagę rodzaje stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących m.in. prowadzenia budowy obiektów budowlanych bez pozwolenia na budowę lub niezgodnie z projektem budowlanym.

- *Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim nie nakładali w II połowie 2003 r. mandatów karnych, za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane, pomimo stwierdzania w trakcie kontroli wykroczeń w tym zakresie kwalifikujących się do ukarania karą grzywny (dotyczących m.in. samowoli budowlanej oraz przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez pozwolenia na użytkowanie). Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego spowodowane to było faktem niedysponowania w tym okresie przez Inspektorat aktualnymi drukami mandatów karnych. Pobrano je z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego dopiero w dniu 11 lutego 2004 r.*

Zdaniem NIK, występowanie przypadków niepodejmowania dalszych działań przez organy nadzoru budowlanego pomimo stwierdzenia w trakcie kontroli istotnych nieprawidłowości w zakresie budowy oraz stanu obiektów budowlanych i sposobu ich użytkowania, jak również nieegzekwowanie wydawanych w tym zakresie decyzji wskazuje na występowanie obszarów zagrożonych korupcją.

W przypadkach, w których stwierdzone nieprawidłowości stwarzają zagrożenie dla życia ludzkiego lub mienia, beczynność lub opieszałość działania organów nadzoru budowlanego wiąże się z przyjęciem współodpowiedzialności za ewentualne szkody w tym zakresie.

3.2.2. Realizacja obowiązków w zakresie prowadzenia ewidencji o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane

Istotnym instrumentem służącym do bieżącego monitorowania przebiegu procesów budowlanych powinny być dla organów nadzoru budowlanego informacje zawarte w ewidencjach o których mowa w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane, tj. ewidencji decyzji o pozwoleniu na budowę oraz innych decyzji, postanowień i zgłoszeń przekazywanych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej, oraz ewidencji rozpoczętych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

Ustalenia kontroli wykazały, że jednostki nadzoru budowlanego nierzetelnie wywiązywały się z obowiązków prowadzenia tych ewidencji, a ponadto nie wykorzystywały informacji z nich wynikających.

1. Wyniki kontroli wykazały w 10 na 11 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie wywiązywania się z obowiązków dotyczących prowadzenia ewidencji określonych w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane.

W 6 skontrolowanych inspektoratach (w Warszawie, Piasecznie, Pruszkowie, Wołominie, Żyrardowie, Ożarowie Mazowieckim) stwierdzono nieprowadzenie ewidencji decyzji o pozwoleniu na budowę oraz innych decyzji, postanowień i zgłoszeń (o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy) przekazywanych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej, lub prowadzenie jedynie częściowej ewidencji w tym zakresie – co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

W 8 inspektoratach (w Warszawie, Piasecznie, Pruszkowie, Otwocku, Sochaczewie, Żyrardowie, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim) stwierdzono różnego rodzaju nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, z tego w przypadku 3 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (w Warszawie, Piasecznie i Pruszkowie), stwierdzono brak tej ewidencji lub jej prowadzenie w sposób istotnie odbiegających od wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹³. W przypadku 2 kolejnych inspektoratów (w Grodzisku Mazowieckim oraz w Sochaczewie) ustalono nieprzestrzeganie postanowień § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, nakładających obowiązek dokonywania na bieżąco wpisów do tej ewidencji.

W przypadku powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w Otwocku i Nowym Dworze Mazowieckim, Żyrardowie i Sochaczewie, uwagi NIK dotyczyły również prowadzenia tej ewidencji na luźnych kartkach wpinanych do skoroszytu (nieponumerowanych i niezabezpieczonych przed wymianą) oraz stwierdzonych przypadków dokonywania poprawek przy użyciu korektora – co stanowiło naruszenie § 2 i 3 ust. 2 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury. I tak np.:

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy nie wywiązywał się z obowiązków określonych w art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy Prawo budowlane dotyczących prowadzenia ewidencji decyzji (o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane) przekazywanych przez organy administracji architektoniczno - budowlanej, jak również prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Pierwszej z tych ewidencji nie prowadzono bowiem w ogóle w badanym okresie, natomiast prowadzenia drugiej zaniechano od lutego 2004 r.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie nie prowadził ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń przekazywanych przez Starostę Powiatu Pruszkowskiego. Ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, PINB prowadził niezgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Prowadził bowiem*

¹³ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

jedną ewidencję w zakresie zgłoszeń o rozpoczęciu robót budowlanych oraz drugą odrębną dla zawiadomień o ich zakończeniu. Ponadto ewidencje te prowadzono łącznie dla wszystkich rodzajów obiektów budowlanych - podczas gdy zgodnie z § 1 ww. rozporządzenia Inspektorat powinien prowadzić w tym zakresie odrębne ewidencje dla: budynków; budowli; dróg; obiektów mostowych; rurociągów, przewodów, linii i sieci; innych obiektów budowlanych. Niezgodnie z § 2 rozporządzenia ewidencje te prowadzone były w formie nieponumerowanych luźnych kartek wpinanych do segregatora.

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Piasecznie zamiast prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, sporządzał wyłącznie wykazy wpływających do tej jednostki zgłoszeń o rozpoczynaniu robót budowlanych na luźnych kartkach wpinanych do skoroszytu (bez podziału na rodzaje obiektów budowlanych), które nie spełniały wymogów określonych w art. 84 ust. 6 ustawy Prawo budowlane oraz w ww. rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. Inspektorat nie prowadził również ewidencji postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Natomiast decyzje o pozwoleniu na budowę otrzymywane ze Starostwa Powiatu Piaseczyńskiego ewidencjonowano w komputerze ze wskazaniem paczek, w których jest przechowywana w PINB dokumentacja tych spraw.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie była prowadzona na bieżąco, nie zawierała bowiem m.in. danych dotyczących budów rozpoczynanych w II półroczu 2004 r. – co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zgodnie z którym wpisy do tej ewidencji powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu.*

W ocenie NIK ww. nieprawidłowości dotyczące w szczególności zaniechania prowadzenia powyższych ewidencji lub nieprowadzenia ich na bieżąco znacznie ograniczyły możliwości powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego odnośnie sprawowania w sposób prawidłowy bieżącego nadzoru nad przebiegiem budów obiektów budowlanych.

Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono natomiast w przypadku kontroli przeprowadzonej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie. Odstępstwa od zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury, dotyczyły jedynie prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w formie elektronicznej, zamiast ksiąg formatu A-4. Zabezpieczenie ewidencji przez utratą danych stanowiły wydruki oraz przegrywanie co kwartał zapisanych danych na płyty CD.

2. Uwagi NIK dotyczyły również niewykorzystywania przez skontrolowane jednostki nadzoru budowlanego informacji wynikających z prowadzonych ewidencji, oraz innej dokumentacji znajdującej się w tych jednostkach, do przeprowadzania kontroli prawidłowości wywiązywania się inwestorów z obowiązków dotyczących zgłoszenia do organów nadzoru budowlanego rozpoczęcia przewidywanej daty rozpoczęcia robót budowlanych oraz faktu ich zakończenia.

Wyniki działań kontrolno - wyjaśniających podjętych w tym zakresie w trakcie kontroli NIK w 4 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Sochaczewie, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim i Legionowie) dotyczące ogółem 43 przypadków, w których brak było zgłoszeń inwestorów dotyczących rozpoczęcia budów pomimo upływu 2 lat od daty wydania pozwolenia na budowę wykazały, że w 22 przypadkach inwestorzy rozpoczęli roboty budowlane bez przesłania do inspektoratów stosownych zgłoszeń w tym zakresie - co stanowiło naruszenie art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Ponadto w 2 przypadkach bez zawiadomienia organów nadzoru budowlanego przystąpili również do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych - co stanowiło naruszenie art. 54 tej ustawy. W ramach powyższych kontroli stwierdzono występowanie innych nieprawidłowości w zakresie przebiegu robót budowlanych dotyczących m.in.: budowy obiektu budowlanych z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego; braku ustanowienia kierownika budowy; nieprowadzenia dziennika budowy - co stanowiło naruszenie art. 36a ust. 1 oraz art. 42 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Natomiast ustalenia wynikające z działań kontrolnych podjętych w 2 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Warszawie i Piasecznie) dotyczące 10 przypadków, w których inwestorzy pomimo upływu 2 lat od daty zgłoszenia rozpoczęcia robót budowlanych nie zgłosili ich zakończenia, wykazały, że w 3 przypadkach przystąpiono do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych bez przesłania do Inspektoratów stosownych zawiadomień w tym zakresie - o których mowa w art. 54 ustawy Prawo budowlane.

W związku z ustaleniami powyższych kontroli 9 inwestorom wymierzono kary grzywny (na łączną kwotę 1.350 zł), z tytułu wykroczeń określonych w art. 93 ustawy Prawo budowlane. W pozostałych przypadkach postępowania kontrolno wyjaśniające nie zostały zakończone do końca kontroli NIK. I tak, np.:

- *W wyniku porównania w ramach kontroli NIK danych wynikających z ewidencji prowadzonych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sochaczewie ustalono 19 przypadków, w których inwestorzy po otrzymaniu w okresie od 14 lipca do 6 października 2003 r. pozwoleń na budowę nie przestali do PINB do dnia 18 października 2005 r. zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wstępne ustalenia wynikające z kontroli przeprowadzonych przez pracowników PINB w dniach 24 i 28 października 2005 r. (w związku z ww. ustaleniami NIK) dotyczące 13 takich spraw wskazały, że we wszystkich tych przypadkach inwestorzy prowadzili roboty budowlane z naruszeniem art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, tj. bez wymaganego zgłoszenia tego faktu Inspektoratowi. W wyniku tych kontroli stwierdzono ponadto: w dwóch przypadkach budowę obiektów budowlanych z odstępstwami od zatwierdzonych projektów budowlanych; w trzech przypadkach bez ustanowienia kierownika budowy; w dwóch przypadkach bez wywieszenia tablicy informacyjnej; w trzech przypadkach bez dziennika budowy lub z niezarejestrowanym w Starostwie dziennikiem. W związku z ww. ustaleniami wymierzono 8 inwestorom kary grzywny za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane na kwotę ogółem 1.050 zł. Pozostałych 5 inwestorów nie ukarano do czasu zakończenia kontroli NIK, gdyż byli oni nieobecni w trakcie kontroli przeprowadzonych przez PINB oraz do zakończenia kontroli NIK nie zgłosili się do Inspektoratu.*

Postępowania kontrolno - wyjaśniające w tych sprawach nie zostały zakończone.

