

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA
I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

KSR-41015/05
Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR

Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego

W a r s z a w a m a r z e c 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

Dyrektor Departamentu Środowiska, Rolnictwa
i Zagospodarowania Przestrzennego

Tadeusz Bachleda-Curuś

Zatwierdzam:

Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 31 marca 2006 r.

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

Spis treści

1.	Wprowadzenie	5
2.	Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1.	Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2.	Synteza wyników kontroli	6
2.3.	Wnioski	12
3.	Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1.	Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomiczno-organizacyjnych	14
3.1.1.	Stan prawny	14
3.1.2.	Uwarunkowania ekonomiczno-organizacyjne	18
3.2.	Istotne ustalenia kontroli	23
3.2.1.	Organizacja organów nadzoru budowlanego	23
3.2.2.	Prowadzenie ewidencji	31
3.2.3.	Kontrole budów i obiektów budowlanych	38
3.2.4.	Legalizacja obiektów budowlanych	44
3.2.5.	Obowiązkowe kontrole	47
3.2.6.	Postępowanie mandatowe	55
3.3.7.	Załatwianie skarg i wniosków	58
4.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	62
4.1.	Przygotowanie kontroli	62
4.2.	Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	63
5.	Załączniki	66
5.1.	Słowniczek ważniejszych pojęć	66
5.2.	Wykaz inwestycji oraz jednostek objętych kontrolą	66
5.3.	Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	68
5.4.	Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	68

1. Wprowadzenie

Temat: Funkcjonowanie nadzoru budowlanego.

Numer kontroli: P/05/106

Cel: Celem kontroli było dokonanie oceny działalności organów nadzoru budowlanego w zakresie realizacji zadań i kompetencji nałożonych ustawą Prawo budowlane.

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 11 sierpnia 2005 r. do 30 grudnia 2005 r.

Kontrolą objęto okres od 11 lipca 2003 r. do 30 czerwca 2005 r.

Kontrolę przeprowadzono w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. We wszystkich jednostkach kontrola została przeprowadzona według kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kontrolę przeprowadzono z inicjatywy NIK zgodnie z sugestią Komisji Infrastruktury Sejmu RP IV Kadencji.

W kontroli koordynowanej przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego uczestniczyły Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie¹, Wrocławiu i Zielonej Górze.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, inspekcji i rewizji.

Najczęściej stosowane w informacji skróty i oznaczenia:

GINB – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,

GUNB – Główny Urząd Nadzoru Budowlanego,

Kpa – Kodeks postępowania administracyjnego.

¹ Odrębną Informację o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego na terenie województwa mazowieckiego, Nr ewid. 27/2005/I/05/011/LWA, przygotowała Delegatura NIK w Warszawie.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego w zakresie wykonywanych zadań, nałożonych ustawą Prawo budowlane po dniu 11 lipca 2003 r.²

Pomimo istotnej zmiany przepisów Prawa budowlanego przez m.in. przeniesienie części kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych tą ustawą. Skutkowało to niewydolnością ich funkcjonowania.

Aktualna struktura organizacyjna organów nadzoru budowlanego nie zapewniła pełnej realizacji zadań określonych przepisami ustawy Prawo budowlane. Nałożenie na te organy obowiązku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, wykonywania obowiązkowych kontroli, a także załatwiania spraw administracyjnych dotyczących skarg i wniosków, spowodowało ograniczenie liczby kontroli planowych w terenie przeprowadzonych przez te organy. Ponadto niewłaściwa interpretacja przepisów Prawa budowlanego, skutkowała podejmowaniem wadliwych rozstrzygnięć przez organy nadzoru budowlanego.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach m.in. nadzoru budowlanego, sprawując nadzór i kontrolę nad działalnością wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz kontrolując działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nie spowodował istotnej poprawy ich funkcjonowania. Świadczy o tym m.in. wzrost liczby skarg składanych na legalność i rzetelność działań podejmowanych przez te organy.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawie nadzoru budowlanego, nie podejmował wystarczających działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów nadzoru budowlanego.

Działania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego polegające na:

- przeprowadzeniu 19 kontroli organów nadzoru budowlanego, w tym 8 wojewódzkich (50 %) i 11 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (tj. ok. 3 %), 14 kontroli organów administracji

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. nowelizująca ustawę Prawo budowlane (Dz.U. Nr 80 poz. 718).

architektoniczno-budowlanej, 44 kontroli rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, 433 kontroli obiektów budowlanych, 190 kontroli z zakresu stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych,

- zorganizowaniu 22 porad i szkoleń z zakresu stosowania przepisów prawa dla pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej,

nie doprowadziły do wyeliminowania przypadków naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przez organy nadzoru budowlanego.

Stwierdzono, że w 2004 r. w porównaniu do roku 2003 zwiększyła się liczba skarg i wniosków na:

- beczynność lub przewlekłość postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego (szczególnie wojewódzkiego i powiatowego) o około 19,4 %,
- działania organów nadzoru budowlanego, w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych o około 10,9 %,
- beczynność Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o około 17,1 %, oraz na rzetelność działań prowadzonych w GUNB o około 35,3 %.

Pomimo licznych skarg na nienależyte wykonywanie zadań przez organy nadzoru budowlanego niższego stopnia, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie dokonywał okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez te organy, co było niezgodne z art. 259 Kpa. Zdaniem NIK przeprowadzanie takiej analizy mogłoby pomóc GINB w podjęciu odpowiednich działań, w trybie nadzorczym lub kontrolnym, w celu wyeliminowania nieprawidłowości przy wykonywaniu zadań przez organy nadzoru budowlanego.

Niewłaściwa interpretacja przepisów Prawa budowlanego dokonywana przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przyczyniła się do zwiększenia liczby wadliwych rozstrzygnięć podejmowanych przez organy nadzoru budowlanego. Stwierdzono przypadki uchylania postanowień wydanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nakładających kary na inwestorów za nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych wskazujących błędnie, iż podmiotem ukaranym powinien być faktyczny użytkownik. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego w uzasadnieniu tych postanowień powoływali się na stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego³. Skutkowało to zaniechaniem wydawania rozstrzygnięć administracyjnych.

³ W piśmie z dnia 4 maja 2005 r. skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego przedstawiono stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie nakładania kar za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego.

Niewykorzystanie przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wszystkich uprawnień nadzorczych i kontrolnych wynikających z ustawy Prawo budowlane, należy ocenić jako nierzetelne. (str. 23-25, 58-59)

2. W okresie objętym kontrolą 16 wojewódzkich i 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło ogółem 31.655 kontroli obiektów budowlanych w trakcie budowy, użytkowanych obiektów budowlanych oraz wyrobów budowlanych. I tak:

- 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 5.711 kontroli, z tego 411 podjęto w wyniku złożonych skarg (7,2 %), 523 na skutek zgłoszeń organów i urzędów (9,2 %) oraz 4.554 kontroli planowych (79,7 %). Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 16 wojewódzkich inspektoratach, tj. 433 osoby, w tym liczbę pracowników zajmujących się kontrolą, tj. 205 osób, jeden pracownik wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 11 kontroli planowych.
- 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 25.944 kontroli, z tego 16.885, tj. 65,1 % kontroli, podjęto w wyniku złożonych skarg, 3.907, tj. 15,0 %, na skutek zgłoszeń od organów i urzędów, a tylko 4.690, tj. 18,1 %, kontroli planowych. Na 48 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego 20 w ogóle nie wykonywało kontroli na podstawie planu. Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 48 powiatowych inspektoratach, tj. 327 osób, w tym średnią liczbę pracowników zajmujących się kontrolami, tj. 213 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 11 kontroli planowych.

Zdaniem NIK niska liczba kontroli planowych przeprowadzonych przez organy nadzoru budowlanego podczas realizacji inwestycji i w trakcie użytkowania obiektów budowlanych nie mogła w wystarczającym stopniu poprawić bezpieczeństwa realizacji robót budowlanych oraz wyeliminować uchybienia w trakcie użytkowania obiektu. (str. 38-44)

3. Znowelizowana po dniu 11 lipca 2003 r. ustawa Prawo budowlane rozszerzyła kompetencje organów nadzoru budowlanego, w szczególności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego i przeprowadzania obowiązkowych kontroli. Pomimo zwiększenia zatrudnienia pracowników w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego średnio o 52,5 %, w tym wykonujących czynności kontrolne średnio o 39,4 %, nie nastąpiła poprawa terminowości załatwiania spraw.

W 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego procentowy wskaźnik decyzji nie załatwionych w ciągu 2 miesięcy w II półroczu 2003 r. wynosił 25,5 %, w 2004 r. 26,7 % i w I połowie 2005 r. 19,8 %. Jednocześnie stwierdzono, że procentowy wskaźnik decyzji nie załatwionych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w II półroczu 2003 r. wynosił 4,2 %, w 2004 r. 4,6 % i w I połowie 2005 r. 1,0 %. W ocenie NIK były to działania nierzetelne. (str. 28 i 36-37)

4. W badanym okresie 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 162 kontrole powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły: beczynności organu, naruszenia przepisów prawa w prowadzonych postępowaniach oraz niesprawdzania wykonywania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień. W ocenie NIK działanie takie świadczy o nieprawidłowym wykonywaniu zadań i obowiązków przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Były to działania nierzetelne. (str. 26-28)
5. Kontrola 4 wojewódzkich i 14 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wykazała, że nie byli przygotowani organizacyjnie do przeprowadzania obowiązkowych kontroli. Nie dotrzymywali 21 dniowego terminu ich przeprowadzenia oraz 7 dniowego terminu zawiadamiania inwestora o przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, co było niezgodne z art. 59c ustawy Prawo budowlane. Działania te należy ocenić jako nielegalnie i nierzetelne. (str. 47-48 i 50)
6. Nieprawidłowo prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w 7 wojewódzkich oraz w 27 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. W ewidencjach brak było bieżących i pełnych informacji o liczbie realizowanych i zakończonych obiektów budowlanych objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę. Stwierdzono przypadki prowadzenia ewidencji niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu⁴, usuwania zapisów korektorem oraz nie umieszczania w niej wymaganych informacji, co było niezgodne z § 2 i 3 ust. 2 ww. rozporządzenia. Ponadto stwierdzono, że w 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w ogóle nie prowadzono ewidencji. Takie działania należy ocenić jako nielegalne i nierzetelne. (str. 31-32)
7. Wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali działań, określonych przepisami ustawy Prawo budowlane, w przypadkach naruszeń przez inwestorów obowiązku zawiadamiania organów nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia

⁴ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 5 czerwca 2003r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (Dz.U. nr 120, poz. 1130).

robót budowlanych. Brak takich zawiadomień stwierdzono w 12,3 % skontrolowanych postępowań administracyjnych w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz 18,1 % w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. (str. 39 i 41-42)

8. Pomimo upływu trzech lat od wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego⁵ i wymogu posiadania takich upoważnień od właściwych wojewodów, zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 ww. rozporządzenia, pracownicy 1 wojewódzkiego i 4 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie uzyskali tych upoważnień. Ponadto kontrola ustaliła, że nastąpił procentowy spadek udziału liczby pracowników wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, w stosunku do liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne średnio z 81,6 % w II półroczu 2001 r. do średnio 67,0 % w I półroczu 2005 r., tj. o 14,6 %. W powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego odsetek ten utrzymywał się na prawie niezmiennym poziomie i wynosił odpowiednio średnio 71,5 % i 75,2 %. (str. 55-57)
9. W 1 wojewódzkim inspektoracie oraz w 14 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, mimo naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane przez inwestorów i właścicieli obiektów budowlanych, nie nakładano grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane. Były to działania nielegalne i nierzetelne. W ocenie NIK brak regulacji prawnej w zakresie różnicowania wysokości kwot mandatowych, za poszczególne rodzaje wykroczeń z art. 93 ustawy Prawo budowlane, co może stanowić czynnik korupcyjny. (str. 55 i 57-58)
10. W 1 wojewódzkim i 7 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego pisma o treści skarg kwalifikowano jako wnioski, co było niezgodne z art. 227 Kpa. Ustalono, że w większości przypadków skargi dotyczyły nieprawidłowości przy wykonywaniu robót budowlanych. Zdaniem NIK taki tryb postępowania organów nadzoru budowlanego nie przedstawiał rzeczywistego stanu funkcjonowania tych organów. Ponadto ustalono, że w 1 wojewódzkim inspektoracie nadzoru budowlanego oraz w 9 powiatowych nie prowadzono rejestru skarg i wniosków, co było niezgodne z art. 254 Kpa oraz § 3 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków⁶. Powyższe działania były nielegalne i nierzetelne. (str. 59-61)

⁵ Dz. U. Nr 120, poz. 1130

⁶ Dz. U. Nr 5 poz. 46

11. Stwierdzono, że 41 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, tj. 85,4 % skontrolowanych, przyjmowało od organów samorządu terytorialnego pomoc rzeczową i finansową, np. ok. 37 % wydatków Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy, tj. 2.373,8 tys. zł, sfinansowanych zostało w badanym okresie ze środków finansowych przyznanych przez samorząd m.st. Warszawy. Zdaniem NIK, takie postępowanie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, jako organu administracji rządowej może nie zapewniać bezstronności i niezależności tych organów przy wykonywaniu zadań z zakresu ustawy Prawo budowlane. (str. 28-29)
12. Finansowe rezultaty kontroli wynosiły ogółem 563,8 tys. zł, z tego w kategorii:
- nieprawidłowości w wymiarze finansowym - 165,2 tys. zł, w tym:
 - uszczuplenia środków publicznych – 163,2 tys. zł,
 - kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 0,5 tys. zł,
 - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1,5 tys. zł,
 - korzyści finansowe - 398,6 tys. zł, w tym:
 - oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych – 0,9 tys. zł,
 - pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 397,7 tys. zł.

2.3. Wnioski

Kontrola organów nadzoru budowlanego, tj. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, wojewódzkich i powiatowych organów nadzoru budowlanego wykazała nieprawidłowe wykonywanie zadań przez te organy, nałożone ustawą Prawo budowlane.

Niska liczba kontroli przeprowadzonych w terenie, wzrost liczby skarg na funkcjonowanie nadzoru budowlanego oraz słaba znajomość przepisów Prawa budowlanego wskazują na pilną potrzebę podjęcia działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności tych organów. Należy przede wszystkim dokonać reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, aby zapewnić niezależność, bezstronność i skuteczność organów nadzoru budowlanego przy realizacji ustawowych zadań. Wyniki kontroli wskazują również na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami organów nadzoru budowlanego.

W celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, NIK uważa za konieczne podjęcie działań przez:

1. Prezesa Rady Ministrów RP:

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

2. Ministra Transportu i Budownictwa:

- dostosowanie kadrowe i organizacyjne organów nadzoru budowlanego, zapewniające realizację zadań nałożonych ustawą Prawo budowlane,
- rozważenie 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,
- wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, w szczególności w zakresie wykonywania odpowiednio nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

3. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego:

- zwiększenie nadzoru i kontroli odpowiednio nad działalnością wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
- dokonywanie okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków, zgodnie z art. 259 kpa,

- właściwe, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, dokonywanie interpretacji przepisów ustawy Prawo budowlane, przekazywanych organom nadzoru budowlanego niższych szczebli.

4. Wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego:

- zwiększenie liczby kontroli planowych w zakresie działalności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
- wystąpienie o wydanie upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego pracownikom wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, do właściwych wojewodów,
- realizowanie zadań określonych w art. 84 ust. 1 ustawy Prawo budowlane,
- bezwzględnego stosowania sankcji karnych w przypadku naruszeń wymagań ustawy prawo budowlane.

5. Powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego:

- zwiększenie liczby kontroli planowych obiektów budowlanych w trakcie realizacji oraz użytkowanych,
- egzekwowanie od uczestników procesu budowlanego przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,
- bezwzględnego stosowania sankcji karnych w przypadku naruszeń wymagań ustawy prawo budowlane,
- wystąpienie o wydanie upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego pracownikom powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, do właściwych wojewodów,
- sprawdzanie uczestników procesu budowlanego w zakresie wykonywania obowiązków nałożonych aktami administracyjnymi.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.3. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Zakres przedmiotowy i podmiotowy działania organów nadzoru budowlanego określa ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷, zwana dalej „ustawą” która w art. 1 stanowi, iż normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

Organami nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy są:

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

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat. Wojewoda, na wniosek właściwych starostów może rozszerzyć zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 3-3b).

Do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje określone w art. 83 ust. 1 ustawy. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego (art. 87 ust. 1, 2 i 3). Zgodnie z art. 83 ust. 3 ustawy do właściwości wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji należą zadania i kompetencje określone w art. 83 ust. 1, w sprawach, o których mowa w art. 82 ust. 3 i 4. (przepisy te dotyczą obiektów i robót budowlanych w sprawach, których organem administracji architektoniczno – budowlanej pierwszej instancji jest wojewoda).

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

⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 207 poz. 2016 ze zm.

- 1) pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do:
 - a) wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,
 - b) organów samorządu zawodowego w sprawach nadawania uprawnień budowlanych oraz odpowiedzialności zawodowej w budownictwie,
- 2) kontroluje działania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,
- 3) prowadzi centralne rejestry:
 - a) osób posiadających uprawnienia budowlane,
 - b) rzeczoznawców budowlanych,
 - c) ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt 1 -3).

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

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

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

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

Organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu: do obiektu budowlanego, na teren budowy oraz zakładu pracy

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

- 1) związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego,
- 2) świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu albo jednoczesnego zastosowania w obiekcie budowlanym (art. 81f ust. 1).

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

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

Organy nadzoru budowlanego są obowiązane do:

- 1) bezzwłocznego przesyłania organom administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego,
- 2) prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2,
- 3) prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (art. 84 ust. 2)

Ewidencja rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych powinna zawierać w szczególności: określenie organu prowadzącego ewidencję, dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne niezbędne dane pochodzące ze składanych zawiadomień i decyzji (art. 84 ust. 6). Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych.⁸

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

- 1) kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę,
- 2) sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji,
- 3) sprawdzanie dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych. Zgodnie z art. 84 ust. 2 ustawy organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego:
 - badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień,
 - sprawdzają wykonanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty.

Organy nadzoru budowlanego, w wyniku kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, mogą kierować do właściwych organów zalecenia pokontrolne, z wyznaczeniem terminu ich wykonania. O wykonaniu zaleceń oraz o innych działaniach podjętych w związku z ujawnionymi nieprawidłowościami organy te zawiadamiają niezwłocznie właściwe organy nadzoru budowlanego. W przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji

⁸ Dz. U. Nr 120 poz. 1130.

wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wznawia lub wszczyna z urzędu postępowanie (art. 84b ust. 1-3).

Minister Infrastruktury w dniu 3 października 2002 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzenia kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli i sposobu jego sporządzenia⁹

Nowelizacja ustawy Prawo budowlane z dniem 11 lipca 2003r. wprowadziła min. nowe regulacje prawne, tj. opłatę legalizacyjną i obowiązkową kontrolę.

W art. 48 ustawy unormowano możliwość zalegalizowania samowoli budowlanej, czyli budowania bądź wybudowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia na budowę. I tak właściwy organ przed wydaniem decyzji w sprawie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez pozwolenia na budowę ma obowiązek ustalenia czy budowa: jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności: a) ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo b) ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, jeśli tak właściwy organ wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych, nakładając jednocześnie wykonanie w wyznaczonym terminie obowiązków, o których mowa w ust.3 art.48 ustawy. Niespełnienie w wyznaczonym terminie obowiązków powoduje wydanie przez ten organ decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego (art. 48 ust.4).

