KIN-4101-05/2012
Nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ PRZEZ ORGANY NADZORU BUDOWLANEGO

MISJĄ

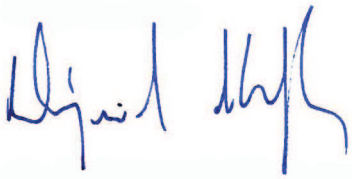
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

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

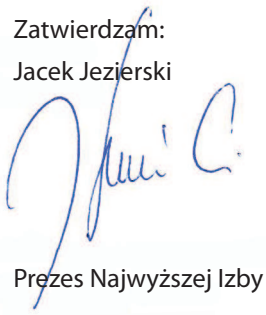
p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury:
Stanisław Jarosz

Akceptuję:
Wojciech Kutyła



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 5.04. 2013 r.

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

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 5
   1.1. Temat i numer kontroli 5
   1.2. Cel kontroli 5
   1.3. Zakres przedmiotowy badań kontrolnych 5
   1.4. Ogólne tło badanej problematyki 5
   1.5. Organizacja kontroli 5

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 6
   2.1. Ocena kontrolowanej działalności 6
   2.2. Synteza wyników kontroli 7
   2.3. Uwagi końcowe i wnioski 13

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 16
   3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych 16
   3.2. Istotne ustalenia kontroli 21
      3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe organów nadzoru budowlanego 21
      3.2.2. Planowanie realizacji zadań organów nadzoru budowlanego 33
      3.2.3. Kontrole terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego 36
      3.2.4. Kontrole budów i obiektów budowlanych 41
      3.2.5. Prowadzenie postępowań administracyjnych 50
      3.2.6. Nakładanie kar i opłat legalizacyjnych 59
      3.2.7. Ustalenia innych kontroli 65

4. INFORMACJE DODATKOWE 67
   4.1. Przygotowanie kontroli 67
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 67

5. ZAŁĄCZNIKI 70

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

GINB	Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
GUNB	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
WINB	Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego
winb	wojewódzki inspektorat nadzoru budowlanego
PINB	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
pinb	powiatowy inspektorat nadzoru budowlanego
ustawa – Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
ustawa o wyrobach budowlanych	ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych – Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 881 ze zm.
Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli – Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.
decyzja o pozwoleniu na budowę	decyzja administracyjna zezwalająca na rozpoczęcie i prowadzenie budowy lub wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego, wydawana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej
decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego	decyzja administracyjna zezwalająca na użytkowanie obiektu budowlanego, wydawana przez organ nadzoru budowlanego
budowa	wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowa, rozbudowa, nadbudowa obiektu budowlanego
teren budowy	przestrzeń, w której prowadzone są roboty budowlane wraz z przestrzenią zajmowaną przez urządzenia zaplecza budowy
obiekt budowlany	należy przez to rozumieć: – budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi – budowlę stanowiącą całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami – obiekt małej architektury

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego (P/12/079).

1.2 Cel kontroli

Ocena działalności organów nadzoru budowlanego w zakresie prawidłowości realizacji zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane.

1.3 Zakres przedmiotowy badań kontrolnych

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe organów nadzoru budowlanego do realizacji zadań oraz opracowywanie i realizacja rocznych planów pracy, przeprowadzanie kontroli działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, kontrola obiektów i robót budowlanych oraz stosowania wyrobów budowlanych, a także prowadzenie postępowań administracyjnych, w tym nakładanie kar i ustalanie opłat legalizacyjnych.

1.4 Ogólne tło badanej problematyki

Nowelizacją ustawy – Prawo budowlane z dnia 27 marca 2003 r. wprowadzono m.in. nowe regulacje prawne zwiększające zakres zadań organów nadzoru budowlanego. Wprowadzono m.in. zasadę przeprowadzania obowiązkowej kontroli budowy, przez organ nadzoru budowlanego, w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Organy te, w ramach swoich kompetencji, wykonują ponadto m.in. funkcje inspekcyjno-kontrolne związane z przebiegiem realizacji robót budowlanych, z utrzymaniem użytkowanych obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym, a także przeprowadzają postępowania administracyjne, w tym dotyczące samowoli budowlanych lub ustalenia przyczyn powstania katastrofy budowlanej. Nałożenie na te organy obowiązku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wykonywania obowiązkowych kontroli, a także załatwiania spraw administracyjnych, dotyczących skarg, spowodowało ograniczenie działań kontrolnych w terenie.

Wyniki kontroli NIK „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego”[1] (informacja z marca 2006 r.) wskazały, że struktura organizacyjna organów nadzoru budowlanego nie zapewniła pełnej realizacji zadań określonych przepisami ustawy – Prawo budowlane. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego, stwierdzając m.in., że pomimo istotnej zmiany przepisów prawa budowlanego nie dostosowano struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych tą ustawą. Kolejne kontrole NIK[2], przeprowadzane w latach 2007–2010, stwierdzały brak istotnych zmian w tym zakresie.

1.5 Organizacja kontroli

Kontrola planowa, podjęta została z inicjatywy własnej NIK w ramach priorytetowego obszaru kontroli „Zapewnienie bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa”. Kontrolę przeprowadzono w 32 jednostkach organizacyjnych, tj. w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego oraz w 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. Kontrole zostały przeprowadzone na podstawie art. 2 ust. 1 w związku z art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, pod względem legalności, rzetelności, gospodarności i celowości. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 1 lipca do 15 listopada 2012 r. i obejmowały lata 2009–2012 (I półrocze). Ponadto na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o NIK zwrócono się do 8 wojewódzkich i 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o podanie niektórych danych statystycznych z zakresu funkcjonowania inspektoratu.

[1] Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego – marzec 2006 r. – Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR.

[2] Kolejne kontrole NIK zostały przedstawione w pkt. „Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych”.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli aktualny system funkcjonowania organów nadzoru budowanego, nie zapewnia pełnej i prawidłowej realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego.

Pomimo upływu 10 lat od istotnej zmiany przepisów ustawy – Prawo budowlane, m.in. przez przeniesienie niektórych kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano w pełni struktury organizacyjnej tych organów do obowiązków nałożonych ww. ustawą, co w konsekwencji nie zapewniało pełnej realizacji zadań określonych przepisami tej ustawy i skutkowało niewydolnością funkcjonowania tych organów, szczególnie na szczeblu powiatowym.

Niekorzystny wpływ na skuteczność i efektywność działania organów nadzoru budowlanego miał również brak pełnej niezależności tych organów od organów administracji publicznej szczebla powiatowego.

Powyższa ocena wynika ze szczegółowych ustaleń kontroli, które pozwoliły wprawdzie pozytywnie ocenić wykonywanie wielu zadań przez organy wyższego szczebla, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast dały podstawę do negatywnej oceny realizacji zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie[3] ocenia działania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jako centralnego organu administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, pomimo niewystarczającego nadzoru nad realizacją niektórych zadań.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego dostosował organizacyjnie i kadrowo Główny Urząd Nadzoru Budowlanego do wykonywania zadań nałożonych przepisami ustawy – Prawo budowlane. Nadzorował opracowanie i realizację planów pracy, a także prowadził bieżącą analizę funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej stopnia wojewódzkiego i powiatowego. Upowszechniał wiedzę w zakresie obowiązujących przepisów wśród pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego, poprzez przeprowadzanie szkoleń.

Pomimo podjętych działań w zakresie nadzoru i kontroli GINB nie spowodował poprawy skuteczności funkcjonowania służb nadzoru budowlanego. Nadal występowały liczne przypadki naruszania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, stwierdzone przez pracowników Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w toku prowadzonych kontroli, w tym sprawdzających.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez GINB w celu poprawy efektywności funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej nie były w pełni skuteczne.

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację zadań przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

Pozytywnie oceniono przygotowanie organizacyjne inspektoratów, stopień realizacji planów pracy oraz planów finansowych, a także nakładanie kar i opłat legalizacyjnych.

[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen, dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

Zmniejszeniu uległa liczba kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w organach nadzoru budowlanego oraz organach administracji architektoniczno-budowlanej szczebla powiatowego. W kontrolowanym okresie najmniej lub w ogóle nie przeprowadzono kontroli tych organów w 4 województwach. Spowodowało to osłabienie funkcji kontrolnej wobec powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego

Brak pełnej i stabilnej obsady pracowników zatrudnionych w inspektoratach, nie sprzyjał prawidłowej realizacji zadań i obowiązków przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych oraz prawidłowego prowadzenia obowiązkowych kontroli.

3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia realizację zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W niedostatecznym stopniu realizowano zadania związane z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie doprowadziły do skutecznego eliminowania nieprawidłowości w realizacji procesu budowlanego i nie zapewniły poprawy przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane. Sprawy związane z postępowaniami administracyjnymi, w tym wydawaniem decyzji, załatwianiem skarg realizowano przewlekle, a prowadzone ewidencje i rejestry nie były kompletne i prawidłowo prowadzone.

Nie posiadano również pełnych informacji o liczbie rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, co pozbawiało powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego bieżącej wiedzy o zachodzących procesach budowlanych. Utrudniało to prawidłowe podejmowanie czynności kontrolnych oraz sprawne prowadzenie postępowań administracyjnych.

Nieosiągnięcie w powiatowych inspektoratach zakładanego poziomu zatrudnienia, głównie z powodów finansowych, miało pewien wpływ na ograniczanie liczby kontroli planowych, nie mogło jednak w pełni tłumaczyć braku odpowiedniego egzekwowania przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w trakcie realizacji procesów budowlanych.

W ocenie NIK niepełna, a często nieprawidłowa realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego powodowała, że funkcjonujący system nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego był niewydolny i nie gwarantował w wystarczającym stopniu poprawności realizacji robót budowlanych oraz eliminowania uchybień w trakcie użytkowania obiektów budowlanych.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego oraz 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego były dostosowane organizacyjnie i strukturalnie do realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane.

   Regulamin Organizacyjny Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego obejmował swoim zakresem wszystkie zadania ustawowe GINB. W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego prowadzono wymagane ustawą – Prawo budowlane rejestry oraz gromadzono, analizowano i publikowano dane na temat ,,ruchu budowlanego", działalności organów nadzoru budowlanego oraz przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

W okresie kontrolowanym GINB nie sporządzał opracowań zawierających ocenę funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane, mimo, iż w latach 2009–2011 wykonywano, jako „praca ciągła", zadanie pn. „Analiza obowiązujących przepisów i kierunków proponowanych zmian z zakresu ustawy – Prawo budowlane". Ponadto mimo stale utrzymującego się niezadowalającego stanu nadzoru budowlanego w zakresie finansowo-kadrowym inspektoratów terenowych oraz struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego, bieżące działania GUNB sprowadzały się do gromadzenia i analizowania informacji przekazywanych przez inspektorów wojewódzkich.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego opracowali regulaminy organizacyjne dla inspektoratów, które zostały zatwierdzone przez wojewodów. Struktura organizacyjna tych jednostek była dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego. Zadania merytoryczne (zakresy działania) zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym.

W regulaminach organizacyjnych 6 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, na 23 skontrolowane, nie określono szczegółowo zadań i obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego. Obowiązujące regulaminy organizacyjne nie uwzględniały niektórych ustawowych zadań, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane (zadania przewidziane dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), a także nie były zgodne z aktualną strukturą organizacyjną inspektoratu. Ponadto w 6 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, nie prowadzono wyodrębnionego rejestru skarg i wniosków. Były to działania nierzetelne. [str. 22–24]

2. Wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym na lata 2009–2012 (I półrocze) dla 8 wojewódzkich i 23 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. Dotyczyło to w szczególności braku wystarczających środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, a w tym na możliwość zwiększenia zatrudnienia w wydziałach merytorycznych. W konsekwencji miało to wpływ na liczbę przeprowadzanych kontroli w terenie i terminowe prowadzenie postępowań administracyjnych.

   Powodowało to, że już na etapie planowania kontroli liczba zadań była dostosowana do posiadanych środków finansowych. W kontrolowanym okresie na działalność 8 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego wydatkowano ogółem 77,7 mln zł, a na działalność 23 powiatowych inspektoratów 41,6 mln zł. Oszacowana przez wojewódzkich i powiatowych inspektorów brakująca wielkość środków finansowych wyniosła odpowiednio 12,4 mln zł i 10,2 mln zł.

   Środki finansowe dla wojewódzkich inspektoratów pochodziły wyłącznie z budżetu państwa, a wsparcie finansowe oraz rzeczowe od organów samorządowych otrzymywało 15 z 23 skontrolowanych powiatowych inspektoratów. Zdaniem NIK, realizacja zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w sytuacji współfinansowania działalności inspektoratów przez samorząd powiatu (m.in. inwestora obiektów budowlanych celu publicznego), może generować korupcjogenny mechanizm konfliktu interesów[4].

[4] Sytuacja, w której inspektor nadzoru budowlanego nie może gwarantować bezstronności.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie samorządy powiatowe były inwestorem 36 inwestycji realizowanych na terenie działalności powiatowych inspektoratów. [str. 29–31]

3. W wojewódzkich i powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie było pełnej i stabilnej obsady stanowisk pracowników, co powodowało osłabienie funkcji kontrolnej tych organów i było jedną z przyczyn niepełnej realizacji zadań wynikających z ustawy – Prawo budowlane.

   W kontrolowanym okresie w 8 wojewódzkich i 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie została osiągnięta planowana liczba zatrudnionych osób. Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. obsada etatów została zrealizowana odpowiednio w 80,7% i 74,8%, podczas gdy środki finansowe zostały wykorzystane w 100%. Wynikało to głównie z konieczności zatrudnienia pracowników o wysokich kwalifikacjach, posiadających uprawnienia budowlane, a co za tym idzie zapewnienia im odpowiedniego poziomu wynagrodzenia.

   W 4 wojewódzkich inspektoratach (spośród 8 skontrolowanych) stwierdzono znaczną fluktuację pracowników na stanowiskach merytorycznych. Powodem zmian personalnych w inspektoratach była m.in. duża liczba spraw przypadających na jednego pracownika, skomplikowana tematyka rozpatrywanych spraw oraz niski poziom wynagrodzenia. Podobną sytuację stwierdzono w 19 powiatowych inspektoratach spośród 23 skontrolowanych. Brak pełnej obsady pracowniczej oraz występowanie fluktuacji pracowników na stanowiskach merytorycznych negatywnie wpływał m.in. na stopień realizacji planów kontroli, a także utrudniał funkcjonowanie organu z uwagi na braki w zatrudnieniu osób posiadających uprawnienia budowlane. W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Grójcu w I połowie 2009 r. przez okres kilku miesięcy żaden z pracowników pinb nie posiadał uprawnień budowlanych. Uniemożliwiało to wykonywanie jakichkolwiek zadań wynikających z ustawy – Prawo budowlane, bez naruszania jej przepisów. [str. 26–29]

4. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zdyscyplinował organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego do wyeliminowania nieprawidłowości w ich działaniu. Przeprowadzone przez GINB kontrole w tych organach wykazały szereg nieprawidłowości w przestrzeganiu i stosowaniu przepisów prawa budowlanego.

   W kontrolowanym okresie w GUNB zaplanowano kontrolę 169 organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, z których wykonano 50 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, tj. 82% zaplanowanych i 95 kontroli organów nadzoru budowlanego, tj. 88% zaplanowanych. W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. terminowości załatwiania spraw, prowadzenia ewidencji i wykazów, prowadzenia postępowań administracyjnych, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowalnych. Ponadto w 32 przypadkach dokonano oceny planowania i realizacji kontroli przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oceniając je w 8 przypadkach pozytywnie, w 5 pozytywnie z uwagami oraz 19 negatywnie. Utrzymywała się wysoka liczba skarg na legalność i rzetelność działań oraz bezczynność organów nadzoru budowlanego. Sądy administracyjne w swoich wyrokach kwestionowały rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego. Stwierdzono także przypadki przewlekłości w prowadzeniu postępowań administracyjnych, co świadczy o nienależytym wykonywaniu zadań przez organy nadzoru budowlanego. Z kontroli wynika, że maksymalny czas trwania postępowania administracyjnego wyniósł w skrajnym przypadku nawet 11 lat. [str. 36–38]

5. W kontrolowanym okresie również wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego w niewystarczający sposób dyscyplinowali organy architektoniczno-budowlane i organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego do eliminowania uchybień w ich działalności. Zmniejszeniu uległa liczba kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w tych organach.