- *W wyniku porównania w ramach kontroli NIK danych wynikających z ewidencji prowadzonych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim ustalono 17 przypadków, w których inwestorzy po otrzymaniu w okresie od 11 lipca 2003 r. do 30 września 2003 r. pozwoleń na budowę nie przestali do PINB do dnia 30 września 2005 r. zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wstępne ustalenia wynikające z kontroli przeprowadzonych w dniach 14 i 17 października 2005 r. przez pracowników PINB, wskazały, że w 6 przypadkach inwestorzy rozpoczęli roboty budowlane bez wymaganego zgłoszenia tego faktu Inspektoratowi, a w 2 przypadkach nie zawiadomili również PINB o zakończeniu robót budowlanych – pomimo iż obowiązek taki wynikał odpowiednio z postanowień art. 41 ust. 4 oraz 54 ustawy Prawo budowlane. Postępowania kontrolno - wyjaśniające w tych sprawach nie zostały zakończone do końca kontroli NIK.*

3.2.3. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych

Prowadzenie postępowań w sprawach dopuszczenia do użytkowania obiektów budowlanych stanowi bardzo ważne zadanie organów nadzoru budowlanego. Jest to bowiem ostatnia możliwość skontrolowania prawidłowości budowy obiektu budowlanego przed oddaniem go do użytkowania. W kontekście powyższego Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stwierdzone w trakcie kontroli przypadki nierzetelnego postępowania przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dotyczące w szczególności: nieegzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie pozwolenia wszystkich wymaganych dokumentów, naruszania zasad dotyczących przeprowadzania obowiązkowych kontroli w tym zakresie, jak również nieegzekwowania i niesprawdzania wykonania przez inwestorów warunków zawartych w tych decyzjach.

1. Ustalenia kontroli wykazały, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie we wszystkich przypadkach egzekwowali od inwestorów dołączenie do wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych całości dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane.

W wyniku kontroli 995 decyzji w tym zakresie (co stanowiło 16,9 % tego rodzaju decyzji ogółem wydanych przez skontrolowane organa nadzoru budowlanego szczebla powiatowego – 5.874) ustalono, że w 48 przypadkach (tj. 4,8 % skontrolowanych) w dokumentacji wydanych pozwoleń na użytkowanie brakowało jednego lub więcej wymaganych dokumentów.

Nieprawidłowości stwierdzone w tym zakresie w 5 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego dotyczyły: 21 decyzji wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie; 13 - wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Otwocku; 7 – wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie; 6 - wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego; 1 – wydanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy. We wszystkich tych przypadkach kontrolą objęto po 90 spraw.

W 14 przypadkach, w dokumentacji tych spraw brakowało całości lub części dokumentacji określonej w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4, 5 ustawy, tj. dzienników budów, protokołów badań i sprawdzeń lub inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, przy

jednoczesnym braku udokumentowania faktu ewentualnego zwrotu tej dokumentacji inwestorowi lub okoliczności uzasadniających dopuszczenie innej zamiennnej dokumentacji w tym zakresie.

W 22 przypadkach, w aktach wydanych pozwoleń na użytkowanie brakowało jednego lub obu oświadczeń kierownika budowy, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy, dotyczących zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami, jak również o doprowadzenia do należytego stanu i porządku terenu budowy.

W 15 przypadkach, w dokumentacji spraw brakowało oświadczeń inwestorów, o których mowa w art. 57 ust. 3 ustawy, o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 ustawy, w sytuacji niedołączenia do wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie, kompletu stanowisk tych organów.

Według wyjaśnień powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, brak egzekwowania od inwestorów dołączania do wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie oświadczeń, o których mowa w art. 57 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, wynikał z faktu, że inwestorzy przedkładali przy wnioskach o pozwolenie na użytkowanie dokumenty potwierdzające zawiadomienie właściwych organów o zakończeniu budowy.

Najwyższa Izba Kontroli nie uznała powyższych argumentów za zasadne. W ocenie NIK, przedłożenie przez inwestora potwierdzenia zawiadomienia o zakończeniu budowy organów, o których mowa w art. 56 ustawy Prawo budowlane, jest niewystarczające do uznania, że organy te nie złożyły sprzeciwu lub uwag do sposobu wykonania obiektu budowlanego, w sytuacji nieprzedstawienia stanowisk tych organów, co miało miejsce w ww. sprawach.

Ponadto w przypadku 8 decyzji wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie, dotyczących budów zrealizowanych z nieistotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę, oświadczenia kierownika budowy, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane, nie zostały potwierdzone przez projektanta, w tym w 5 przypadkach nie zostały one również potwierdzone przez inwestora nadzoru budowlanego (dotyczy tych spraw, w których ustanowiono ww. inspektora) – co stanowiło naruszenie art. 57 ust. 2 ustawy.

W 1 przypadku (decyzja Nr 153/03 wydana przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego), od inwestora nie wyegzekwowano przedstawienia kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami dotyczącymi dobudowanego do budynku tarasu, pomimo iż o wykonaniu tych zmian świadczyła inwentaryzacja geodezyjna powykonawcza – co także stanowiło naruszenie art. 57 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Nieprawidłowości w tym zakresie nie stwierdzono natomiast w wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W ramach kontroli przeprowadzonej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie zbadano akta spraw dotyczące 44 pozwoleń na użytkowanie na ogółem 73 pozytywnych decyzji wydanych w tym zakresie.

2. Stwierdzone nieprawidłowości przy wydawaniu pozwoleń na użytkowanie dotyczyły również nieprzestrzegania przepisów dotyczących przeprowadzania obowiązkowych kontroli przed wydaniem decyzji.

Według ustaleń kontroli, w 17 przypadkach wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem przez pracowników powiatowych inspektoratów obowiązkowej kontroli - co stanowiło naruszenie art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Zamiast przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, dokonano w tych przypadkach jedynie protokolarnych oględzin terenu budowy nieodpowiadających wymogom art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w 7 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Grodzisku Mazowieckim, Piasecznie, Pruszkowie, Otwocku, Żyrardowie, Nowym Dworze Mazowieckim, Ożarowie Mazowieckim). I tak, np.:

- *W przypadku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim ustalono, że w 4 przypadkach naruszono postanowienia art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, tj. wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem tzw. obowiązkowych kontroli. Dotyczyło to spraw, w których przystąpienie do użytkowania obiektów budowlanych nastąpić miało przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych - o których mowa w art. 55 pkt 3 tej ustawy. Zamiast przeprowadzenia w tych przypadkach obowiązkowej kontroli, dokonano jedynie protokolarnych oględzin terenu budowy nieodpowiadających wymogom art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane. Ponadto przy przeprowadzaniu obowiązkowych kontroli Inspektorat stosował wzory protokołu w tym zakresie niezgodne ze wzorem protokołu określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁴.*
- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Otwocku stwierdzono, że w 4 przypadkach przed wydaniem pozwoleń na użytkowanie zamiast przeprowadzenia wymaganej obowiązkowej kontroli dokonano protokolarnych oględzin obiektu budowlanego. Z kontroli tych sporządzono bowiem protokoły oględzin obiektu budowlanego – robót budowlanych, które nie odpowiadały wymogom określonym w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.*

W przypadku 4 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (w Piasecznie, Wołominie, Sochaczewie i Legionowie), stwierdzono natomiast przeprowadzanie obowiązkowych kontroli (biorąc pod uwagę treść protokołów z tych kontroli), w odniesieniu do budów, do których nie miały zastosowania przepisy o obowiązkowych kontrolach. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Sochaczewie stwierdzono przeprowadzenie w latach 2004 – 2005 (I poł.) w 54 przypadkach obowiązkowych kontroli w odniesieniu do budów realizowanych na podstawie pozwoleń na budowę wydanych przed dniem 11 lipca 2003 r., pomimo że zgodnie z art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych innych ustaw, przepisy o obowiązkowej kontroli nie mają zastosowania do tych budów.*

¹⁴ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

- *W przypadku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Piasecznie ustalono, że w 26 przypadkach na 30 skontrolowane decyzje o pozwoleniu na użytkowanie, wydane przez PINB w II poł. 2003 r., wyniki przeprowadzonej kontroli przez pracowników Inspektoratu przed wydaniem tych decyzji dokumentowano na drukach dotyczących tzw. obowiązkowych kontroli - pomimo iż zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw, przepisy tej ustawy dotyczące przeprowadzania obowiązkowych kontroli weszły w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2004 r. Według zasad dotyczących tzw. kontroli obowiązkowych przeprowadzono również kontrole w przypadku wszystkich 30 skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydanych przez PINB w 2004 r., pomimo iż w 23 przypadkach dotyczyło to spraw, do których zgodnie z art. 7 ust. 3 powołanej wyżej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. nie miały zastosowania przepisy o kontroli obowiązkowej, gdyż budowy te prowadzone były w oparciu o pozwolenia na budowę wydane przed dniem 11 lipca 2003 r.*