Zgodnie z art.49 ustawy właściwy organ (organ nadzoru budowlanego), przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowo planu zagospodarowania przestrzennego,
- 2) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
- 3) wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane-oraz, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej.

Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1, z tym że stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu.

W przypadku stwierdzenia naruszeń, o których mowa wyżej, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję, o której mowa w art. 48 ust.1 (rozbiórkę obiektu budowlanego). Decyzję tę wydaje się również w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej.

W razie spełnienia wymagań, o których mowa wyżej właściwy organ wydaje decyzję:

⁹ Dz. U. Nr 179 poz. 1494.

- 1) o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót;
 - 2) o zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona.
- W ww. decyzjach nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 48 ust. 4 i 5).

Z kolei art. 49b ustawy dotyczy zalegalizowania samowoli budowlanej budowanego lub wybudowanego obiektu budowlanego albo jego części bez wymaganego zgłoszenia.

Przepis art. 55 ustawy wskazuje przypadki obowiązkowego uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego.

Zgodnie z art. 57 ust. 6 ustawy wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ustawy, jak wynika bowiem z art. 59 ust.1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli. Zaznaczyć należy, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7).

Obowiązkową kontrolę właściwy organ przeprowadza, na wezwanie inwestora w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę.(art. 59a ust. 1). Zasady przeprowadzania kontroli regulują art. 59a - 59e ustawy.

Przepisy art. 59f i 59g ustawy normują sprawę nakładania kar. I tak art. 59f stanowi, że w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2 wymierza się karę. Karę tę właściwy organ wymierza w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Wymierzoną karę wnosi się, w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia, w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu. W przypadku nieuiszczenia kary, w terminie podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Organem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków jest wojewoda. Organ właściwy do wydania, uchylecia lub stwierdzenia nieważności postanowienia (organ nadzoru budowlanego) niezwłocznie przesyła kopię wydanego postanowienia właściwemu wojewodzie (art. 59g).

Uczestnikami procesu budowlanego, którzy podlegają kontroli organów nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 17 ustawy są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant, kierownik budowy lub kierownik robót. Obowiązki i prawa uczestników procesu budowlanego określają przepisy art. 18-27 ustawy.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczno - organizacyjne

W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰ zawarte zostały przepisy określające zadania i obowiązki państwowego nadzoru budowlanego. Państwowy nadzór budowlany w okresie od 1 stycznia 1995 r. do końca 1998 r. sprawowali:

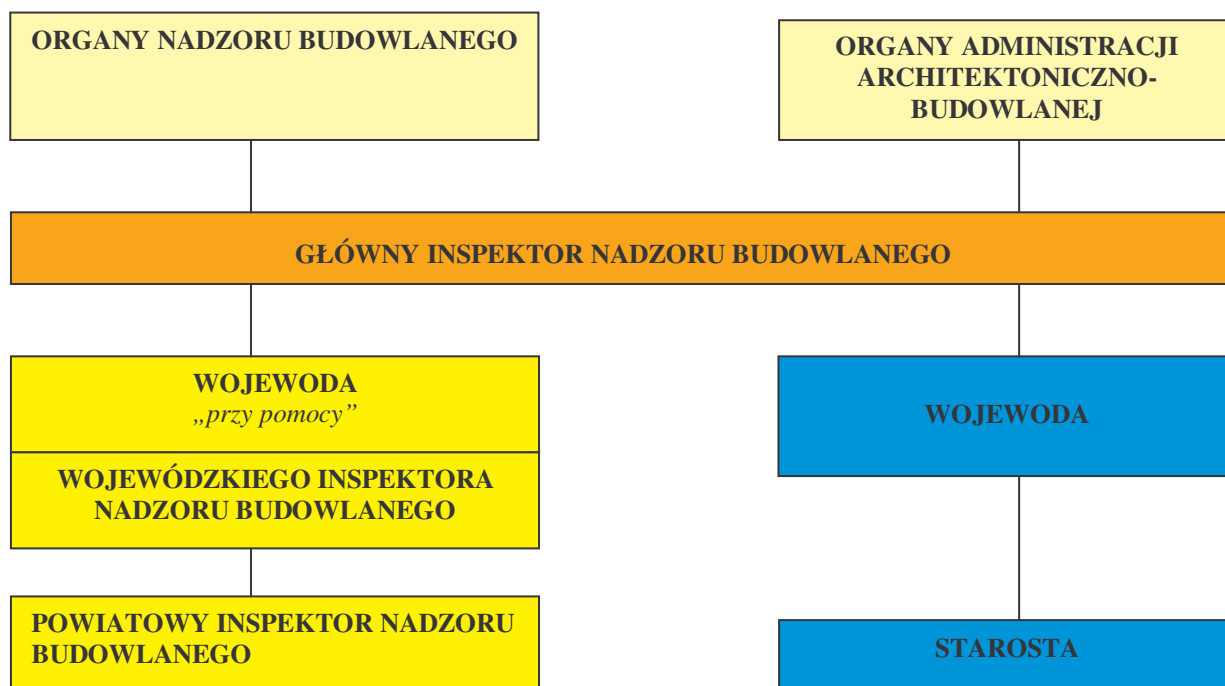
¹⁰ Dz. U. Nr 89 poz. 414

- Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, jako naczelny organ administracji państwowej w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego,
- GINB, jako centralny organ administracji państwowej w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego,
- Wojewoda oraz kierownik urzędu rejonowego, jako organy nadzoru architektoniczno-budowlanego.

Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono podział administracji publicznej działającej w sferze budownictwa na: organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Podziału państwowego nadzoru budowlanego dokonano zgodnie z zasadą oddzielania funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych dotyczących nadawania prawa, czyli wydawania pozwoleń (organy administracji architektoniczno-budowlanej). Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego działają w ramach administracji publicznej zespolonej, przy czym te drugie w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów. Nad tymi pionami administracji publicznej w budownictwie nadzór merytoryczny i instancyjny sprawuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, co zostało przedstawione na poniższych dwóch schematach

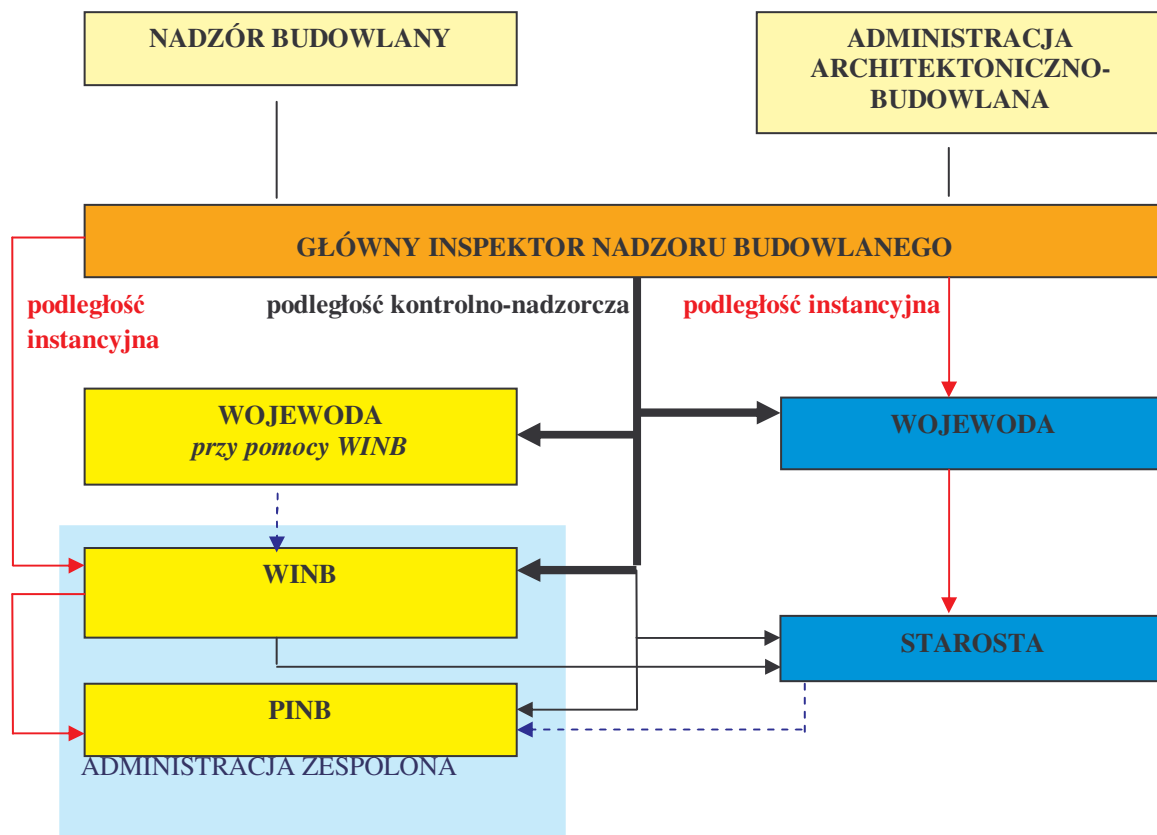
Schemat nr 1

Organizacja funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej



Schemat nr 2

Struktura zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej



LEGENDA:

- podległość kontrolno-nadzorcza: kontrola i nadzór
- kontrola
- nadzór ogólny w ramach administracji rządowej zespolonej w województwie

podległość instancyjna: zgodnie z Kpa postępowanie administracyjne jest dwuinstancyjne

Nowelizacją z dnia 27 marca 2003 r. ustawy Prawo budowlane wprowadzono m. in. nowe regulacje prawne zwiększające zakres zadań organów nadzoru budowlanego. Wprowadzono zasadę, że każdy obiekt budowlany przed oddaniem do użytkowania objęty jest obowiązkową kontrolą organu nadzoru budowlanego w celu zbadania zgodności wykonania obiektu z ustalonymi warunkami pozwolenia na budowę.

Jednocześnie w znowelizowanej ustawie organom administracji architektoniczno-budowlanej pozostawiono jedynie obowiązek sprawdzenia zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodności zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi oraz jego kompletności. Ponadto organy te pozbawione zostały fakultatywnego prawa do badania zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z obowiązującymi

przepisami, co eliminuje praktycznie ich wpływ na rozwiązania przedstawione w projektach.

Z analizy przeprowadzonej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego wynika, że w 2004 r. utrzymał się, występujący od kilku lat spadek ogólnej liczby wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę, który wyniósł 16,8 %¹¹ w stosunku do 2003 r. W 2004 r. wydano ogółem 162.623 decyzji o pozwoleniu na budowę dla 178.458 obiektów budowlanych, podczas gdy w 2003 r. wydano 195.383 decyzji o pozwoleniu na budowę dla 202.617 obiektów budowlanych. Największy wpływ na zmniejszenie liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów budowlanych miał spadek m.in. w kategoriach, takich jak: budowle wodne, obiekty pozostałe, budynki gospodarczo-inwentarskie oraz obiekty infrastruktury transportu. Spadek wydawanych decyzji o pozwoleniu na ww. obiekty wyniósł od 36,7 % do 15 %. W kategoriach takich jak budynki wielorodzinne, budynki zamieszkania zbiorowego i budynki użyteczności publicznej nastąpił wzrost od 5,2 % do 32,8 %. Ogólna liczba decyzji o pozwoleniu na budowę zmalała we wszystkich województwach, a szczególnie w świętokrzyskim, łódzkim i małopolskim. Jedną z przyczyn tego stanu jest brak uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

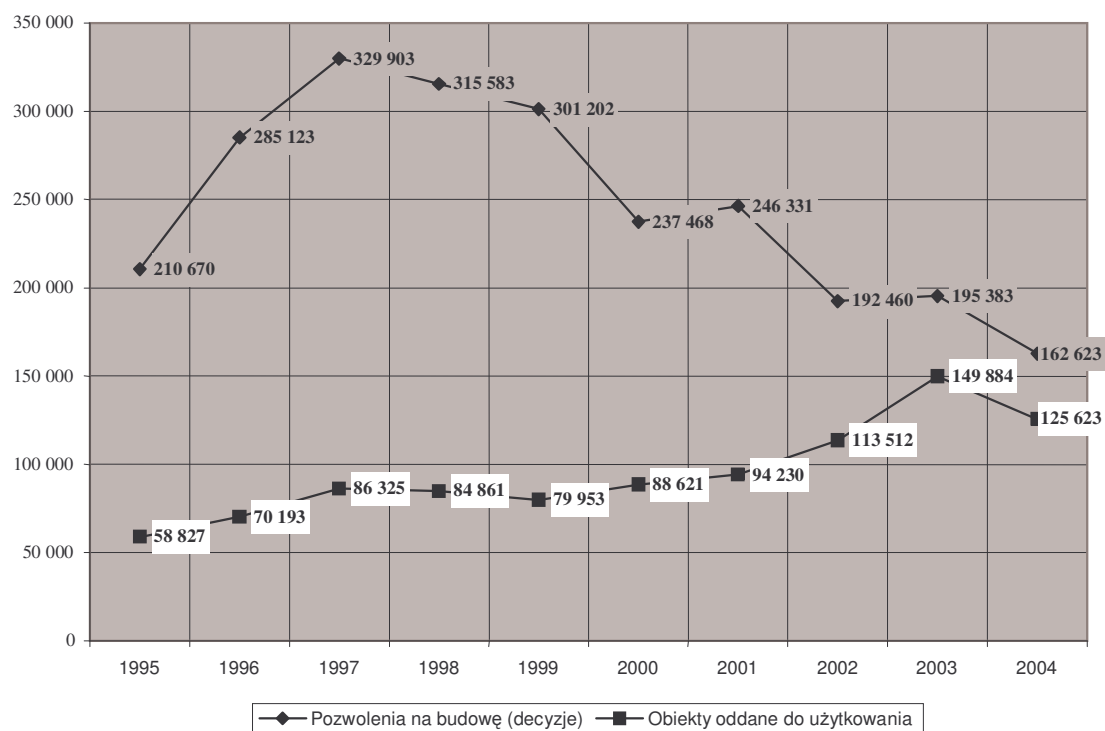
Cykl inwestycyjny od wydania decyzji o pozwoleniu na budowę do „zgłoszenia zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu lub uzyskania pozwolenia na jego użytkowanie” trwa przeciętnie od 1,5 roku do 3 lat.

W 2004 r. w porównaniu do roku poprzedniego liczba obiektów przekazywanych do użytkowania zmalała o 16 %, tj. z 149.884 w 2003 r. do 125.623 w 2004 r. Zdecydowanie najczęściej przekazywanych jest do użytkowania budynków jednorodzinnych. Jest to podstawowa kategoria, która stanowi 52,7 % wszystkich obiektów oddanych do użytkowania w 2004 r. Pomimo ogólnego spadku liczby obiektów przekazywanych do użytkowania nastąpił wzrost w porównaniu do 2003 r. w takich kategoriach jak: budynki przemysłowo magazynowe o 22,0 %, obiekty infrastruktury transportu o 21,5 % oraz budynki użyteczności publicznej o 11,8 %. Największy spadek liczby obiektów oddawanych do użytkowania w porównaniu do 2003 r. nastąpił w województwach: opolskim, świętokrzyskim i podkarpackim.

Liczbę wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę i liczbę obiektów przekazywanych do użytkowania w latach 1995-2004 przedstawiono na poniższym wykresie.

¹¹ Źródło GUNB „Ruch budowlany w 2004 roku.

Ruch budowlany w latach 1995 - 2004



3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Organizacja organów nadzoru budowlanego

Nowelizacja przepisów ustawy Prawo budowlane z dniem 11 lipca 2003 r. wprowadziła nowe regulacje prawne w zakresie zadań i obowiązków realizowanych przez organy nadzoru budowlanego. Wprowadzone zmiany dotyczyły m.in.:

- wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie,
- przeprowadzania obowiązkowych kontroli (od dnia 1 stycznia 2004 r.) i nakładania kar za stwierdzone nieprawidłowości,
- „legalizacji” obiektów budowlanych wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę,
- przyjmowania zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych,
- prowadzenia ewidencji,
 - rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
 - decyzji, postanowień i zgłoszeń.

Wykonywanie nowych zadań spowodowało także wzrost liczby czynności administracyjno-biurowych oraz działalności orzeczniczej w inspektoratach nadzoru budowlanego. Realizacja zadania określonego w art. 59 ust. 1 ww. ustawy, tj. wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, spowodowała konieczność zawiadamiania inwestora o terminie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Po wydaniu decyzji organ zobowiązany jest przesłać ją: stronom postępowania, organowi który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, organowi administracji architektoniczno-budowlanej oraz organowi właściwemu w sprawach podatku od nieruchomości. Ponadto zgodnie z art. 59d ust. 1 ustawy Prawo budowlane powiatowy inspektor jest zobowiązany doręczyć jeden egzemplarz protokołu z obowiązkowej kontroli inwestorowi bezzwłocznie po jej przeprowadzeniu, a od 31 maja 2004 r. drugi egzemplarz przekazuje wojewódzkiemu inspektorowi nadzoru budowlanego. Również od 31 maja 2004 r. wprowadzono zasadę bezzwłocznego zwrotu inwestorom dokumentów, które dotychczas pozostawały w organie, tj.: oryginału dziennika budowy, protokołu badań i sprawdzeń oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej.

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach m.in. nadzoru budowlanego jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, do którego kompetencji należy m.in. nadzór i kontrola nad działalnością wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz kontrola działalności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Pomimo rozszerzenia kompetencji GINB, m.in. o uprawnienie do kontroli działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego od 2001 r. oraz wprowadzonych do obrotu wyrobów budowlanych od 2004 r., nie dokonano od 2002 r. do 30 czerwca 2005 r. stosownych zmian w liczbie pracowników merytorycznych GUNB, zajmujących się kontrolą, w celu zwiększenia efektywności tych działań. W okresie 2003 (II półrocze) -

2005 (I półrocze) liczba pracowników zatrudnionych w GUNB zajmujących się badaniami kontrolnymi była prawie na stałym poziomie i stanowiła ok. $\frac{1}{3}$ liczby ogółem. W II półroczu 2003 r. GINB zatrudniał 62 pracowników merytorycznych zajmujących się przedmiotowymi kontrolami, tj. 33,7%, a w I półroczu 2005 r. – 68 pracowników, tj. 34,3% ogółu zatrudnionych.

W okresie II półrocze 2003 r. – I półrocze 2005 r. GUNB przeprowadził kontrole m.in.: w 8 z 16, tj. 50 % organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego, 11 z 378, tj. ok. 3 % organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, 433 kontrole obiektów budowlanych oraz 190 kontroli z zakresu stosowania wyrobów w budownictwie.