   W całym kraju w organach administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzono 78 kontroli w 2009 r., 60 w 2010 r. i 69 w 2011 r. oraz w organach nadzoru budowlanego przeprowadzono odpowiednio 110, 86 i 87 kontroli. W okresie 3 lat (2009–2011) najmniej lub w ogóle nie przeprowadzono kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego w województwach: lubuskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim.

   W kontrolowanym okresie spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego najwięcej kontroli w administracji architektoniczno-budowlanej i powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przeprowadził Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego – 86 kontroli (co stanowiło 141,0% planu), a najmniej Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego – 17 kontroli, w tym 14 planowych i 3 doraźne.

   Zdaniem NIK, niska liczba kontroli w organach nadzoru budowlanego szczebla powiatowego miała istotny wpływ na jakość wykonywania zadań przez te organy. [str. 38–39]

6. W okresie objętym kontrolą 8 wojewódzkich i 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło ogółem 35.247 kontroli obiektów budowlanych w trakcie budowy, użytkowanych obiektów budowlanych oraz wyrobów budowlanych, z których większość podjęto w wyniku złożonych skarg lub na skutek zgłoszeń organów i urzędów.

   Ustalono, że:

   – 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 11.257 kontroli, z tego 1.878 (16,7%) podjęto w wyniku złożonych skarg, 1.967 (17,5%) na skutek zgłoszeń organów i urzędów oraz 7.412 (65,8%) kontroli planowych. Uwzględniając liczbę pracowników przeprowadzających kontrolę, jeden pracownik wykonał w kontrolowanym okresie średnio ok. 67 kontroli (średniorocznie 19).
   – 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 23.990 kontroli, z tego 12.316, tj. 51,3% kontroli, podjęto w wyniku złożonych skarg, 3.884, tj. 16,2%, na skutek zgłoszeń od organów i urzędów oraz 7.790, tj. 16,2%, kontroli planowych. Uwzględniając liczbę pracowników przeprowadzających kontrolę, jeden pracownik wykonał w kontrolowanym okresie średnio ok. 212 kontroli (średniorocznie 61).

   Organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego najczęściej dokonywały kontroli budów w wyniku interwencji stron postępowania lub osób trzecich. Tym samym kontrola obejmowała tylko część inwestycji realizowanych na terenie działania inspektoratu, co w konsekwencji nie gwarantowało prawidłowego przebiegu procesów budowlanych na tym terenie. Ponadto niepełny monitoring oraz nieprowadzenie kontroli wykonania decyzji lub postanowień świadczy o nienależytym wykonywaniu zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

   Najczęstszym wykroczeniem ustalonym przez organy nadzoru budowlanego było przystąpienie do budowy lub prowadzenia robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, art. 42, art. 44, art. 45 ustawy – Prawo budowlane, tj. bez zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wykroczenie to w wojewódzkich

inspektoratach nadzoru budowlanego stanowiło 60,1% liczby nałożonych mandatów w kontrolowanym okresie, a w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego 41,1%.

Stwierdzono, że nie wszyscy pracownicy przeprowadzający kontrole posiadali upoważnienia do wystawiania, inwestorom naruszającym przepisy prawa budowlanego, mandatów karnych. Najmniej osób posiadało takie upoważnienia w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Brzezinach (1 osoba), a w Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Lesznie[5] i Radomiu[6] żaden z pracowników nie posiadał upoważnienia do nakładania kar w drodze mandatu karnego. W ocenie NIK, niska liczba pracowników posiadających takie upoważnienia, którzy uczestniczyli w kontrolach prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w istotny sposób może ograniczać możliwość egzekwowania przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w trakcie realizacji procesów budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego.

Ponadto stwierdzone przypadki odstąpienia od ukarania mandatem karnym, osób naruszających przepisy ustawy – Prawo budowlane, mogą wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli. [str. 42–44 i 59–63]

7. Kontrola 3 wojewódzkich i 6 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wykazała, że nie były dotrzymywane terminy wynikające z art. 59c ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, w zakresie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora albo niezawiadamiania inwestora o terminie jej przeprowadzenia - w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

   Przekraczanie ww. terminów tłumaczone było najczęściej brakami kadrowymi, co uniemożliwiało przeprowadzenie obowiązkowych kontroli przez organ, w wyznaczonym terminie. W ocenie NIK świadczy to o słabym przygotowaniu organizacyjnym i kadrowym inspektoratów do wykonywania tych zadań. Ponadto stwierdzono, że w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu obowiązkowe kontrole budowy nie były przeprowadzane przez osobę zatrudnioną w inspektoracie, a w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Brzezinach osoby dokonujące obowiązkowych kontroli od 1 stycznia 2012 r. nie posiadały upoważnienia Powiatowego Inspektora do przeprowadzania kontroli, które wygasło w grudniu 2011 r., co było niezgodne z art. 59e ustawy – Prawo budowlane. [str. 56–57]

8. W 4 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego i 10 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono, że w trakcie obowiązkowych kontroli, nierzetelnie badano dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego.

   Wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w protokołach z obowiązkowych kontroli nie dokonywali ustaleń, w powyższym zakresie, na podstawie badania dokumentów, lecz opierali się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy, który stwierdzał, że wbudowane wyroby budowlane zostały dopuszczone do obrotu. Wymóg kontroli dokumentacji wynika ze wzoru protokołu określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli[7].

[5] W okresie od 1 stycznia 2011 do 20 listopada 2011 r.

[6] W okresie od 1 stycznia 2012 do 18 marca 2012 r.

[7] Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

W ocenie NIK, sposób ustalenia czy zastosowane wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie, wyłącznie na podstawie oświadczenia kierownika budowy, był niewystarczający i może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli. [str. 56–58]

9. Wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali skutecznych działań, w przypadkach naruszeń przez inwestorów obowiązku zawiadamiania organów nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy.

   W trakcie kontroli NIK stwierdzono 32 przypadki (w jednym wojewódzkim oraz w 6 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego) użytkowania obiektów budowlanych, bez dopełnienia przez inwestorów wymagań określonych w art. 54 ustawy – Prawo budowlane.

   W ocenie NIK, przyczyną nieujawniania przez organy nadzoru budowlanego użytkowania obiektów budowlanych, było m.in. nieprowadzenie przez te organy bieżącej analizy ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz niepodejmowania wystarczającej liczby działań kontrolnych w terenie. [str. 63–65]

10. W 2 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, nie posiadano pełnej wiedzy o liczbie użytkowanych obiektów wielkopowierzchniowych na terenie ich działania, a w jednym inspektoracie prowadzona ewidencja zawiadomień o kontrolach okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane[8], nie była kompletna. W 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie były prowadzone ewidencje zawiadomień o kontrolach okresowych.

    Pomimo upływu 5 lat od wprowadzenia wymogu prowadzenia ewidencji zawiadomień o kontrolach okresowych, Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w Gdańsku i Wrocławiu nie posiadali pełnej wiedzy o liczbie obiektów wielkopowierzchniowych zlokalizowanych na terenie ich działania. Ponadto w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Katowicach omawiana ewidencja obiektów, nie zawierała niektórych danych wymaganych we wzorze określonym przez GINB.

    W Powiatowych Inspektoratach Nadzoru Budowlanego w Grójcu i Częstochowie ewidencja zawiadomień o kontrolach obiektów wielkopowierzchniowych została założona dopiero w 2011 r., a w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Radomiu w ogóle nie prowadzono takiej ewidencji. Okoliczność ta pozbawia organ wiedzy o występujących zagrożeniach i uniemożliwia bezzwłoczne przeprowadzenie kontroli obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia przez właściciela lub zarządcę obiektu uszkodzeń lub uzupełnienia braków (art. 70 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane). W ocenie NIK, lekceważenie ww. obowiązku związanego z należytym utrzymaniem obiektu wielkopowierzchniowego może prowadzić do wystąpienia przypadków zagrożenia życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska. [str. 47–48 i 50]

11. W 5 wojewódzkich i 14 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie

[8] Nowelizacją ustawy – Prawo budowlane wprowadzono z dniem 20 czerwca 2007 r. obowiązek prowadzenia ewidencji zawiadomień o kontrolach okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3.

wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[9].

W ewidencjach brak było bieżących i pełnych informacji o liczbie realizowanych i zakończonych realizacji obiektów budowlanych. Ustalono, że ewidencje były prowadzone w formie luźnych kart wpiętych do skoroszytu, a strony ewidencji nie były zabezpieczone przed ich ewentualnym usunięciem (§ 2 ww. rozporządzenia). Wpisy dokonane w poszczególnych pozycjach nie były kompletne i nie zawierały m.in. niektórych danych technicznych obiektów budowlanych. Z ewidencji usuwano wpisy lub dokonywano poprawek w sposób niezgodny z zasadami określonymi w § 3 ww. rozporządzenia. Odmienny niż przewidziany w ww. rozporządzeniu sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych powodował, że ewidencja nie zawierała kompletnych informacji o realizowanych obiektach budowlanych pozwalających na pełny nadzór i kontrolę przestrzegania przepisów prawa budowlanego. [str. 46–48]

12. W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 1.452.936 zł. [str. 69]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Realizacja zadań wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego nie była prawidłowa i skuteczna. Organy nadzoru budowlanego, a w szczególności szczebla powiatowego nie realizowały w pełni i prawidłowo zadań określonych w przepisach ustawy – Prawo budowlane. Spowodowane to było głównie brakiem zapewnienia pełnej obsady stanowisk merytorycznych w inspektoratach, co skutkowało ograniczaniem liczby kontroli planowych w terenie oraz nieterminowym prowadzeniem postępowań administracyjnych.

Nadzór budowlany nie był skuteczny w egzekwowaniu przestrzegania prawa budowlanego. Organy nadzoru budowlanego, w tym głównie szczebla powiatowego najczęściej dokonywały kontroli budów w wyniku interwencji stron postępowania lub osób trzecich. Tym samym, sprawdzeniem została objęta tylko część inwestycji na terenie działania inspektoratu, co w konsekwencji nie dawało gwarancji zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu budowlanego dla większej liczby inwestycji, realizowanych na podstawie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia.

Ustalany corocznie dla organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego poziom wydatków finansowych nie zaspokajał ich wszystkich potrzeb, a w tym w zakresie zatrudnienia większej liczby pracowników merytorycznych. Stan ten pogłębiany był dodatkowo znaczną fluktuacją pracowników, co w konsekwencji utrudniało planową realizację części zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane oraz wpływało na jakość wykonywania pozostałych zadań.

Występujące przypadki korzystania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego ze wsparcia finansowego i rzeczowego udzielanego przez samorządy wskazują na możliwość występowania konfliktu interesów, a tym samym na niedochowanie pełnej bezstronności i niezależności tych organów w prowadzeniu i rozstrzyganiu toczących się postępowań administracyjnych, dotyczących inwestycji celu publicznego.

[9] 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).

Zdaniem NIK, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej, powinien zintensyfikować działania analityczne, kontrolne i nadzorcze w celu skuteczniejszego oddziaływania, na organy niższego szczebla, zapewniając zwiększenie skuteczności i efektywności ich działania, w zakresie wykonywanych zadań.

Wyniki kontroli wskazują na pilną potrzebę dokonania reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego mającej na celu uzyskanie niezależności i bezstronności, a także skuteczności i efektywności w realizacji ich ustawowych zadań. Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań powinien posiadać sprawnie działające struktury organizacyjne.

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

1. Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie rozważenia wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane, a w szczególności:
   - dotyczących wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków, związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych,
   - dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego,
   - dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane,
   - umożliwiających prowadzenie w szerszym zakresie planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.
2. Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w zakresie:
   - zwiększenia nadzoru i kontroli nad działalnością wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
   - uzyskania od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania,
   - kontynuowania działań zapewniających przestrzeganie terminu załatwiania skarg.
3. Wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, w zakresie:
   - zwiększenia liczby kontroli planowych w zakresie działalności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
   - badania w trakcie kontroli obowiązkowych, dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego,
   - prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
   - terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych.

4. Powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w zakresie:
   - zwiększenia liczby kontroli planowych budów oraz użytkowanych obiektów budowlanych,
   - badania w trakcie kontroli obowiązkowych, dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego,
   - egzekwowania od uczestników procesu budowlanego, a także od zarządców nieruchomości przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,
   - stosowania w szerszym zakresie sankcji karnych w przypadku naruszeń przepisów ustawy – Prawo budowlane,
   - sprawdzania prawidłowości wykonania decyzji administracyjnych, szczególnie dotyczących samowoli budowlanych,
   - terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Charakterystyka stanu prawnego

Ustawa – Prawo budowlane normuje działalność obejmującą m.in. sprawy budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa w rozdziale 8 zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach.

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

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

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach m.in. nadzoru budowlanego jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Pełni on funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością, a także kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Do podstawowych obowiązków organów nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawanie decyzji administracyjnych (art. 81 ustawy – Prawo budowlane), a do zadań tych organów należy kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, a także badanie przyczyn powstania katastrof budowlanych i współdziałanie z organami kontroli państwowej (art. 84).

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego została ujęta w Załączniku Nr 1 pt. „Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności".

Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Budownictwo należy do najważniejszych gałęzi gospodarki. Z tego względu państwo zdecydowało się na ingerencję w stosunki prawne związane z procesem budowlano-inwestycyjnym. Ingerencja ta przejawia się przede wszystkim stworzeniem pewnych przepisów, które wyznaczają, w jaki sposób można prowadzić działalność budowlaną. Aby zapewnić przestrzeganie porządku prawnego i zasad wiedzy technicznej, a także w celu ochrony interesu publicznego i interesu osób indywidualnych, wprowadzona została instytucja nadzoru administracyjnego nad procesem budowlanym[10].

Funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego

Po wejściu w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[11] organami państwowego nadzoru budowlanego byli:

1. ówczesny Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, jako naczelny organ administracji państwowej w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego,

[10] Prawo budowlane z umowami w działalności inwestycyjnej. Komentarz pod redakcją Heleny Kisilowskiej. Wydanie 1, Warszawa 2008 r.

[11] Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414.

2. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, jako centralny organ administracji państwowej w tych sprawach,
3. organy nadzoru architektoniczno-budowlanego (wojewoda i kierownik urzędu rejonowego).

Ustawa ustanowiła specjalistyczny nadzór budowlany w dziedzinach obronności, bezpieczeństwa państwa, gospodarki wodnej, gospodarki morskiej, transportu i górnictwa.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego pełnił funkcję wyższego stopnia w rozumieniu Kpa, w stosunku do wojewodów w zakresie nadzoru architektoniczno-budowlanego oraz wobec organów specjalistycznego nadzoru budowlanego w zakresie ich właściwości.

Istotną zmianę do struktury organów nadzoru budowlanego wprowadziła ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa[12]. Istotą reformy było zastąpienie dotychczasowej struktury branżowej, opartej na istnieniu odrębnego nadzoru specjalistycznego, modelem opartym na funkcjonowaniu zespolonej administracji publicznej na szczeblu województwa i powiatu. 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 oddzielenia funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych, 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.