W 8 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono występowanie przypadków nieprzestrzegania terminów postępowania przy przeprowadzaniu obowiązkowych kontroli określonych w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Najwięcej tego rodzaju przypadków miało miejsce w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w Wołominie, dla m.st. Warszawy oraz w Pruszkowie. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy stwierdzono 5 przypadków (na 13 skontrolowanych), nieprzestrzegania przez PINB przy przeprowadzaniu kontroli obowiązkowej terminów określonych w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane, w tym: w 3 przypadkach zawiadomiono inwestora o dacie kontroli obowiązkowej po upływie 7 dniowego terminu od daty wpłynięcia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie, stanowiącego wezwanie do przeprowadzenia tej kontroli (opóźnienia wynosiły od 1 do 6 dni), w 1 przypadku (decyzja o pozwoleniu na użytkowanie Nr IOT/12/U/2005 z dnia 11 stycznia 2005 r.) kontrolę obowiązkową przeprowadzono po upływie 21 – dniowego terminu od daty wpłynięcia wniosku (tj. po 41 dniach) - w aktach tej sprawy nie udokumentowano zawiadomienia inwestora o terminie tej kontroli.*
- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wołominie stwierdzono, że w 45 przypadkach (na 87 przeprowadzonych kontroli obowiązkowych) nie zachowano 7 dniowego terminu określonego w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane dotyczącego powiadomienia inwestora o terminie obowiązkowej kontroli (liczonego od daty wpłynięcia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie). W 17 kolejnych przypadkach fakt powiadomienia inwestora o tym terminie nie został w żaden sposób udokumentowany, co w ocenie NIK stanowiło naruszenie przepisów art. 72 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.*
W jednym przypadku stwierdzono nieprzestrzeganie przez PINB 21 – dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli określonego w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Nieprzestrzeganie terminów postępowania przy przeprowadzaniu obowiązkowych kontroli stwierdzono również w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie.

- *W 4 przypadkach (na 8 kontrolowanych) stwierdzono niedochowanie przez WINB terminów określonych w art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane dotyczących przeprowadzania obowiązkowych kontroli w tym: w 3 przypadkach (decyzje nr: 55/2005; 461/2005; 521/2005) nie dotrzymano 7 – dniowego terminu przewidzianego na zawiadomienie inwestora o terminie kontroli obowiązkowej (opóźnienia w tym zakresie wynosiły od 2 do 5 dni), w 1 przypadku (decyzja nr 523/2005) nie dotrzymano 21 – dniowego terminu przewidzianego na przeprowadzenie tej kontroli – kontrolę tę przeprowadzono bowiem po upływie 30 dni od daty wpłynięcia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie.*

Wyniki kontroli wykazały również występowanie innych rodzajów pojedynczych nieprawidłowości przy przeprowadzaniu obowiązkowych kontroli.

W wyniku kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie stwierdzono, że kontrole obowiązkowe przeprowadzali pracownicy PINB w zespołach dwuosobowych. Według ustaleń kontroli NIK w 2 przypadkach (decyzje nr: 129/05 i 131/05) obaj pracownicy PINB wchodzący w skład zespołu kontrolnego nie posiadali uprawnień budowlanych – co stanowiło naruszenie art. 59e ustawy Prawo budowlane. W pozostałych 8 przypadkach objętych kontrolą, w skład dwuosobowego zespołu przeprowadzającego kontrole obowiązkowe wchodził jeden pracownik Inspektoratu posiadający uprawnienia budowlane.

W 2 przypadkach stwierdzono nierzetelne sporządzenie protokołów z obowiązkowych kontroli, z uwagi na niewypełnienie części rubryk określonych we wzorze tego protokołu. Dotyczyło to obowiązkowych kontroli przeprowadzonych przez pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w Pruszkowie i Sochaczewie. I tak:

- *W przypadku obowiązkowej kontroli przeprowadzonej przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie Nr 337/04, w protokole kontroli nie wypełniono części rubryk, w tym m.in. rubryki dotyczącej prawidłowości wykonania zasadniczych elementów wyposażenia budowlano – instalacyjnego zapewniających użytkowanie obiektu budowlanego zgodnie z przeznaczeniem.*
- *W przypadku obowiązkowej kontroli (z dnia 30 września 2004 r.) przeprowadzonej przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru budowlanego w Sochaczewie, dotyczącej budowy budynku handlowo – usługowo – biurowego, brak było zapisów świadczących o sprawdzeniu w ramach kontroli zgodności z projektem architektoniczno - budowlanym wykonania urządzeń budowlanych.*

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Otwocku ustalono natomiast, że w 11 przypadkach Inspektorat nie przekazał protokołów z obowiązkowych kontroli do Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego – pomimo stosownego obowiązku wynikającego z art. 59d ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Kopie tych protokołów przesłano do tego organu dopiero w dniu 20 września 2005 r., w związku z ustaleniami kontroli NIK. Przyczyną przesłania kopii zamiast oryginałów tych protokołów był fakt

ich sporządzenia przez pracowników PINB w dwóch zamiast w trzech egzemplarzach – co było niezgodnie z ww. przepisem (w treści obowiązującej od dnia 31 maja 2004 r.).

3. W 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Piasecznie, Otwocku i Ożarowie Mazowieckim) stwierdzono występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości przy wymierzaniu przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego kar i grzywien z tytułu wykonania obiektu budowlanego z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Piasecznie ustalono, że w 1 przypadku, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, w ramach której stwierdzono występowanie istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego, nieprawidłowo wyliczono wysokość kary z tego tytułu o której mowa w art. 59f ust. 5 ustawy Prawo budowlane, - na skutek czego zaniżono dochody należne Skarbowi Państwa o kwotę 10.000 zł.

- *W postanowieniu Nr 34/2005 z dnia 7 marca 2005 r. PINB wymierzył inwestorowi karę grzywny w kwocie 10 tys. zł, którą to kwotę wyliczono dla dwóch nieprawidłowości (2 x 5 tys. zł), tj. z uwagi na niezgodność usytuowania obiektu z projektem zagospodarowania terenu oraz ze względu na prowadzenie budowy niezgodnie z projektem architektoniczno – budowlanym. Przy wyliczaniu wysokości kary nie wzięto pod uwagę faktu, że stwierdzone w trakcie kontroli niezgodności z projektem architektoniczno – budowlanym obejmowały trzy różnego rodzaju nieprawidłowości wyszczególnione w art. 59a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane - pod lit. a, b i c, tj. dotyczyły odstępstw w zakresie: charakterystycznych parametrów technicznych, wykonania widocznych elementów układu konstrukcyjnego oraz geometrii dachu. Ogólnie więc stwierdzono w tym przypadku cztery odstępstwa, w związku z czym - zgodnie z art. 59f ust. 5 ustawy Prawo budowlane, który stanowi, że karę oblicza się odrębnie za każdą stwierdzoną nieprawidłowość – naliczona przez PINB kara za te odstępstwa powinna wynieść 20 tys. zł (4 x 5 tys. zł).*

Należy zaznaczyć, że w przypadku innego postanowienia o wymierzeniu tego rodzaju kary, wydanego 4 dni później - Nr 39/2005 z dnia 11 marca 2005 r., wyliczono inwestorowi karę w wysokości 9 tys. zł, biorąc odrębnie pod uwagę przy wyliczaniu tej kary dwie stwierdzone nieprawidłowości wymienione w art. 59a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane - pod lit. b i e – tj. za dokonanie zmiany wykonania widocznych elementów nośnych wybudowanego obiektu budowlanego w stosunku do rozwiązań przyjętych w projekcie budowlanym, oraz za niewykonanie urządzeń instalacji wentylacji mechanicznej w pomieszczeniach sal treningowych. Różne potraktowanie tych dwóch spraw wskazywać mogło w ocenie NIK na uznaniowość postępowania przy wyliczaniu wysokości tych kar.

W wyniku kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Otwocku ustalono, że w 3 przypadkach w wyniku kontroli przeprowadzonych w II połowie 2003 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego wymierzył inwestorom kary na kwotę ogółem 1500 zł powołując się na postanowienia art. 59f ustawy Prawo budowlane, pomimo iż przepisy dotyczące przeprowadzania obowiązkowych kontroli oraz wymierzania ww. kar w związku z ich ustaleniami weszły w życie dopiero w dniu 1 stycznia 2004 r. – zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw. W 2 z tych przypadków inwestorzy zapłacili te kary (na kwotę ogółem 900 zł).

W przypadku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego, uwagi NIK dotyczyły niewymierzenia inwestorom kary grzywny, za wykroczenia określone w art. 93 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, pomimo stwierdzenia w 4 przypadkach przy rozpatrywaniu wniosków o wydaniu pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych (których nie dotyczyły przepisy o obowiązkowych kontrolach) wykonania obiektów budowlanych z istotnymi odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego.

4. Nieprawidłowości w działalności organów nadzoru budowlanego stwierdzono również po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

W 2 przypadkach (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w Warszawie i Ożarowie Mazowieckim) stwierdzono przypadki niesprawdzania i nieegzekwowania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego realizacji przez inwestorów warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w sytuacji gdy decyzje w tym zakresie wydano pod warunkiem wykonania określonych robót budowlanych. I tak:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy stwierdzono 1 przypadek niepodjęcia przez PINB działań na rzecz wyegzekwowania realizacji warunku ustalonego w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W decyzji Nr 20/U/2004 z dnia 30 stycznia 2004 r. udzielono pozwolenia na użytkowanie zespołu mieszkaniowego „Kasztanowa”, zlokalizowanego przy Al. Komisji Edukacji Narodowej Nr 26 w Warszawie, pod warunkiem wykonania w terminie do dnia 31 marca 2004 r. odpowiednich pasów międzyokiennej w ścianie zewnętrznej budynku - zgodnie z uwagami Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej. Pomimo jednak stwierdzenia przez pracowników PINB w trakcie kontroli przeprowadzonej w dniu 17 maja 2005 r., że ww. pasy nie zostały jeszcze wykonane (były dopiero w trakcie realizacji) Inspektorat nie podjął żadnych działań w tym zakresie. Dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 10 października 2005 r. wydano decyzję zmieniającą termin wykonania tego warunku do dnia 31 października 2005 r. na wniosek inwestora z dnia 29 września 2005 r.*
- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego stwierdzono, że w przypadku decyzji Nr 227/03 z dnia 24 grudnia 2003 r. o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego pod warunkiem wykonania przez inwestora dodatkowych robót budowlanych w terminie do 30 kwietnia 2004 r., PINB nie sprawdził czy roboty te zostały wykonane.*

W przypadku 4 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (w Warszawie, Sochaczewie, Legionowie, Grodzisku Mazowieckim), stwierdzono występowanie przypadków nieuzasadnionej zwłoki w przekazywaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie organowi, który wydawał decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy ustalono, że na 90 skontrolowanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, 32 decyzje (tj. 35,6 %) przekazano do Urzędu m.st. Warszawy po upływie 7 dni od daty ich wydania, z tego 12 decyzji przekazano po upływie od 1 do 3 miesięcy, pomimo iż zgodnie z art. 59 ust. 6*

ustawy Prawo budowlane, decyzje te powinny być przesłane temu organowi niezwłocznie.