Ponadto w badanym okresie GUNB zorganizował 22 narady i szkolenia z zakresu stosowania przepisów prawa dla pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

Przeprowadzone przez GINB kompleksowe kontrole organów nadzoru budowlanego w zakresie ich funkcjonowania nie wyeliminowały nieprawidłowości w przestrzeganiu i stosowaniu przepisów ustawy Prawo budowlane przez służby nadzoru budowlanego. Z przeprowadzonych kontroli w GINB wynika, że działania podjęte przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego nie zdyscyplinowały podległych mu organów nadzoru budowlanego. Wykazały przypadki ograniczania liczby przeprowadzonych kontroli budów i utrzymania obiektów. Naruszanie przepisów ustawy Prawo budowlane oraz Kodeksu postępowania administracyjnego stwierdzone w toku badań kontrolnych w okresie 1999 r. - 2003 r., ujawnione zostały również w kontrolach przeprowadzonych w latach 2004 – 2005 (I kwartał). Stwierdzone przez GINB nieprawidłowości i uchybienia polegały m.in. na:

- *przeprowadzaniu w niedostateczny sposób kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, co do ilości i zakresów kontroli. Formułowane na tej podstawie oceny przez wojewódzkich inspektorów opierają się głównie na wynikach postępowań odwoławczych, obrazujących w sposób częściowy pracę powiatowych inspektoratów, bez możliwości ustalenia m.in. przypadków ich beczynności lub rażącego ograniczenia kontroli budów;*
- *ograniczaniu działalności inspekcyjno-kontrolnej realizowanej przez służby nadzoru budowlanego do podejmowania kontroli w wyniku interwencji, co skutkowało zmniejszeniem możliwości wykrycia samowoli budowlanych, brakiem egzekwowania od właścicieli obowiązku utrzymywania obiektów budowlanych w należytych stanie technicznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia właściwości użytkowych i sprawności technicznej;*
- *prowadzeniu przez organy nadzoru budowlanego małej liczby postępowań egzekucyjnych w administracji;*
- *nieprawidłowej kwalifikacji skarg, nieudzielania pełnej odpowiedzi skarżącym oraz przekazywania przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego skarg na powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego do załatwiania tym organom;*
- *niedostatecznej współpracy organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego, co przyczyniło się do zaniechania działań, określonych przepisem art. 85 Prawa budowlanego;*

- *nienakładaniu grzywien w drodze mandatów karnych przez pracowników wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, gdy dotyczyły one osób zatrudnionych w jednostkach organizacyjnych podległych lub finansowanych przez wojewodę.*

Ponadto z kontroli przeprowadzonych przez GINB wynikało, że wzrost liczby czynności administracyjno-biurowych oraz działalność orzecznicza spowodowała ograniczanie działalności inspekcyjno-kontrolnej realizowanej w organach nadzoru budowlanego. Wystąpiło zatem niekorzystne zjawisko osłabienia funkcji kontrolnej tych organów.

Mimo powyższych ustaleń GINB nie podjął skutecznych działań dla wyeliminowania tego zjawiska.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrola wykazała, że liczba zatrudnionych ogółem w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w I półroczu 2003 r. wynosiła średnio 337 pracowników, a liczba zatrudnionych w tych organach w I półroczu 2005 r. wynosiła średnio 479 pracowników, a więc w kontrolowanym okresie nastąpił wzrost zatrudnienia o 142 osoby, tj. o 42,1 %. Liczba pracowników przeprowadzających kontrole budów, obiektów oraz wyrobów budowlanych wynosiła średnio: 146 osób w I półroczu 2003 r. oraz 229 osób w I półroczu 2005 r. Stanowiło to wzrost liczby pracowników kontrolujących o 83 osoby, tj. o 56,8 %. Średnio w badanym okresie liczba pracowników przeprowadzających kontrole budów, obiektów budowlanych i materiałów budowlanych wynosiła 205 osób. Nadzór i kontrole nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego sprawowało w I półroczu 2003 r. 146 pracowników, tj. 43,3 %, a w I półroczu 2005 r. 229 pracowników, tj. 47,8 % zatrudnionych w inspektoratach wojewódzkich.

W kontrolowanym okresie w wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego zaplanowany wzrost liczby zatrudnionych nie został w pełni osiągnięty: według stanu na dzień 30 października 2004 r. zaplanowana obsada etatów została zrealizowana w 87 % podczas gdy wykorzystanie środków finansowych na płace zostało wykorzystane w 100 %.

Na przykład:

- *Według stanu na dzień 30.06.2003 r. w planie zatrudnienia Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Katowicach było 38 etatów, a faktyczne zatrudnienie wyniosło ogółem 30 pracowników. W kolejnych okresach objętych kontrolą wielkości te wynosiły: wg stanu na dzień 31.12.2003 r. – plan: 40 etatów; wykonanie – ok. 30, wg stanu na dzień 31.12.2004 r. – plan 50 etatów; wykonanie ok. 37, a na dzień 30.06.2005 r. – plan 50 etatów; wykonanie ok. 38. Występujące różnice pomiędzy planem zatrudnienia, a jego rzeczywistym wykonaniem wynikały ze zwiększenia wynagrodzeń pracowników kosztem mniejszej ilości zatrudnionych.*
- *Z przyznanych przez Wojewodę Łódzkiego 37 etatów kalkulacyjnych dla Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łodzi wykorzystano tylko ok. 32 (wg stanu na koniec I półrocza 2005 r.), w tym ok. 26 etatów dla pracowników merytorycznych. Przyczyną niewykorzystania wszystkich etatów była niedostateczna wielkość środków finansowych na wynagrodzenia, co spowodowało, że są one zbyt*

niskie dla pozyskania pracowników posiadających wszystkie (konieczne i preferowane) kwalifikacje i uprawnienia.

- *Sporządzona w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy w maju 2003r. analiza potrzeb etatowych dla zabezpieczenia realizacji nowych zadań wykazała m.in., że zatrudnienie tylko z tytułu zmiany ustawy Prawo budowlane winno być zwiększone o 8 etatów. Do czasu trwania kontroli, pomimo podejmowanych działań zatrudnienie zwiększono z tego tytułu zaledwie o 2 etaty. Stan ten oraz przyznane środki finansowe nie zapewniały możliwości pełnej realizacji nałożonych zadań. Według analiz dokonanych w czasie kontroli powyższe zwiększenie zatrudnienia w Inspektoracie umożliwiłoby przeprowadzenie około 300 kontroli w ciągu roku (przy realizowanych ok. 200), co znacznie mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności działań kontrolnych nadzoru budowlanego.*

W badanym okresie nastąpił wzrost liczby czynności administracyjno-biurowych oraz działalności orzeczniczej w inspektoratach, co spowodowane było zwiększeniem ilości spraw do załatwienia.

I tak:

- *Do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu w 2003 r. wpłynęło 5.068 pism (w tym 2598 w II półroczu 2003 r.), w 2004 r. – 5.970 pism (wzrost o 17,8 %), a w I półroczu 2005 r. – 3.276 pism (o 32,6 % więcej niż w I półroczu 2003 r.). Większość tych pism (odpowiednio 55,7 % w 2003 r., 50,2 % w 2004 r. i 53,5 % w I półroczu 2005 r.) zostało skierowanych do rozpatrzenia przez Wydział Orzecznictwa Administracyjnego, jednego z 5 Wydziałów w strukturze Inspektoratu. Do załatwienia przez Wydział Inspekcji i Kontroli skierowano w 2003 r. 693 sprawy (13,6 %), w 2004 r. 1.302 sprawy (21,8 %), a w I półroczu 2005 r. 546 spraw (16,6 %). Efektem rozpatrzenia otrzymanych pism było wydanie w 2003 r. 1.397 decyzji i postanowień (w tym 791 w II półroczu 2003 r.), w 2004 r. odpowiednio 1.931 (wzrost o 38,2 %), a w I półroczu 2005 r. 1.061 decyzji i postanowień (o 75,1 % więcej niż w I półroczu 2003 r.).*

We wszystkich 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w regulaminach organizacyjnych ujęte były zadania i obowiązki nałożone na te organy po 11 lipca 2003 r. Najpóźniej, bo w dniu 5 sierpnia 2005 r. zmieniony został regulamin organizacyjny Podkarpackiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie

W ramach sprawowanego nadzoru wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzali kontrolę w organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego stopnia powiatowego. Łącznie w badanym okresie 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 329 kontroli, w tym 167 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz 162 kontrole powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Najmniej kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadził: Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim - 1 kontrola i w Opolu - 3 kontrole.

W 4 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 25,0 % skontrolowanych, zgromadzona dokumentacja z przeprowadzonych kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego, była

niekompletna i nie spełniała wszystkich warunków formalnych określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli i sposobu jego sporządzania¹².

I tak:

- W maju i czerwcu 2004 r. Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim przeprowadził kontrolę Starostwa Powiatowego w Słubicach. W sporządzonym protokole kontroli w części I (ustalenia) nie podano m.in. imienia i nazwiska kierownika podmiotu kontrolowanego, wydziału oraz informacji na temat dokumentów, na podstawie których dokonano ustaleń. Brak też było daty i podpisu kierownika podmiotu kontrolowanego. Natomiast w części II protokołu kontroli (ocena ustaleń i wnioski) brak było oceny stanu faktycznego oraz daty i podpisu kierownika zespołu kontrolującego.
- W kontrolach przeprowadzonych przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy w organach administracji architektoniczno-budowlanej nie w każdym przypadku stosowany był wzór upoważnienia do kontroli określony w ww. rozporządzeniu. W wydawanych upoważnieniach nie zamieszczano danych o terminie rozpoczęcia i zakończenia kontroli. I tak np. w I półroczu 2005r. na 6 kontroli danych tych nie podano w 3 upoważnieniach.
- Kontrola przeprowadzona przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Zgierzu, została dokonana w oparciu o upoważnienia, wystawione do przeprowadzenia kontroli Starostwa Powiatowego w Zgierzu. Spośród czterech uczestniczących w tej kontroli inspektorów, dwóch nie posiadało upoważnień do jej przeprowadzenia. Ponadto protokół kontroli Starostwa Powiatowego w Rawie Mazowieckiej (przeprowadzonej 14-15 lipca 2004 r.), w części I nie zawierał daty podpisania, a w części II nie było podpisów kierownika i członków zespołu kontrolnego oraz kierownika podmiotu kontrolowanego. W dokumentach sprawy nie było również potwierdzenia przekazania protokołu kontroli jednostce kontrolowanej.

Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w organach nadzoru budowlanego szczebla powiatowego wykazały występowanie nieprawidłowości i uchybień w działalności tych organów. Dotyczyły one m.in.: beczynności organu, naruszenia prawa w prowadzonych postępowaniach oraz niesprawdzania wykonywania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień.

I tak:

- Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego po przeprowadzonej kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Starogardzie Gdańskim stwierdził m.in.: 9 przypadków naruszenia prawa wymagających stwierdzenia nieważności rozstrzygnięć w trybie art. 156 Kpa (2 postanowienia i 7 decyzji); 32 przypadki niezakończenia postępowań stosownym rozstrzygnięciem; 33 przypadki naruszenia Kpa; w 2 przypadkach zastosowano art. 50 i 51 Prawa budowlanego zamiast art. 48 – bezwzględny nakaz rozbiórki; w 5 przypadkach organ

¹² Dz. U. Nr 179 poz. 1494

nie złożył wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności z tytułu niewłaściwego pełnienia samodzielnych funkcji w budownictwie.

- *Kontrola przeprowadzona przez Podlaskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Białymstoku w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Augustowie wykazała, że w działalności tego organu nie w pełni przestrzegano zaleceń poprzedniej kontroli w zakresie zachowania terminów określonych w art. 35 i 36 Kpa, oraz ujawniono przypadki m.in.: rozstrzygania spraw w oparciu o niepełny materiał dowodowy, nieprzeprowadzenia kontroli obiektów w użytkowaniu w ramach działalności inspekcyjno-kontrolnej, braku sprawdzenia czy obiekt budowlany został wytyczony w terenie przez uprawnionego geodetę – przyczyną powstania tych nieprawidłowości, według Powiatowego Inspektora, były braki kadrowe i duża ilość spraw.*
- *W czasie kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Sopocie stwierdzono m.in. 4 przypadki naruszenia prawa wymagające stwierdzenia nieważności rozstrzygnięcia w trybie art. 156 Kpa, 6 przypadków braku sprawdzenia nałożonych obowiązków, 5 przypadków całkowitej bezczynności organu w sprawie, 15 przypadków braku zakończenia postępowania stosownym rozstrzygnięciem, 8 przypadków braku wyegzekwowania rozbiórki, 29 przypadków naruszenia Kpa, 16 spraw z brakami w dowodach.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie nastąpił wzrost liczby pracowników zatrudnionych w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. W 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, liczba pracowników zatrudnionych w I półroczu 2003 r. wynosiła średnio 242 pracowników, a w I półroczu 2005 r. średnio 369 pracowników, tj. nastąpił wzrost liczby zatrudnionych o 127 pracowników - o 52,5 %. Średnio w badanym okresie liczba pracowników przeprowadzających kontrole budów i obiektów budowlanych wynosiła 213 osób. Liczba pracowników zajmujących się kontrolą budów i obiektów budowlanych wynosiła średnio w I półroczu 2003 r. 165 osób, a w I półroczu 2005 r. średnio 230 osób, tj. nastąpił wzrost o 65 osób - o 39,4 %.

Na przykład:

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałk otrzymał w badanym okresie dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa, co umożliwiło zwiększenie zatrudnienia o 1 etat (z 2 do 3 etatów) pracowników merytorycznych wykonujących zadania z zakresu nadzoru budowlanego.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Hajnówce otrzymał w badanym okresie dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na zwiększenie zatrudnienia ogółem o 1,5 etatu kalkulacyjnego, w tym w odniesieniu do pracowników merytorycznych wykonujących zadania z zakresu nadzoru budowlanego o 1 etat.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie otrzymał w badanym okresie dodatkowe środki finansowe z budżetu państwa na zwiększenie zatrudnienia o 1 etat - pracowników merytorycznych wykonujących zadania z zakresu nadzoru budowlanego*

Nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w I półroczu 2003 r. sprawowało ok. 68,2 % pracowników zatrudnionych w powiatowych inspektoratach, a w I półroczu 2005 r. 62,3 % pracowników zatrudnionych

w inspektoratach. Udział pracowników sprawujących nadzór i kontrolę uległ zmniejszeniu o ok. 6 %.

Kontrola wykazała, że samorzady terytorialne wspomagały rzeczowo i finansowo organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. Udzielanie pomocy rzeczowej i finansowej przez lokalne samorzady stwierdzono w 41 inspektoratach, tj. w 85,4 % skontrolowanych. Ustalono, że np.: ok. 37 % wydatków Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy, tj. 2.373,8 tys. zł, sfinansowanych zostało w badanym okresie ze środków przyznanych przez samorząd m.st. Warszawy, a wsparcie udzielone dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego miasta Wrocławia w 2003 r. stanowiło 44,1 % ogólnej wielkości wydatków, a w 2004 r. 35,8 %.

Wsparcia tego udzielały zarówno starostwa powiatowe przez nieodpłatne udostępnianie siedziby, nieodpłatne korzystanie z wyposażenia biurowego, telefonów, wysyłki poczty, a nawet samochodów służbowych.

Na 48 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w kontrolowanym okresie 7, tj. 14,6 % skontrolowanych inspektoratów nie otrzymywało wsparcia finansowego ani rzeczowego, natomiast 41, tj. 85,4 % skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, otrzymywało wsparcie w różnym zakresie, w tym:

- 21 inspektoratów otrzymywało wsparcie finansowe i rzeczowe,
- 15 inspektoratów otrzymywało wsparcie rzeczowe,
- 5 inspektoratów otrzymywało wsparcie tylko finansowe.

Na przykład:

- *Z budżetu miasta Torunia udzielone były dodatkowe środki finansowe na realizowanie ustawowych zadań przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu. I tak w II półroczu 2003 r. dofinansowano Inspektorat w kwocie 74,4 tys. zł, co stanowiło 42,4 % ogółu poniesionych wydatków w tym okresie, w 2004 r. 187,9 tys. zł, tj. 41,6 % i w I półroczu 2005 r. 107,8 tys. zł, tj. 47,9 % ogółu wydatków.*
- *Udział pomocy finansowej udzielonej Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Rawie Mazowieckiej przez starostwo w stosunku do dotacji z budżetu państwa przekazywanej na funkcjonowanie inspektoratu wynosił odpowiednio w 2002 r. - 8,4 %, w 2003 r. - 7,0 % i w 2004 r. 7,1 %. Ponadto starostwo przekazało w 2004 r. środki trwałe o łącznej wartości ponad 14 tys. zł, takie jak 2 zestawy komputerowe, 2 drukarki, aparat fotograficzny i inne. Od 31 marca 2005 r. wyposażono Inspektorat w samochód osobowy marki Fiat Panda.*
- *Na funkcjonowanie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łęcznej w II półroczu 2003 r. wydatkowano łącznie 77,4 tys. zł (w tym 72,4 tys. zł z budżetu państwa i 5,0 tys. zł z budżetu powiatu), w roku 2004 odpowiednio 191,4 tys. zł (186,4 tys. zł i 5,0 tys. zł) i w I półroczu 2005 r. 85,8 tys. zł (83,8 tys. zł i 2,0 tys. zł).*

Proces przystosowywania struktury organizacyjnej do wdrożenia zadań i obowiązków nałożonych na organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego nie we wszystkich inspektoratach został zakończony.

Mimo upływu 2 lat od rozszerzenia zakresu zadań i obowiązków nałożonych na organy nadzoru budowlanego, 22 powiatowych inspektorów, tj. 45,8 % z 48

skontrolowanych, nie wprowadziło stosownych zmian do regulaminów organizacyjnych swoich jednostek.

Na przykład:

- *Regulamin organizacyjny w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Wejherowie, obowiązujący od czerwca 1999 r., nie został dostosowany do wprowadzonych zmian po 11 lipca 2003 r. Struktura organizacyjna Inspektoratu nie pozwalała na pełne wykonywanie obowiązków określonych w art. 83 ust. 1. Nie opracowano również zakresów czynności dla zatrudnionych pracowników.*
- *W regulaminie organizacyjnym Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Puławach pomimo upływu ponad 2 lat od wprowadzenia nowych zadań i obowiązków dla organów nadzoru budowlanego nie dokonano stosownych zmian wynikających z nowelizacji ustawy Prawo budowlane.*
- *Nowych zadań i kompetencji wprowadzonych z dniem 11 lipca 2003 r. nie uwzględnił obowiązujący od 1999 r. regulamin organizacyjny Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Ponadto nie określał liczby etatów dla poszczególnych stanowisk pracy.*

W powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono coroczny od II połowy 2003 r. do I połowy 2005 r. wzrost ilości korespondencji przychodzącej i wychodzącej. Ponadto odnotowano wzrost liczby decyzji i postanowień wydanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Tym samym nastąpiło zwiększenie liczby czynności administracyjno-biurowych oraz działalności orzeczniczej.

Na przykład:

- *Ilość korespondencji wpływającej do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla powiatu wrocławskiego w I półroczu 2003 r. wynosiła ok. 2.300 pism, natomiast od II półrocza 2003 r. ilość wpływających w poszczególnych półroczach pism wzrosła ponad dwukrotnie (średnio do ok. 5.000). Prawie dwukrotnie wzrosła również ilość korespondencji wysyłanej przez Inspektorat, przykładowo z 1052 pism wysyłanych w I półroczu 2003 r. do 2.091 pism wysyłanych w II półroczu 2004 r.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdyni systematycznie wzrastała liczba wydanych decyzji i postanowień z 388 w 2003 r., 884 w 2004 r. do 519 w I półroczu 2005 r. oraz zawiadomień o zakończeniu budowy z 390 w 2003 r., 814 w 2004 r. do 342 w I półroczu 2005 r.*

Kontrola ustaliła przypadki 5-krotnej od 1999 r. zmiany siedziby Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Wadowicach oraz 4-krotnej zmiany siedziby Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Częstochowie. Brak stałej siedziby powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie sprzyjał prawidłowemu funkcjonowaniu tych organów.