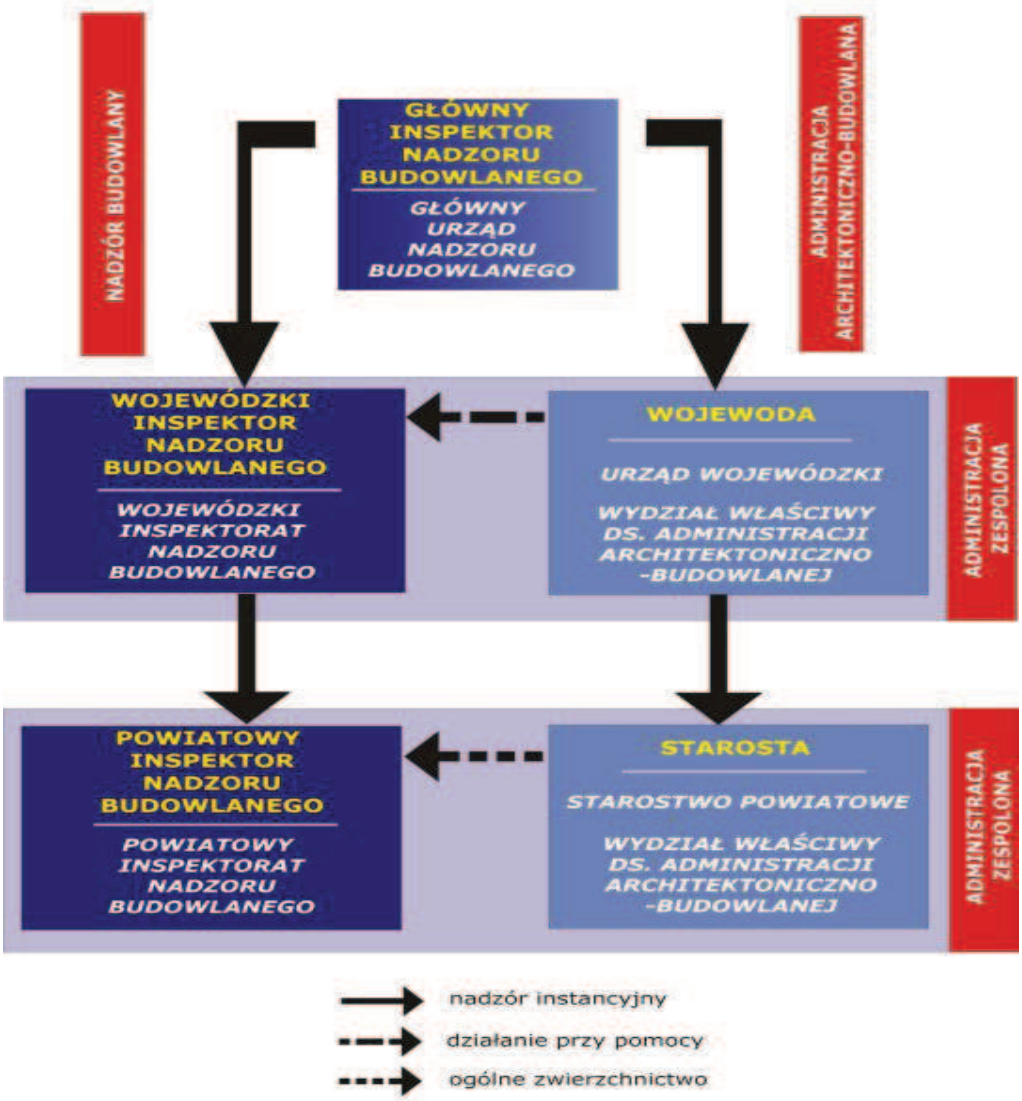
Nowelizacją ustawy – Prawo budowlane[13] z dnia 27 marca 2003 r. wprowadzono m.in. nowe regulacje prawne zwiększające zakres zadań organów nadzoru budowlanego. Wprowadzono m.in. zasadę, że obiekty budowlane przed oddaniem do użytkowania objęte są obowiązkową kontrolą organu nadzoru budowlanego w celu stwierdzenia prowadzenia jej zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Organy nadzoru budowlanego w ramach swoich kompetencji ponadto m.in. wykonują funkcje inspekcyjno-kontrolne i zadania obejmujące sprawy związane z rozpoczęciem robót budowlanych, przebiegiem ich realizacji, z utrzymaniem użytkowanych obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym, a także przeprowadzeniem postępowań administracyjnych, w tym dotyczących samowoli budowlanych lub ustalenia przyczyn powstania katastrofy budowlanej.

Organem naczelnym w sprawach nadzoru budowlanego zgodnie z ustawą o działach administracji rządowej jest Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

[12] Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

[13] Dz. U. Nr 89, poz. 414.

Wykres nr 1
Struktura zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej



Źródło: Internet GUNB

Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego została przez ustawodawcę wymieniona na pierwszym miejscu spośród zadań nadzoru budowlanego. Tym samym zostało określone najważniejsze zadanie organów nadzoru budowlanego, które jest realizowane przez kontrolę prawidłowości przebiegu procesu budowlanego (art. 84a ust. 1 pkt 1) i wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 84a ust. 1 pkt 2). Kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego odbywa się w granicach właściwości organów nadzoru budowlanego.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w okresie wrzesień 1999 r. – styczeń 2000 r. kontrolę pn. „Likwidacja urzędów rejonowych i utworzenie administracji samorządowej w powiatach". Na podstawie wyników tej kontroli w informacji[14] w rozdziale „Synteza ustaleń i ocena kontrolowanej działalności" przedstawiono problemy związane z funkcjonowaniem powiatowych inspektoratów

[14] „Informacja o wynikach kontroli likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach"; Warszawa sierpień 2000 r. DAP-41002/99.

nadzoru budowlanego. „*Wszystkie inspektoraty nadzoru budowlanego korzystały nieodpłatnie z pomocy udzielonej, na prośbę Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przez starostwa i urzędy miast na prawach powiatów. Pomoc obejmowała w różnym, najczęściej pełnym zakresie obsługę kadrową, finansową, księgową, prawną, kancelaryjną i transportową. Urzędy użyczały również inspektoratom lokale i sprzęt biurowy. Takie rozwiązanie było konieczne z braku środków na ten cel w budżetach inspektoratów, dodatkowo rozdrobnionych w miastach na prawach powiatów, gdzie funkcjonują dwa odrębne inspektoraty – dla miasta i dla powiatu. Bez tej pomocy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie byłyby w stanie samodzielnie funkcjonować przy obecnym poziomie finansowania*." Po przeprowadzonej kontroli NIK wnioskowała m.in. o rozważenie możliwości tworzenia inspektoratów nadzoru budowlanego wykonujących zadania na obszarze więcej niż jednego powiatu.

Wyniki kontroli NIK[15] obejmujące m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych oraz prawidłowe stosowanie środków egzekucyjnych, a także postępowań w zakresie legalizacji samowoli budowlanych wskazywały na występowanie szeregu nieprawidłowości w wykonywaniu zadań przez organy nadzoru budowlanego. Stwierdzono, że organy nadzoru budowlanego nie realizowały w pełni zadań, a postępowania prowadzone były z naruszeniem przepisów ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Ponadto stwierdzono brak nadzoru w zakresie wykonywania postanowień o wstrzymaniu prowadzenia robót oraz nakazów rozbiórki obiektu budowlanego. Nadzór i kontrola organów wyższego szczebla była niewystarczająca, a organy administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane kontrolowane były w nielicznych przypadkach. Nieprawidłowości stwierdzono w działalności powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie stosowania przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. Dotyczyły one m.in. wszczynania i prowadzenia postępowań egzekucyjnych, niespełniania wymogów przy dokumentowaniu czynności i wydawaniu decyzji oraz nieterminowości i przewlekłości postępowań albo zaniechania podejmowania czynności określonych prawem.

W informacji o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego z marca 2006 r. (kontrola P/05/106) wynika, że organy nadzoru budowlanego nieprawidłowo wykonywały zadania nałożone ustawą – Prawo budowlane. Stwierdzono niską liczbę kontroli przeprowadzonych w terenie, wzrost liczby skarg na funkcjonowanie organów nadzoru budowlanego oraz słabą znajomość przepisów prawa budowlanego, co wskazywało na pilną potrzebę podjęcia działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności tych organów. Zaproponowano dokonanie reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, aby zapewnić niezależność, bezstronność i skuteczność organów nadzoru budowlanego przy realizacji ustawowych zadań. Wyniki kontroli wskazywały również na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami organów nadzoru budowlanego.

Prezes Rady Ministrów pismem z dnia 2 listopada 2006 r. skierował do Marszałka Sejmu RP projekt ustawy – o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw wraz

[15] Kontrola P/07/160 „Sprawowanie nadzoru budowlanego w zakresie budowy i użytkowania dużych obiektów budowlanych użyteczności publicznej oraz zespołów obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego", kontrola P/08/115 „Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych" i kontrola P/10/131 „Realizacja decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności".

z projektem aktu wykonawczego (druk nr 1109). W projekcie zmian do ustawy zaproponowano m.in. nową organizację nadzoru budowlanego, której celem było wyłączenie ze struktur administracji zespolonej organów nadzoru budowlanego działających na szczeblu powiatowym i utworzenia w ich miejsce okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, działających na obszarze kilku powiatów. W ten sposób zamiast 378 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego funkcjonować miało ok. 100 okręgowych inspektoratów. Ponadto w uzasadnieniu wskazano, że w jednostkach nadzoru budowlanego powinny być stworzone możliwości zatrudnienia osób posiadających uprawnienia budowlane w każdej z dziewięciu specjalności wymienionych w ustawie – Prawo budowlane. Niezbędne było również zapewnienie zatrudnienia w nich odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Funkcjonujące kilkuosobowe jednostki organizacyjne tych kryteriów spełniać nie mogły, natomiast możliwości takie miałyby jednostki ok. dwudziestoosobowe. Projekt zmian do ustawy w części dotyczącej reorganizacji nadzoru budowlanego nie uzyskał aprobaty w Sejmie RP.

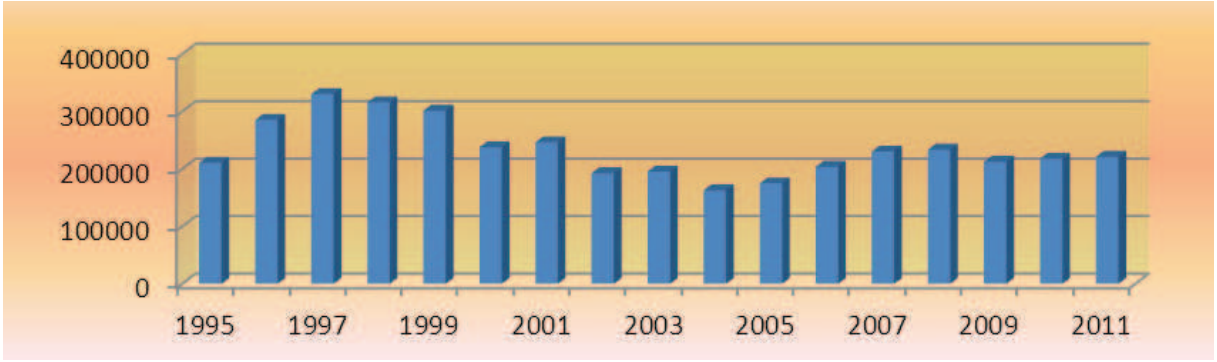
Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę

W latach 2009–2011 wydano następującą liczbę decyzji o pozwoleniu na budowę: w roku 2011 wydano 221.033 decyzji o pozwoleniu na budowę dla 242.704 obiektów budowlanych, w 2010 r. wydano odpowiednio 217.694 takich pozwoleń dla 246.015 obiektów budowlanych, a w 2009 r. – 212.279 dla 229.845 obiektów budowlanych. W porównaniu z rokiem 2010 jest to wzrost o 1,5% (o 3.339 pozwoleń), a w porównaniu z 2009 r. wzrost o 4% (o 8.754 decyzje).

Znaczący udział w ogólnej liczbie wydanych pozwoleń na budowę wszystkich obiektów budowlanych miały pozwolenia dotyczące budynków mieszkalnych (jednorodzinnych i wielorodzinnych). W 2011 r. wydano 99.224 decyzji o pozwoleniu na budowę budynków mieszkalnych, co stanowiło ok. 45% liczby wszystkich wydanych pozwoleń (w latach wcześniejszych udział ten wahał się w granicach 46,3% – 48,3%).

W 2011 r. zdecydowana większość pozwoleń na budowę dotyczyła budynków mieszkalnych jednorodzinnych, na które wydano 96.186 pozwoleń. Stanowiło to ok. 97% wszystkich wydanych pozwoleń dla budynków mieszkalnych (jednorodzinnych i wielorodzinnych). Na budynki wielorodzinne wydano 3.038 pozwoleń na budowę.

Wykres nr 2
Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę



Źródło: GUNB

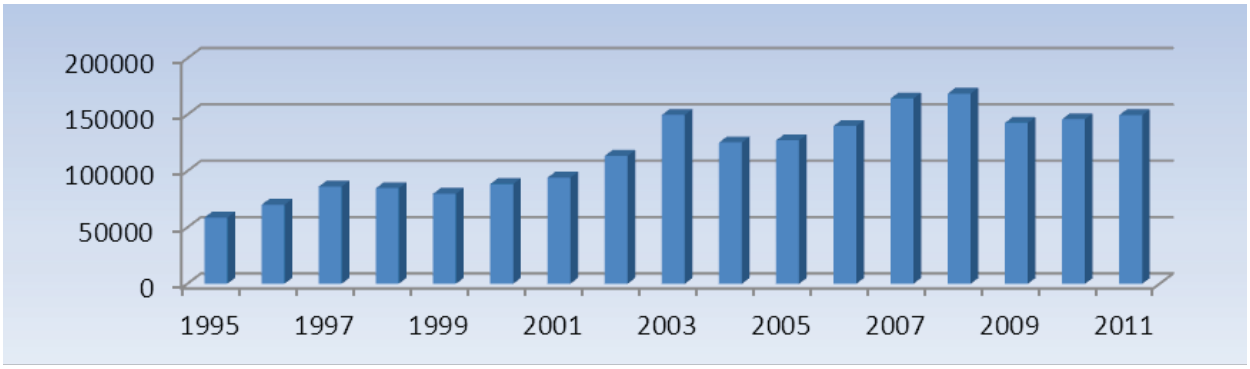
Inwestycje drogowe są realizowane na podstawie pozwoleń na budowę oraz na podstawie zezwoleń na realizację inwestycji drogowych na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. *o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*[16]. W 2011 r. wydano w sumie 8.508 pozwoleń i zezwoleń dla 12.430 obiektów infrastruktury transportu. Natomiast w 2010 r. wydano 9.062 decyzje dla 11.529 obiektów. Zatem w 2011 r. w stosunku do roku 2010 liczba decyzji spadła o 554 (6%), przy jednoczesnym wzroście o 901 liczby obiektów objętych tymi decyzjami (czyli o 8%).

W 2011 wydano 1.326 zezwoleń na wykonanie 4.433 obiektów (w 2010 r. 1.751 zezwoleń dla 3.033 obiektów), co oznacza spadek liczby wydanych zezwoleń o 25% (o 425 zezwoleń) i wzrost liczby obiektów nimi objętych o 46% (o 1.400 obiektów).

Obiekty budowlane przekazane do użytkowania

Począwszy od 1995 r. aż do 2008 r., pomimo nieznacznych wahań, liczba obiektów przekazanych do użytkowania wzrastała, za wyjątkiem 2003 r. W 2011 r. przekazano do użytkowania 149.731 obiektów. W porównaniu z 2010 r., w którym oddano do użytku 146.028 obiektów, jest to wzrost o 3%, a w porównaniu z 2009 r., w którym oddano do użytku 142.850 obiektów, jest to wzrost o 5%.

Wykres nr 3
Liczba obiektów budowlanych oddanych do użytkowania



Źródło: GUNB

Największy wzrost liczby obiektów oddanych do użytkowania w 2011 r. w stosunku do 2010 r. wystąpił w województwach: świętokrzyskim (o 22%), lubuskim (o 21%) oraz lubelskim (o 20%). Największy spadek odnotowano w województwie podlaskim (o 23%) oraz śląskim (o 16%).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne i kadrowe organów nadzoru budowlanego

Zgodnie z ustawą – Prawo budowlane do podstawowych obowiązków i zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. Realizacja takich zadań wymaga odpowiedniej organizacji pracy oraz właściwego przygotowania zawodowego pracowników w zakresie szerokiej wiedzy technicznej i prawnej. Dlatego pożądane jest, aby w jednostkach nadzoru budowlanego były zatrudnione osoby posiadające uprawnienia

[16] Dz. U. Nr 193, poz. 1194 ze zm.

budowlane w odpowiednich specjalnościach, a także osoby przygotowane do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej.