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Legionowie ustalono, że w 8 przypadkach (na 86 skontrolowanych) decyzje te przekazano do tych organów, po upływie więcej niż 7 dni od daty ich wydania, z tego 2 decyzje przekazano po upływie miesiąca (jedną po 34 dniach, a drugą po 40 dniach).*

3.2.4. Terminowość załatwiania spraw

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia terminowość załatwiania spraw przez organy nadzoru budowlanego. We wszystkich skontrolowanych jednostkach nadzoru budowlanego stwierdzono występowanie opóźnień przy rozpatrywaniu spraw w stosunku do terminów określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁵.

1. Biorąc pod uwagę skalę występowania nieprawidłowości w tym zakresie w poszczególnych skontrolowanych jednostkach, Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła terminowość załatwiania spraw w 10 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. Nieterminowość postępowania dotyczyła w szczególności spraw wynikających z pism o charakterze skargowym informujących o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych, w wyniku których wszczynano postępowania administracyjne. W 7 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego co najmniej 45 % tego rodzaju spraw objętych badaniami kontrolnymi rozpatrzonych zostało po upływie 2 miesięcy od daty wszczęcia postępowania, tj. po terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. Ustalono ponadto, że w przypadkach opóźnień w załatwieniu sprawy, powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie informowali stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie jej załatwienia - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a. I tak, np.:
 - *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim stwierdzono, że spośród 44 spraw wszczętych w wyniku pism o charakterze skargowym w ciągu 2 miesięcy, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a, załatwiono jedynie 14 (tj. 31,8 %). W 7 przypadkach ich załatwianie trwało natomiast ponad rok. Ustalono przy tym, że PINB w ww. przypadkach nie informował stron o przyczynach zwłoki i nie wskazywał nowego terminu załatwienia sprawy - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.*
 - *Spośród wybranych do kontroli 30 spraw, wynikających z pism o charakterze skargowym, w których informowano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Otwocku o naruszeniu praworządności przy prowadzeniu robót budowlanych lub użytkowaniu obiektów budowlanych, tylko w 10 przypadkach sprawy te zostały załatwione w terminie do 2 miesięcy od daty wszczęcia postępowania. W kolejnych 9 przypadkach, załatwianie tych spraw trwało od 2 do 6 miesięcy, natomiast w 11 przypadkach - powyżej 6 miesięcy, z tego 5 spraw nie zostało jeszcze załatwionych do czasu kontroli NIK (6 października 2005 r.). Spośród 20 przypadków, w których załatwianie spraw trwało powyżej 2 miesięcy, tylko w 4 poinformowano stronę (lub skarżącego) o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.*

¹⁵ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- *Ustalono, że spośród wybranych do kontroli 90 decyzji administracyjnych wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy, w 47 przypadkach (tj. 52,2 %) decyzje te zostały wydane po upływie 2 miesięcy, tj. po terminie określonym art. 35 § 3 k.p.a.. Powyżej 2 miesięcy prowadzono również postępowania w 56 sprawach wynikających z pism o charakterze skargowym, na 90 tego rodzaju postępowań objętych kontrolą, w tym w 24 przypadkach (tj. 26,7 %), załatwianie tych spraw trwało (lub trwa) powyżej roku. Przyczyną tak długiego załatwiania tych spraw była m.in. opieszałość Inspektoratu. W 29 z ww. postępowań nie stwierdzono bowiem żadnych okoliczności uzasadniających powstanie powyższych opóźnień. Ustalono ponadto, że we wszystkich przypadkach opóźnień w załatwieniu sprawy, PINB nie informował stron i skarżących o przyczynach zwłoki i nowym terminie jej załatwienia - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.*

Najgorzej kształtowała się sytuacja w tym zakresie w powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego w Grodzisku Mazowieckim, gdzie rozpatrywanie ok. 76,0 % spraw tego rodzaju objętych kontrolą trwało powyżej 2 miesięcy, z tego ok. 45,6 % spraw rozpatrywano ponad rok. I tak:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim stwierdzono, że spośród 79 wybranych losowo spraw wynikających z pism o charakterze skargowym, w ciągu 2 miesięcy, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., załatwiono jedynie 19 (tj. 24,0 %). W 36 przypadkach (ok. 45,6 %), załatwianie tych spraw trwało powyżej 1 roku. Ustalono przy tym, że PINB nie informował stron o przyczynach zwłoki i terminie ich załatwienia - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.*

W 9 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono ponadto występowanie opóźnień przy przesyłaniu do organu odwoławczego, tj. Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru budowlanego, odwołań i zażaleń od decyzji i postanowień wydawanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w stosunku do 7 dniowego terminu określonego w art. 133 k.p.a. Najgorzej w tym zakresie kształtowała się sytuacja w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wołominie, w którym ponad 60 % odwołań i zażaleń objętych kontrolą przekazano z opóźnieniem. I tak:

- *W wyniku kontroli ustalono, że Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wołominie nie przestrzegał określonego w art. 133 k.p.a., 7 - dniowego terminu na przekazanie do organu odwoławczego odwołań i zażaleń (wraz z dokumentacją spraw) na wydawane przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzje i postanowienia. Inspektorat przekazał po tym terminie ogółem 60 odwołań (na 90 objętych kontrolą) oraz 64 zażalenia (na 84 skontrolowane).*

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniała terminowość rozpatrywania spraw przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Występowanie opóźnień stwierdzono w szczególności przy rozpatrywaniu odwołań i zażaleń od decyzji i postanowień wydawanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, z których jedynie ok. 17 % rozpatrzono w ciągu 1 miesiąca, tj. zgodnie z art. 35 § 3 k.p.a. I tak:

- Według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r., niezadowolonych było ogółem 2.760 spraw dotyczących m.in. rozpatrzenia odwołań i zażaleń z lat 1999 – 2005 (I poł.), znajdujących się w Wydziale Orzeczniczo – Prawnym WINB, w tym w 1.535 przypadkach dotyczyło to spraw z lat 1999- 2002.
- Spośród 1.930 odwołań, które wpłynęły w badanym okresie do WINB, jedynie 328 (17,0 %) rozpatrzono w ciągu 1 miesiąca, tj. w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a. Należy zaznaczyć, że według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r. w 243 przypadkach odwołania w tym zakresie nie zostały przez WINB rozpatrzone pomimo upływu roku od ich wpłynięcia.
- Spośród 613 zażaleń, które wpłynęły w badanym okresie, w terminie 1 miesiąca rozpatrzono 115 (tj. 18,8 %). Pomimo upływu roku od daty wpłynięcia, według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r., nierozpatrzonych pozostało 105 zażaleń z tego okresu.

Opóźnienia stwierdzono również przy załatwianiu przez Inspektorat innych spraw. Ustalono bowiem m.in., że spośród 190 wydanych w badanym okresie decyzji administracyjnych, tylko 98 decyzji (tj. 51,6 %) zostało wydanych przez tę jednostkę w terminie określonym w art. 35 § 3 k.p.a., tj. w ciągu 2 miesięcy.

Przyczyną tak długiego załatwiania spraw była według ustaleń kontroli, głównie opieszałość lub beczynność Inspektoratu. I tak, np.:

- W przypadku skargi z dnia 22 marca 2004 r. (l.dz. 3195), dotyczącej samowolnej zabudowy korytarza, stwierdzono brak jakichkolwiek działań ze strony WINB w celu jej rozpatrzenia. Z-ca Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego wyjaśniał, że sprawa ta zostanie niezwłocznie przekazana innemu pracownikowi WINB, gdyż osoba której ją przydzielono przebywa na urlopie wychowawczym.
- W przypadku zarejestrowanego w rejestrze skarg pisma z dnia 14 lipca 2003 r. (l.dz. 6606) stwierdzono, że WINB wydał postanowienie o wszczęciu postępowania w tej sprawie dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 16 września 2005 r., tj. po upływie 2 lat od daty jego wpływu do Inspektoratu.
- W przypadku odwołania od decyzji Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy Nr 640/04 z dnia 25 sierpnia 2004 r., które zostało przesłane do WINB w dniu 21 września 2004 r., stwierdzono, że zostało ono rozpatrzone przez Inspektorat dopiero w dniu 28 lutego 2005 r. (decyzja Nr 154/05 utrzymująca w mocy zaskarżoną decyzję PINB), tj. po upływie 5 miesięcy. Należy zaznaczyć, że w świetle dokumentacji znajdującej się w aktach tej sprawy, WINB nie podejmował dodatkowych czynności dowodowych przed wydaniem tej decyzji.
- W przypadku wniosku osoby fizycznej z dnia 3 czerwca 2004 r., o wznowienie postępowania w sprawie wydanej przez WINB decyzji z dnia 13 maja 2003 r. (znak WINB.OA.KW.7144/SB – 439/02) stwierdzono, że jego rozpatrzenie nastąpiło dopiero po upływie 5 miesięcy od daty przekazania tej sprawy przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie. W międzyczasie jedynymi czynnościami Inspektoratu w tej sprawie było wystąpienie w dniu 5 listopada 2004 r. do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) o wypożyczenie akt dotyczących wydanej w 2003 r. decyzji przez WINB, w odpowiedzi na które, WSA w Warszawie pismem z dnia 22 listopada 2004 r.

poinformował, że akta tej sprawy zostały przekazane do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

We wszystkich ww. przypadkach opóźnień w załatwieniu spraw, Inspektorat nie informował skarżących oraz stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie ich załatwienia - co stanowiło naruszenie art. 36 k.p.a.