Ponadto 14 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, tj. 29,2 % skontrolowanych, nie posiadało odpowiedniej powierzchni pomieszczeń na przechowywanie i archiwizowanie dokumentacji.

3.2.2. Prowadzenie ewidencji

Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz prowadzenie ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń należy do obowiązków organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych

Zasady prowadzenia ewidencji rozpoczynanych budów i oddawanych do użytkowania wybudowanych obiektów budowlanych określił Minister Infrastruktury rozporządzeniem z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹³. Ewidencję należy prowadzić w formie księgi formatu A-4 z ponumerowanymi stronami trwale zabezpieczonymi przed ich usunięciem. Wpisy do księgi powinny być dokonywane w dniu wystąpienia zdarzenia lub w dniu powzięcia wiadomości o wystąpieniu zdarzenia, dla którego jest wymagane dokonanie odpowiedniego wpisu. Sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 7 wojewódzkich inspektoratach, tj. 43,7 % skontrolowanych, sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie był zgodny z wymogami określonymi w ww. rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. Ewidencje te były prowadzone w formie luźnych kart wpiętych do skoroszytu, a strony ewidencji nie były zabezpieczone przed ich usunięciem. Wpisy dokonane w poszczególnych pozycjach nie były kompletne i nie zawierały m.in. wszystkich danych technicznych obiektów budowlanych oraz nie nadawano obiektom symbolu według Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych. W ewidencji usuwano wpisy lub dokonywano poprawek w sposób niezgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu.

Na przykład:

- W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach oraz w Delegaturze w Częstochowie ewidencje prowadzone były w formie zszytych kart lub luźnych kart spiętych w skoroszytcie. Nie spełniały zatem wymogów określonych w ww. rozporządzeniu. Ponadto stwierdzono, że w prowadzonych ewidencjach nie wpisywano danych technicznych obiektów.
- Prowadzona w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łodzi ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie zawierała 18 obiektów, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na ich użytkowanie. Ewidencja prowadzona była w formie elektronicznej, zamiast w formie księgi formatu A-4, wykonanej w sposób trwały, z ponumerowanymi stronami, zabezpieczonymi w sposób chroniący przed ich usunięciem lub wymianą, a także nie zawierała danych technicznych obiektów budowlanych (m.in. powierzchni zabudowy i użytkowej,

¹³Dz. U. Nr 120 poz. 1130

kubatury). W toku kontroli NIK podjęte zostały działania zmierzające do prawidłowego zaprowadzenia omawianej ewidencji.

- W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim nierzetelnie prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Wszystkie 6 rejestrów prowadzono w brulionach formatu A4, bez ponumerowanych stron oraz niezabezpieczonych przed ich usunięciem lub wymianą. W prowadzonej ewidencji występowały skreślenia, poprawki, usuwano korektorem wcześniej naniesione dane, ponadto nie wypełniano danych technicznych oraz nie wpisywano symbolu podzbioru Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrole przeprowadzone w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazały, że w 3 inspektoratach, tj. 6,2 % skontrolowanych, nie były prowadzone ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W 27 inspektoratach, tj. 56,2 % skontrolowanych, ewidencje te były prowadzone w sposób niezgodny z zasadami określonymi w ww. rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. W ewidencjach wymazywano korektorem wcześniejsze zapisy, nie wpisywano wszystkich danych oraz prowadzono je w formie luźnych kart wpiętych do skoroszytu, zamiast w formie księgi formatu A-4. Powyższe działania należy ocenić jako nielegalne i nierzetelne.

Na przykład:

- W ewidencji prowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta Chełma dokonywano nieuprawnionych poprawek poprzez wymazanie wpisów korektorem (7 przypadków) lub zaklejanie wpisów papierem (1 przypadek). Postępowanie takie naruszało przepisy § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.
- Wpisy do ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzone w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Częstochowie nie zawierały m.in. symbolu podzbioru Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych, danych technicznych oraz daty wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Ponadto ewidencje prowadzono w formacie A-4 z ponumerowanymi stronami na luźnych kartkach. Działania zmierzające do usunięcia ww. nieprawidłowości podjęto w trakcie trwania kontroli NIK.
- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Ełku prowadzono ewidencję niezgodnie z wzorem. Nie zawierała ona m.in. nazwy lub nazwiska inwestora, a w ewidencji prowadzonej od stycznia 2005 r. (obejmującej m.in. księgi budynków, dróg, rurociągów, przewodów, linii i sieci) na 164 wpisy, w 88 przypadkach (53,7 %) nie odnotowano symbolu PKOB (Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych), w 118 (71,9 %) danych technicznych inwestycji, a w 32 (19,5 %) daty rozpoczęcia budowy.

Prowadzenie ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń

Zgodnie z przepisem art. 84 ust. 2 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane, organy nadzoru budowlanego mają obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń. Organy administracji architektoniczno-budowlanej powinny bezzwłocznie przekazywać organom nadzoru budowlanego kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym oraz kopie

innych decyzji postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane. Również organy nadzoru budowlanego powinny przysyłać swoje decyzje organom administracji architektoniczno-budowlanej. Obustronne przysyłanie kopii podejmowanych przez siebie rozstrzygnięć ma umożliwić sprawny przepływ informacji, które posiadają istotne znaczenie dla wykonywania ustawowych zadań przez poszczególne organy.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 2 spośród 16, tj. 12,5 % skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego ewidencję decyzji postanowień i zgłoszeń w kontrolowanym okresie prowadzono nierzetelnie. W ewidencjach tych stwierdzono m.in. występowanie niewypełnionych pustych wierszy, nadawanie decyzjom jednakowych numerów, niezachowanie kolejności numeracji lub prowadzenie jej w formie luźnych kart wpiętych do skoroszytu. Stwierdzono także dokonywanie poprawek poprzez usuwanie wcześniejszych zapisów.

I tak:

- *Ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Łodzi prowadzona była niestarannie i zawierała liczne błędy. Przykładowo, decyzje wydane w okresie od 9 do 22 listopada 2004 r. posiadały tę samą numerację (od 131 do 143), co decyzje wydane w okresie od 3 do 24 sierpnia 2004 r. W rejestrach pozostawiane były wolne pozycje (wiersze), ewidencja nosiła ślady dokonywania poprawek korektorem, skreśleń oraz anulowania wpisów, a strony rejestrów nie były ponumerowane oraz zabezpieczone przed ich usunięciem.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu ewidencja prowadzona była w formie ponumerowanych kart formatu A-4. Karty te były wpięte do skoroszytów, lecz nie były zabezpieczone przed ich wymianą lub usunięciem. Stwierdzono również niezachowanie chronologii w dokonanych wpisach.*

Stwierdzono, że w 1 spośród 16 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji, postanowień i zgłoszeń. I tak:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń do, której prowadzenia organ był zobowiązany przepisem określonym w art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Rejestracja otrzymywanych decyzji, postanowień i zgłoszeń prowadzona była w centralnym rejestrze poczty wpływającej do Inspektoratu.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrole przeprowadzone w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazały, że ewidencje decyzji, postanowień i zgłoszeń:

- nie były prowadzone w 5 inspektoratach, tj. 10,4 % skontrolowanych,
- prowadzone były w sposób nierzetelny w 11 inspektoratach, tj. 22,9 % skontrolowanych. W prowadzonych ewidencjach nie ujmowano wszystkich otrzymanych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Na przykład:

- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy oraz Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie nie prowadzono w badanym okresie ewidencji decyzji przekazywanych przez organy administracji architektoniczno – budowlanej. W ocenie NIK brak prowadzenia przez Inspektoraty ewidencji negatywnie wpływał na możliwości sprawowania w sposób prawidłowy bieżącego nadzoru nad przebiegiem budów.
- Ustalono, że w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Augustowie w prowadzonych ewidencjach nie ujęto 100 decyzji o pozwoleniu na budowę otrzymanych w I półroczu 2005 r. oraz 307 zgłoszeń inwestorów z lat 2004 – 2005 (I półrocze) dotyczących prowadzenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę. W I półroczu 2005 r. ewidencję zgłoszeń w tym zakresie prowadzono wyłącznie dla terenu miasta Augustów. Nie prowadzono jej natomiast w tym okresie w odniesieniu do terenów pozostałych 6 gmin powiatu augustowskiego. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w związku z jej ustaleniami, podjęte zostały działania w celu usunięcia nieprawidłowości w obu ww. ewidencjach.
- Obowiązki określone w art. 84 ust. 1 ustawy Prawo budowlane w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Puławach realizowane były w ograniczonym zakresie. Wpływ na tę sytuację miało nierzetelne prowadzenie rejestru ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń, przekazywanych do Inspektoratu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Powiatowy Inspektor nie reagował na przekazywanie pozwoleń na budowę ze zwłoką wynoszącą nawet do 10 miesięcy (stan taki dotyczył 59 % pozwoleń).

Terminowość

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W badanym okresie 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego załatwiło ogółem 28.716 spraw, tj.:

- 6232 skarg (1484 w II półroczu 2003 r., 3176 w 2004 r. i 1572 w I półroczu 2005 r.),
- 12445 odwołań (3348 w II półroczu 2003 r., 5936 w 2004 r. i 3161 w I półroczu 2005 r.),
- 6120 zażaleń (1351 w II półroczu 2003 r., 2979 w 2004 r. i 1790 w I półroczu 2005 r.),
- 3919 decyzji (827 w II półroczu 2003 r., 2010 w 2004 r. i 1082 w I półroczu 2005 r.).

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 433 osoby, jeden pracownik wojewódzkiego inspektoratu załatwił w ciągu roku średnio ok. 33 sprawy, tj.:

- ok. 7 skarg,
- ok. 14 odwołań,
- ok. 7 zażaleń,
- ok. 5 decyzji.

Z ustaleń kontroli wynika, że termin załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu 1 miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż

w ciągu dwóch miesięcy¹⁴ od dnia wszczęcia postępowania nie był dotrzymywany w 11 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. w 68,7 % skontrolowanych. Przyczynami, które wpływały na niedotrzymywanie ww. terminów była m.in. beczynność organu nadzoru budowlanego, niedobór pracowników merytorycznych oraz problemy interpretacyjne w stosowaniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Były to działania nielegalne i nierzetelne.

Na przykład:

- *Występowanie opóźnień stwierdzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie przy rozpatrywaniu odwołań i zażaleń od decyzji i postanowień wydawanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Spośród 1.930 odwołań, które wpłynęły, jedynie 328 (17,0 %) rozpatrzono w ciągu 1 miesiąca. Należy zaznaczyć, że według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r. w 243 przypadkach odwołania w tym zakresie nie zostały przez Inspektorat rozpatrzone pomimo upływu roku od ich wpłynięcia. Spośród 613 zażaleń które wpłynęły w terminie 1 miesiąca rozpatrzono 115 (tj. 18,8 %). Pomimo upływu roku od daty wpłynięcia według stanu na dzień 31 sierpnia 2005 r. nie rozpatrzonych pozostało 105 zażaleń z tego okresu. Opóźnienia stwierdzono również w odniesieniu do spraw wszczynanych w związku ze skargami wpływającymi do Inspektoratu oraz w zakresie wydawanych przez tę jednostkę decyzji. Spośród 878 skarg, które wpłynęły do Inspektoratu w terminie 1 miesiąca rozpatrzono 440, tj. 50,1 %. Spośród 190 decyzji wydanych w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa (który w tym przypadku wynosi 2 miesiące) wydano 98 decyzji (51,6 %).*
- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi na ogółem 1625 rozpatrywanych spraw, w terminie 1 miesiąca załatwił 1043 (64,2%), a 136 spraw (8,4%) załatwionych zostało w terminie przekraczającym 2 miesiące. Powodem przekraczania ustawowego terminu załatwiania spraw były problemy interpretacyjne w stosowaniu znowelizowanych przepisów ustawy Prawo budowlane, a także znaczne obciążenie pracą osób zatrudnionych w orzecznictwie.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku rozpatrzono łącznie 1.123 skargi, 1.453 odwołania i 379 zażaleń. Na próbie 270 skarg, odwołań i zażaleń przeanalizowano terminowość ich załatwiania stwierdzając, że ww. sprawy nie zawsze były załatwiane terminowo. W terminie do jednego miesiąca załatwiono 81,2% spraw, w terminie do 2 miesięcy 12,2% spraw, a w okresie do 6 miesięcy 6,7% spraw. Badając przebieg 64 postępowań w sprawach, które kończyły się wydaniem decyzji stwierdzono, że 81,2% spraw załatwiono w terminie do jednego miesiąca.*

Analiza terminowości załatwiania w okresie objętym kontrolą spraw, tj. skarg, odwołań, zażaleń oraz decyzji z zakresu ustawy Prawo budowlane, w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że:

- udział skarg nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 7,1 %, w 2004 r. 12,4 % i w I połowie 2005 r. 8,4 %. Wskaźnik procentowy załatwionych skarg w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 78,4 %, w 2004 r. 68,4 % i w I połowie 2005 r. 72,5 %,

¹⁴ Art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 200 r. Nr 98 poz. 1071 ze zm.)

- udział odwołań nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 24,7 %, w 2004 r. 27,8 % i w I połowie 2005 r. 32,8 %. Wskaźnik procentowy odwołań załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 57,9 %, w 2004 r. 51,1 % i w I połowie 2005 r. 45,3 %,
- udział zażaleń nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 21,9 %, w 2004 r. 24,0 % i w I połowie 2005 r. 21,8 %. Wskaźnik procentowy zażaleń załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 59,3 %, w 2004 r. 54,9 % i w I połowie 2005 r. 56,3 %,
- udział decyzji nie załatwionych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił w II półroczu 2003 r. 19,8 %, w 2004 r. 14,3 % i w I połowie 2005 r. 15,2 %. Wskaźnik procentowy decyzji załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 62,1 %, w 2004 r. 64,7 % i w I połowie 2005 r. 61,0 %.

Jednocześnie stwierdzono, że udział skarg oraz decyzji nie załatwionych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego w II półroczu 2003 r. wynosił odpowiednio 0,3 % i 2,3 %, w 2004 r. 0,2 % i 1,7 % i w I połowie 2005 r. 0,4 % i 1,3 %.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W badanym okresie 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego załatwiło ogółem 17.627 spraw, tj.:

- 4933 skarg (1092 w II półroczu 2003 r., 2599 w 2004 r. i 1242 w I półroczu 2005 r.),
- 1424 odwołań (364 w II półroczu 2003 r., 692 w 2004 r. i 368 w I półroczu 2005 r.),
- 551 zażaleń (123 w II półroczu 2003 r., 261 w 2004 r. i 167 w I półroczu 2005 r.),
- 10719 decyzji (3135 w II półroczu 2003 r., 5037 w 2004 r. i 2547 w I półroczu 2005 r.).

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 327 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu załatwił w ciągu roku średnio ok. 27 spraw, tj.:

- ok. 8 skarg,
- ok. 2 odwołania,
- ok. 1 zażalenie,
- ok. 16 decyzji.

W 34 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 70,8 % spośród 48 skontrolowanych, termin załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu jednego miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania nie był dotrzymywany. Do najczęściej występujących przyczyn nieterminowego załatwiania spraw przez organy, należało m.in. opieszale załatwienie spraw oraz niewystarczająca obsada stanowisk pracowniczych w inspektoratach.

Na przykład:

- *Spośród wybranych do kontroli 90 decyzji administracyjnych wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy, w 47 przypadkach (tj. 52,2 %) decyzje te zostały wydane po upływie 2 miesięcy. 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, że we wszystkich przypadkach opóźnień w załatwieniu sprawy, nie informowano stron i skarżących o przyczynach zwłoki oraz o nowym terminie jej załatwienia.

- Na 189 skontrolowanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta Chełma postępowań, przy załatwianiu 20 z nich (10,5%) nie przestrzegano postanowień przepisów art. 35 i art. 36 Kpa w zakresie terminów załatwiania spraw, a także obowiązku zawiadomienia strony o każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i ze wskazaniem nowego terminu jej załatwienia..
- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Jędrzejowie stwierdzono, że 66 z 99 (tj. 66,7 %) decyzji wydanych przez Inspektora w okresie objętym kontrolą wydano po upływie okresu dłuższego niż 2 miesiące, przy czym należy podkreślić, że w I półroczu 2005 r. dotyczyło to już jedynie 1 spośród 15 (tj. 6,7 %) wydanych decyzji.

Analiza terminowości załatwiania w okresie objętym kontrolą spraw, tj. skarg, odwołań, zażaleń oraz decyzji z zakresu ustawy Prawo budowlane, w 48 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że:

- udział skarg nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 37,8 %, w 2004 r. 27,9 % i w I połowie 2005 r. 17,9 %. Odsetek załatwionych skarg w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 42,0 %, w 2004 r. 58,2 % i w I połowie 2005 r. 65,5 %,
- udział odwołań nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 17,9 %, w 2004 r. 18,4 % i w I połowie 2005 r. 10,9 %. Odsetek załatwionych odwołań w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 73,9 %, w 2004 r. 71,2 % i w I połowie 2005 r. 81,8 %,
- udział zażaleń nie załatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w II półroczu 2003 r. 16,3 %, w 2004 r. 15,3 % i w I połowie 2005 r. 8,4 %. Odsetek załatwionych zażaleń w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 75,6 %, w 2004 r. 78,9 % i w I połowie 2005 r. 88,0 %,
- udział decyzji nie załatwionych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił w II półroczu 2003 r. 25,5 %, w 2004 r. 26,7 % i w I połowie 2005 r. 19,8 %. Odsetek decyzji załatwionych w terminie do 1 miesiąca wynosił w II półroczu 2003 r. 58,1 %, w 2004 r. 56,1 % i w I połowie 2005 r. 61,8 %.

Jednocześnie stwierdzono, że udział skarg oraz decyzji nie załatwionych pomimo upływu 1 roku lub załatwionych po upływie 1 roku w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w II półroczu 2003 r. wynosił odpowiednio 7,3 % i 4,2 %, w 2004 r. 6,2 % i 4,6 % i w I połowie 2005 r. 0,4 % i 1,0 %.