Organizacja organów nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego dostosował organizacyjnie i strukturalnie Główny Urząd Nadzoru Budowlanego m.in. poprzez wprowadzenie do Regulaminu Organizacyjnego Urzędu[17] wszystkich ustawowych zadań. Corocznie dokonywał oceny funkcjonalności struktury organizacyjnej Urzędu z punktu widzenia możliwości rzetelnej i terminowej realizacji zadań ustawowych GINB, podczas analizowania założeń do planu pracy oraz informacji pochodzących ze sprawozdań z wykonania rocznego planu pracy za rok poprzedni – od 2011 r. także na podstawie danych wynikających z materiałów nt. stanu kontroli zarządczej w GUNB.

W okresie kontrolowanym GINB nie sporządzał opracowań zawierających ocenę funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane. Pomimo, iż Departament Prawno-Organizacyjny GUNB w latach 2009 r., 2010 r. i 2011 r. wykonywał, jako „praca ciągła", zadanie pn. „Analiza obowiązujących przepisów i kierunków proponowanych zmian z zakresu ustawy – Prawo budowlane" nie sporządzono podsumowującego opracowania, w którym GINB zawarłby wnioski dotyczące oceny funkcjonowania ustawy – Prawo budowlane.

GINB dokonał oceny funkcjonowania nadzoru budowlanego w opracowaniu z dnia 20 sierpnia 2008 r. „Nadzór Budowlany stan obecny – zagrożenia – konieczne działania", wykonanym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego na posiedzenie Kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury. Dokument ten został zaaprobowany przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, a następnie uzyskał akceptację Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury. W treści ww. opracowania zawarto m.in., że:

– „Stan obecny w nadzorze budowlanym jest zdecydowanie niezadowalający."
– „Poziom zatrudnienia w organach terenowych (2.975,5 etatu, w tym 2.036,75 etatów merytorycznych) jest niedostateczny w stosunku do zakresu ich obowiązków.(…), na jednego merytorycznego pracownika powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego przypada średnio 156 rozpoczynanych budów i 100 obiektów oddawanych do użytkowania."
– „Poziom płac (ok. 2.600 zł) jest całkowicie nieadekwatny do stawianych pracownikom wysokich wymogów kwalifikacyjnych oraz złożoności wykonywanych zadań. Postępująca fluktuacja kadr powoduje odpływ najlepiej wykształconych i najbardziej doświadczonych pracowników…"
– „Brak możliwości sfinansowania zatrudnienia odpowiedniej liczby, właściwie przygotowanych pracowników oraz wyposażenia ich w niezbędny sprzęt wpływa na niski poziom ilościowy i jakościowy wykonywanych zadań już na szczeblu podstawowym, co z kolei – poprzez dużą liczbę wnoszonych odwołań, zażaleń, skarg itp. – przekłada się na wzrost obciążenia pracą organów wyższego stopnia, potęgując trudności kadrowe i finansowe WINB, a w następnej kolejności GUNB. Prowadzi to do pogorszenia funkcjonowania całego systemu nadzoru budowlanego,…."

W ocenie GINB, stwierdzone w dokumencie z 2008 r. bariery[18], a w szczególności niedofinansowanie służb nadzoru budowalnego powodujące, niedostateczny, w stosunku do skali

[17] Zarządzenie Nr 16 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 października 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego, z późniejszymi zmianami.

[18] Bariery zdefiniowano w dokumencie „Nadzór Budowlany stan obecny – zagrożenia – konieczne działania" z dnia 20 sierpnia 2008 r.

zadań ustawowych, stan zatrudnienia, niski poziom ilościowy i jakościowy wykonywanych zadań oraz usytuowanie organów terenowych w strukturach administracji zespolonej, powodujące m.in. finansowe i personalne uzależnienie nadzoru budowlanego od organów administracji architektoniczno-budowlanej (czyli kontrolujący od kontrolowanego) były nadal aktualne.

Pomimo zdefiniowania przez GINB barier dla prawidłowego funkcjonowania nadzoru budowlanego, w dokumencie z 2008 r. oraz zaakceptowania stwierdzonego stanu przez Podsekretarza Stanu Ministerstwa Infrastruktury, w kolejnych latach, nie sporządzono opracowania zawierającego ocenę aktualnego stanu nadzoru budowlanego pozwalającego na wskazanie kierunków i tendencji poprawy bądź pogorszenia funkcjonowania nadzoru oraz wniosków w tym zakresie.

W 2010 r. w wystąpieniu skierowanym do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji GINB ponownie zawarł ocenę dotyczącą zbyt małego stanu zatrudnienia w organach terenowych nadzoru budowlanego, powodującego m.in. ograniczenie podejmowanych działań prewencyjnych i kontrolnych. Jednocześnie stwierdzono spadek liczby kontroli przeprowadzonych przez terenowe organy nadzoru budowlanego w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz organach nadzoru budowlanego niższego stopnia. Liczba kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej w 2011 r. była o 12% niższa niż w 2009 r., natomiast liczba kontroli organów nadzoru budowlanego w analogicznym okresie spadła aż o 21%.

Pomimo stale utrzymującego się niezadowalającego stanu nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym kondycji finansowo-kadrowej inspektoratów terenowych oraz struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego, bieżące działania GUNB sprowadzały się do gromadzenia i analizowania informacji przekazywanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego.

Zdaniem NIK, celowym byłoby dokonywanie przez GINB okresowych ocen funkcjonowania nadzoru budowlanego i przedkładanie takiego opracowania ministrowi właściwemu do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Wszyscy skontrolowani wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego opracowali regulaminy organizacyjne inspektoratów, które zostały zatwierdzone przez wojewodów. Struktura organizacyjna inspektoratów była dostosowana do realizacji zadań i obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego. Zadania merytoryczne (zakresy działania) zostały przypisane odpowiednim komórkom organizacyjnym.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego określa powiatowy inspektor nadzoru budowlanego w regulaminie organizacyjnym.

Obowiązujące regulaminy organizacyjne w 6 powiatowych inspektoratach[19] (spośród 23 skontrolowanych) nie uwzględniały niektórych ustawowych zadań, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane (zadania przewidziane dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego), a także nie były zgodne z aktualną strukturą inspektoratu. W ocenie NIK stanowiło to naruszenie art. 86 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane. I tak np.:

[19] pinb w: Gostyniu, Grójcu, Kutnie, Lesznie, Oławie, Radomiu.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego **w Radomiu** zadania PINB oraz pracowników pinb zatrudnionych na stanowiskach ds. inspekcji i orzecznictwa nie uwzględniały m.in. zadań dotyczących przyjmowania zawiadomień od inwestorów odnośnie zamierzonego terminu rozpoczęcia robót budowlanych.*
- *Obowiązujący w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego **w Kutnie** regulamin organizacyjny, wprowadzony z dniem 22 stycznia 2004 r., nie obejmował zadań kontrolnych PINB w zakresie przyjmowania zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, zawiadomień o zmianie kierownika budowy, inspektora nadzoru inwestorskiego i projektanta sprawującego nadzór autorski oraz przyjmowania zawiadomień o przeprowadzonych kontrolach okresowych obiektów wielkopowierzchniowych.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego **w Grójcu**, żadnemu z pracowników nie powierzono formalnie zadań należących do właściwości organów nadzoru budowlanego w zakresie rozpatrywania wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, a także prowadzenia postępowań w sprawie legalizacji samowoli budowlanych.*

Zdaniem NIK, niedostosowanie regulaminów organizacyjnych do zadań określonych w ustawie – Prawo budowlane, ustalających zasady oraz zakres działań inspektoratu, miało istotny wpływ na sprawność, terminowość oraz jakość wykonywanych zadań.

Zgodnie z art. 86 ust. 3b ustawy – Prawo budowlane wojewoda, na wniosek właściwych starostów, może rozszerzyć zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat. W województwie śląskim, w ocenie Śląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego istniało zbytnie rozdrobnienie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego mające negatywny wpływ na realizację zadań przez te jednostki. W wyniku podjętych działań zarządzeniami Wojewody Śląskiego:

– z dnia 14.04.2011 r. rozszerzono zakres działania PINB w Chorzowie na miasto na prawach powiatu Świętochłowice,
– z dnia 22.11.2011 r. rozszerzono zakres działania PINB dla miasta na prawach powiatu Rybnika na obszar powiatu rybnickiego.

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

Ustalenia kontroli wskazywały na przypadki zmiany siedziby Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego w **Lesznie, Gnieźnie, Skierniewicach, Grójcu, Oławie, Częstochowie, Strzelinie, Wodzisławiu Śląskim** oraz **Żywcu**, co wprawdzie poprawiło komfort pracy w większości inspektoratów, ale jednocześnie na pewien czas zakłóciło rytmikę ich pracy.

Spośród 23 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, 5 z nich[20], tj. 21,7% skontrolowanych nie posiadało wystarczającej powierzchni pomieszczeń przeznaczonych na przechowywanie i archiwizowanie dokumentacji. Niezadawalający stan i sposób przechowywania dokumentacji tłumaczony był brakiem odpowiednich środków finansowych. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** archiwum mieściło się w garażu udostępnionym nieodpłatnie przez Starotę Grójeckiego (o powierzchni ok. 27 m^2), położonym w odległości ok. 100 m od siedziby Inspektoratu. W trakcie oględzin stwierdzono, że w garażu, oprócz miejsca na samochód służbowy, mieściły się regały, na których przechowywane były dokumenty z lat 2003–2006. Zgodnie z instrukcją archiwalną[21] stanowiącą załącznik Nr 6 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych[22] maksymalne dopuszczalne wahania dobowe temperatury, w pomieszczeniach w których przechowywana jest papierowa dokumentacja archiwalna, powinny wynosić 1 stopień Celsjusza.*

20 pinb w: Brodnicy, Częstochowie, Grójcu, Radomiu, Słupsku.

21 Warunki wilgotności i temperatury w pomieszczeniach magazynowych archiwum zakładowego określone zostały w załączniku do tej instrukcji.

22 Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

- *Akta spraw prowadzonych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu** nie były prawidłowo oznaczone oraz poukładane w sposób uporządkowany na regałach. W jednym z pomieszczeń archiwum część akt (z powodu braku miejsca na regałach), położona została na podłodze (luzem lub w kartonach). Z uwagi na brak miejsca w pomieszczeniach biurowych, dokumentacja części spraw będących w toku lub niedawno zakończonych składowana była w stosach układanych na podłodze. W ocenie NIK taki sposób przechowywania dokumentacji może utrudniać efektywność pracy osób zatrudnionych w Inspektoracie oraz powodować zagubienie dokumentów. PINB wyjaśnił, że część akt znajduje się w pokojach pracowników i w sekretariacie ponieważ nie mieszczą się w archiwum. Brak środków finansowych nie pozwala na wynajęcie kolejnego pomieszczenia z przeznaczeniem na archiwum oraz utworzenie stanowiska archiwisty.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brodnicy** nie było odpowiedniej powierzchni pomieszczeń do przechowywania i archiwizowania dokumentacji. Powierzchnia archiwum wynosiła 25 m^2 i była zapełniona w 90%. Powyższe utrudniało właściwą segregację dokumentacji, jej bezpieczne przechowywanie i sprawne wyszukiwanie potrzebnych materiałów.*

Zatrudnienie w organach nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Zatrudnienie w GUNB w latach 2009–2012 (I półrocze) uległo nieznacznemu zmniejszeniu i wynosiło odpowiednio 197; 204; 191 oraz 192 pracowników. Liczba pracowników merytorycznych[23] w kontrolowanym okresie zmniejszała się i wynosiła odpowiednio: 126; 129; 120; 119 pracowników, co stanowiło średnio 62,8% liczby wszystkich pracowników Urzędu.

W 2011 r. w GUNB zweryfikowano poziom zatrudnienia na podstawie analiz i szacunków przeprowadzonych w związku z pracami nad projektem ustawy o racjonalizacji zatrudnienia w państwowych jednostkach budżetowych. Przy określaniu poziomu zatrudnienia w poszczególnych komórkach organizacyjnych Urzędu kierowano się kryterium zapewnienia pełnej i terminowej realizacji zadań należących do ustawowych obowiązków GINB. W wyniku analizy stwierdzono, że w departamentach zajmujących się orzecznictwem i nadzorem nad rynkiem wyrobów budowlanych (DOA, DON i DWB)[24], poziom zatrudnienia jest dostosowany do zakresu zadań i nie wymaga zmian. W Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej (dalej: DIK) zajmującym się kontrolą organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, wg. wyjaśnień Dyrektora Generalnego Urzędu cyt. "poziom zatrudnienia jest dostosowany do możliwości finansowych Urzędu. W przypadku zwiększenia środków na wydatki osobowe w GUNB stan zatrudnienia w tym Departamencie zostałby zwiększony, co przekładałoby się na wzrost liczby wykonywanych kontroli organów oraz inspekcji robót i obiektów budowlanych. Z uwagi jednak na ustalone coroczne limity wydatków budżetowych, w tym przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, w ostatnich latach nie było to możliwe."

W ocenie Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego niższy od planowanego stan zatrudnienia w roku 2011 oraz dalsze zmniejszenie liczby etatów w roku 2012 nie spowodowało ograniczeń w realizacji zaplanowanych zadań GINB. (…) W przypadku zwiększenia budżetu Urzędu, umożliwiającego zatrudnienie większej liczby osób, możliwe byłoby zaplanowanie i wykonanie odpowiednio większej liczby zadań.

[23] Pracownicy merytoryczni – pracownicy Departamentów: Inspekcji i Kontroli Budowlanej, Wyrobów Budowalnych, Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej, Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego, Departamentu Skarg i Wniosków oraz Departamentu ds. Budownictwa na Terenach Zamkniętych, wykonujący zadania wynikające z ustawy – Prawo budowlane.

[24] Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej, Departament Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego oraz Departament Wyrobów Budowlanych.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ogółem w 16 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego (8 skontrolowanych oraz 8 z których otrzymano informacje[25]) liczba osób zatrudnionych w 2009 r. wynosiła średnio 511,7 (w przeliczeniu na etaty), a liczba zatrudnionych w I półroczu 2012 r. wynosiła średnio 515,6 (w przeliczeniu na etaty), a więc w kontrolowanym okresie nastąpił spadek zatrudnienia o ok. 4 osób.

W 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego liczba osób zatrudnionych w 2009 r. wynosiła średnio 264,5 (w przeliczeniu na etaty), a liczba zatrudnionych w I półroczu 2012 r. wynosiła średnio 271 (w przeliczeniu na etaty), a więc w kontrolowanym okresie nastąpił wzrost zatrudnienia o ok. 6 osób.

Liczba pracowników przeprowadzających kontrole budów, obiektów budowlanych oraz wyrobów budowlanych wynosiła w 2009 r. średnio: 165,8 osób (w przeliczeniu na etaty), a w I półroczu 2012 r. 166,0 osób (w przeliczeniu na etaty).