3.2.5. Organizacja przyjmowania i rejestrowania spraw skargowych

Istotnym elementem systemu nadzoru jest rozpatrywanie wpływających skarg. Zapewnienie bieżącego nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami w tych sprawach wymaga odrębnego ich rejestrowania i wydzielenia od innych spraw.

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowe ewidencjonowanie pism o charakterze skargowym, informujących o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych. W 7 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Warszawie, Pruszkowie, Piasecznie, Wołominie, Sochaczewie, Legionowie, Nowym Dworze Mazowieckim), sposób rejestracji tego rodzaju pism nie spełniał wymogów art. 254 k.p.a., zgodnie z którym skargi i wnioski powinny być rejestrowane i przechowywane w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania. Pisma te rejestrowane były tylko w ogólnych dziennikach korespondencji przychodzącej, łącznie z innymi pismami, których zapisy uniemożliwiają określenie charakteru zaewidencjonowanych w nich pism.

W dwóch przypadkach (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w Grodzisku Mazowieckim i Żyrardowie), uwagi NIK dotyczyły braku wywieszenia informacji o dniach i godzinach przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków - co stanowiło naruszenie art. 253 § 4 k.p.a. Informację taką wywieszono dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami.

Stwierdzono również występowanie opóźnień w zakresie informowania osób skarżących o sposobie załatwienia skargi. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sochaczewie stwierdzono, że spośród 90 skontrolowanych spraw skargowych, w 34 przypadkach (37,8 %) zawiadomienie skarżącego o sposobie załatwienia skargi nastąpiło po upływie 1 miesiąca od daty jej wpłynięcia do PINB co stanowiło naruszenie art. 237 § 1 k.p.a., w tym w 6 przypadkach dopiero po upływie od 2 do 5 miesięcy.*

3.2.6. Inne nieprawidłowości

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

1. Ustalono, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w postanowieniach o naliczeniu tzw. opłat legalizacyjnych oraz kar za istotne odstępstwa stwierdzone w trakcie obowiązkowej kontroli, podawali numer rachunku bankowego inspektoratu lub jednostki samorządu terytorialnego – co stanowiło naruszenie art. 59g ust. 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym ww. kary jak również opłaty legalizacyjne (w związku z postanowieniami art. 49 ust. 2 ustawy), należało wnieść do kasy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tej jednostki. Tego rodzaju nieprawidłowości stwierdzono w 9 inspektoratach objętych kontrolą (w Warszawie, Piasecznie, Pruszkowie, Otwocku, Wołominie, Sochaczewie, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim oraz Ożarowie Mazowieckim). Skutkiem powyższej nieprawidłowości część samorządów powiatowych

(w Warszawie, w Piasecznie, Otwocku, Nowym Dworze Mazowieckim, Grodzisku Mazowieckim), do których wpłynęły dochody budżetu państwa z tego tytułu (bezpośrednio lub z powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego) potrąciło 5 % z tych środków na dochody własne powołując się na postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶. W świetle informacji uzyskanych z jednostek samorządowych, jednostki te potrąciły z tego tytułu na dochody własne kwotę ogółem 46.125 zł. I tak, np.:

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy ustalono, że 4 przypadkach, w których pracownicy Inspektoratu stwierdzili w trakcie obowiązkowych kontroli występowanie istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego nałożono na inwestorów karę, o której mowa w art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Ustalono jednak, że kary z tego tytułu wpłacone zostały przez inwestorów na konto bankowe Inspektoratu, który to rachunek podawany był w postanowieniach o nałożeniu tych kar - co stanowiło naruszenie art. 59g ust. 2 tej ustawy, zgodnie z którym ww. karę należało wnieść w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu. Podobne nieprawidłowości dotyczyły wydanych w badanym okresie 34 postanowień o nałożeniu na inwestorów tzw. opłat legalizacyjnych naliczanych w ramach wszczętych postępowań legalizacyjnych w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli budów samowolami budowlanymi. Zgodnie z postanowieniami opłaty te należało wnieść na rachunek PINB – co stanowiło naruszenie art. 59g ust. 2, w związku z art. 49 ust. 2, ustawy Prawo budowlane. Skutkiem powyższych nieprawidłowości Urząd m.st. Warszawy, do którego PINB przekazał całość pobranych kar oraz opłat legalizacyjnych, potrącił 5 % otrzymanych w I poł. 2005 r. kwot z tych tytułów na dochody własne powołując się na postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z kwoty 63.000 zł uzyskanej z tytułu wymierzonych kar, która została przez PINB przekazana do Urzędu m.st. Warszawy w I poł. 2005 r., Urząd potrącił na dochody własne samorządu kwotę 3.150 zł, natomiast z kwoty 757.500 zł uzyskanej z tytułu zapłaconych w I poł. 2005 r. opłat legalizacyjnych, Urząd potrącił kwotę 37.875 zł.*
- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Otwocku ustalono, że w postanowieniach o nałożeniu kar, o których mowa w art. 59f ustawy Prawo budowlane wskazywano, że ich zapłata powinna nastąpić na konto Starostwa Powiatowego w Otwocku. Podobne nieprawidłowości dotyczyły wydanych w badanym okresie postanowień o nałożeniu na inwestorów tzw. opłat legalizacyjnych, naliczonych w ramach wszczętych postępowań legalizacyjnych, które to opłaty (zgodnie z postanowieniami) należało wnieść na konto Starostwa Powiatowego w Otwocku. Skutkiem powyższych nieprawidłowości Starostwo Powiatowe w Otwocku, do którego wpłynęła kwota 46.500 zł z tytułu opłat legalizacyjnych potrąciło z tych środków w latach 2004 – 2005 (I poł.) kwotę 2.250 zł na dochody własne. Pozostałą kwotę (44.250 zł) przekazano na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.*

¹⁶ Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

Ustalono, że powyższa nieprawidłowa praktyka postępowania wynikała z informacji przekazywanych jednostkom nadzoru budowlanego przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki. I tak, np.:

- *Pismem z dnia 2 grudnia 2003 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, że opłaty z tytułu legalizacji samowoli budowlanej powinny być wpłacane na rachunek bankowy właściwego urzędu powiatowego i jako dochody z tytułu realizacji zadań zleconych administracji państwowej przekazywane na rachunek Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.*
- *W odpowiedzi z dnia 27 kwietnia 2005 r., na pismo Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie z dnia 14 kwietnia 2005 r. o podanie rachunku bankowego Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w celu umożliwienia dokonywania wpłat z tytułu kar o których mowa w art. 57f ustawy Prawo budowlane, Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował, że opłaty te powinny wpływać na rachunek Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, a następnie jako dochody Skarbu Państwa winny być przekazywane do Urzędu Powiatowego.*

Dopiero pismem z dnia 14 lipca 2005 r. Dyrektor Wydziału Finansów i Budżetu Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego o numerze rachunku bankowego tej jednostki, na który powinny być wnoszone te opłaty przez zobowiązanych do ich zapłaty.

W informacji dla NIK, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że żadne z przesłanych przez Urząd pism do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie dawało podstaw do pobierania 5 % zebranych środków z tego tytułu, ponieważ nie były to zadania zlecone powiatom oraz, że wszystkie przypadki potrąceń przez samorządy 5 % zebranych środków zostaną wyjaśnione z jednoczesnym nakazaniem ich zwrotu do budżetu państwa.

2. W 5 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (w Grodzisku Mazowieckim, Otwocku, Wołominie, Sochaczewie i Ożarowie Mazowieckim) stwierdzono nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych. Ustalono bowiem, że w ewidencji księgowej tych jednostek nie ujmowano części należności budżetu państwa m.in. z tytułu wymierzonych grzywien w celu przymuszenia wykonania zobowiązań niepieniężnych, co stanowiło naruszenie zasady rzetelnego prowadzenia tych ksiąg określonej w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁷. Skutkiem powyższego należności te nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez te jednostki. Wyniki kontroli wykazały występowanie nieprawidłowości w tym zakresie o wymiarze finansowym w wysokości ogółem, co najmniej 1.821.471,40 zł¹⁸. I tak, np.:

- *Ustalono, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim stosował w badanym okresie środki egzekucyjne dla wyegzekwowania zobowiązań niepieniężnych wynikających z wydanych decyzji poprzez nakładanie grzywien w celu przymuszenia. Stwierdzono jednak,*

¹⁷ Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

¹⁸ Z uwagi na brak prawidłowej ewidencji kwota ta może być niepełna.

że należności budżetu państwa z tego tytułu nie były ujmowane w księgach rachunkowych Inspektoratu. Według stanu na dzień 30 czerwca 2005 r. należności z tego tytułu wynosiły co najmniej 538,4 tys. zł. Skutkiem powyższego należności te nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez Inspektorat.