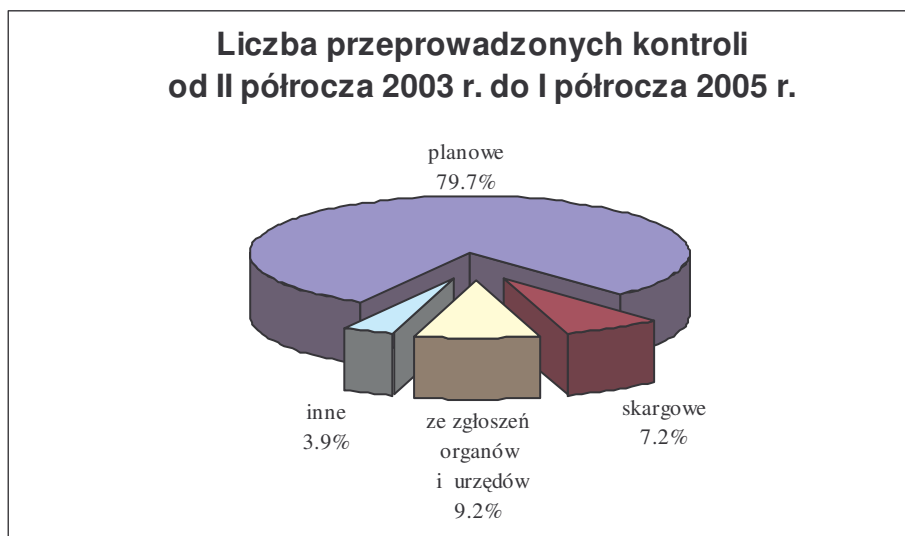
3.2.3. Kontrole budów i obiektów budowlanych

O zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, dla których wykonania wymagane jest uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę, inwestor ma obowiązek zawiadomić organ nadzoru budowlanego na co najmniej 7 dni przed ich rozpoczęciem, zgodnie z przepisem art. 41 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. Za nie wywiązanie się z tego obowiązku, inwestor podlega karze grzywny, co określa przepis art. 93 pkt 4 ustawy.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrola wykazała, że 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w okresie II półrocze 2003 r. – I półrocze 2005 r. przeprowadziło ogółem 5.711 kontroli, z czego 4.554 kontroli, tj. 79,7 % stanowiły kontrole planowe. W związku ze skargami wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili 411 kontroli, tj. 7,2 % kontroli przeprowadzonych ogółem, w związku ze zgłoszeniami organów i urzędów przeprowadzili 523 kontroli, tj. 9,2 % oraz 223 innych kontroli, tj. 3,9 %.

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 16 wojewódzkich inspektoratach, tj. 433 osób, w tym liczbę pracowników zajmujących się kontrolą, tj. 205 osób, jeden pracownik wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 11 kontroli planowych, ok. 2 kontrole w związku ze zgłoszeniami organów i urzędów i ok. 1 kontrolę w wyniku skargi.



W ogólnej liczbie 5.711 kontroli przeprowadzonych w kontrolowanym okresie, wojewódzcy inspektorzy przeprowadzili: 1.508 kontroli budów, tj. 26,4 %, 1.911 kontroli wyrobów budowlanych, tj. 33,5 % oraz 2.292 kontrole utrzymania obiektów budowlanych, tj. 40,1 %.

Uwzględniając liczbę pracowników zajmujących się kontrolami w 16 wojewódzkich inspektoratach, tj. 205 osób, jeden pracownik wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 4 kontrole budów, ok. 5 kontroli wyrobów budowlanych oraz ok. 5 kontroli utrzymania obiektów budowlanych.

Kontrola 228 postępowań administracyjnych, przeprowadzona w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że w 28 przypadkach, tj. 12,3 % skontrolowanych, ujawniono brak zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych, tj. inwestorzy nie wywiązali się z obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych.

W trakcie kontroli NIK przeprowadzone zostały kontrole przez pracowników wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego na budowach, na które wydano decyzje o pozwoleniu na budowę, a inwestorzy nie dokonali zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Kontrole wykazały, że inwestorzy realizowali lub zrealizowali obiekty bez zawiadomienia o terminie ich rozpoczęcia. Mimo braku tych zawiadomień wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali działań dla wyjaśnienia przyczyn braku ww. zawiadomień i wyeliminowania ewentualnych uchybień w tym zakresie.

I tak:

- *Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy przeprowadził kontrole sprawdzające na 7 budowach, które wykazały m.in., że:*
 - *w trzech przypadkach roboty zostały rozpoczęte i zakończone,*
 - *w jednym przypadku roboty rozpoczęto, lecz nie zostały zakończone,*
 - *dla pozostałych 3-ch decyzji o pozwoleniu na budowę, (które były w posiadaniu inwestorów indywidualnych), nie uzyskano danych o stanie ich przebiegu do czasu zakończenia kontroli.*
- *Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kielcach nie przeprowadzał kontroli w zakresie przestrzegania przez inwestorów obowiązku zawiadamiania o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. W celu ustalenia, czy obowiązek ten jest przestrzegany, NIK zlecił przeprowadzenie kontroli 10 inwestycji, na które Wojewoda Świętokrzyski wydał decyzje o pozwoleniu na budowę. W wyniku tych kontroli ustalono, że w 6 przypadkach zadania zostały zrealizowane, mimo iż inwestorzy nie zgłosili zamiaru rozpoczęcia robót, natomiast w jednym przypadku inwestycja została zrealizowana przez zarządcę drogi podczas jej modernizacji.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu nie przeprowadzano kontroli przestrzegania przez inwestorów przepisów dotyczących rozpoczęcia i zakończenia budowy oraz użytkowania obiektów. Przeprowadzone na wniosek NIK kontrole 18 miejsc lokalizacji obiektów objętych pozwoleniami na budowę wykazały, że: w 4 przypadkach obiekty były już użytkowane, a inwestorzy nie złożyli zawiadomień o zamierzonym terminie ich rozpoczęcia i o zakończeniu budowy, ani też wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów; a w 3 przypadkach roboty rozpoczęte zostały po złożeniu zawiadomień i wykonane obiekty były użytkowane, pomimo że inwestorzy nie złożyli także stosownych zawiadomień i wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie. Pozostałe 7 obiektów zostanie skontrolowane przez Inspektorat w terminie późniejszym.*

Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Budowlanego, tj. w Bydgoszczy, Łodzi, Katowicach i Olsztynie nie przeprowadzali kontroli budów, gdzie po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, a inwestorzy nie przekazali zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Jako powód ich niepodjęcia wskazywano niedostateczną ilość środków finansowych oraz niedostateczną liczbę pracowników merytorycznych zatrudnionych w inspektoratach.

W 2 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. w 12,5 % skontrolowanych stwierdzono, że wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane nie sprawdzali wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji lub nakazów rozbiórki - art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

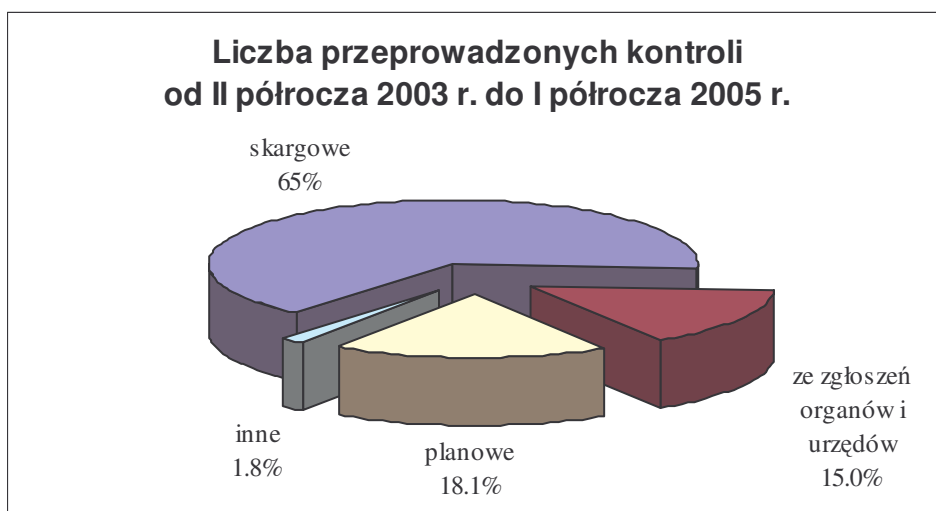
I tak:

- *Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie w jednym przypadku dotyczącym naprawy jazu na rzece Odrze, mimo wydania decyzji w czerwcu 2004 r. z nakazem przeprowadzenia remontu do 30 czerwca 2005 r. nie wyegzekwował jej wykonania od zarządcy. Nie przeprowadził także kolejnej kontroli stanu technicznego tej budowli. Wyjaśniając przyczyny jej nieegzekwowania Wojewódzki Inspektor stwierdził, że zarządca obiektu Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej jest jednostką budżetową utrzymującą stały kontakt z Inspektoratem, a remont zostanie przeprowadzony dopiero po przyznaniu z budżetu środków finansowych i wyłonieniu w drodze przetargu wykonawcy robót.*
- *W okresie objętym kontrolą Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu nie skontrolował wykonania 11 spośród 16 nakazów rozbiórki obiektów wybudowanych samowolnie. Przyczyną nieprzeprowadzania kontroli sprawdzających jest brak odpowiedniej liczby pracowników oraz duża ilość innych kontroli przeprowadzana przez Inspektorat.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrola wykazała, że 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w okresie II półrocze 2003 r. – I półrocze 2005 r. przeprowadziło ogółem 25.944 kontroli, w tym w wyniku skarg 16.885 kontroli, tj. 65,1% przeprowadzonych ogółem. Kontroli wynikających ze zgłoszeń organów i urzędów przeprowadzono 3.907, tj. 15,0 %, kontroli planowych 4.690, tj. 18,1 % oraz 462 innych kontroli, tj. 1,8 %.

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 48 powiatowych inspektoratach, tj. 327 osób, w tym średnią liczbę pracowników zajmujących się kontrolą, tj. 213 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 11 kontroli planowych, ok. 9 kontroli w związku ze zgłoszeniami organów i urzędów, ok. 40 kontroli w wyniku skarg oraz ok. 1 kontrolę z innych przyczyn.



W ogólnej liczbie 25.944 kontroli przeprowadzonych w kontrolowanym okresie powiatowi inspektorzy przeprowadzili: 15.378 kontroli budów, tj. 59,3 %, 10.170 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, tj. 39,2 % oraz 396 innych kontroli, tj. 1,5 %.

Uwzględniając liczbę pracowników w 48 powiatowych inspektoratach zajmujących się kontrolą, tj. 213 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego wykonujący czynności kontrolne przeprowadził w ciągu roku średnio ok. 24 kontrole budów, ok. 24 kontrole utrzymania obiektów budowlanych oraz ok. 1 kontrolę z innego zakresu.

Najwięcej planowych kontroli budów, spośród 48 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, przeprowadził Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy – 1004 kontrole oraz Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Rybnika – 556 kontroli.

Pracownicy 20 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, tj. 41,7 %, na 48 skontrolowanych, nie realizowali w ogóle kontroli w ramach wcześniej ustalonego planu kontroli. Ograniczali się wyłącznie do podejmowania kontroli obowiązkowych lub wynikających z interwencji albo zgłoszeń osób trzecich.

Na przykład:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bielsko-Biała nie posiadał bieżących i pełnych informacji o ilości realizowanych robót budowlanych objętych decyzjami o pozwoleniu na budowę lub zgłoszeniem, jak również nie prowadził planowych działań kontrolnych. W badanym okresie pracownicy Inspektoratu przeprowadzili łącznie 465 kontroli budów oraz utrzymania obiektów, które podejmowane były jako obowiązkowe (nakazane Prawem budowlanym), z interwencji i inne obligatoryjne oględziny.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu nie obejmowano kontrolą planową budów i utrzymania obiektów budowlanych. Kontrole te przeprowadzane były tylko w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Brzegu nie planowano i nie prowadzono z własnej inicjatywy kontroli realizowanych obiektów budowlanych w zakresie zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami ustawy Prawo budowlane, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Przyczyną takiego stanu są trudności kadrowe (tylko 1 etat inspekcyjny), spowodowane brakiem środków finansowych.*

Kontrola 947 postępowań administracyjnych, przeprowadzona w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że w 171 przypadkach, tj. 18,1 % skontrolowanych, ujawniono brak zawiadomień o rozpoczęciu robót budowlanych, tj. inwestorzy nie wywiązali się z obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych.

W trakcie kontroli NIK przeprowadzone zostały kontrole przez pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego na budowach, na które wydano decyzje o pozwoleniu na budowę, a inwestorzy nie dokonali zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Kontrole wykazały, że inwestorzy realizowali lub zrealizowali obiekty bez zawiadomienia o terminie ich rozpoczęcia. Mimo braku tych zawiadomień powiatowi inspektorzy nadzoru

budowlanego nie podejmowali działań dla wyjaśnienia przyczyn braku ww. zawiadomień i wyeliminowania ewentualnych uchybień w tym zakresie.

I tak:

- Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Częstochowie w wyniku przeprowadzenia 3-dniowej kontroli ujawnił brak zgłoszenia rozpoczęcia robót w 18 przypadkach, co skutkowało wymierzeniem mandatów karnych na łączną kwotę 1650 zł. W 4 przypadkach postanowieniami Powiatowy Inspektor wstrzymał roboty budowlane, nakazując powołanie kierownika budowy. Natomiast kontrola 5 obiektów budowlanych w miejscowości Rędziny wykazała, że w trzech przypadkach właściciele użytkują budynki mieszkalne bez zgłoszenia do użytkowania.
- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rawie Mazowieckiej, w wyniku kontroli przeprowadzonych, w okresie od 28 września do 10 października 2005 r. ujawnił:
 - 1 przypadek użytkowania obiektu niezgodnie z decyzją o pozwoleniu na użytkowanie,
 - 4 samowole budowlane,
 - 2 przypadki istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego,
 - liczne nieprawidłowości dotyczące dzienników budów (brak ich na terenie budowy, niedokonywanie wpisów przez kierowników budów mimo postępu robót).
- Kontrole 5 budów przeprowadzonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Poznańskiego wykazały następujące nieprawidłowości. W 1 przypadku dotyczyło to dokonania samowolnych odstępstw od rozwiązań projektowych, przy czym budowa została zakończona i dopiero w wyniku jej oględzin inwestor wystąpił z wnioskiem o pozwolenie na użytkowanie obiektu. W pozostałych 4 przypadkach nieprawidłowości dotyczyły niedopełnienia obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót, braku tablicy informacyjnej budowy, braku dziennika budowy (na terenie 2 budów) oraz dokonania przez kierowników budów ostatnich zapisów w dziennikach budów kilkadziesiąt dni przed dokonaniem oględzin.

W 17 powiatowych inspektoratach, tj. w 35,4 % skontrolowanych stwierdzono, że w badanym okresie nie przeprowadzano kontroli budów na których nie zostały rozpoczęte roboty budowlane po upływie 2 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna. Jako powód ich niepodejmowania w większości przypadków wskazywano na niewystarczające środki finansowe oraz niedostateczną ilość pracowników merytorycznych zatrudnionych w inspektoratach.

Na przykład:

- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Mrągowie nie sprawdzał czy inwestorzy, którzy nie powiadomili o rozpoczęciu robót pomimo upływu 2-letniego terminu ważności pozwolenia na budowę, faktycznie nie rozpoczęli budów, czy też je rozpoczęli bez powiadamiania Inspektoratu.
- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu stwierdzono nie przeprowadzanie kontroli budów, przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna, a budowa nie została rozpoczęta lub została przerwana na czas dłuższy niż 2 lata. Spowodowane to było niewystarczającą obsadą kadrową Inspektoratu.

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Stargardzie Szczecińskim nie przeprowadzał w ogóle kontroli budów u inwestorów, którzy uzyskali pozwolenie na budowę przed 2003 r. i mimo upływu 2 lat, nie zgłosili rozpoczęcia budowy. Powyższe spowodowane były niedostatecznym stanem zatrudnienia w Inspektoracie.*

W 9 powiatowych inspektoratach, tj. w 18,7 % skontrolowanych stwierdzono, że powiatowi inspektorzy kontrolując stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane nie sprawdzali wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji nakazujących rozbiórkę lub dopuszczali do przewlekłego postępowania w zakresie sprawdzenia ich wykonania – art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Na przykład:

- *Z 10 skontrolowanych decyzji wydanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Rawie Mazowieckiej nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego, w 7 przypadkach dopuszczono do przewlekłości w postępowaniu w zakresie sprawdzenia wykonania rozbiórki obiektów samowolnie wybudowanych. Sprawdzenie wykonania tych decyzji zostało potwierdzone stosownym protokołem kontroli. Jednakże w 2 przypadkach kontroli dokonano w 325 dniu, a w innym przypadku w 176 dniu, od dnia wydania decyzji o rozbiórze. Ponadto, Inspektorat nie podjął skutecznych przedsięwzięć dla wyegzekwowania wykonania 2 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów samowolnie wybudowanych.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Chojnicach na 7 wydanych decyzji w sprawie rozbiórki obiektów budowlanych, z których 2 zostały zrealizowane w całości i 1 częściowo (ze względu na wstrzymanie wykonania decyzji przez NSA), z pozostałych 4 prawomocnych decyzji o rozbiórze 2 nie zostały skutecznie dostarczone przez Inspektorat inwestorom, a o wykonaniu 2 decyzji Inspektorat nie posiadał informacji.*
- *Spośród wydanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Piasecznie ogółem 22 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych wybudowanych bez pozwolenia na budowę, w 6 przypadkach brak było informacji o sposobie wykonania tych nakazów, w tym nie przeprowadzono kontroli sprawdzających ich wykonanie. Działania mające na celu wyegzekwowanie ww. nakazów stwierdzono w przypadku 2 z tych spraw. Ograniczyły się one jednak do wystania pism (upomnień) grożących zastosowaniem środków egzekucyjnych w przypadku dalszego uchylania się od wykonania nakazu.*

Ustalono 6 przypadków, braku egzekwowania przez 2 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, sprawdzenia wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji określających wykonanie niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu, katastrofy i zabezpieczeniu obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego.

I tak:

- *W wyniku katastrofy budowlanej budynku mieszkalno-gospodarczego powstałej w Lasocinie w dniu 31.08.2004 r., Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli wydał w dniu 2.09.2004 r. decyzję nakazującą właścicielowi zabezpieczenie obiektu oraz w dniu 6.10.2004 r. postanowienie nakładające obowiązek opracowania oceny technicznej budynku i przedłożenie jej do dnia 30.11.2004 r. Po wydaniu ww. nakazów Inspektorat zaniechał dalszych działań i nie dokonał kontroli wykonania zabezpieczenia obiektu oraz nie egzekwował*

przedłożenia oceny technicznej. Podobnie nie przeprowadzono kontroli wykonania zabezpieczenia obiektu w związku z ujawnioną w dniu 5.06.2004 r. katastrofą budowlaną w Nowosolskiej Fabryce Nici „ODRA” w wyniku zawalenia się 3 stropów w budynku produkcyjnym.

- *Również w przypadku katastrofy budowlanej z dnia 18.02.2004 r., powstałej w budynku jednorodzinnym w wyniku wybuchu zbiornika na olej opałowy, mimo sporządzenia przez Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli odpowiedniej dokumentacji katastrofy, zaniedbano obowiązek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego jej przyczyny oraz powiadomienia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Nie wydano też decyzji określającej zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego.*
- *Do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy zgłoszonych zostało ogółem 8 przypadków katastrof budowlanych. Ustalono jednak, że w 3 przypadkach (na 6 zbadanych) Powiatowy Inspektor nie skontrolował prawidłowości wykonania całości wydanych w tym zakresie nakazów i zaleceń dotyczących wykonania robót naprawczych i zabezpieczających mających na celu zlikwidowanie zagrożenia dla bezpieczeństwa ludzi i mienia. Dotyczyło to postępowań w sprawach katastrof budowlanych w budynkach przy ul. Wilczej 9A (odpadnięcie części gzymsu); ul. Tamka 38 (uszkodzenie budynku w wyniku wybuchu gazu); ul. Głębczyckiej 25 (zawalenie części ściany budynku na dach sąsiedniego budynku). W tym ostatnim przypadku po wydaniu w dniu 8 października 2003 r. decyzji w której nakazano w trybie natychmiastowym m.in. opróżnienie budynku oraz wykonanie jego doraźnych zabezpieczeń i po nieskutecznych działaniach prowadzonych na przełomie 2003 r. i 2004 r. mających na celu ustalenie adresu właściciela budynku zaniechano podejmowania dalszych działań. Działania wznowiono dopiero w trakcie kontroli NIK.*

Kontrola NIK stwierdziła, że w 2 przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie i w Nowej Soli nie poinformował Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o katastrofie budowlanej, co stanowiło naruszenie art. 76 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Dotyczyło to katastrofy powstałej w Pruszkowie, gdzie zniszczeniu uległa część dachu i ścian 2 hal magazynowych oraz budynku mieszkalnego jednorodzinnego w Nowym Miasteczku.