W kontrolowanym okresie w 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego nie osiągnięto planowanego poziomu zatrudnienia. Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. zaplanowana obsada etatów została zrealizowana w 80,7%, podczas gdy środki finansowe na płace zostały wykorzystane w 100%. Z kontroli NIK wynikało, że wydatkowanie w pełnym zakresie środków na wynagrodzenia, pomimo niepełnego zatrudnienia pracowników w stosunku do posiadanych etatów, wynikało głównie z konieczności zatrudnienia pracowników o wysokich kwalifikacjach, a co za tym idzie, zapewnienia im odpowiedniego poziomu wynagrodzenia. I tak np.:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** zadania określone w art. 83 ust. 2 i 3 ustawy - - Prawo budowlane realizowało średnio 20 osób. Nie osiągnięto wymaganego poziomu zatrudnienia, w szczególności w komórkach merytorycznych, zajmujących się m.in. kontrolą obiektów budowlanych i robót budowlanych, sprawami dotyczącymi kontroli wyrobów budowlanych, a także skargami i wnioskami. Nieobsadzonych pozostawało średnio 6 etatów. Jako główną przyczynę tego stanu wskazano brak możliwości ustalenia poziomu wynagrodzenia proporcjonalnego do stawianych kandydatom wymagań. Przeprowadzane nabory w roku 2010 i 2011 nie doprowadziły, ze wskazanego wyzej powodu, do wyłonienia kandydatów do pracy.*
- *Na koniec czerwca 2012 r. zaplanowana liczba pracowników zatrudnionych w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** (38 etatów) nie została osiągnięta. Obsada etatów została zrealizowana w 82,9% (31,5 osób), podczas gdy wykorzystanie środków finansowych na płace wyniosło 100%. Osiągnięcie poziomu zatrudnienia, wg zaplanowanej liczby etatów nie było możliwe ze względu na brak wystarczających środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia. Brak pełnej obsady w Inspektoracie powodował czasami przewlekłość w prowadzeniu postępowań administacyjnych oraz ograniczał liczbę wykonywanych czynności kontrolnych. Ponadto występowały problemy lokalowe, związane z brakiem wystarczającej ilości miejsc dla pracowników.*

W kontrolowanym okresie w 4 inspektoratach[26] spośród 8 skontrolowanych występowała znaczna fluktuacja pracowników na stanowiskach merytorycznych. Przyczyny odejścia pracowników z winb wyjaśniano zbyt dużą liczbą spraw przypadających na jednego pracownika, skomplikowaną tematyką rozpatrywanych spraw oraz niskim poziomem wynagrodzenia. Zmiany na stanowiskach powodowały konieczność przygotowania nowych pracowników do wykonywania swojej pracy. I tak np.:

- *Zatrudnienie w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** w latach 2009–2012 (I półrocze) nie było stabilne. Dotyczyło to zwłaszcza pracowników merytorycznych, których ubyło w poszczególnych latach kontrolowanego okresu łącznie 19, a na ich miejsce przyjęto 22 nowych pracowników, przy średnim zatrudnieniu w badanym okresie wynoszącym 37 pracowników. Stan zatrudnienia na koniec 2009, 2010, 2011 roku oraz na dzień 30 czerwca 2012 r. został zrealizowany odpowiednio w 89,4%, 94,8%, 89,4% oraz 90,1%.*

[25] W związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano informacje, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK, z 8 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, nie objętych kontrolą w 2012 r.

[26] winb w: Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Warszawie.

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** występowała duża rotacja pracowników: w 2009 r. odeszło z pracy w WINB 15 osób, a przybyło 11. W kolejnych latach liczby te kształtowały się odpowiednio: w 2010 r. – 10 i 18; w 2011 r. – 20 i 14; w I poł. 2012 r. – 6 i 5. Przyczynami występowania wakatów były: odejścia pracowników, czasochłonne procedury naboru wynikające z zapisów ustawy o służbie cywilnej, trudności w pozyskaniu pracowników na stanowiska wymagające wysokich kwalifikacji (posiadanie uprawnień budowlanych), przy ograniczonych możliwościach płacowych Inspektoratu.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu**, zatrudniającym na dzień 30 czerwca 2012 r. pracowników merytorycznych na 26,25 etatach, występowały częste ich rotacje. Na 20 przeprowadzonych naborów, aż 17 z nich dotyczyło stanowisk w komórkach merytorycznych. W Wydziale Orzecznictwa Administracyjnego zatrudniono 8 osób, w Wydziale Inspekcji i Kontroli 7, a w Wydziale Wyrobów Budowlanych 2 pracowników. Ponadto w kontrolowanym okresie nastąpił spadek liczby pracowników; w 2009 było średnio 32,45 pełnozatrudnionych, a w I półroczu 2012 r. średnio 31,5 pełnozatrudnionych (spadek o 0,95, tj. o 3%).*

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego pełnozatrudnionego pracownika wykonującego czynności kontrolne w 2012 r. było zróżnicowane w zależności od regionu i wyniosło od 3.661 zł do 5.000 zł. Najniższy poziom wynagrodzenia stwierdzono w winb w Łodzi, a najwyższy w winb Warszawie.

Braki w obsadzie stanowisk merytorycznych oraz występujące rotacje wśród pracowników zatrudnionych w inspektoratach, spowodowane m.in. niskim poziomem płac, skutkowały osłabieniem funkcji kontrolnej organów nadzoru budowlanego. W ocenie NIK nie sprzyjało to także sprawnej i efektywnej pracy wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz skutkowało m.in. przewlekłością prowadzonych postępowań administracyjnych, bądź ograniczało liczbę wykonywanych czynności kontrolnych w terenie.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Kontrola wykazała, że liczba osób zatrudnionych ogółem w 23 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w 2009 r. wynosiła średnio 170,6 (w przeliczeniu na etaty), a liczba osób zatrudnionych w tych organach w I półroczu 2012 r. wynosiła średnio 170,3 (w przeliczeniu na etaty). Liczba pracowników merytorycznych zatrudnionych w 23 inspektoratach w kontrolowanym okresie wynosiła średnio 112,8 w przeliczeniu na etaty.

Planowana liczba zatrudnionych osób w 23 pinb nie została osiągnięta. Według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r. obsada etatów została zrealizowana średnio w 74,8%, podczas gdy wykorzystanie środków finansowych na płace wyniosło 100%. W trakcie kontroli NIK wyjaśniono, że przyczyną tego stanu była konieczność zatrudnienia pracowników o wysokich kwalifikacjach, a co za tym idzie, zapewnienia im odpowiedniego poziomu wynagrodzenia. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** w badanym okresie zatrudnienie utrzymywało się na stałym poziomie 3,5 etatu (w tym 3 etaty na działalność z zakresu nadzoru budowlanego), pomimo przyznanych środków finansowych na utrzymanie 4,5 etatu. Powodem nie osiągnięcia docelowego poziomu zatrudnienia w Inspektoracie – wg wyjaśnienia Powiatowego Inspektora – były zbyt małe środki finansowe przeznaczone na etat oraz brak chętnych spełniających wymogi stawiane pracownikom inspektoratu.*
- *W 2009 r. i w I półroczu 2012 r. w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** zatrudnionych było 29 pracowników merytorycznych. Nie osiągnięto przy tym planowanych wskaźników zatrudnienia w tej grupie pracowników i tak od 2009 r. do zakończenia kontroli w październiku 2012 r. nieobsadzonych pozostawało 5 etatów. Niepełny stan zatrudnienia wśród pracowników merytorycznych wpłynął na stan realizacji zadań. Z łącznej liczby 4.714 spraw realizowanych w kontrolowanym okresie przez Wydział Inspekcyjno-Kontrolny zakończono w terminie 2.035 (43,2% ogółu spraw), a 2.679 pozostało niezałatwionych. Ustalono, że obsada etatów została zrealizowana w 94%, a środki finansowe na płace zostały wykorzystane w 100%.*
- *Liczba pracowników zajmujących się kontrolą budów i obiektów budowlanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Kutnie** w 2009 r. i w I półroczu 2012 r. nie zmieniała się. Na koniec czerwca 2012 r. planowane zatrudnienie 7 osób w Inspektoracie, nie zostało osiągnięte. Obsada etatów została zrealizowana w 80%, podczas gdy wykorzystanie środków finansowych na wynagrodzenia wyniosło 100%.*

W ocenie NIK, nieosiągnięcie zakładanego poziomu zatrudnienia, a w tym braki w obsadzie stanowisk merytorycznych, miało istotny wpływ na niepełną realizację ustawowych zadań (np. liczbę przeprowadzonych kontroli w terenie), a także na sprawność i efektywność działania tych organów.

Ustalono, że w jednym inspektoracie osoby przeprowadzające obowiązkowe kontrole posiadały uprawnienia jedynie w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie instalacji elektrycznych oraz w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. Ponadto jedna z osób przeprowadzających kontrolę była współautorem projektu budowlanego w branży elektrycznej. W ocenie NIK jest to sytuacja, w której pracownik inspektoratu nie gwarantował bezstronności w trakcie prowadzenia czynności kontrolnych i może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Człuchowie** żaden z 2 pracowników merytorycznych inspektoratu nie posiadał uprawnień budowlanych w specjalności konstrukcyjno-budowlanej. Pracownicy posiadali uprawnienia jedynie w specjalności instalacyjno-inżynieryjnej w zakresie instalacji elektrycznych oraz w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. Ponadto ustalono, że w 12 z 30 badanych spraw Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego przeprowadził obowiązkowe kontrole, mimo że był współautorem projektu budowlanego (w branży elektrycznej).*

W jednym z powiatowych inspektoratów przez okres dwóch miesięcy żaden z pracowników inspektoratu nie posiadał uprawnień budowlanych, a osoba przeprowadzająca obowiązkowe kontrole nie była zatrudniona w pinb oraz nie posiadała upoważnienia powiatowego inspektora do jej przeprowadzenia. Było to działanie nielegalne. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** nastąpił spadek zatrudnienia. Na dzień 1 stycznia 2009 r. zatrudnionych było 7 osób, natomiast na dzień 30 czerwca 2012 r. wyniosło 5 osób. W efekcie powyższych zmian, od 1 maja do 24 czerwca 2009 r. (tj. przez okres prawie dwóch miesięcy), żaden z pracowników PINB nie posiadał uprawnień budowlanych do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które zgodnie z postanowieniami art. 59e ustawy – Prawo budowlane, są wymagane przy przeprowadzaniu kontroli obowiązkowych. Nie posiadał ich również do 25 czerwca 2009 r. Powiatowy Inspektor[27], zatrudniony w tym okresie w Inspektoracie (od 2 lutego do 5 lipca 2009 r.) na stanowisku p.o. Powiatowego Inspektora[28]. Powyższe powodowało, że p.o. PINB zlecił w okresie od 5 marca do 30 lipca 2009 r. wykonywanie kontroli obowiązkowych osobie (posiadającej uprawnienia budowlane) nie będącej pracownikiem pinb za wynagrodzeniem w wysokości 50 zł za każdą przeprowadzoną kontrolę. Ustalono, że w 4 przypadkach (na 30 zbadanych), w obowiązkowych kontrolach ze strony PINB uczestniczyła osoba niebędąca pracownikiem PINB, która nie posiadała upoważnienia Powiatowego Inspektora do ich przeprowadzenia.*

W 19 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego sposród 23 skontrolowanych występowały zmiany w obsadzie pracowniczej. Ustalono, że w kontrolowanym okresie łącznie ubyło 46 osób, a przybyły 53 osoby. Zmian w zatrudnieniu pracownikow nie stwierdzono w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brodnicy, Elblagu, Lidzbarku Warmińskim i Radomiu**. I tak np.:

- *Realizację planów pracy w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Toruniu** w kontrolowanym okresie zakłócały: duża fluktuacja kadr spowodowana niskimi zarobkami (w latach 2009 – I półrocze 2012 odeszło i przyszło 8 pracowników przy średniorocznym zatrudnieniu 10-11 osób) oraz kontrole doraźne, wykonywane m.in. na wniosek osób fizycznych i instytucji oraz na zlecenie GINB i WINB w Bydgoszczy np. kontrole placów zabaw, skutki powodzi, stadiony, kontrole stacji paliw, mostów i wiaduktów.*

[27] Uprawnienia te Powiatowy Inspektor uzyskał w dniu 25 czerwca 2009 r.

[28] Pismem z dnia 3 lutego 2009 r. Starosta Powiatu Grójeckiego poinformował Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o osobie której powierzył tymczasowo obowiązki Powiatowego Inspektora, do czasu zgłoszenia przez Wojewódzkiego Inspektora trzech kandydatów na to stanowisko.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Częstochowie** w kontrolowanym okresie ogółem ubyło 6 pracowników, a przybyło 8, w tym przybyło 3 pracowników merytorycznych, a ubyło 6.*
- *W ocenie NIK, zmiany struktury kadrowej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu**, w wyniku których w I połowie 2009 r. zmniejszeniu uległa liczba pracowników zatrudnionych na stanowiskach ds. inspekcji i orzecznictwa, były niekorzystne dla prawidłowego wykonywania zadań przez tę jednostkę, zwłaszcza, że dwie z trzech osób, które odeszły w tym okresie z pracy posiadały uprawnienia budowlane.*

We wszystkich 23 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto na jednego zatrudnionego pracownika wykonującego czynności kontrolne w I półroczu 2012 r. wynosiło 4.016,70 zł. Największe średnie wynagrodzenie w wysokości 5.072 zł stwierdzono w pinb w **Lidzbarku Warmińskim**, a najmniejsze w wysokości 2.663,10 zł w pinb w **Częstochowie**.

W ocenie NIK, brak stabilnej obsady (rotacje pracowników) oraz niepełne zatrudnienie w inspektoratach negatywnie wpływało na stopień realizacji zadań i planów kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz skutkowało osłabieniem funkcji kontrolnej tych organów.

Wydatki organów nadzoru budowlanego na swoją działalność

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Środki finansowe przeznaczane na działalność GUNB w badanych latach wyniosły 17,7 mln zł w 2009 r., 17,6 mln zł w 2010 r., 18,2 mln w 2011 r. oraz 8,8 mln zł w I półroczu 2012 r.

W kontrolowanym okresie jedynie w 2010 roku wystąpiła konieczność zwiększenia środków finansowych na wykonywanie dodatkowych zadań inspekcyjno-kontrolnych. GINB wnioskował do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, o kwotę 152 tys. zł na wykonywanie zadań związanych z oceną stanu technicznego obiektów budowlanych uszkodzonych i zniszczonych w wyniku powodzi i osuwisk ziemnych, które miały miejsce w maju i czerwcu 2010 r. Z wnioskowanej kwoty GUNB otrzymał 115 tys. zł.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Na działalność 16 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego (8 skontrolowanych oraz 8 wojewódzkich inspektoratach od których otrzymano informacje[29]), w kontrolowanym okresie, wydatkowano 138,0 mln zł, w tym 38,0 mln zł w 2009 r., 38,5 mln zł w 2010 r., 40,3 mln w 2011 r. oraz 21,2 mln zł w I półroczu 2012 r.

Na działalność 8 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, w których przeprowadzono kontrolę, wydatkowano w latach 2009–2012 (I półrocze) ogółem 77,7 mln zł, w tym 20,8 mln zł w 2009 r., 21,1 mln zł w 2010 r., 23,1 mln w 2011 r. oraz 12,6 mln zł w I półroczu 2012 r.

Ustalono, że wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym na lata 2009–2012 (I półrocze) nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanych inspektoratach. Dotyczyło to w szczególności środków przeznaczonych m.in. na wynagrodzenia pracowników, w tym możliwości zwiększenia zatrudnienia w wydziałach merytorycznych oraz zwiększenia liczby kontroli. Powodowało to, że już na etapie planowania kontroli liczba zadań była dostosowana do posiadanych środków finansowych. Szacowany niedobór środków w 8 skontrolowanych inspektoratach w kontrolowanym okresie wynosił ogółem 12,4 mln zł.

[29] Informacje w związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK od 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego nieobjętych kontrolą NIK w 2012 r.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Na działalność 23 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, w kontrolowanym okresie, wydatkowano ogółem 41,6 mln zł, w tym 11,6 mln zł w 2009 r., 12,1 mln zł w 2010 r., 12,0 mln w 2011 r. oraz 5,8 mln zł w I półroczu 2012 r.

Wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym na lata 2009–2012 (I półrocze) nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań. Sukcesywne zwiększanie od 1999 r. zadań i kompetencji organów nadzoru budowlanego powodowało, że środki finansowe przekazywane z budżetu państwa nie wystarczały na pokrycie faktycznych potrzeb związanych z działalnością inspektoratów. Dotyczyło to w szczególności środków przeznaczonych m.in. na wynagrodzenia pracowników, zakupy lub podejmowanie działań kontrolnych i zabezpieczających. Oszacowany niedobór środków finansowych w kontrolowanym okresie wyniósł ogółem 10,2 mln zł. I tak np.:

- *Wysokość środków na działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Słupsku** nie pozwala na dodatkowe zatrudnienie 3 inspektorów nadzoru budowlanego (branży drogowej, sanitarnej i elektrycznej) oraz obsługę prawną, obsługę informatyczną i stałą pomoc administracyjno-biurową). Brakująca wysokość dotacji budżetowej oszacowano na kwotę 162 tys. zł rocznie. W ocenie PINB przyznawane środki finansowe w postaci dotacji celowej na działalność pinb w latach 2009–2012 znacznie utrudniają właściwą realizcję zadań.*
- *Wysokość środków finansowych przewidzianych w planie finansowym w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w **Toruniu** na lata 2009–2012 (I półrocze) nie zapewniała pełnej i prawidłowej realizacji zadań w kontrolowanym zakresie. Dotyczyło to w szczególności środków przeznaczonych na wynagrodzenia pracowników, wynikających z planowanego zatrudnienia określonego w regulaminie organizacyjnym. W 2009 i 2010 r. niedobór środków wynosił po 88 tys. zł (braki kadrowe 1,5 na 11 planowanych etatów); w 2011 r. – 30 tys. zł (braki kadrowe 0,5 na 11 planowanych etatów), a w 2012 r. – 102,6 tys. zł (braki kadrowe 3,5 na 13 planowanych etatów).*
- *Środki finansowe przekazywane dla Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dla Miasta **Elbląga** nie pozwalały na wykonywanie w pełnym zakresie zadań określonych przepisami prawa budowlanego. Niedobór środków PINB oszacował na poziomie 10% otrzymywanych środków (ok. 45 tys. zł). Wskazał też, że dotychczasowe środki nie wystarczały m.in. na zakup materiałów biurowych, paliwa, wyposażenia w nowy sprzęt komputerowy, kserograficzny, drukarki oraz opłaty, a także uniemożliwiały niezwłoczne podejmowanie działań wynikających z art. 69 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane.*

Niedobór środków finansowych na działalność powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego powodował, że powiatowi inspektorzy samodzielnie podejmowali działania służące ograniczaniu kosztów ich funkcjonowania. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach,** mając na uwadze koszty działalności Inspektoratu, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie przekazywane były do wiadomości organom wykonawczym gmin, które wydały decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, osobiście przez inspektorów pinb. Negatywnym skutkiem przyjęcia takiego sposobu były znaczne opóźnienia w ich doręczaniu. Przykładowo: pozwolenie z dnia 16 stycznia 2012 r. (decyzja nr 3/2012), przekazane zostało do wiadomości Starosty Brzezińskiego w dniu 26 marca 2012 r. oraz Wójta Gminy Jeżów w dniu 16 lipca 2012 r. Było to działanie niezgodne z art. 59 ust. 6 ustawy – Prawo budowlane, który nakazuje niezwłoczne doręczenie decyzji.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Żywcu** w związku z niedostatkiem środków finansowych poczynił oszczędności polegające m.in. na rozwiązaniu umowy o pracę ze sprzątaczką, co spowodowało, że pracownicy sami sprzątają pomieszczenia biurowe oraz korytarze.*

Na 23 skontrolowane powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w 15 z nich, tj. 65,2% skontrolowanych, otrzymywało od samorządów powiatowych, w kontrolowanym okresie, wsparcie finansowe i rzeczowe w różnym zakresie, w tym:

– 2 inspektoraty otrzymały wsparcie finansowe i rzeczowe, tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grójcu i we Wrocławiu,

– 7 inspektoratów otrzymało wsparcie rzeczowe, tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Brzezinach, Gostyniu, Częstochowie, Lidzbarku Warmińskim, Oławie, Skierniewicach i Strzelinie,
– 6 inspektoratów otrzymało wsparcie tylko finansowe, tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Aleksandrowie Kujawskim, Lesznie, Radomiu, Toruniu, Słupsku i Wodzisławiu Śląskim.

I tak np.:

- *Działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** dofinansowana została przez miasto Wrocław w badanym okresie w wysokości 3.385 tys. zł, co stanowiło ok. 38,4% wydatków. Udzielano także pomocy rzeczowej poprzez nieodpłatne udostępnienie siedziby dla inspektoratu, nieodpłatne korzystanie z wyposażenia biurowego (w tym sprzątanie), telefonów, mediów, dwóch miejsc parkingowych, sieci komputerowej, części oprogramowania komputerowego.*
- *Wsparcia finansowego udzielano Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego dla Powiatu Grodzkiego w **Toruniu.** Około 16% wydatków, tj. 345,0 tys. zł, sfinansowanych zostało w badanym okresie ze środków przyznanych przez samorząd powiatowy. Środki te były przeznaczone na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników (ok. 90% dotacji) oraz na inne potrzeby Inspektoratu (m.in. koszty obsługi pocztowej).*
- *Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Wodzisławiu Śląskim** wspomagały finansowo gminy powiatu wodzisławskiego (Godów, Gorzyce, Lubomię i Rydułtowy w latach 2009–2012 oraz Pszów w latach 2010–2011). Łącznie wartość dotacji wyniosła 159 tys. zł, co stanowiło 8% wydatków PINB w tym okresie. Dotacji przekazywanych przez gminy udzielano z inicjatywy PINB. Przyczyną ubiegania się o nie była niewystarczająca ilość środków finansowych otrzymywanych z budżetu państwa. Wnioski o pomoc kierowano do wszystkich 9 gmin powiatu oraz do Starosty Powiatowego. Inspektorat otrzymywał także wsparcie rzeczowe od Starostwa Powiatowego w Wodzisławiu Śląskim w postaci nieodpłatnej obsługi bankowej.*

Zdaniem NIK, realizacja zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w sytuacji współfinansowania działalności inspektoratów przez samorząd powiatu (inwestor obiektów budowlanych celu publicznego), może generować korupcjogenny mechanizm konfliktu interesów[30]. Ustalono, że w kontrolowanym okresie samorządy powiatowe były inwestorem 36 inwestycji realizowanych na terenie działalności powiatowych inspektoratów. I tak np.:

- *Samorząd Powiatu Oławskiego był inwestorem dla trzech inwestycji rozpoczętych w 2009 r. (których realizacja podlegała nadzorowi ze strony Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Oławie**), takich jak: budowa boisk sportowych Orlik 2012 przy Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Jelczu – Laskowicach, rozbudowa i przebudowa szpitalnego oddziału ratunkowego i diagnostyki obrazowej SP ZOZ Oława oraz budowa szybu windowego zewnętrznego w budynku Starostwa.*
- *W kontrolowanym okresie samorząd Miasta Radomia był inwestorem dla 19 inwestycji, których realizacja podlegała nadzorowi ze strony Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Radomiu**. Dotyczyło to m.in. budowy szkół, hali sportowej, przedszkola, wielorodzinnych budynków mieszkalnych, krytej pływalni i 8 boisk sportowych Orlik 2012.*

Szkolenia pracowników organów nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

GUNB posiadał plany szkoleń pracowników Urzędu na każdy rok objęty kontrolą. W kontrolowanym okresie zaplanowano przeprowadzenie 139 szkoleń, a wykonano 78 szkoleń, 5 szkoleń zamiennych[31] oraz 85 szkoleń pozaplanowych. Przyczyną zmiany realizowanych szkoleń była konieczność dostosowania tematów szkoleń do aktualnych potrzeb zgłaszanych przez dyrektorów poszczególnych komórek organizacyjnych.

W latach 2009 – I półrocze 2012, dla pracowników GUNB zorganizowano 39 szkoleń dotyczących znajomości przepisów ustawy – Prawo budowlane, przepisów wykonawczych i aktualnego orzecznictwa NSA, w których uczestniczyło łącznie:

30 Sytuacja, w której inspektor nadzoru budowlanego nie może gwarantować bezstronności.

31 Inne niż zaplanowano.

- w 2009 r. w 9 szkoleniach – 165 pracowników GUNB,
- w 2010 r. w 14 szkoleniach – 208 pracowników GUNB,
- w 2011 r. w 13 szkoleniach – 278 pracowników GUNB,
- w I połowie 2012 r. w 3 szkoleniach – 6 pracowników GUNB.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zorganizował także: 7 Ogólnopolskich Narad Szkoleniowych dla organów nadzoru budowlanego i organów administracji architektoniczno-budowlanej; naradę zorganizowaną wspólnie z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej; warsztaty szkoleniowe z zakresu orzecznictwa administracyjnego, wyrobów budowlanych i kontroli, seminarium *Kontrola wyrobów, obiektów i robót budowlanych w budownictwie drogowym i mostowym* oraz Ogólnopolską Konferencję *Problemy techniczno-prawne utrzymania obiektów budowlanych,* na które zapraszani byli przedstawiciele wszystkich organów nadzoru budowlanego i organów administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego.

Łącznie w naradach, warsztatach i seminariach uczestniczyło 796 przedstawicieli wojewódzkich organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego oraz 101 pracowników GUNB.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Wojewódzcy Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w **Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Warszawie** i **Poznaniu** nie opracowali w latach objętych kontrolą planu szkoleń pracowników. Planowanie w tym zakresie odbywało się w oparciu o potrzeby szkoleniowe pracowników inspektoratu. W ocenie WINB w Warszawie taki plan jest zbędnym formalizmem.

W pozostałych 4 wojewódzkich inspektoratach prowadzono szkolenia głównie w oparciu o opracowane plany szkoleń. Tematyka szkoleń obejmowała m.in.: stosowanie przepisów prawa budowlanego, w tym dotyczących orzecznictwa i kontroli, zmian w ustawie o wyrobach budowlanych, a także orzecznictwa sądów administracyjnych.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego prowadzili także szkolenia dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Zdaniem NIK opracowywanie planów szkoleń i ich realizacja jest niezbędna dla utrwalania i aktualizowania wiedzy istotnej do prawidłowego stosowania przepisów prawa budowlanego oraz dokonywania na ich podstawie właściwej oceny przebiegu procesu budowlanego, bądź prawidłowości utrzymania obiektu budowlanego oraz prawidłowego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w **Aleksandrowie Kujawskim, Brodnicy, Brzezinach, Częstochowie, Gnieźnie, Grójcu, Gostyniu, Kutnie, Lesznie, Lidzbarku Warmińskim, Ostródzie, Oławie, Radomiu, Skierniewicach, Wrocławiu, Wejherowie, Wodzisławiu Śląskim** i **Żywcu** nie opracowali, w latach objętych kontrolą, planu szkoleń pracowników. Główną przyczyną nieorganizowania szkoleń dla pracowników pinb był najczęściej brak środków finansowych. Brak prowadzenia szkoleń pracowników może wpływać na jakość wykonywanych zadań przez pracowników inspektoratów nadzoru budowlanego. I tak np.:

- *Z przeprowadzonych badań kontrolnych wynikało, że w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu** nie przeprowadzono żadnych szkoleń zewnętrznych dla pracowników merytorycznych. Ponadto w projektach wydatków na lata objęte kontrolą PINB nie planował żadnych wydatków na szkolenia pracowników.*

- *Skutkiem nieprowadzenia odpowiednich szkoleń dla pracowników inspektoratu była nieprawidłowość stwierdzona w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w* ***Wodzisławiu Śląskim****. Ustalono, że brak odpowiedniej znajomości prawa z zakresu spółek handlowych spowodował, że „Postanowienie" z dnia 11 kwietnia 2012 r. wymierzające karę, w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi podczas kontroli obowiązkowej inwestycji - rozbudowy pomieszczeń biurowych - zawierało błąd formalny, polegający na skierowaniu postanowienia do niewłaściwego podmiotu. Inwestorem była spółka jawna, mająca, na podstawie art. 8 Kodeksu spółek handlowych[32], zdolność do czynności prawnych, natomiast postanowienie skierowano do osób fizycznych reprezentujących spółkę. Na podstawie art. 156 § 1 pkt 4 w związku z art. 126 Kpa, postanowienie to uchylił WINB w Katowicach w czerwcu 2012 r.*

Do dobrych praktyk można zaliczyć działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Elblągu**, który przeprowadził pięć szkoleń dla zarządców budynków mieszkalnych w Elblągu, dotyczących utrzymania budynków w należytym stanie technicznym oraz szkolenie dla osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie w zakresie kierowania robotami budowlanymi na terenie miasta.

3.2.2. Planowanie realizacji zadań organów nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

W planie pracy GUNB[33] na każdy rok okresu objętego kontrolą zostały określone cele do osiągnięcia i zadania do zrealizowania w poszczególnych komórkach organizacyjnych. Stwierdzono, że aż dla 68% zadań zaplanowanych do wykonania w 2009 r., 70% zadań zaplanowanych na 2010 r., 72% zadań zaplanowanych na 2011 r. oraz 69% zadań zaplanowanych na 2012 r., wykazanych w planach pracy departamentów merytorycznych w zakresie przepisów ustawy – Prawo budowlane, nie określono mierników, wskaźników bądź innych kryteriów służących sprawdzeniu stopnia realizacji zaplanowanych zadań wskazując jedynie, że będą wykonywane jako „praca ciągła" lub „w miarę potrzeby".

Nie określenie mierników, wskaźników bądź innych kryteriów służących zwymiarowaniu realizacji zadań, przez departamenty merytoryczne GUNB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzasadnił stosowaniem określenia „praca ciągła" lub „w miarę potrzeby" dla zadań o charakterze ciągłym lub doraźnym oraz, że w odniesieniu do tego rodzaju zadań nie ma na ogół możliwości (a często również potrzeby) określania mierników, wskaźników bądź innych kryteriów umożliwiających sprawdzenie stopnia ich realizacji.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w latach 2009–2012 (I półrocze) był informowany na bieżąco o realizacji planu pracy na dany rok, przez członków ścisłego kierownictwa GUNB, w trakcie spotkań odbywających się z reguły raz w tygodniu.

We wszystkich latach okresu kontrolowanego zachowano warunek[34] przedłożenia Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego corocznych sprawozdań z wykonania planu pracy w terminie do dnia 28 lutego roku następnego po okresie sprawozdawczym. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zatwierdzał roczne sprawozdania z wykonania planu pracy GUNB.

Sprawozdania z wykonania planu pracy GUNB za 2009 r., 2010 r. i 2011 r. nie zawierały części wnioskowej stanowiącej podsumowanie zrealizowanych i nie wykonanych w okresie sprawozdawczym zadań. W treści sprawozdań z wykonania planu pracy za 2009 r., 2010 r. i 2011 r.

32 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037 ze zm.).

33 § 13 ust. 1 Zarządzenia Nr 16 Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 25 października 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego, z późniejszymi zmianami.

34 § 14 ust. 3 Regulaminu organizacyjnego GUNB.

nie było wniosków w sprawie kierunków i zakresu działalności kontrolnej Urzędu oraz sposobów wykorzystania dotychczasowych wyników kontroli.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, w kontrolowanym okresie, opracowywane były plany pracy lub plany kontroli. Swoim okresem obejmowały rok kalendarzowy lub kwartał. Przy ich opracowywaniu kierowano się m.in. zapobieganiem występowania zagrożeń życia i zdrowia ludzi, ochroną środowiska, rodzajem i wielkością obiektów budowlanych. Roczne plany kontroli uwzględniały potrzeby wynikające z dotychczas przeprowadzonych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Szczegółowe plany pracy obejmowały m.in. liczbę realizacji zamierzeń kontrolnych: działań organów administracji architektoniczno-budowlanej i działań powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (doraźnych, interwencyjnych i sprawdzających), przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego oraz wyrobów budowlanych. Podstawą do ujmowania w planach kontroli budów i obiektów budowlanych był: stan techniczny (obiekty zagrażające bezpieczeństwu), informacje o rozpoczętych budowach oraz objęcie kontrolą wszystkich grup użytkowanych obiektów w cyklu - co kilka lat.