- *W wyniku kontroli przeprowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Otwocku ustalono, że należności budżetu państwa z tytułu wymierzonych grzywien w celu przymuszenia oraz opłat egzekucyjnych za wydanie postanowień w tym zakresie od lipca 2004 r. do sierpnia 2005 r. nie były ujmowane w ewidencji księgowej Inspektoratu. Skutkiem powyższego należności te nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez PINB. Według ustaleń kontroli, należności z tego tytułu (wynikające z prawomocnych postanowień) wynosiły według stanu na dzień: 31 grudnia 2004 r. – 126.595 zł; 30 czerwca 2005 r. - 59.518 zł. Wprawdzie w sierpniu 2005 r. rozpoczęto ewidencjonowanie w księgach rachunkowych tych należności, jednak, według stanu na dzień kontroli NIK - 25 października 2005 r., nie ujęto w nich jeszcze należności w tym zakresie wynikających z dwóch prawomocnych postanowień o wymierzeniu grzywny (Nr 58/05 z dnia 20 czerwca 2005 r. oraz Nr 62/05 z dnia 4 lipca 2005 r.) na kwotę ogółem 10.747 zł.*
- *W badanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wołominie wydał ogółem 100 postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wykonania obowiązków nałożonych decyzjami na kwotę ogółem 733,9 tys. zł. Ustalono, że należności budżetu państwa z tytułu wymierzonych grzywien nie były ujmowane w ewidencji księgowej tej jednostki. Skutkiem powyższego należności te nie były wykazywane w sprawozdaniach budżetowych sporządzanych przez Inspektorat.*

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie

Uwagi NIK dotyczyły niewielkiej liczby kontroli przeprowadzanych przez pracowników Inspektoratu w zakresie prawidłowości wykonywania zadań przez organy administracji architektoniczno – budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. W 2003 r. skontrolowano bowiem 11 jednostek samorządowych w zakresie realizacji zadań organów administracji architektoniczno - budowlanej, w 2004 r. – 7, natomiast w I poł. 2005 r. – ani jednego. W przypadku powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego liczby te kształtowały się odpowiednio: 5 - w 2003 r.; 2 – 2004 r.; 3 - w I poł. 2005 r.

W ocenie NIK, liczba tych kontroli była zbyt mała biorąc pod uwagę fakt, że na terenie województwa mazowieckiego znajdują się 42 jednostki samorządu powiatowego wykonujące zadania administracji architektoniczno – budowlanej (z uwzględnieniem samorządów miast na prawach powiatów), przy których funkcjonują powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego.

3.2.7. Dostosowanie organizacyjne i kadrowe inspektoratów nadzoru budowlanego do realizacji zadań określonych w ustawie Prawo budowlane po jej nowelizacji z dniem 11 lipca 2003 r.

1. W związku z rozszerzeniem zadań organów nadzoru budowlanego określonych w ustawie Prawo budowlane¹⁹, kontrolowane jednostki nadzoru budowlanego otrzymały w badanym okresie dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na zwiększenie zatrudnienia oraz zakupy sprzętu komputerowego na wyposażenie nowych stanowisk pracy. Środki z budżetu państwa otrzymane przez te jednostki w latach 2003 (II półrocze) – 2005 (I półrocze) były w poszczególnych przypadkach od 50 do 100 % większe od otrzymanych w latach 2001 (II półrocze) – 2003 (I półrocze).

Objęte kontrolą powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego otrzymały dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na zwiększenie zatrudnienia pracowników ogółem o 1,5 etatu kalkulacyjnego, w tym pracowników merytorycznych wykonujących zadania z zakresu nadzoru budowlanego o 1 etat. Jedynie Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy, przyznano środki na zwiększenie planu zatrudnienia o większą liczbę etatów - 5,5.

Wielkość zatrudnienia w przeliczeniu na pełne etaty w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego zlokalizowanych poza terenem Warszawy kształtowała się w I połowie 2005 r. w przedziale od 3 etatów - w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim do 8,5 etatów - w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wołominie.

Zatrudnienie pracowników wykonujących zadania merytoryczne określone w ustawie Prawo budowlane w I poł. 2005 r. kształtowało się w przedziale od 2 etatów - w Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim i Grodzisku Mazowieckim do 7 etatów - w Powiatowym Inspektoracie w Wołominie.

Zatrudnienie w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy w I poł. 2005 r. wynosiło natomiast 60 etatów, z tego na 35 etatach zatrudnieni byli pracownicy wykonujący zadania merytoryczne.

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie otrzymał w badanym okresie dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na zwiększenie zatrudnienia pracowników w tej jednostce ogółem o 11 etatów, co wynikało również z konieczności realizacji dodatkowych zadań wynikających z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych²⁰. Ze środków z budżetu państwa sfinansowano również m.in. zakup samochodu osobowego oraz zestawu komputerowego.

Wielkość wydatków WINB w latach 2003 (II poł.) – 2005 (I poł.) sfinansowanych ze środków otrzymanych z budżetu państwa wyniosła ogółem 4.834,3 tys. zł, co stanowiło ok. 158,7 % kwoty wydatków poniesionych przez tę jednostkę w latach 2001 (II poł.)– 2003 (I poł.).

¹⁹ Na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz. U. Nr 80, poz. 817.

²⁰ Dz. U. Nr 92, poz. 881.

2. Przekazywane środki z budżetu państwa nie zapewniały pokrycia wszystkich niezbędnych kosztów działalności skontrolowanych jednostek. Funkcjonowanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego było wspierane przez jednostki samorządowe (głównie szczebla powiatowego), które m.in. przekazywały dodatkowe środki finansowe na ten cel. Spośród 11 skontrolowanych inspektoratów 9 otrzymało w badanym okresie dodatkowe środki finansowe od jednostek samorządowych z przeznaczeniem na sfinansowanie części kosztów osobowych i rzeczowych. Wielkość tego dofinansowania wynosiła od 2,2 tys. zł (Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim) do 2.373,8 tys. zł (Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy). I tak, np.:

- *W przypadku Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy ustalono, że ze środków przyznanych przez samorząd m.st. Warszawy sfinansowane zostało ok. 34,7 % ogółu wydatków tej jednostki w badanym okresie (6.847,7 tys. zł).*
- *Funkcjonowanie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piasecznie było wspierane przez samorząd powiatu piaseczyńskiego, który w badanym okresie dofinansował działalność Inspektoratu kwotą 121,4 tys. zł. Wydatki tej jednostki sfinansowane ze środków dotacji z budżetu państwa wyniosły w tym okresie 504,1 tys. zł.*
- *Wielkość wydatków Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego (w Ożarowie) sfinansowanych ze środków z budżetu państwa wynosiła w latach 2003 – 2005 (I poł.) – 409,6 tys. zł. Funkcjonowanie Inspektoratu było w tym okresie wspierane w sposób znaczący przez samorząd powiatu warszawskiego zachodniego, który m.in. w ww. okresie dofinansował działalność tej jednostki kwotą ogółem 177,3 tys. zł z przeznaczeniem na wydatki osobowe i rzeczowe.*

Jednostki nadzoru budowlanego szczebla powiatowego korzystały również z innych form pomocy samorządów, m.in. nieodpłatnego użyczenia pomieszczeń biurowych. Sytuacja taka miała miejsce w 7 skontrolowanych inspektoratach. I tak, np.:

- *Starostwo Powiatowe w Sochaczewie użyczało Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego pomieszczenia o łącznej powierzchni 69 m², w tym 3 pokoje biurowe, pomieszczenie socjalne oraz dodatkowe pomieszczenie na archiwum, jak również pokrywało opłaty za zużycie energii elektrycznej, wody, a od 2004 r. – również koszty centralnego ogrzewania oraz służbowych rozmów telefonicznych.*
 - *Starostwo Powiatu Legionowskiego użyczyło Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego na prowadzenie działalności pomieszczenia biurowe o powierzchni ogółem 65,4 m². Starostwo użyczyło PINB również dodatkowe pomieszczenie na archiwum, które do zakończenia kontroli NIK nie zostało jeszcze przystosowane do tego celu.*
3. Odrębnym problemem było znalezienie osób, posiadających odpowiednie kwalifikacje do wykonywania w Inspektoratach zadań merytorycznych z zakresie nadzoru budowlanego. Głównym powodem był poziom oferowanego wynagrodzenia. Zjawisko to dotyczyło w mniejszym lub większym stopniu wszystkich jednostek objętych kontrolą. Szczególne jego nasilenie wystąpiło jednak w przypadku Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Warszawie.

- Pomimo wzrostu zatrudnienia w WINB w badanym okresie z 31,8 etatu (według stanu na dzień 30 czerwca 2003 r.) do 43,8 (stan na dzień 30 czerwca 2005 r.), niewykorzystanych na dzień 30 czerwca 2005 r. pozostało jeszcze ogółem 11 etatów, co w ocenie NIK miało negatywny wpływ na prawidłowość wykonywania zadań przez Inspektorat. Średnie wynagrodzenie w tej jednostce w I półroczu 2005 r. wynosiło 2,4 tys. zł (brutto), w tym w przypadku pracowników Wydziału Inspekcji i Kontroli 3,8 tys. zł (brutto). Według wyjaśnień Z-cy Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, sytuacja ta wynika przede wszystkim z bardzo niskich zarobków jakie potencjalny pracownik może uzyskać w Inspektoracie, w zestawieniu z wysokimi wymaganiami w zakresie kwalifikacji kandydatów do pracy. Powoduje to, że ofertą pracy w WINB interesują się głównie młode osoby często bez żadnego doświadczenia, wśród której to grupy występuje duża rotacja, Z-c Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego wskazał również, że w celu zmniejszenia zaległości w załatwianiu spraw, dotyczących w szczególności rozpatrywania odwołań i zażaleń od decyzji i postanowień, zawarto umowy zlecenia z 5 prawnikami niebędącymi pracownikami Inspektoratu.*