3.2.4. Legalizacja obiektów budowlanych

W znowelizowanej ustawie Prawo budowlane dopuszczono możliwość odstąpienia od obowiązku orzekania przez organ nadzoru budowlanego nakazu bezwarunkowej rozbiórki samowolnie wybudowanego obiektu budowlanego, który swoim istnieniem nie narusza przepisów. Organ nadzoru budowlanego może zalegalizować wzniesiony obiekt, jeżeli inwestor spełni warunki określone w art. 48 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane, a także wniesie opłatę legalizacyjną - art. 49 ustawy Prawo budowlane.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie 13 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, tj. 81,2 % skontrolowanych wydało ogółem 116 decyzji o rozbiórce obiektów budowlanych – art. 48 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

W 10 przypadkach w drodze postanowienia ustalono wartość opłat legalizacyjnych na kwotę 695,0 tys. zł, z czego do czasu zakończenia kontroli zostało zapłaconych 9 opłat na łączną kwotę 672,5 tys. zł.

W ocenie pracowników inspektoratów niska ilość „zalegalizowanych” obiektów samowolnie wybudowanych wynikała ze zbyt wysokich opłaty legalizacyjnych lub braku możliwości wywiązania się inwestorów w terminie, z obowiązku przedstawienia wymaganych dokumentów.

I tak:

- *Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu nakazywał w drodze decyzji, rozbiórkę obiektów budowlanych, będących w budowie albo wybudowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę. Wszystkie 4 wydane decyzje o rozbiórce dotyczyły likwidacji zjazdów z dróg. Nie było przypadków ustalenia opłat legalizacyjnych. Według wyjaśnień opłaty legalizacyjne są zbyt wysokie i inwestorzy decydują się w tej sytuacji na rozbiórkę obiektów budowlanych.*
- *Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie przed wydaniem 6 decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego wzywał inwestorów do przedstawienia dokumentów niezbędnych do legalizacji samowoli budowlanych na podstawie art. 48 ust. 2 i 3 i jednej na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 2 i ust 5. Żadna ze stron postępowania, w przypadku możliwości dopuszczenia do legalizacji, nie spełniła w wyznaczonym terminie warunków umożliwiających legalizację samowoli budowlanej. Przyczyną odstąpienia od legalizacji budowy, zdaniem Wojewódzkiego Inspektora była wysokość opłaty legalizacyjnej koniecznej do zapłacenia, która dla zrealizowania zjazdu wynosiła 125 tys. zł.*
- *Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu wydał 19 decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego, z czego w 11 przypadkach po dokonaniu oględzin i kontroli obiektów wydał postanowienia o wstrzymaniu robót. W żadnym z 11 przypadków inwestor nie przedstawił w wyznaczonym terminie kompletu dokumentów wymaganych na mocy postanowień wydanych przez Inspektorat. Z uwagi na niewywiązywanie się inwestorów z nałożonych obowiązków nie wydano żadnego postanowienia o nałożeniu opłaty legalizacyjnej.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie, 46 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, tj. 95,8 % skontrolowanych, wydało ogółem 1.182 decyzje o rozbiórce obiektów budowlanych.

W 190 przypadkach w drodze postanowienia została ustalona wartość opłat legalizacyjnych na kwotę 5.335,0 tys. zł. Z tego do czasu zakończenia kontroli, wniesiono opłaty na kwotę 2.558,6 tys. zł, co stanowiło 48,0 % kwoty opłat ustalonych. Blisko połowa nie uiszczonych opłat wynikała z nie zakończonych postępowań administracyjnych.

Na przykład:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia w 8 przypadkach wydał zgodę na legalizację budowli zrealizowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, nakładając równocześnie na inwestorów opłaty legalizacyjne w łącznej wysokości 307,0 tys. zł. W 6 przypadkach opłaty te zostały zapłacone w łącznej kwocie 82,0 tys. zł. Brak dwóch wpłat z tytułu legalizacji*

samowoli budowlanej (na kwotę 225 tys. zł) wynikał ze złożenia w jednym przypadku skargi na decyzję do Sądu Administracyjnego, a w drugim, ze złożenia zażalenia do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego na sposób wyliczenia opłaty.

- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bielsko-Biała przeprowadził, w trybie art. 48 (budowa bez wymaganego pozwolenia), postępowania w stosunku do 68 inwestorów (64 dotyczyło obiektów garażowych), z czego 64 zakończyło się wydaniem postanowień legalizacyjnych i naliczeniem opłat legalizacyjnych na łączną kwotę 375 tys. zł.*
- *Niedostarczenie inwestorowi postanowienia z dnia 3.08.2004r. przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wejherowie dotyczącego ustalenia opłaty legalizacyjnej w kwocie 15,0 tys. zł za wybudowanie bez pozwolenia domku letniskowego w miejscowości Lewinek, jak również nieprzekazanie ww. postanowienia do Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, skutkowało niewiszczeniem jej przez inwestora.*

W 3 inspektoratach, tj. 6,25 % skontrolowanych, powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w wydanych postanowieniach o nałożeniu na inwestorów opłat legalizacyjnych lub kar za nieprawidłowości ujawnione w trakcie kontroli obowiązkowych podawali swoje konto bankowe. Stanowiło to naruszenie wymogu określonego w art. 59g ust. 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym opłatę legalizacyjną lub karę należy wnieść do kasy właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu. Jednocześnie stwierdzono, że z wniesionych opłat potrącono 5 % na dochody własne, powołując się na postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵.

I tak:

- *We wszystkich 4 przypadkach, w których stwierdzono występowanie istotnych odstępstw od zatwierdzonego projektu budowlanego Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy nakładał na inwestorów kary o których 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 Powiatowego Inspektora. Podobne nieprawidłowości dotyczyły wszystkich wydanych w badanym okresie 34 postanowień o nałożeniu na inwestorów opłat legalizacyjnych. Te postanowienia również zobowiązywały do wniesienia opłat na rachunek Inspektoratu. Skutkiem powyższych nieprawidłowości Urząd m.st. Warszawy, w I poł. 2005 r. potrącił 5 % otrzymanych w tym okresie kwot z tych tytułów na dochody własne. Z kwoty 63 tys. zł uzyskanej z tytułu wymierzonych kar, która została przez Inspektorat przekazana do Urzędu m.st. Warszawy w I poł. 2005 r. Urząd potrącił na dochody własne samorządu kwotę 3,1 tys. zł, natomiast z kwoty 757,5 tys. zł uzyskanej z tytułu zapłaconych w I poł. 2005 r. opłat legalizacyjnych, potrącił kwotę 37,8 tys. zł. Powyższy tryb postępowania Inspektoratu wynikał z informacji uzyskanych z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.*
- *Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie w 3 przypadkach wydawał postanowienia o naliczeniu tzw. opłat legalizacyjnych na kwotę ogółem 77 tys. zł. Ustalono jednak, że w postanowieniach o naliczeniu tych opłat*

¹⁵ (Dz. U. Nr 203, poz. 1966 ze zm.)

- wskazywano, że ich zapłata powinna nastąpić na rachunek Starostwa Powiatowego w Pruszkowie. Przyczyną tej sytuacji, według wyjaśnień Powiatowego Inspektora, był fakt, że jednoznacznie informację na jakie konto bankowe Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego należy przekazywać te opłaty, Inspektorat otrzymał dopiero w piśmie od Wojewody z dnia 14 lipca 2005 r.
- We wszystkich 3 postanowieniach o nałożeniu kar za stwierdzone w trakcie obowiązkowej kontroli odstępstwa od zatwierdzonego projektu wskazywano, że ich zapłata powinna nastąpić na rachunek Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piasecznie. Podobne nieprawidłowości dotyczyły wydanych w badanym okresie 3 postanowień o nałożeniu na inwestorów opłat legalizacyjnych naliczanych w ramach wszczętych postępowań legalizacyjnych, w związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli budów samowolami budowlanymi. Zgodnie z wydanymi przez Inspektorat postanowieniami opłaty te należało wnieść na rachunek Inspektoratu. Ustalono, że powyższa praktyka wynikała z informacji przekazanych z Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego. Skutkiem tej nieprawidłowości Starostwo Powiatowe w Piasecznie, do którego przekazano w I poł. 2005 r. kwotę uzyskaną z tytułu kar wymierzonych w wysokości ogółem 27 tys. zł, potrąciło 5 % z tej kwoty (tj. 1350 zł) na dochody własne - w oparciu o postanowienia art. 5 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

3.2.5. Obowiązkowe kontrole

Od dnia 1 stycznia 2004 r. wprowadzono obowiązkowe kontrole, na etapie zakończenia budowy, dla wybranych kategorii obiektów budowlanych. Obowiązkową kontrolę budowy¹⁶ organ nadzoru budowlanego przeprowadza, na wezwanie inwestora, w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości, organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia wymierza karę – art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Wzór protokołu z obowiązkowej kontroli został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁷.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Nieprzestrzeganie 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli oraz niezawiadamianie inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, o terminie jej przeprowadzenia, stwierdzono w 4 inspektoratach, tj. 25,0 % skontrolowanych.

Na przykład:

- W 26 przypadkach, tj. w 50 % wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, Lubuski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim nie dotrzymywał terminu zawiadomienia inwestora o obowiązkowej kontroli, a w 13 przypadkach, tj. 25 %, nie dotrzymał 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli od dnia doręczenia wezwania. Przekroczenia ww. terminów

¹⁶Przeprowadzenie obowiązkowej kontroli winno nastąpić przed upływem 21 dni od dnia doręczenia do inspektoratu wezwania przez inwestora, a o terminie jej przeprowadzenia organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania - art. 59c ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

¹⁷ Dz.U. Nr 132 poz. 1231

- wynosiły od 1 do 15 dni w odniesieniu do zawiadomień oraz od 1 do 9 dni w przypadku obowiązkowych kontroli.
- W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gdańsku na 64 skontrolowane postępowania w sprawie o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, stwierdzono 23 przypadki przekroczenia terminu 7 dniowego oraz 10 przypadków przekroczenia terminu 21 dniowego.
 - W 4 przypadkach, na 8 skontrolowanych, w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Warszawie stwierdzono niedochowanie terminów dotyczących przeprowadzania obowiązkowych kontroli. W tym w 3 przypadkach 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 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.

W 3 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 18,7 % skontrolowanych, przyjmowano bez sprawdzenia kompletności wniosków składanych przez inwestorów o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Wnioski nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W dokumentacji posiadanej przez inspektoraty nie było m.in. kompletu dokumentów związanych z objęciem funkcji kierownika budowy lub inspektora nadzoru inwestorskiego oraz zaświadczeń wydanych przez właściwą izbę samorządu zawodowego.

I tak:

- W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach, badając dokumentację 77 wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, stwierdzono w 11 przypadkach brak kompletu dokumentów wymienionych w art. 57. Ponadto brak było w 37 przypadkach projektu budowlanego, w 27 przypadkach uprawnień kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego oraz w 34 przypadkach zaświadczeń z izby samorządu zawodowego.
- Dokumentacja dotycząca wydania 76 decyzji o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Łodzi, w 21 przypadkach nie zawierała zaświadczeń potwierdzających posiadanie uprawnień przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne na budowie w odpowiedniej specjalności oraz zaświadczeń o ich wpisaniu na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Posiadanie uprawnień przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne na budowie, nie było również sprawdzane przez Inspektorat w toku kontroli obowiązkowych, tj. poprzedzających wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
- W 27 spośród 73 badanych akt wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Wojewódzkiego w Poznaniu, nie było kompletu dokumentów, do przedłożenia których inwestorzy zobowiązani byli przepisami Prawa budowlanego. Stwierdzono brak m.in. stosownych oświadczeń kierowników budów wymaganych na mocy art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy (bądź oświadczenia takie były niekompletne) i oświadczeń inwestorów (art. 57 ust. 3).

Łączna ilość przeprowadzonych przez 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w 2004 r. kontroli obowiązkowych wyniosła 383, a w I półroczu 2005 r.

209. Kontrola NIK ustaliła, że mimo stwierdzenia przez pracowników organu nadzoru budowlanego 39 odstępstw od ustaleń i warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę - art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane - wojewódzcy inspektorzy wymierzili tylko 6 kar na łączną kwotę 41 tys. zł.

I tak:

- *Podczas przeprowadzenia przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu 51 obowiązkowych kontroli stwierdzono 29 odstępstw. W wyniku stwierdzonych nieprawidłowości wymierzono tylko 1 karę pieniężną w wysokości 5 tys. zł, ponieważ uznano, iż w jednym przypadku odstępstwo było istotne.*
- *W wyniku przeprowadzonych 34 kontroli obowiązkowych w 2004 r., Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi w 3 przypadkach stwierdził nieprawidłowości. W 2 przypadkach wydał postanowienia o nałożeniu kar pieniężnych, w łącznej wysokości 23,5 tys. zł, w tym 6 tys. zł za wybudowanie obiektu budowlanego niezgodnie z projektem zagospodarowania przestrzennego i 17,5 tys. zł za odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego. W jednym przypadku, w wyniku złożonego zażalenia, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił postanowienie o nałożeniu kary pieniężnej w kwocie 17,5 tys. zł i umorzył postępowanie, z uwagi na rażące naruszenie przepisów art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw. W trzecim przypadku nie nałożył kary, ponieważ w czasie kontroli stwierdzono istotne odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego, a nie nieprawidłowości określone w art. 59a ust. 2.*
- *W trakcie dokonywania obowiązkowych kontroli pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim w jednym przypadku (ścieżka rowerowa w miejscowości Krzeszące Marianki) w dniu 26.04.2005 r. stwierdzili odstępstwo od projektu zagospodarowania terenu, polegające na wybudowaniu pięciu dodatkowych zjazdów gospodarczych i wykonaniu zatoki autobusowej. Konsekwencją tego było odmówienie Urzędowi Gminy w Krzeszycach wydania pozwolenia na użytkowanie i wymierzenie inwestorowi kary w kwocie 4.500 zł. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego - po rozpatrzeniu zażalenia Wójta Gminy na postanowienie, wymierzające inwestorowi karę, postanowieniem z dnia 5 października 2005 r. uchylił w całości ww. postanowienie Wojewódzkiego Inspektora i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.*

W 2 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 12,5 % skontrolowanych, nie przestrzegano wymogu sporządzania z obowiązkowej kontroli protokołów według wzoru w dwóch egzemplarzach, a po 30 maja 2004 r. w trzech egzemplarzach.

I tak:

- *Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi przeprowadził ogółem 59 kontroli obowiązkowych, z tego 34 w 2004 r. i 25 w I półroczu 2005 r. W wyniku tych kontroli stwierdzono w 5 przypadkach wybudowanie obiektu budowlanego, niezgodnie z projektem zagospodarowania przestrzennego. Kontrole obowiązkowe były dokumentowane na obowiązujących drukach, zgodnych z wzorem określonym w załączniku do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.*

w sprawie protokołu obowiązkowej kontroli¹⁸ ale – jak wykazała kontrola NIK – w 2, zamiast w 3 egzemplarzach - art. 59d ust. 1 ustawy Prawo budowlane. W 3 przypadkach protokoły kontroli nie zostały przekazane również kontrolowanemu podmiotowi.

- W 2004 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach w 14 przypadkach sporządzano protokoły z obowiązkowej kontroli tylko w 2 egzemplarzach, w 2 przypadkach sporządzono protokoły oględzin, zamiast protokoły z kontroli obowiązkowej, a w I półroczu 2005 r. stwierdzono 1 taki przypadek oraz 1 przypadek braku sporządzenia protokołu.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Nieprzestrzeganie 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli oraz niezawiadamianie inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, o terminie jej przeprowadzenia, stwierdzono w 14 powiatowych inspektoratach, tj. w 29,2 % skontrolowanych.

Na przykład:

- W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bielsko-Biała w 5 przypadkach na 16 kontroli obowiązkowych przeprowadzono je w terminach: 27, 36, 44, 32, 40 dni od daty otrzymania poszczególnych wezwań od inwestora, podczas gdy termin ten nie powinien być dłuższy od 21 dni. W większości przypadków (13 na 16 przeprowadzonych kontroli) w aktach sprawy brak było kopii zawiadomienia inwestora o terminie ustalonej kontroli.
- W czterech przypadkach stwierdzono nieprzestrzeganie przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie 21 – dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli od daty wpłynięcia wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Opóźnienia wynosiły w tych przypadkach od 1 do 42 dni. Ponadto w dwóch z tych przypadków nie dochowano 7 dniowego terminu dotyczącego zawiadomienia inwestora o terminie tej kontroli - zawiadomień dokonano z opóźnieniem 16 i 11 dniowym.
- W 5 przypadkach (na 13 skontrolowanych) stwierdzono nieprzestrzeganie przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy 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 pozwolenie na użytkowanie, stanowiącego wezwanie do przeprowadzenia tej kontroli (opóźnienia wynosiły od 1 do 6 dni), w 1 przypadku 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.

Brak wszystkich wymaganych dokumentów¹⁹ we wnioskach składanych przez inwestorów, o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdzono w 16 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 33,3 % skontrolowanych. Skontrolowana dokumentacja nie zawierała m.in. oświadczeń kierowników budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przepisami, oświadczeń o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 ustawy Prawo budowlane oraz protokołów badań i sprawdzeń.

¹⁸ Dz. U. Nr 132, poz. 1231

¹⁹ Wymagane dokumenty są określone w art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane.

Na przykład:

- *Do 55 zbadanych akt spraw w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy nie zostały załączone w 13 przypadkach (tj. 23,6%) oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym, a w 14 przypadkach (tj. 25,4%) oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawo budowlane.*
- *W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 92 pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Wadowicach, łącznie stanowiących 35,1 % wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego ustalono, że w 48 przypadkach (52,2 %) inwestorzy nie złożyli w Inspektoracie kompletu dokumentów wymaganych art. 57 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego. Przykładowo do dokumentów nie przedłożonych przez inwestorów przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego należały:*
 - *protokoły sprawdzeń: instalacji wodno-kanalizacyjnej (41 przypadków), instalacji elektrycznej (28 przypadków), instalacji c.o. (26 przypadków), przyłącza energetycznego (2 przypadki) oraz przyłącza wodociągowego (jeden przypadek);*
 - *oświadczenie o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów: Państwowej Inspekcji Pracy oraz Inspekcji Ochrony Środowiska (w przypadku budynku magazynu z przeziwską do budynku mieszkalno-warsztatowego i warsztatu kamieniarskiego).*
- *Analiza 82 wydanych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Mrągowie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych, wykazała, że w 21 przypadkach (26 % badanej próby) Powiatowy Inspektor nie wyegzekwował obowiązku dołączenia do wniosków oświadczeń o braku sprzeciwu i uwag organów wymienionych w art. 56 ust. 1 pkt 1-3 ustawy Prawo budowlane.*

W 5 powiatowych inspektoratach, tj. 10,4 % skontrolowanych, osoby dokonujące obowiązkowej kontroli nie posiadały uprawnień budowlanych, co było niezgodne z postanowieniami art. 59e ustawy Prawo budowlane. Obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać z upoważnienia organu nadzoru budowlanego wyłącznie osoba zatrudniona w powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego oraz posiadająca uprawnienia budowlane.