W 2 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego opracowane plany kontroli nie obejmowały wszystkich zadań wynikających z ustawy – Prawo budowlane, a także nie określono wskaźników, mierników oraz celów do osiągnięcia. I tak:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** w latach 2009–2012 nie opracowywano planów pracy obejmujących wszystkie zadania nałożone na ten organ przepisami prawa budowlanego. W planach nie ujmowano mierników i wskaźników, za pomocą których można było sprawdzić stopień ich realizacji.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** opracowywano roczne plany kontroli robót i obiektów, w których wskazano zapisy art. 84, 84a i 84b prawa budowlanego, jako podstawy wykonania kontroli robót i obiektów budowlanych, liczbę planowanych kontroli (z wyłączeniem kontroli wyrobów budowlanych) oraz zakres planowanych kontroli. W planach nie uwzględniano wyników dotychczasowych kontroli. Nie określono także, priorytetów badań kontrolnych oraz celów do osiągnięcia na każdy rok działalności Inspektoratu.*

Realizacja rocznych planów kontroli przebiegała na ogół prawidłowo. Tylko w jednym wojewódzkim inspektoracie nadzoru budowlanego stwierdzono niepełną realizację planów. Przyczynami niewykonania planów kontroli była konieczność uczestniczenia pracowników winb w innych nieplanowanych działaniach, takich jak w 2010 r. – działania kontrolne w ramach akcji „Powódź", a w latach 2011–2012 - czynności związane z procesem odbioru inwestycji realizowanych na „Euro 2012". I tak:

- *Niepełną realizację planów kontroli budów i utrzymania obiektów budowlanych stwierdzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Warszawie**. Przykładowo w 2010 r. nie zrealizowano żadnej z zaplanowanych kontroli dotyczącej budowy obiektów budowlanych, w sytuacji gdy w planie pracy na ten rok ujęto 8 kontroli dotyczących budowy obiektów budowlanych. W kontrolowanym okresie zrealizowano 36 kontroli planowych dotyczących budowy i użytkowania obiektów budowlanych, 71 planowanych kontroli organów administracji i organów nadzoru budowlanego oraz 323 planowych kontroli wyrobów budowlanych.*

W pozostałych 7 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego plany kontroli były realizowane w blisko 100%, a nawet przekraczane. I tak. np.:

- *W latach 2009–2012 (I półrocze) Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** przeprowadził 947 kontroli (o 99,4% więcej od ogółem zaplanowanych), w tym 105 kontroli budów[35] (o 84% więcej niż planowano), 175 kontroli utrzymania obiektów budowlanych (o 66% więcej niż planowano), 19 kontroli*

[35] Tj. 8,3% obiektów budowlanych odnotowanych przez WINB w ewidencjach rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.

PINB i organów administracji architektoniczno-budowlanej (o 12% więcej niż planowano), 306 kontroli wyrobów budowlanych (o 3% więcej kontroli niż planowano) oraz 342 kontrole obowiązkowe (36% ogółem zrealizowanych kontroli). W kontrolowanym okresie 458 kontroli podjęto w wyniku zgłoszeń urzędów i innych organów, (w tym 342 dotyczących kontroli obowiązkowych), a 14 podjęto w wyniku interwencji i zgłoszeń osób trzecich.

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w* ***Łodzi*** *w okresie 2009–2012 (I półrocze) zrealizowano 268 kontroli robót budowlanych (plan 248, tj. 108%), 284 kontrole obiektów budowlanych (plan 280, tj. 101%), 378 kontroli wyrobów budowlanych (plan 275, tj., 137%), 52 kontrole powiatowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno–budowlanej (plan 54, tj. 96%) oraz 1028 kontroli innych (kontrole obowiązkowe, inspekcje terenowe w toku prowadzonych postępowań, inspekcje terenowe doraźne). Przeprowadzono również 745 nieplanowanych kontroli obowiązkowych, wykonywanych zgodnie z art. 59a Prawa budowlanego na wniosek inwestora w związku z wydawanymi pozwoleniami na użytkowanie obiektów budowlanych.*
- Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w ***Gdańsku*** w *corocznych sprawozdaniach z realizacji kontroli budów i utrzymania obiektów budowlanych wykazywał niepełne wykonanie liczby kontroli. W okresie objętym kontrolą zrealizowano łącznie 156 (w poszczególnych latach odpowiednio 46, 47, 50 i 13) ze 161 zaplanowanych (w poszczególnych latach odpowiednio 48, 48, 52 i 13), co stanowił 97,5% planu. Dodatkowo zrealizowano 1 kontrolę zaplanowaną po I półroczu 2012 r.*

<u>*Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego*</u>

W 10 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[36], spośród 23 skontrolowanych, nie opracowywano rocznych planów pracy. I tak np.:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w* ***Grójcu*** *nie opracował rocznych planów pracy, jak również rocznych planów kontroli. Działalność kontrolna PINB ograniczała się wyłącznie do przeprowadzania kontroli doraźnych, wynikających głównie z pism interwencyjnych lub skargowych osób trzecich. W ocenie NIK, ograniczanie działalności kontrolnej pinb do przeprowadzania kontroli doraźnych (podejmowanych po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach lub na wniosek organów nadzoru budowlanego wyższego szczebla), wskazuje na to, że PINB w niepełnym zakresie realizuje zadania inspekcyjno-kontrolne określone w art. 83 ustawy – Prawo budowlane.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w* ***Aleksandrowie Kujawskim*** *plany pracy były opracowywane do 2005 r. Duża ilość spraw bieżących przy zatrudnieniu 2 inspektorów uniemożliwiała działanie według założonego planu i wymuszała częste jego zmiany. Powodowało to chaos organizacyjny w powiatowym inspektoracie.*
- *W PINB Miasta* ***Skierniewice*** *nie sporządzano rocznych planów pracy lub innych dokumentów o podobnym charakterze. Dotyczy to dokumentów, w których określone byłyby cele do osiągnięcia, lub zadania do realizacji na każdy rok działalności, z określeniem mierników, wskaźników, bądź innych kryteriów za pomocą których można sprawdzić stopień ich realizacji, obejmujących wszystkie zadania i kompetencje wymienione w art. 83 ust. 1 oraz zadania wymienione w art. 84 ust. 1 pkt 1, 3 i 4 oraz ust. 2 i 6 Prawa budowlanego. Z uwagi, że w pinb nie sporządzano rocznych planów pracy, stąd nie była monitorowana ich realizacja oraz nie sporządzano końcowych sprawozdań z ich wykonania. Sprawozdań z realizacji rocznych planów pracy PINB nie żądał WINB w Łodzi, ani Prezydent Miasta Skierniewice.*

Realizacja planów pracy w 5, spośród 13 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego[37], nie zawsze przebiegała rytmicznie zgodnie z przyjętym założeniami do planu w zakresie liczby kontroli oraz terminów ich wykonania. W 5 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[38] w kontrolowanym okresie stwierdzono niepełne wykonanie planów. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w* ***Radomiu*** *stopień realizacji planów wynosił: w 2009 r. – 24,3%, w 2010 r. – 98,4%, w 2011 r. – 40,3%. Niski stopień wykonania planów kontroli wynikał m.in. z konieczności realizacji poleceń jednostek nadrzędnych. Pracownicy pinb uczestniczyli w badanym okresie w akcjach (ok. 19) inicjowanych przez GINB dotyczących zebrania informacji lub podjęcia działań kontrolnych dotyczących stanu utrzymania różnego rodzaju obiektów budowlanych. Pisma z prośbą lub poleceniem podjęcia stosownych działań*

[36] pinb w: Aleksandrowie Kujawskim, Brodnicy, Częstochowie, Człuchowie, Grójcu, Lesznie, Gnieźnie, Oławie, Skierniewicach, Żywcu.

[37] W których opracowywano plany pracy lub plany kontroli.

[38] pinb w: Brzezinach, Gostyniu, Radomiu, Toruniu, Wodzisławiu Śląskim.

kierowane były do PINB przez WINB. Otrzymane w tym zakresie polecenia (prośby) dotyczyły m.in.: dokonania kontroli stanu utrzymania hoteli pracowniczych przekształconych na budynki socjalne (pismo z dnia 21 kwietnia 2009 r.); monitorowania bezpieczeństwa placów zabaw (pismo z dnia 10 czerwca 2010 r.); przeprowadzenia kontroli utrzymania we właściwym stanie technicznym budynków przeznaczonych na cele socjalne (pismo z dnia 12 października 2011 r.); monitorowania pod kątem stanu bezpieczeństwa obiektów (stałych i mobilnych) przeznaczonych do publicznego oglądania meczów organizowanych w ramach Mistrzostw Europy EURO 2012 (pismo z dnia 6 czerwca 2012 r.).

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** pełna realizacja planów kontroli była niemożliwa ze względu na ograniczenia czasowe spowodowane pracą biurową. PINB przeprowadził łącznie 576 kontroli, w tym 132 kontrole budów, tj. 92,3% planowanej ilości oraz 127 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, tj. 27,3% planowanej ilości.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Toruniu** w kontrolowanym okresie zrealizowano 2.455 kontroli, co stanowiło 90,7% wszystkich zaplanowanych kontroli (plan kontroli został wykonany w: 67% w roku 2009, 122% w 2010, 84% w 2011 i 105% w I połowie 2012 r.). Realizację planów pracy zakłócały: duża fluktuacja kadr spowodowana niskimi zarobkami (w latach 2009–2012 odeszło i przyszło 8 pracowników przy średniorocznym zatrudnieniu 10-11 osób) oraz kontrole doraźne, wykonywane m.in. na wniosek osób fizycznych i instytucji oraz na zlecenie WINB w Bydgoszczy i GINB; np. kontrole placów zabaw, budynków wypoczynku dzieci, skutki powodzi, stadiony, kontrole stacji paliw, mostów i wiaduktów.*

Stwierdzono przypadki, że sprawozdania z realizacji zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego nie były przedkładane wojewódzkim inspektorom nadzoru budowlanego. I tak np.:

- *W latach 2009–2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru budowlanego w **Lidzbarku Warmińskim** nie sporządzał sprawozdań z wykonania planu kontroli ponieważ WINB ich nie żądał.*
- *W kontrolowanym okresie z wykonania planów kontroli Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego we* **Wrocławiu** *nie sporządzano sprawozdań, ze względu na brak wymagań w tym zakresie ze strony WINB.*
- *Sprawozdania z rocznej działalności Powiatowego Inspektoratu Nadzoru budowlanego w **Wejherowie** były przekazywane do WINB w Gdańsku oraz do Starosty Wejherowskiego raz do roku. Sprawozdania te nie podlegały akceptacji przez ww. organy, a jedynie były przez nie przyjmowane, każdorazowo bez uwag.*

Nieopracowywanie okresowych planów pracy powodowało, że powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie organizował pracy inspektoratu w sposób pozwalający na planowe programowanie realizacji swoich zadań. Brak planowania kontroli, w ocenie NIK, skutkowało obniżeniem efektywności działania PINB w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego, a w tym wykrywania przypadków samowoli budowlanej, nielegalnego lub niezgodnego z przeznaczeniem użytkowania lub utrzymania obiektu budowlanego.

Ponadto brak wypracowania ujednoliconych zasad przedstawiania w sprawozdawczości wyników realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego powodowało, że wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego, nie posiadali pełnej wiedzy o skali wykonanych zadań przez te organy.

3.2.3. Kontrole terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie w GUNB zaplanowano kontrolę 169 organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego, z których wykonano 145, tj. 86% zaplanowanych, w tym:

– 61 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej, z których wykonano 50, tj. 82% zaplanowanych (w 2009 r. zaplanowano 19, a wykonano 22, tj. 116%, w 2010 r. z 25 zaplanowanych wykonano 11, tj. 44%, w 2011 r. z 17 zaplanowanych wykonano 17, tj. 100%, w 2012 r. zaplanowano 3 kontrole z realizacją w II półroczu 2012 r.).

– 108 kontroli organów nadzoru budowlanego, z których wykonano 95, tj. 88% zaplanowanych (w 2009 r. z 28 zaplanowanych wykonano 28, tj. 100%, w 2010 r. z 28 zaplanowanych wykonano 17, tj. 61%, w 2011 r. zaplanowano 31, a wykonano 33, tj. 107%, w 2012 r. z 21 zaplanowanych wykonano 17, tj. 81%).

Spośród 169 ujętych w planie kontroli organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej 9 stanowiły kontrole kompleksowe, z których wykonano 9 (w dwóch przypadkach zmieniono temat i podmiot kontroli), 130 stanowiły kontrole problemowe, z których wykonano 91, tj. 70% oraz 30 stanowiły kontrole sprawdzające, z których wykonano 31[39], tj. 103% zaplanowanych.

W kontrolowanym okresie przeprowadzono 9 kontroli kompleksowych organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Podczas 8 z nich skontrolowano organy stopnia wojewódzkiego, a w jednym przypadku PINB w Żarach. Zakres kontroli obejmował wszystkie obszary działalności organu. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. terminowości załatwiania spraw, prowadzenia ewidencji i wykazów, prowadzenia postępowań administracyjnych, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowalnych.

Spośród 91 przeprowadzonych kontroli problemowych 6 dotyczyło organów szczebla wojewódzkiego, a pozostałe 85 szczebla powiatowego. Zakres kontroli obejmował m.in. elementy treści decyzji o pozwoleniu na budowę, obowiązki inwestora przy oddawaniu obiektu do użytkowania, zgłoszenie robót budowlanych, rzetelność prowadzenia rejestru decyzji o pozwoleniu na budowę, przekazanie zgłoszeń oraz decyzji o pozwoleniu na budowę organowi nadzoru budowlanego[40], prawidłowość prowadzenia ewidencji przekazywanych decyzji o pozwoleniu na budowę, prawidłowość prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz oceny planowania i realizacji kontroli przez organ. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych, prowadzenia kontroli obowiązkowych, planowania liczby i zakresu kontroli organów, robót oraz obiektów budowlanych.

Podczas prowadzonych przez GINB kontroli, w 32 przypadkach dokonano oceny planowania i realizacji kontroli przez organy niższego szczebla oceniając je w 8 przypadkach pozytywnie, w 5 pozytywnie z uwagami oraz 19 negatywnie.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, pomimo podjętych działań kontrolnych nie spowodował poprawy skuteczności funkcjonowania służb nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Przeprowadzone przez GINB kontrole kompleksowe oraz kontrole problemowe nie wyeliminowały nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane przez organy nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej. Działania w zakresie nadzoru i kontroli realizowane przez GINB nie zdyscyplinowały organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej.

---

[39] Przekroczenie planu kontroli sprawdzających wynikało ze zmiany rodzaju planowanej kontroli, co spowodowane było reorganizacją w Urzędzie polegającą na przejęciu zadań DBZ przez DIK. W związku z koniecznością dostosowania planu pracy do nowej organizacji Urzędu zaistniała potrzeba zmiany rodzaju kontroli z kompleksowej na sprawdzającą.

[40] W myśl art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego:
– kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym,
– kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem,
– kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Nadal występowały liczne przypadki naruszania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego, stwierdzone przez GINB w toku prowadzonych kontroli, w tym sprawdzających.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, działania podejmowane przez GINB w celu poprawy efektywności funkcjonowania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej były niewystarczające.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie zmniejszeniu uległa liczba kontroli przeprowadzonych przez wojewódzkie organy nadzoru budowlanego w organach administracji architektoniczno-budowlanej oraz organach nadzoru budowlanego niższego stopnia. Z informacji dotyczących działalności nadzoru budowlanego, sporządzonych dla GINB na podstawie danych przesłanych przez wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego wynika, że w organach administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzono 78 kontroli w 2009 r., 60 kontroli w 2010 r. i 69 kontroli w 2011 r. oraz w organach nadzoru budowlanego przeprowadzono 110 kontroli w 2009 r., 86 kontroli w 2010 r. i 87 kontroli w 2011 r.