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego (np. w Wołominie, Warszawie, Piasecznie, Grodzisku Mazowieckim), w celu złagodzenia skutków braków kadrowych, zatrudniali w badanym okresie na m.in. osoby bezrobotne, kierowane do pracy przez powiatowe urzędy pracy w ramach umów dotyczących stażu bezrobotnych absolwentów lub prac interwencyjnych. Korzystano również (Grodzisk Mazowiecki) z usług pracowników delegowanych z urzędów gmin. Zatrudnienie tych osób nie wpływało jednak w sposób istotny na poprawę wykonywania zadań z zakresu nadzoru budowlanego. Z uwagi na brak wymaganych kwalifikacji, osoby te mogły wykonywać głównie pomocnicze prace o charakterze organizacyjno - administracyjnym. I tak, np.:

- Pomimo wzrostu zatrudnienia w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim w badanym okresie o ok. 2,5 etatu w relacji do stanu zatrudnienia w I poł. 2003 r. (tj. z 1,7 do 4,25), w jednostce tej były w I poł. 2005 r. zatrudnione jedynie dwie osoby posiadające kwalifikacje do wykonywania merytorycznych zadań z zakresu nadzoru budowlanego, z uwzględnieniem Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Pozostałe 3 osoby pracujące w PINB według stanu na dzień 30 czerwca 2005 r. (zatrudnione na stanowiskach inspektora, głównego księgowego oraz sekretarza) jak również pracownicy oddelegowani do pracy w Inspektoracie z Urzędów Gmin (w Jaktorowie i w Milanówku), oraz osoba bezrobotna zatrudniona na staż na podstawie umowy zawartej z Powiatowym Urzędem Pracy w Grodzisku Mazowieckim, wykonywały głównie zadania pomocnicze o charakterze administracyjno – organizacyjno – finansowym.*
4. We wszystkich skontrolowanych jednostkach nadzoru budowlanego, stwierdzono niewłaściwe warunki lokalowe do wykonywania zadań, wynikające m.in. niewielkiej liczby i powierzchni pomieszczeń biurowych w relacji do liczby zatrudnionych pracowników, co stanowiło istotne utrudnienie w wykonywaniu zadań przez ograny nadzoru budowlanego. Tylko w 5 przypadkach, w badanym okresie, warunki lokalowe uległy poprawie (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego: w Warszawie, Otwocku, Żyrardowie, Ożarowie oraz Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie). Dodatkowe utrudnienie w wykonywaniu zadań wynikało z braku

wyposażenia Inspektoratów w środki transportu do wykonywania czynności kontrolnych w terenie. W 9, na 11 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, do przeprowadzania kontroli wykorzystywane były prywatne samochody stanowiące własność pracowników tych jednostek, których wykorzystanie do tego celu rozliczane było na podstawie przyznaných ryczałtów lub w ramach kosztów delegacji służbowej. I tak, np.:

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Mazowieckim wykonywał swoje zadania w trudnych warunkach lokalowych. Do prowadzenia działalności Inspektorat korzystał nieodpłatnie z dwóch pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 24,56 m² użyczonych przez Starostę Powiatu Nowodworskiego. Nie dysponował oddzielnym pomieszczeniem na prowadzenie archiwum. Nie posiadał także samochodu do przeprowadzania czynności służbowych.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Piasecznie, na podstawie umowy użyczenia zawartej ze Starostą Piaseczyńskim, korzystał z trzech pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 56,95 m². W świetle ustaleń kontroli, Inspektorat nie posiadał właściwych warunków do prawidłowego funkcjonowania. Z uwagi na przepełnienie pomieszczenia archiwum (o powierzchni 12 m²), część dokumentacji przechowywano w pomieszczeniach biurowych. PINB nie dysponował własnymi środkami transportu na potrzeby realizacji zadań służbowych. W tej sytuacji, do dojazdów w celu przeprowadzania kontroli wykorzystywany był samochód osobowy użyczony nieodpłatnie w 2004 r. przez Starostwo Powiatowe w Piasecznie.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Otwocku wykonywał swoje zadania do dnia 1 sierpnia 2004 r. w trudnych warunkach lokalowych. Dysponował bowiem w tym okresie trzema pomieszczeniami w budynku przy ul. Androlliego 80 w Otwocku o łącznej powierzchni 34,9 m². Zmiana siedziby związana z poprawą warunków działania, dokonana została w związku z nakazem Państwowej Inspekcji Pracy z dnia 18 kwietnia 2004 r., w którym zobowiązano Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego m.in. do zapewnienia pracownikom Inspektoratu odpowiednich warunków lokalowych. Od dnia 1 sierpnia 2004 r. do prowadzenia działalności wykorzystywany jest przez PINB budynek wolno stojący o powierzchni użytkowej 155 m² (w którym znajdują się pomieszczenia biurowe o powierzchni 78,7 m²), użyczony przez Komendę Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Otwocku. Inspektorat nie posiadał samochodu służbowego. Do wykonywania czynności służbowych w terenie wykorzystywane były, na podstawie przyznaných ryczałtów, prywatne samochody stanowiące własność pracowników PINB.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zachodniego do marca 2005 r. wykonywał swoje zadania w trudnych warunkach lokalowych, które uległy poprawie w sposób istotny dopiero od 1 kwietnia 2005 r., w związku ze zmianą lokalizacji siedziby i wynajęciem od Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego, 5 pomieszczeń o łącznej powierzchni 98,6 m². Nadal jednak PINB nie posiadał pomieszczenia z przeznaczeniem na archiwum oraz samochodu. Według wyjaśnień Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Głównej Księgowej, pracownicy Inspektoratu używali w celach służbowych (przeprowadzanie kontroli) prywatnych samochodów. Koszty użycia samochodu prywatnego*

do tych celów były wypłacane tylko w części z tych przypadków, w zależności od możliwości finansowych. Z uwagi na wysokie koszty, PINB sporadycznie korzystał natomiast z samochodu służbowego należącego do Starostwa Powiatu Warszawskiego Zachodniego.

- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wołominie korzystał nieodpłatnie z pomieszczeń biurowych o łącznej powierzchni 110,4 m² – na podstawie umowy użyczenia z dnia 1 lipca 2004 r. zawartej ze Starostą Powiatu Wołomińskiego. Powyższe warunki lokalowe nie były wystarczające dla przechowywania całości dokumentacji wpływającej do Inspektoratu. Część tej dokumentacji, dotycząca wydanych przez Starostę pozwoleń na budowę wraz z załączoną dokumentacją, w tym zatwierdzonymi projektami budowlanymi, znajdowała się w pomieszczeniach Starostwa Powiatowego w Wołominie odległych o ponad 1 km od siedziby PINB, co w ocenie NIK stwarzało istotne utrudnienie w bieżącym korzystaniu z tej dokumentacji. W ramach pomocy rzeczowej Starostwo przekazało PINB w 2004 r. jeden zestaw komputerowy i dwie drukarki. Do wykonywania czynności służbowych PINB wykorzystywał 10 - letni samochód osobowy marki „Polonez”.
- Warunki lokalowe, w których funkcjonował Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie, uległy znaczącej poprawie dopiero od maja 2005 r., w związku ze zmianą lokalizacji i wynajęciem pomieszczeń biurowych o powierzchni ok. 600 m². Poprzednio Inspektorat zajmował pomieszczenia o łącznej powierzchni ok. 220 m². Według wyjaśnień Mazowieckiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, warunki lokalowe w jakich działał WINB powodowały, że interesanci byli przyjmowani na korytarzu, a akta spraw gromadzono w stosach, co utrudniało m.in. działania mające na celu inwentaryzację spraw zaległych, a następnie ich rozstrzygnięcie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Do kontroli wytypowano powiatowe jednostki nadzoru budowlanego szczebla powiatowego na terenie Warszawy oraz w jej pobliżu, z uwagi na stosunkowo duży ruch budowlany na tym terenie.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji czy inspekcji. Nie korzystano z pomocy biegłych czy specjalistów. W związku z kontrolą zasięgano informacje i pobierano wyjaśnienia - w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK - w starostwach powiatowych i Mazowieckim Urzędzie Wojewódzkim.

W poszczególnych jednostkach kontrolowanych doboru spraw do kontroli dokonywano metodą doboru prostego losowego. Ponadto zbadano sprawy wskazane w skargach, które wpłynęły do NIK i dotyczyły okresu objętego kontrolą.

Protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń przez wszystkich kierowników jednostek kontrolowanych.

Po zakończeniu kontroli odbyły się narady pokontrolne w 11 jednostkach objętych kontrolą (w tym 10 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego oraz

w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie), na których omówiono wyniki przeprowadzonych kontroli.

Do wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne. Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego zgłosił Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie. Spośród sześciu zgłoszonych przez niego zastrzeżeń Komisja Odwoławcza NIK uwzględniła jedno, dotyczące oceny prowadzenia dokumentacji pozwoleń na użytkowanie. Uchwała Komisji Odwoławczej w tej sprawie z dnia 14 lutego 2006 r. została zatwierdzona - postanowieniem z dnia 21 lutego 2006 r. - przez upoważnionego Wiceprezesa NIK

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in.:

Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie

1. Podejmowania działań na rzecz zwiększenia liczby kontroli budów, utrzymania obiektów budowlanych oraz działalności organów administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego na szczeblu powiatowym w ramach możliwości kadrowych i organizacyjnych, dla zapewnienia właściwej realizacji zadań wynikających z ustawy Prawo budowlane.
2. Załatwiania spraw w terminach określonych w art. 35 k.p.a., oraz podjęcia skutecznych działań w celu usunięcia zaległości w tym zakresie.
3. Podjęcia działań mających na celu zapewnienie stanu zatrudnienia niezbędnego dla prawidłowej realizacji zadań w ramach posiadanych etatów.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