Na przykład:

- *W 16 na 60 przypadków, tj. 26,7 % obowiązkowe kontrole przeprowadzane przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Puławach wykonywane były przez osoby nie posiadające uprawnień budowlanych.*
- *W 2 przypadkach na 15 (tj. 13,3%) zbadanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bydgoszczy, kontrole obowiązkowe zostały przeprowadzone przez pracownika Inspektoratu, który nie posiadał uprawnień budowlanych.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli dokonując 19 obowiązkowych kontroli w 2004 r., do 3 kontroli wyznaczył osoby nie posiadające uprawnień budowlanych. Spowodowane to było, małą ilością osób zatrudnionych w Inspektoracie i dużą ilością równolegle załatwianych spraw.*

Nieprzeprowadzanie obowiązkowej kontroli lub protokółarnego²⁰ stwierdzenia na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy

²⁰ Dotyczy wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę przed 11 lipca 2003 r.

i zagospodarowania terenu oraz warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, stwierdzono w 9 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 18,7 % skontrolowanych. Powyższe działanie było niezgodne z art. 59 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Na przykład:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Włoszczowie w 11 przypadkach (na 43) stwierdzono nieprzeprowadzanie obowiązkowych czynności sprawdzających i kontrolnych przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W 7 z nich Inspektorat nie przeprowadził kontroli polegającej na protokólnym stwierdzeniu na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę. W 4 przypadkach (budowy wodociągu, którą realizowano w dwóch etapach, budowy myjni samochodowej oraz budowy stacji bazowej telefonii komórkowej) nie przeprowadzono obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a ust. 1 ustawy Prawo budowlane.*
- *Przy wydawaniu 65 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia, obowiązek kontroli dopełniono w stosunku do 36, tj. 55,4 %.*
- *W wypadku wszystkich 18 wydanych do dnia 31 maja 2004 r. decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, dla których przepisy nie wymagały przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Jędrzejowie nie dokonał protokólnego stwierdzenia na miejscu budowy zgodności wykonania obiektu z warunkami zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunkami pozwolenia na budowę oraz uporządkowania terenu budowy, które winno poprzedzać wydanie ww. decyzji. Ponadto w okresie od 1 czerwca 2004 r. do 30 czerwca 2005 r. Powiatowy Inspektor wydał 37 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, przy czym w 8 przypadkach nie przeprowadzał kontroli obowiązkowych. Powiatowy Inspektor uważał, że nie istnieje obowiązek przeprowadzania obowiązkowej kontroli dla obiektów kat. III, XVIII i XXVI.*

Łączna liczba kontroli obowiązkowych przeprowadzonych przez 48 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w 2004 r. wyniosła 1.532, a w I półroczu 2005 r. 1.080. Pracownicy 16 powiatowych inspektoratów, tj. 33,3 % skontrolowanych, stwierdzili 68 odstępstw od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę. Na tej podstawie wymierzonych zostało 38 kar w drodze postanowienia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego na łączną kwotę 394,5 tys. zł.

Kontrola wykazała, że w jednym spośród 48 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, odstąpiono od nałożenia kary, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w trakcie obowiązkowej kontroli, co było niezgodne z art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

I tak:

- *Podczas przeprowadzania przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Poznańskiego 29 obowiązkowych kontroli stwierdzono 10 przypadków odstępstw. Mimo stwierdzenia nieprawidłowości nie wymierzono kar.*

W 11 inspektoratach, tj. 22,9 % skontrolowanych, nie stosowano określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli, a ponadto protokoły nie zawierały wyników

sprawdzenia wszystkich wymaganych elementów określonych w art. 59a ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Mrągowie podczas 10 przeprowadzonych kontroli obowiązkowych w 3 sporządzonych protokołach kontroli nie odnotowano, czy wyroby budowlane, szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego (albo jednostkowego) stosowania w budownictwie. Powyższe działanie było niezgodne z wymaganiami określonymi w art. 59a ust. 2 pkt 3) ustawy Prawo budowlane.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta Bydgoszczy w aktach 4 spraw (tj. 23,5%) na 17 zbadanych, w których wymagane było przeprowadzenie kontroli obowiązkowej, znajdowały się protokoły oględzin obiektów budowlanych, nie zawierające wszystkich wymaganych elementów podanych we wzorze protokołu obowiązkowej kontroli.*
- *W czasie obowiązkowej kontroli w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Puławach nie dokonywano sprawdzenia wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, ponieważ uważano, że obowiązek ten ciąży na organie wyższego stopnia, tj. Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego.*

W 8 przypadkach pracownicy organów nadzoru budowlanego stwierdzili nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych, co powinno skutkować wymierzeniem kar w drodze postanowienia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Zgodnie z treścią art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu lub bez zawiadomienia właściwego organu o zakończeniu budowy, podlega karze z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. Do naliczenia kar stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

Tymczasem wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego w oparciu o stanowisko zajęte przez GINB²¹ w sprawie interpretacji art. 57 ust. 7 uchylali powyższe postanowienia o nałożeniu kary i wskazywali w nich potrzebę ustalenia przez organ I instancji faktycznych użytkowników, a nie inwestorów, którzy są wyłączną stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie.

I tak :

²¹W piśmie z dnia 4 maja 2005 r. skierowanym do wszystkich wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego przedstawiono stanowisko Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawie nakładania kar za nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego. Stwierdzono w nim m.in., że cyt. „ (...) Zgodnie z art. 57 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r, Nr 207, poz. 2016 z późn. zm.), w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55, właściwy organ wymierza karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego. (...) Powyższy przepis nie wskazuje adresata decyzji ustalającej wysokość kary z tytułu nielegalnego użytkowania. Z jego brzmienia wynika wprost, że odpowiedzialnym za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia, o którym mowa w art. 54 ustawy – Prawo budowlane, jest faktyczny użytkownik obiektu budowlanego, nawet jeżeli nie jest on inwestorem rozumieniu przepisów ustawy – Prawo budowlane. (...)”

- *Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego uchylił 2 postanowienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego - Warszawski Zachodni nakładające karę w łącznej wysokości 100 tys. zł na inwestora z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych. Organ odwoławczy powołując się na stanowisko zawarte w piśmie z dnia 4 maja 2005 r. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wskazał, że odpowiedzialnym za przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganego pozwolenia lub zgłoszenia jest faktyczny użytkownik obiektu.*
- *Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie kierując się stanowiskiem GINB zacytowanym ww. piśmie po rozpatrzeniu 5 zażaleń wydanych na 5 postanowień przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o nałożeniu kar na inwestorów z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego zdecydował o uchyleniu 3 postanowień w całości i umorzył postępowanie organu I instancji. W uzasadnieniu postanowień podano, że faktycznymi użytkownikami obiektów były osoby inne niż inwestor. W pozostałych 2 przypadkach organ II instancji postanowił uchylić zaskarżone postanowienia w całości ponieważ w jednym przypadku część obiektu użytkował dzierżawca, a w drugim umorzył postępowanie dotyczące nałożonej kary po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej i ustaleniu dodatkowych faktów.*
- *Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku w trakcie kontroli doraźnej przebudowywanej opaski brzegowej w Łebie stwierdził, że inwestycja nie została zrealizowana w całości, a część opaski o szerokości ok. 3 m. jest użytkowana przez przygodnych turystów i okolicznych mieszkańców w celu dojścia do plaży. Biorąc pod uwagę pismo GINB z dnia 4 maja 2005 r. Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku odstąpił od ukarania inwestora, tj. Urzędu Morskiego w Słupsku w trybie art. 59f ust. 1. Przedstawicielowi inwestora wymierzono mandat karny w wysokości 250 zł w trybie art. 93 pkt 7 za użytkowanie obiektu bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie.*

Odmienne stanowisko od przedstawionych wyżej zajął Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego. I tak:

Stanowisko przedstawione w piśmie GINB z dnia 4 maja 2005 r. było m.in. przesłanką do wydania w dniu 8 czerwca 2005 r. postanowienia przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wymierzył Bankowi Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych S.A. w Warszawie karę w wysokości 60 tys. zł za użytkowanie wynajętego budynku w Łodzi przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W wyniku złożonego przez Bank zażalenia, Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi postanowieniem z dnia 21 lipca 2005 r. uchylił zaskarżone postanowienie w całości i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W wydanym postanowieniu Wojewódzki Inspektor wskazał na wadliwe określenie podmiotu zobowiązanego do uiszczenia kary oraz nieuprawnioną do stosowania przez organ nadzoru budowlanego wykładnię rozszerzającą w zakresie określenia podmiotu innego niż wskazany w art. 59 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. W postanowieniu z dnia 18 października 2005 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi za nielegalne użytkowanie budynku biurowego z pomieszczeniami dla banku nałożył karę na inwestora w wysokości 90 tys. zł. Powiatowy Inspektor uznał, że błędem było nałożenie kary na najemcę, gdyż nie odpowiada on przed organami nadzoru budowlanego z tytułu niedopełnienia obowiązków, o których mowa w art. 55 ustawy Prawo budowlane oraz niewłaściwie

określony został współczynnik obiektu budowlanego, przez co zaniżona została wyliczona uprzednio wysokość kary.

3.2.6. Postępowanie mandatowe

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Liczba pracowników zatrudnionych w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w II półroczu 2001 r. wynosiła średnio 86, a w I półroczu 2005 r. średnio 153. Ich udział procentowy w stosunku do liczby pracowników merytorycznych przeprowadzających kontrolę uległ zmniejszeniu średnio z 81,6 % w II półroczu 2001 r. do średnio 67,0 % w I półroczu 2005 r., tj. o 14,6 %.

Żaden z pracowników jednego inspektoratu spośród 16 skontrolowanych, nie posiadał stosownych upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na osoby naruszające przepisy ustawy Prawo budowlane, pomimo upływu trzech lat od wydania rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego²².

I tak:

- *Pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łodzi nie posiadali uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na osoby naruszające prawo budowlane, z powodu niewystąpienia z wnioskiem o ich wydanie. Dopiero w toku kontroli NIK, Wojewódzki Inspektor zwrócił się w dniu 21 września 2005 r. z wnioskiem do Wojewody o wydanie upoważnień dla 7 pracowników Inspektoratu. W wyjaśnieniu podniesiono, że nakładanie mandatów karnych jest utrudnione lub praktycznie niemożliwe, gdyż w sprawach należących do właściwości Inspektoratu są to w większości osoby prawne.*

Pracownicy jednego wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego, spośród 16 skontrolowanych, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane nie nakładali grzywien w drodze mandatu karnego wobec osób naruszających przepisy. Ustalono, że osobom naruszającym przepisy udzielano upomnień i pouczeń.

I tak:

- *Analiza akt wydanych pozwoleń na użytkowanie wykazała, że w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu nie zastosowano sankcji karnych w 13 przypadkach na 22, kiedy to inwestorzy nie dopełnili obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót (art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego). Stwierdzono ponadto, że w 6 przypadkach Inspektorat przyjął od inwestorów zawiadomienia dotyczące rozpoczęcia robót, pomimo że inwestorzy nie dołączyli do nich stosownych oświadczeń kierowników budów i inspektorów nadzoru oraz zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Sankcji karnych nie zastosowano także w 2 przypadkach (na 3 wymagane w II półroczu 2003 r.) kiedy to inwestor nie zawiadomił o zmianie kierownika budowy.*

²² Dz. U. Nr 174, poz. 1423

W jednym inspektoracie, spośród 16 skontrolowanych, ujawniono nakładanie mandatów przez pracownika nie posiadającego upoważnienia od wojewody. Powyższe działanie było sprzeczne z brzmieniem § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

I tak:

- *Nałożenie 3 mandatów (na łączną kwotę 400,0 zł) w okresie od 21 stycznia do 24 lutego 2005 r. przez pracownika nie posiadającego upoważnienia od wojewody do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego stwierdzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim. Ważność dotychczasowego upoważnienia wygasła z dniem 31 grudnia 2004 r.*

W kontrolowanym okresie pracownicy wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego nałożyli łącznie 376 mandatów karnych na łączną kwotę 72,5 tys. zł. Najwięcej mandatów zostało nałożonych przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Szczecinie, którzy wystawili 97 mandatów na łączną kwotę 18,8 tys. zł. Pracownicy 2 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego w Katowicach i Łodzi nie nałożyli ani jednego mandatu w kontrolowanym okresie.

W żadnym z wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego nie był stosowany taryfikator określający wysokość mandatu za poszczególne rodzaje wykroczeń, wymienione w art. 93 ustawy Prawo budowlane. W ocenie NIK brak określenia jasnych kryteriów i zasad, którymi kierować się będą pracownicy organów nadzoru budowlanego przy podejmowaniu decyzji o wysokości mandatu karnego, powodowało dowolność w ustaleniu wysokości tych mandatów.

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim za użytkowanie obiektu budowlanego bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub bez wymaganego pozwolenia na użytkowanie wystawiono mandaty w kwocie od 50 zł do 500 zł, a za przystąpienie do budowy lub prowadzenie robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, art. 42, art. 44, art. 45 wystawiono mandaty w kwocie od 100 zł do 500 zł..*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Liczba pracowników zatrudnionych w 48 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w II półroczu 2001 r. wynosiła średnio 116 pracowników, a w I półroczu 2005 r. średnio 173 pracowników. Mimo wzrostu zatrudnienia udział procentowy osób posiadających upoważnienia w stosunku do liczby pracowników przeprowadzających kontrolę nie uległ znacznej zmianie i wynosił średnio od 71,5 % w II półroczu 2001 r. do średnio 75,2 % w I półroczu 2005 r.

W kontrolowanym okresie żaden z pracowników wykonujących czynności kontrolne w 4 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 8,3 % skontrolowanych, nie posiadał upoważnień wydanych przez wojewodę do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone art. 93 ustawy Prawo budowlane.

Na przykład:

- *W badanym okresie pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia wykonujący czynności kontrolne nie posiadali wydanych przez Wojewodę Dolnośląskiego upoważnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Jak wyjaśnił Powiatowy Inspektor zrezygnowanie z nakładania na inwestorów grzywien wynikało z obciążeń Inspektoratu pracą oraz niedostatków w ilości zatrudnianych pracowników. Wyszacowane w toku kontroli skutki finansowe z tytułu zaniechania zastosowania kar w formie mandatu karnego, w sytuacjach gdy zachodziły ku temu okoliczności, określono na 85,2 tys. zł. Odnosiło się to w szczególności do kontroli dotyczących utrzymania obiektów budowlanych. Ustalenia z tych kontroli wskazywały bowiem m.in. na nie przeprowadzanie przez zarządców, przeglądów rocznych jak też nieodpowiedni stan techniczny obiektów budowlanych lub ich części mogących spowodować zagrożenie życia lub zdrowia, jak też bezpieczeństwa mienia bądź środowiska.*
- *Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, wykonujący czynności kontrolne, upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego otrzymali od Wojewody Łódzkiego dopiero 4 lipca 2005 r., w wyniku realizacji zalecenia pokontrolnego wydanego przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego po kontroli przeprowadzonej w czerwcu 2005 r.*
- *Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Puławach w okresie kontroli nie nakładali mandatów karnych z tytułu naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane, ponieważ nie posiadali upoważnień wydanych przez wojewodę.*

W kontrolowanym okresie najwięcej mandatów karnych wymierzonych zostało przez 2 pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla miasta Elbląga, działającego na obszarze 79,5 km². Wystawiono ogółem 355 mandatów na łączną kwotę 103,7 tys. zł, z których do czasu zakończenia kontroli zostało zapłaconych 338 na kwotę 98,5 tys. zł (95,1%). Ponadto ustalono, że w okresie objętym kontrolą organy 5 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie nałożyły mandatu karnego.

Kontrola wykazała, że tylko w jednym Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Koszalinie spośród 48 skontrolowanych, był opracowany taryfikator wysokości mandatów.

W wydanym rozporządzeniu przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 21 listopada 2003 r. w sprawie wysokości grzywien nakładanych w drodze mandatów karnych za wybrane rodzaje wykroczeń nie były ujęte wykroczenia wymienione w art. 93 ustawy Prawo budowlane.

W 14 powiatowych inspektoratach, tj. 29,2 % skontrolowanych, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy Prawo budowlane nie stosowano kar za wykroczenia określone w art. 93 ustawy Prawo budowlane. Ustalono, że osobom naruszającym przepisy udzielano upomnień i pouczeń.

Na przykład:

- *Pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta Bielsko-Biała nie wymierzali kary grzywny za wykroczenia określone w art. 93, mimo że w wielu*

protokołach z przeprowadzonych kontroli budów i utrzymania obiektów (badaniem objęto losowo wybranych 90 z 312 kontroli podejmowanych przede wszystkim w wyniku „pism - wniosków” od instytucji i mieszkańców miasta) zamieszczono ustalenia, takie jak: samowolne przystąpienie do robót, odstępstwo od projektu budowlanego, nielegalne wykonanie wiaty, czy istotne odstępstwa od projektu budowlanego.

- *Szczegółowa analiza 2 kontroli szkół podstawowych w Dąbrowie Zielonej i Kłomnicach przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Częstochowie wykazała m.in., iż ich dyrektorzy naruszyli przepis ustawy w zakresie terminów okresowej kontroli badania stanu technicznego użytkowanych obiektów oraz dokonywania napraw. Dyrektorzy szkół naruszając powyższe przepisy, w myśl art. 93 pkt 8 ustawy, podlegali karze. Pomimo tego, nie nałożono na nich mandatu karnego.*
- *Analiza 2 przeprowadzonych kontroli przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Włoszczowej w Zespole Placówek Oświatowych w Kurzelowie i Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych nr 1 we Włoszczowej wykazała m.in., że zarządcy tych obiektów nie prowadzili kontroli okresowej corocznej, naruszając przepisy art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, co zgodnie z art. 93 pkt 8 podlega karze. Pomimo stwierdzenia nieprawidłowości nie wymierzono kary.*

W 3 Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Jędrzejowie, Chojnicach i Rybniku, stwierdzono opóźnienia (nawet do 90 dni) w przesyłaniu rozliczeń mandatów do wojewodów. Stanowiło to naruszenie przepisów § 4 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie sposobu dokumentacji i ewidencji grzywien za wykroczenia, ściąganych w postępowaniu mandatowym oraz organów właściwych w sprawach rozprawiania i rozliczania bloków mandatowych²³, który zobowiązuje do przesyłania ww. informacji nie rzadziej niż raz w miesiącu.

3.2.7. Załatwianie skarg i wniosków

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

E kontrolowanym okresie nastąpił wzrost ilości skarg składanych na legalność i rzetelność działania organów nadzoru budowlanego, a podejmowane przez GUNB działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu tych organów, nie przyniosły oczekiwanych efektów. Również zaniedbanie, zwłoka i nienależyta realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, spowodowały zwiększenie ilości skarg wpływających na działania tych organów.