1. Podejmowania działań na rzecz zwiększenia liczby kontroli budów oraz utrzymania obiektów budowlanych celem zapewnienia właściwej realizacji zadań nadzoru budowlanego wynikających z ustawy Prawo budowlane.
2. Podjęcia skutecznych działań w celu usunięcia zaległości w załatwieniu niezakończonych spraw, w których przeprowadzone kontrole wykazały występowanie nieprawidłowości w zakresie budowy lub użytkowania obiektów budowlanych.
3. Bieżącego egzekwowania i sprawdzania realizacji wydawanych decyzji dotyczących usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości, ze szczególnym zwróceniem uwagi na sprawy, w których wykonanie zaleconych działań wiąże się z zapewnieniem bezpieczeństwa ludzi i mienia.
4. Rzetelnego prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, oraz ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych - stosownie do wymogów art. 84 ust. 2 pkt 2 i 3 tej ustawy.
5. Egzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane.
6. Każdorazowego sprawdzania i egzekwowania terminowego wykonania przez inwestora robót budowlanych wskazanych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w przypadkach wydania tej decyzji pod warunkiem wykonania takich robót.
7. Podawania w postanowieniach o nałożeniu kar, o których mowa w art. 57f ustawy Prawo budowlane, oraz opłat legalizacyjnych, o których mowa w art. 49 ust. 1 tej ustawy, że ich wpłata powinna być dokonana w kasie Mazowieckiego Urzędu

Wojewódzkiego lub na konto tego Urzędu – stosownie do postanowień art. 59g ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

8. Załatwiania spraw w terminach określonych w art. 35 k.p.a., a w przypadku wstąpienia opóźnień w tym zakresie informowanie stron na zasadach określonych w art. 36 k.p.a.
9. Rejestrowania pism o charakterze skargowym na zasadach określonych w art. 254 k.p.a.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne, kierownicy jednostek objętych kontrolą poinformowali Delegaturę NIK w Warszawie o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych.

Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował m.in., o:

- planowanym zwiększeniu w 2006 r. liczby kontroli przeprowadzanych w organach administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego, jak również liczby kontroli budów i utrzymania obiektów budowlanych,
- podejmowanych działaniach na rzecz usunięcia zaległości w rozpatrywaniu odwołań i zażaleń,
- podejmowanych działaniach dla poprawy warunków funkcjonowania WINB oraz zapewnienia pełnej obsady kadrowej, w ramach posiadanych etatów kalkulacyjnych. Według odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne liczba wakatów w tej jednostce wynosiła na dzień 1 lutego 2006 r. – 4,15 etatu.

Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego poinformowali natomiast m.in., o:

- omówieniu ustaleń kontroli NIK z pracownikami inspektoratów,
- podjętych działaniach organizacyjnych w celu zwiększenia liczby kontroli budów i użytkowania obiektów budowlanych, m.in. poprzez opracowanie planów kontroli w tym zakresie, zwiększeniu zatrudnienia w ramach posiadanych środków finansowych, oraz zmianach w organizacji przeprowadzania tych kontroli,
- nawiązaniu współdziałania z organami samorządu terytorialnego, w celu typowania do kontroli obiektów budowlanych znajdujących się w nienależytym stanie,
- podjętych lub planowanych do podjęcia działaniach na rzecz wyeliminowania opóźnień w załatwianiu spraw oraz w celu usunięcia zaległości w załatwieniu spraw niezakończonych,
- wydanych poleceniach dotyczących obowiązku bieżącego monitorowania przez pracowników inspektoratów sposobu wykonania wydanych decyzji i postanowień oraz sprawdzania ich realizacji,
- usunięciu nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane oraz odnośnie sposobu rejestrowania pism o charakterze skargowym,
- wydanych pracownikom poleceniach, dotyczących egzekwowania od inwestorów dołączenia do wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ustawy Prawo budowlane, oraz o wdrożonych procedurach dotyczących sprawdzania prawidłowości wywiązywania się pracowników z tego obowiązku,

- usunięciu nieprawidłowości w zakresie ujmowania w ewidencji księgowej należności wynikających z wydanych postanowień o nałożeniu grzywien w celu przymuszenia oraz z innych tytułów,
- wydanych pracownikom poleceniach, dotyczących dokumentowania czynności w ramach prowadzonych postępowań administracyjnych, z których nie sporządza się protokołu, na zasadach określonych w art. 72 k.p.a.

Wykazywali ponadto, że usunięcie wszystkich nieprawidłowości, w tym w szczególności znaczące zwiększenie liczby kontroli budów i użytkowanych obiektów budowlanych oraz zapewnienie terminowego załatwiania spraw wymaga istotnego zwiększenia zatrudnienia w inspektoratach. I tak np. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Legionowie podał, że według jego wyliczeń, aby w sposób dostateczny realizować zadania z zakresu nadzoru budowlanego w kierowanym przez niego Inspektoracie, niezbędne jest przyznanie dodatkowych środków finansowych na zatrudnienie co najmniej 5 nowych pracowników, w stosunku do aktualnego stanu zatrudnienia.

Poza ww. wystąpieniami pokontrolnymi, w przygotowaniu są zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa z art. 77 ustawy o rachunkowości, w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami w zakresie prowadzenia ewidencji księgowej.

Efektem przeprowadzonych kontroli w jednostkach nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego (łącznie w ramach kontroli doraźnej i koordynowanej) według stanu na dzień 10 maja 2006 r., są stwierdzone nieprawidłowości o wymiarze finansowym w kwocie ogółem 1.983.417,94 zł, na które składają się:

- kwota 56.125 zł z tytułu stwierdzonych uszczupień dochodów budżetu państwa,
- kwota 1.821.471,40 zł stanowiąca równowartość kwoty należności budżetu państwa nieuwjętej w ewidencji księgowej,
- kwota 900 zł uzyskana z naruszeniem prawa, z tytułu nieprawidłowo wymierzonych kar grzywny,
- kwota 104.975,54 zł dotycząca innych nieprawidłowości finansowych stwierdzonych w trakcie kontroli, na którą składają się w szczególności kwoty wymierzonych grzywien w celu przymuszenia, w stosunku do których nie podejmowano działań na rzecz ich wyegzekwowania,

oraz korzyści finansowe na kwotę 1.350 zł, z tytułu należnych środków wynikających z wymierzonych w trakcie kontroli NIK mandatów karnych za naruszenia przez inwestorów przepisów ustawy Prawo budowlane przy prowadzeniu budowy obiektów budowlanych.

5. Załączniki

- Załącznik Nr 1** Wnioski do naczelnych i centralnych organów Państwa, zawarte w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego (Nr ewid. 28/2006/P/05/106/KSR)
- Załącznik Nr 2** Ważniejsze akty prawne dotyczące kontrolowanej tematyki
- Załącznik Nr 3** Wykaz osób kierujących jednostkami objętymi kontrolą, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

**Wnioski do naczelnych i centralnych organów Państwa zawarte
w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru
budowlanego (Nr ewid. 28/2006/P/05/106/KSR)**

W celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, w Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego, NIK uznał za konieczne podjęcie działań przez:

1. Prezesa Rady Ministrów - w zakresie:

- znowelizowania rozporządzenia z dnia 24 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń²¹, przez wprowadzenie do katalogu, wykroczeń określonych w art. 93 ustawy Prawo budowlane.

2. Ministra Transportu i Budownictwa - w zakresie:

- dostosowania kadrowego i organizacyjnego organów nadzoru budowlanego, zapewniającego realizację zadań nałożonych ustawą Prawo budowlane,
- rozważenia opracowania projektu ustawy nowelizującej ustawę Prawo budowlane, w zakresie zmiany ustalania wysokości opłaty legalizacyjnej określonej w art. 59f ust. 2, w związku z art. 49 ust. 2, przez wprowadzenie współczynnika różnicującego obiekty budowlane w zależności od powierzchni,
- wzmocnienia nadzoru sprawowanego nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, w szczególności w zakresie wykonywania odpowiednio nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich i powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego.

3. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego – w zakresie:

- zwiększenia nadzoru i kontroli odpowiednio nad działalnością wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
- dokonywania okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, zgodnie z art. 259 k.p.a.,
- właściwego, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, dokonywania interpretacji przepisów ustawy Prawo budowlane, przekazywanych organom nadzoru niższego szczebla.

²¹ Dz. U. Nr 208, poz. 2023.

Ważniejsze akty prawne dotyczące kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane – Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016, ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego - Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.,
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości - Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie obiektów budowlanych, do użytkowania których można przystąpić o przeprowadzeniu przez właściwy organ obowiązkowej kontroli – Dz. U. Nr 120, poz. 1128 – obowiązywało od 1.01 do 1.12.2004 r.
6. 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. Nr 120, poz. 1130.
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli – Dz. U. Nr 132, poz. 1231 – obowiązuje od 1.01.2004 r.
8. 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. Nr 174, poz. 1423.

**Wykaz osób kierujących jednostkami objętymi kontrolą,
odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność**

1. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie:

- Stanisław Wojtaś - do 20 lutego 2004 r.,
- Jolanta Ukleja (p.o.) - od 21 lutego do 23 czerwca 2004 r.,
- Andrzej Kin (p.o.) - od 24 do 30 czerwca 2004 r.,
- Jerzy Putkiewicz - od 1 lipca 2004 r.;

2. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grodzisku Mazowieckim

- Stanisław Wojciechowski;

3. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Dworze Maz.:

- Krzysztof Junczak;

4. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Legionowie:

- Jerzy Grzegorzewski;

5. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Otwocku:

- Bolesław Mazek;

6. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Piasecznie:

- Mirosław Satalecki;

7. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie:

- Tadeusz Cupryjak;

8. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Sochaczewie:

- Waldemar Orliński;

9. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy:

- Ewa Domanus - do 9 grudnia 2003 r. ,
- Anna Karpińska - od 10 grudnia 2003 r. do 19 stycznia 2004 r.,
- Robert Mościcki - od 20 stycznia do 24 marca 2004 r.,
- Jacek Laskowski - od 25 marca 2004 r.;

10. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Warszawskiego Zach.:

- Jerzy Ostrowski;

11. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wołominie:

- Roman Romańczuk;

12. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Żyrardowie

- Jerzy Rubikowski.