I tak:

- *bezczynność lub przewlekłe postępowanie organów nadzoru budowlanego (organów szczebla wojewódzkiego i powiatowego) była przedmiotem 186 skarg i wniosków załatwionych w 2003 r., a 222 w 2004 r., tj. ich liczba zwiększyła się o 19,4 %;*
- *nieprawidłowe działania organów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego (organów szczebla wojewódzkiego i powiatowego) były powodem złożenia 722 skarg i wniosków załatwionych w 2003 r., a w 2004 r. liczba skarg i wniosków wyniosła 801, tj. zwiększyła się o 10,9 %;*

²³ Dz. U. z 1994 r. Nr 131, poz. 663

- *bezczynność w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego GUNB zaskarżono w 2003 r. w 35 przypadkach, podczas gdy w 2004 r. liczba skarg i wniosków w przedmiotowym zakresie wyniosła 41, tj. zwiększyła się o 17,1 %;*
- *nierzetelne działania GUNB były przedmiotem 85 skarg i wniosków załatwionych w 2003 r., a w 2004 r. - 115, tj. ich liczba zwiększyła się o 35,3 %.*

W latach 2003 – 2005 (I półrocze) udział skarg i wniosków na działania organów nadzoru budowlanego (szczególnie wojewódzkiego i powiatowego) w liczbie ogółem złożonych skarg i wniosków zwiększył się i wynosił w 2003 r. 42,7 %, w 2004 r. 47,5 %, a w I półroczu 2005 r. – 49,3 %. Ustalono, że w kontrolowanym okresie GINB rozpatrzył ogółem 5105 skarg na działalność służb nadzoru budowlanego, 2330 odwołań, 1902 zażaleń oraz wydał 4232 decyzje i postanowienia.

Pomimo składanych skarg na nienależyte wykonywanie zadań przez organy nadzoru budowlanego niższego stopnia, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie dokonywał okresowych ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez te organy. Zdaniem NIK dokonywanie takich ocen mogłoby wpłynąć na zmniejszenie liczby skarg oraz poprawę działalności organów nadzoru budowlanego.

- *Kontrole, przeprowadzone przez GUNB w okresie 2004 r. – 2005 r. (I kwartał) wykazały liczne uchybienia w zakresie rozpatrywania skarg przez organy II instancji, w tym szczególnie: niewłaściwą kwalifikację skarg oraz właściwość rzeczową organów dla ich załatwienia; sporządzanie decyzji z naruszeniem przepisów prawa, powtarzające się uchybienia natury formalnej.*

System rejestrowania skarg i wniosków działający w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego nie zapewniał prowadzenia skutecznej kontroli przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Kontrola 128 skarg i wniosków wykazała, że:

- *14 skarg, tj. 10,9 % załatwiono z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 38 dni, nie powiadamiając skarżącego o niezakończonym skargi w terminie z podaniem przyczyny zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia skargi, co było niezgodne z art. 237 § 4 Kpa;*
- *21 skarg, co stanowiło 16,4 % zbadanych, nie przekazano właściwemu organowi w terminie 7 dni. Było to niezgodne z art. 231 Kpa.*

Ustalono, że w „Rejestrze skarg i wniosków” nie prowadzono chronologicznego rejestrowania skarg i wniosków np.: ujmowano jedynie podmioty skarżące, tj. w 108 wybranych losowo do kontroli pozycjach ujęto 278 skarg. Ponadto, nie zachowano chronologii wpisów, gdyż do „Rejestru skarg i wniosków” za 2004 r. wpisano 28 skarg, które wpłynęły w I półroczu roku 2005, a także 2 skargi które wpłynęły w II półroczu roku 2005.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Pisma wpływające do jednego wojewódzkiego inspektoratu, były nieprawidłowo kwalifikowane. Takie postępowanie było niezgodne z art. 227 Kpa²⁴. Błędna kwalifikacja pism powodowała, że w dalszym postępowaniu nie stosowano właściwych procedur do ich załatwienia.

I tak:

²⁴ j. t. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

- *Kontrola wykazała, że w prowadzonej w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie ewidencji skarg nie uwzględniono 13 pism, w których autorzy sygnalizowali naruszenie swoich interesów przez urzędy lub osoby trzecie oraz o nieprawidłowościach w działaniach organów administracji architektoniczno-budowlanej. Wprawdzie pisma te stanowiły podstawę do podjęcia przez WINB działań kontrolnych, jednak w ocenie NIK powinny również być ujęte we właściwej ewidencji z uwagi na to, że zawierały elementy ustawowej definicji skargi.*

W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Krakowie stwierdzono nieprowadzenie rejestru skarg zawierającego terminy załatwiania spraw. Ponadto Wojewódzki Inspektor nie przeprowadzał okresowych analiz.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Pisma wpływające do 7 powiatowych inspektoratów, tj. 14,6 % skontrolowanych, były nieprawidłowo kwalifikowane. W pismach skarżący informowali o naruszeniu przepisów ustawy Prawo budowlane, a mimo to były one kwalifikowane jako wnioski o przeprowadzenie kontroli i wszczęcie postępowania administracyjnego. Postępowanie powyższe było niezgodne z brzmieniem art. 227 Kpa.

Na przykład:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Kielcach składane zawiadomienia o naruszeniu przepisów ustawy traktowano jako wnioski o przeprowadzenie kontroli i wszczęcie postępowania administracyjnego. Powyższy sposób kwalifikowania składanych zawiadomień wynikał z interpretacji omówionej na naradach u Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.*
- *Pisma kierowane do Powiatowego Inspektora Nadzoru w Jędrzejowie przez obywateli nie miały charakteru skarg na organ nadzoru budowlanego, ani na jego pracowników. Dotyczyły obiektów budowlanych lub wykonywanych robót budowlanych. Zdaniem Powiatowego Inspektora należało je traktować jako podanie lub wnioski i dlatego były rejestrowane w spisach spraw zgodnie z wykazem akt.*
- *W prowadzonym rejestrze skarg i wniosków nie ewidencjonowano pism o charakterze skargowym, w których informowano Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Miasta Suwałk o różnego rodzaju nieprawidłowościach w zakresie budowy i użytkowania obiektów budowlanych, w tym m.in. o samowolach budowlanych. Powyższe działanie było niezgodne z § 10 ust. 4 Regulaminu Organizacyjnego Inspektoratu. W rejestrze tym, ujęto w badanym okresie tylko 3 skargi na działalność Inspektoratu, skierowane do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Przyczyną tej sytuacji było nietraktowanie tych pism jako skarg.*

W 9 inspektoratach, tj. 18,7 % skontrolowanych, nie prowadzono oddzielnego rejestru skarg i wniosków. Brak rejestrów utrudniał kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Powyższe działania naruszały przepis art. 254 Kpa.

Na przykład:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Włoszczowie nie prowadzono rejestru skarg i wniosków. W Inspektoracie nie wyznaczono osoby odpowiedzialnej za przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, co stanowiło naruszenie § 3 ust. 1 i ust. 2*

rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁵.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Jędrzejowie nie prowadzono rejestru skarg i wniosków. Skargi były jedynie wpinane do segregatorów wraz z całą dokumentacją w danej sprawie, a brak ich wyodrębnienia uniemożliwia systematyczny przegląd terminowości ich rozpatrywania.*
- *W zakresie postępowania Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta stołecznego Warszawy, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Piasecznie oraz Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie ustalono, że pisma o charakterze skargowym informujące o nieprawidłowościach przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowlanych były rejestrowane wyłącznie w ogólnym dzienniku korespondencji przychodzącej do Inspektoratu, łącznie z innymi pismami. W ocenie NIK powyższy sposób ich rejestracji nie spełniał wymogów art. 254 Kpa, zgodnie z którym skargi i wnioski powinny być rejestrowane i przechowywane w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów ich załatwiania.*

²⁵ Dz.U. Nr 5 poz. 46

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Najwyższa Izba Kontroli podejmowała w latach ubiegłych problematykę stosowania i przestrzegania przepisów ustawy Prawo budowlane w kontrolach przeprowadzonych przez Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Delegatury NIK. I tak: m.in.:

- Delegatura NIK w Olsztynie przeprowadziła w IV kw. 1997 r. i w I kw. 1998 r. kontrolę działalności organów administracji publicznej w zakresie nadzoru nad realizacją budownictwa letniskowego²⁶. Z ustaleń kontroli wynikało, że organy nadzoru architektoniczno-budowlanego I instancji sprawowały niewystarczający nadzór nad realizacją budownictwa letniskowego, w tym wydając decyzje o pozwoleniu na budowę domów rekreacyjnych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane oraz nie podejmując skutecznych działań dla zwalczania nielegalnego budownictwa.
- Departament Ochrony Środowiska i Budownictwa Najwyższej Izby Kontroli przeprowadził w I kwartale 1998 r. kontrolę w zakresie realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego²⁷. Wyniki kontroli dały podstawę do krytycznej oceny funkcjonowania organów państwowego nadzoru budowlanego (architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego). Przyczyną tego było przede wszystkim słabe funkcjonowanie nadzoru nad organami wykonującymi nadzór budowlany.
- Delegatura NIK w Białymstoku przeprowadziła w okresie kwiecień-wrzesień 2001 r. kontrolę w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów)²⁸. NIK negatywnie oceniła działalność organów samorządu terytorialnego w zakresie lokalizacji dużych obiektów handlowych (hipermarketów) stwierdzając istotne nieprawidłowości w 15 spośród 17 objętych kontrolą jednostkach.
- Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego w okresie od maja do września 2001 r. przeprowadził kontrolę prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych²⁹. Kontrola wykazała, że w około połowie skontrolowanych jednostek wydawano decyzje o pozwoleniu na budowę i na użytkowanie obiektów budowlanych z naruszeniem przepisów ustawy Prawo budowlane.
- Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła kontrolę w zakresie prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru

²⁶ Informacja o wynikach kontroli działalności organów administracji publicznej w zakresie nadzoru nad realizacją budownictwa letniskowego z lipca 1998 r. Nr ewid. 169/98/P97/192/LOL

²⁷ Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawowych zadań przez organy państwowego nadzoru budowlanego z lipca 1998 r. Nr ewid. 176/98/P98/080/DOB

²⁸ Informacja o wynikach kontroli lokalizacji dużych obiektów handlowych (super i hipermarketów) z kwietnia 2002 r. Nr ewid. 8/2002/P/01/139/LBI

²⁹ Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wydawania pozwoleń na budowę oraz pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych z maja 2001 r. Nr ewid. 1/2002/P/01/057/KSR.

Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002-I kwartał 2004³⁰. Wyniki kontroli dały podstawę do negatywnej oceny prowadzenia przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego postępowań egzekucyjnych dotyczących obowiązków o charakterze niepieniężnym. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów postępowania administracyjnego i egzekucyjnego w administracji, a ponadto przypadki nieprawidłowego wykonywania lub zaniechania obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane.

Do analizy przedkontrolnej wykorzystane zostały materiały o „Ruchu budowlanym” z Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego oraz z Głównego Urzędu Statystycznego.

Doboru jednostek do kontroli stopnia powiatowego dokonano, wybierając w województwie jedno miasto na prawach powiatu oraz po dwa powiaty o największym ruchu budowlanym. Kontrolę przeprowadzono we wszystkich organach nadzoru budowlanego stopnia wojewódzkiego.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

Po zakończeniu kontroli skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek.

1. W wystąpieniu pokontrolnym do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego wnioskowano o:

- Kontynuowanie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.
- Spowodowanie dokonania zmiany w systemie rejestracji skarg i wniosków w celu prowadzenia skutecznej kontroli przebiegu i terminowości ich załatwiania.
- Rozważenia przeprowadzenia zmian w organizacji służb nadzoru budowlanego w celu usprawnienia ich funkcjonowania.

2. W wystąpieniach pokontrolnych do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego wnioskowano m. in. o:

- Zwiększenie ilości kontroli budów, obiektów budowlanych, organów administracji architektoniczno-budowlanej, nadzoru budowlanego oraz dokumentowanie jej wyników w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury,
- Prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz decyzji, postanowień i zgłoszeń zgodnie z obowiązującymi przepisami,

³⁰Informacja o wynikach kontroli prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002-I kwartał 2004 z marca 2005 Nr ewid. 4/2005/I04005/LKR.

- Terminowe załatwianie spraw z zakresu ustawy Prawo budowlane.

3. W wystąpieniach pokontrolnych do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wnioskowano m. in. o:

- Zwiększenie liczby kontroli planowych budów i utrzymania obiektów budowlanych,
- Egzekwowanie od inwestorów zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia budowy,
- Załatwianie spraw w trybie i terminach określonych przepisami Kpa,
- Uzyskanie od wojewody upoważnień do nakładania mandatów,
- Nakładanie mandatów karnych za nieprawidłowości stwierdzone podczas kontroli,
- Rzetelne prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz decyzji, postanowień i zgłoszeń.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne przedstawił stan realizacji wniosków oraz zapewnił o kontynuowaniu działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie realizacji zdań przez organy nadzoru budowlanego. Ponadto poinformował o wprowadzeniu z dniem 1 stycznia 2006 r. zmian w systemie rejestracji skarg i wniosków.

Kierownicy pozostałych jednostek kontrolowanych, tj. wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych, w tym m.in. o podjęciu działań w celu opracowania i zrealizowania planów kontroli oraz terminowego załatwiania spraw, zaktualizowaniu i uzupełnieniu danych w prowadzonych ewidencjach, wystąpieniu do właściwych wojewodów o udzielenie upoważnień do nakładania mandatów karnych przez pracowników inspektoratów oraz zaprowadzeniu rejestrów skarg i wniosków.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 3 wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia zgłosili:

1. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Brzegu, pismem z dnia 2 grudnia 2005 r.
2. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Oleśnie, pismem z dnia 12 grudnia 2005 r.
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie, pismem z dnia 12 stycznia 2006 r.

Ad 1. Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Opolu po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Brzegu do wystąpienia pokontrolnego, na posiedzeniu jawnym podjęła uchwałę w dniu 15 grudnia 2005 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżenia w części dot. negatywnej oceny działalności Inspektoratu w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego w okresie od 11 lipca 2003 r. do 30 czerwca 2005 r.,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony Wiceprezes NIK w dniu 4 stycznia 2006 r.

Ad 2 Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Oleśnie do wystąpienia pokontrolnego, Komisja Rozstrzygająca NIK na posiedzeniu w dniu 26 stycznia 2006 r. podjęła uchwałę o:

- uwzględnieniu zastrzeżenia w części do negatywnej oceny działalności Inspektoratu ,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Ad 3 Komisja Odwoławcza Delegatury NIK w Warszawie po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Pruszkowie do wystąpienia pokontrolnego na posiedzeniu jawnym podjęła uchwałę w dniu 14 lutego 2006 r. o:

- uwzględnieniu zastrzeżenia dotyczącego oceny przechowywania dokumentacji przez Inspektorat.
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Uchwałę Komisji Odwoławczej zatwierdził upoważniony Wiceprezes NIK w dniu 21 lutego 2006 r.

Finansowe rezultaty kontroli wynosiły ogółem 563,8 tys. zł, z tego w kategorii:

- nieprawidłowości w wymiarze finansowym - 165,2 tys. zł, w tym:
 - uszczuplenia środków publicznych – 163,2 tys. zł,
 - kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 0,5 tys. zł,
 - inne nieprawidłowości w wymiarze finansowym – 1,5 tys. zł,
- korzyści finansowe - 398,6 tys. zł, w tym:
 - oszczędności uzyskane w wyniku działań kontrolnych – 0,9 tys. zł,
 - pożytki finansowe w postaci należnych środków publicznych lub innych składników aktywów – 397,7 tys. zł.

5. Załączniki

5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

Pozwolenie na budowę - jest decyzją administracyjną, zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego.

Rozpoczęcie budowy – następuje z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Pracami przygotowawczymi są: wytyczenie obiektów geodezyjnych w terenie, wykonanie niwelacji terenu, zagospodarowanie terenu budowy wraz z budowa tymczasowych obiektów i wykonanie przyłączy do sieci infrastruktury technicznej na potrzeby budowy. Ponadto inwestor jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o zmierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem.

Wstrzymanie prowadzenia robót lub nakaz rozbiórki – właściwy organ może wstrzymać postanowieniem prowadzone robót budowlanych wykonywanych:

- bez wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia lub w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska
- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach.

Rozpoczęcie użytkowania obiektu - przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli:

- na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX-XVII, XX, XXII, XXIV, XXVII, XXVIII i XXX, o których mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane;
- podczas procedury legalizacyjnej zostanie wydana decyzja w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielone pozwolenie na wzniesienie robót budowlanych, bądź zachodzą okoliczności w art. 51 ust. 4;
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Pozwolenie na użytkowanie obiektu – decyzja administracyjna wydawana przez organ nadzoru budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli.

5.2. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Województwo	Nazwa skontrolowanej jednostki
1	2	3
1.		Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
2.	Dolnośląskie	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego (WINB) we Wrocławiu, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego (PINB) dla miasta Wrocławia, PINB dla Powiatu Wrocławskiego, PINB w Trzebnicy
3.	Kujawsko-pomorskie	WINB Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy, PINB dla Miasta Bydgoszczy, PINB Powiatu Grodzkiego w Toruniu, PINB w Sępólnie Krajeńskim

4.	Lubelskie	WINB w Lublinie, PINB w Chełmie, PINB w Puławach, PINB w Łęcznej
5.	Lubuskie	WINB w Gorzowie Wielkopolskim, PINB dla miasta Gorzowa Wielkopolskiego, PINB w Zielonej Górze, PINB w Nowej Soli
6.	Łódzkie	WINB w Łodzi, PINB dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, PINB w Kutnie, PINB w Rawie Mazowieckiej
7.	Małopolskie	WINB w Krakowie, PINB Miasta Tarnowa, PINB powiatu krakowskiego ziemskiego, PINB w Zakopanem
8.	Mazowieckie	WINB w Warszawie, PINB w Warszawie, PINB w Piasecznie, PINB w Pruszkowie
9.	Opolskie	WINB w Opolu, PINB w Opolu, PINB w powiecie brzeskim, PINB w Oleśnie
10.	Podkarpackie	WINB w Rzeszowie, PINB w Przemyślu, PINB w Mielcu, PINB w Lesku
11.	Podlaskie	WINB w Białymstoku, PINB Miasta Suwałk, PINB w Augustowie, PINB w Hajnówce
12.	Pomorskie	WINB w Gdańsku, PINB dla miasta na prawach powiatu w Gdyni, PINB w Chojnicach, PINB w Wejherowie
13.	Śląskie	WINB w Katowicach, PINB dla Miasta Bielska-Białej, PINB w Częstochowie, PINB dla miasta Rybnika
14.	Świętokrzyskie	WINB w Kielcach, PINB w Kielcach, PINB we Włoszczowej, PINB w Jędrzejowie
15.	Warmińsko-mazurskie	WINB w Olsztynie, PINB dla miasta Elbląga, PINB w Ełku, PINB w Mrągowie
16.	Wielkopolskie	WINB w Poznaniu, PINB dla Miasta Poznania, PINB w Gnieźnie, PINB dla powiatu poznańskiego
17.	Zachodniopomorskie	WINB w Szczecinie, PINB dla miasta na prawach powiatu w Koszalinie, PINB w Stargardzie Szczecińskim, PINB w Kamieniu Pomorskim

5.3. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą funkcję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pełnili:

- Pan Andrzej Urban w okresie od 1 stycznia 1999 r. do 18 lutego 2005 r.
- Pan Marek Naglewski od 18 lutego 2005 r. i nadal.

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
7. Minister Transportu i Budownictwa
8. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
9. Wojewodowie