W ciągu 3 lat (2009–2011) okresu kontrolowanego najmniej lub w ogóle nie przeprowadzono kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego w województwach: lubuskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim.

W badanym okresie 8 skontrolowanych przez NIK wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przeprowadziło 318[41] kontroli, w tym 195 kontroli powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

W kontrolowanym okresie najwięcej kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej i powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przeprowadził: Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie (86 kontroli, co stanowiło 141,0% planu), a najmniej Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku (17 kontroli, w tym 14 planowych, tj. 58,3% zaplanowanych i 3 doraźne). I tak np.:

- *W latach 2009–2012 (I półrocze) Warmińsko – Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Olsztynie** przeprowadził 17 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz uczestniczył w jednej kontroli prowadzonej przez GUNB. W wyniku tych kontroli, jedno starostwo oceniono negatywnie, 14 starostw - pozytywnie z uwagami lub nieprawidłowościami, a w dwóch - nie stwierdzono nieprawidłowości. We wszystkich skontrolowanych starostwach stosowano wzór decyzji o pozwoleniu na budowę inny, niż wynikający z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę (…) decyzji o pozwoleniu na budowę[42]. Przeprowadzono także 24 kontrole pinb. W przypadku 7 pinb sformułował negatywną ocenę odnośnie przeprowadzenia przez nie małej liczby lub braku kontroli wypełnienia obowiązków przez właścicieli lub zarządców obiektów „wielkopowierzchniowych" w zakresie przedłożenia do organu nadzoru budowlanego kompletnych dokumentów z przeprowadzonych kontroli tych obiektów.*
- *Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** przeprowadził kontrole problemowe w 6[43] organach administracji architektoniczno-budowlanej (po 2 w 2009 r. i 2011 r. oraz po 1 w 2010 r. i 2012 r.), z czego 4 były planowane, a 2 doraźne. Na przeprowadzenie ww. 6 kontroli przeznaczono łącznie 30 dni (na kontrole jednostkowe przeznaczono od 3 do 10 dni). Z 5 kontrolwanych organów administracji architektoniczno-budowlanej 1 otrzymał ocenę negatywną, 3 – oceny pozytywne z nieprawidłowościami i 1– ocenę pozytywną*

41 Nie uwzględniono kontroli przeprowadzonych przez WINB we Wrocławiu w organach administracji architektoniczno-budowlanej.

42 Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

43 Z 5 kontroli sporządzono sprawozdania zawierające wyniki kontroli, natomiast z 1 – rozpoczętej w dniu 14 maja 2012 r. na dzień 3 września 2012 r. sprawozdanie oraz wyniki kontroli nie zostały przedstawione.

z uchybieniami. W zakresie terminowości wydawania decyzji pozwolenia na budowę w żadnej jednostce kontrolowanej nie stwierdzono nieprawidłowości. W 1 stwierdzono uchybienie w zakresie realizacji obowiązku współpracy z organami nadzoru budowlanego, a we wszystkich 5 – nieprawidłowość w zakresie prowadzenia postępowań administracyjnych zgodnie z prawem budowlanym oraz Kpa.

- *W okresie 2009–2012 (I półrocze) Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** przeprowadził 52 kontrole we wszystkich 24 powiatowych organach nadzoru budowlanego (w tym w 11 dwukrotnie) oraz w 12 organach administracji architektoniczno-budowlanej województwa łódzkiego z planowanych 54 kontroli. Liczba tych kontroli sukcesywnie zmniejszyła się z 21 w 2009 r. do 18 w 2010 r. i 10 w 2011 r., natomiast w I półroczu 2012 r. przeprowadzono zaledwie 3 kontrole. Realizacja planu przedmiotowych kontroli w latach 2009–2011 wyniosła odpowiednio: 131%, 112% oraz 62,5%.*
  W ocenie WINB w Łodzi zasadniczą przyczyną spadku liczby kontroli były problemy kadrowe przy jednoczesnym wzroście zadań i obowiązków spoczywających na pracownikach przeprowadzających kontrolę powiatowych organów. Wskazał także na niskie wynagrodzenie proponowane kandydatom na te stanowiska oraz na ciągłe zmiany przepisów, brak interpretacji stosowania nowych przepisów oraz linii orzeczniczej sądów administracyjnych wymagające nieustannych szkoleń pracowników, co dotychczas z różnych przyczyn było niemożliwe, a także stały od 2011 r. wzrost spraw wpływających do WINB.

Postępowania kontrolne realizowane przez 3 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego były prowadzone nieterminowo. Stwierdzono opóźnienia (nawet do 9 miesięcy) w przekazywaniu wyników kontroli do jednostek kontrolowanych. Ponadto ustalono 2 przypadki odstąpienia od sporządzenia protokołu kontroli. I tak:

- *Analiza 10 postępowań prowadzonych przez Łódzkiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** wobec powiatowych organów nadzoru budowlanego wykazała, że w przypadku jednej kontroli ustalenia dotyczyły małej liczby kontroli robót budowlanych oraz kontroli utrzymania obiektów (kontrola PINB w Zduńskiej Woli). Czas trwania postępowań wynosił od 1 do 4 dni. Dopuszczono natomiast do zwłoki w przekazaniu 3 protokołów z kontroli PINB. Termin ich przekazania licząc od dnia zakończenia kontroli wynosił w przypadku kontroli PINB od 61 do 199 dni. W WINB nie określono szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli powiatowych organów nadzoru budowlanego ani wzorów protokołów kontrolnych. Ponadto stwierdzono odstąpienie od sporządzenia protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Zduńskiej Woli oraz drugiej części protokołu z kontroli Starostwa Powiatowego w Sieradzu. Działania powyższe były niezgodne z przepisami § 10 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2002 r. sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli działania organów administracji architektoniczno–budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli sposobu jego sporządzania[44], które zobowiązują do sporządzenia protokołu kontroli. Również niezgodnie z postanowieniem § 12 pkt 1 ww. rozporządzenia odstąpiono od bezzwłocznego przekazania do podpisu Staroście Powiatowemu w Tomaszowie Mazowieckim i Staroście Powiatowemu w Sieradzu przekazania drugiej części protokołu kontroli.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Katowicach** stwierdzono uchybienia w przekazywaniu wystąpień pokontrolnych. Ustalono, że średni czas przeprowadzenia 7 kontroli, tj. 14,6% zaplanowanych (4 w organach administracji architektoniczno–budowlanej i 3 w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego) wynosił około 4 dni. Natomiast średni czas jaki upłynął do wystosowania wystąpienia pokontrolnego do tych jednostek wyniósł 9 miesięcy.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku** na 17 przeprowadzonych kontroli, w 4 przypadkach stwierdzono opóźnienia w przekazywaniu wyników kontroli. Ocenę ustaleń i wnioski przekazano kontrolowanym starostwom odpowiednio: 27, 37, 49 i 58 dni po przedłożeniu kierownikom jednostek kontrolowanych części I protokołu (zawierającej opis stanu faktycznego). Stosownie do § 11 ust. i 3 oraz § 12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 9 października 2002 r. w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania kontroli działania organów administracji architektoniczo-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli i sposobu jego sporządzania, zespół kontrolujący w terminie 14 dni od przedłożenia części protokołu kontroli, dokonuje oceny ustaleń w niej zawartych, a kierownik kontroli zatwierdza podpisaną przez kierownika i członków zespołu część protokołu kontroli i bezzwłocznie przekazuje do podpisu kierownikowi kontrolowanej komórki organizacyjnej. Nieprawidłowości wynikały z tego, że zespoły kontrolne tworzone były doraźnie, a osoby wchodzące w ich skład były nadmiernie obciążone wykonywaniem innych zadań.*

[44] Dz. U z 2002 r. Nr 179, poz. 1494.

Kontrole przeprowadzone przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w organach nadzoru budowlanego szczebla powiatowego wykazały m.in.: niską liczbę przeprowadzanych kontroli w terenie, nieterminowe załatwianie spraw, brak prowadzenia ewidencji otrzymywanych od organów administracji architektoniczno-budowlanej kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz ewidencji zawiadomień o kontrolach okresowych, jakim powinny być poddawane obiekty wielkopowierzchniowe. I tak np.:

- *W latach 2009–2012 (I półrocze) Warmińsko – Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Olsztynie** przeprowadził 24 kontrole powiatowych organów nadzoru budowalnego (obejmując nimi wszystkie 20 pinb), a ich zakres dotyczył m.in. prowadzonego postępowania administracyjnego, wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów budowlanych i przyjmowania zawiadomień o zakończeniu budowy, a także załatwiania skarg i wniosków. Wojewódzki Inspektor, w przypadku kontroli siedmiu pinb sformułował negatywną ocenę odnośnie przeprowadzenia przez nie małej liczby lub braku kontroli wypełnienia obowiązków przez właścicieli lub zarządców obiektów „wielkopowierzchniowych" w zakresie przedłożenia do organu nadzoru budowlanego kompletnych dokumentów z przeprowadzonych kontroli tych obiektów.*
- *W latach 2009–2011 Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** przeprowadził ogółem 86 kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego. Stwierdzone w wyniku tych kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: naruszania terminów przewidzianych na załatwienie sprawy, braku prowadzenia ewidencji otrzymywanych od organu administracji kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz ewidencji zawiadomień o kontrolach okresowych, jakim powinny być poddawane obiekty wielkopowierzchniowe.*

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego, przeprowadzając kontrole w organach nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, badaniami kontrolnymi obejmowali tylko część zadań i obowiązków nałożonych na pinb przepisami prawa budowlanego. Nie kontrolowano takich zagadnień jak prawidłowość opracowywania i realizacji planów pracy, czy planów kontroli, a w niektórych przypadkach zakres merytoryczny kontroli ograniczano tylko do zagadnień wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz przepisów Kpa w zakresie postępowań dwuinstancyjnych. I tak np.:

- *Kontrole przeprowadzone w 2012 r. przez WINB w **Katowicach** były realizowane na podstawie art. 84b ust. 1 i ust. 4 ustawy – Prawo budowlane oraz art. 6 ust. 5 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej[45]. Przedmiotem kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i PINB była, m.in. ocena prawidłowości stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz przepisów Kpa, obejmujących zadania i kompetencje należące do właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej i PINB, jako organów pierwszej instancji, w tym m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych dotyczących udzielania pozwoleń na budowę oraz prowadzenia postępowań o udzielenie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego. Z analizy protokołów kontroli PINB wynika, że nie kontrolowano m.in. planów pracy, planów kontroli czy uprawnień inspektorów do nakładania kar w drodze mandatu. W ocenie WINB brak kontroli, m.in. planów pracy, planów kontroli czy uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego, wynika z braku podstawy prawnej do prowadzenia kontroli w szerszym zakresie. Jako podstawę prawną kontroli tych organów w latach 2009–2011 wskazywano art. 83 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, który stanowi, że organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. Z tego też powodu zakres merytoryczny kontroli dotyczył generalnie materii wytyczonych zasadą dwuinstancyjności postępowania.*
- *Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** przeprowadzał w pinb kontrole w zakresie sprawdzenia prawidłowości stosowania przepisów prawa budowlanego i Kpa przy rozstrzygnięciu spraw określonych w art. 83 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane oraz wykonania obowiązków wynikających z wydanych decyzji i postanowień.*
- *Zakresy kontroli przeprowadzonych w pinb przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** obejmowały m.in.: podstawy prawne działania PINB, prowadzenie wykazu obiektów budowlanych wymienionych w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawa budowalnego, upoważnienia do załatwiana*

[45] Dz. U. Nr 185, poz. 1092.

spraw lub dokonywania czynności w imieniu organu, prowadzenie ewidencji zawiadomień o kontrolach, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane i liczbę pracowników posiadajacych upowaznienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.

Opóźnienia w przekazywaniu wyników kontroli do jednostek kontrolowanych szczebla powiatowego, a także stwierdzone w trakcie tych kontroli przykłady niewykonywania zadań wymaganych przepisami prawa budowlanego przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, świadczą o potrzebie zdyscyplinowania oraz zintensyfikowania działań kontrolnych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w tych jednostkach.

Ponadto ograniczanie kontroli do niektórych zagadnień związanych z kontrolą prawidłowości stosowania przepisów prawa budowlanego i Kpa lub tylko do zakresu postępowań administracyjnych powoduje, że jednostka kontrolowana nie jest oceniana w pełnym zakresie swojego funkcjonowania.

3.2.4. Kontrole budów i obiektów budowlanych

Realizacja zadań kontrolnych w terenie

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Spośród 551 zaplanowanych kontroli utrzymania obiektów budowlanych oraz kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych wykonano 490, tj. 89%, w tym:

– 214 kontroli utrzymania obiektów budowlanych, tj. 44%,
– 276 kontroli budów i prowadzenia robót budowlanych, tj. 56%.

Zakresem kontroli obejmowano m.in.: faktyczny termin rozpoczęcia robót, zawiadomienie właściwego organu o ewentualnych zmianach kierownika budowy lub robót, inspektora nadzoru inwestorskiego, projektanta sprawującego nadzór autorski, zgodność prowadzenia robót z projektem i pozwoleniem na budowę, zgodność prowadzenia robót z przepisami BHP, opracowanie i przestrzeganie planu BIOZ[46] oraz stosowanie wyrobów budowlanych dopuszczonych do powszechnego stosowania w budownictwie.

W latach 2009 – I półrocze 2012 w GUNB wykonano 118 kontroli pozaplanowych (17 kontroli organów, tym 2 kontrole kompleksowe i 101 inspekcji) oraz dokonano oceny stanu technicznego 3.597 obiektów budowlanych uszkodzonych lub zniszczonych podczas powodzi. Ponadto, w ramach kontroli pozaplanowych przeprowadzono kontrole m.in. 4 budów stadionów na EURO 2012 (w Poznaniu, Gdańsku, Warszawie i we Wrocławiu). Zarówno kontrole doraźne, jak i pozaplanowe, podejmowane były w wyniku skarg, zleceń GINB, na wniosek prokuratury oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Opracowania Programu Zapobiegania Nieprawidłowościom w Instytucjach Publicznych.

W kontrolowanym okresie podczas 33 kontroli kontrolowano stosowanie wyrobów dopuszczonych do powszechnego stosowania w budownictwie.

W trakcie prowadzenia wszystkich ww. kontroli sprawdzano dopuszczenie wyrobów budowlanych do powszechnego stosowania poprzez sprawdzenie: oświadczenia producenta dotyczącego wytworzenia wyrobów wg. indywidualnej dokumentacji oraz informacji i dokumentów świadczących o dopuszczeniu wyrobów budowlanych do stosowania. W 8 spośród skontrolowanych przypadków stwierdzono, że GUNB w zamieszczonych w protokole wnioskach i zaleceniach wezwał kontrolowanych do uzupełnienia brakujących dokumentów. W 7 przypadkach

[46] Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

dokumenty uzupełniono, natomiast w jednym przypadku Urząd nie posiadał informacji o dalszych ustaleniach dotyczących zastosowanego przedmiotowego materiału budowlanego. Jak wyjaśniono, przyczyną było przeoczenie tej kwestii w części wnioskowej protokołu kontroli.

W kontrolowanym okresie w GUNB wykonano 13 opracowań w formie analiz, sprawozdań i informacji, w których przedstawione zostały wyniki przeprowadzonych kontroli. Dotyczyły one m.in.:

– 3 kontroli obiektów budowlanych na terenach zamkniętych dotyczących utrzymania obiektów budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących: obiektów wielkopowierzchniowych oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego;
– 6 kontroli obiektów budowlanych na terenach kolejowych, w tym:
  • kontroli problemowej składu materiałów wybuchowych zlokalizowanego na terenie zamkniętym, utrzymanie obiektów budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane, ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa użytkowania wynikającego ze specyfiki obiektu wielkopowierzchniowego oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego,
  • kontroli robót budowlanych na terenach zamkniętych, w tym prowadzenie robót budowlanych zgodnie z przepisami ustawy – Prawo budowlane ze szczególnym uwzględnieniem wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych oraz realizacji wniosków i zaleceń z kontroli organów nadzoru budowlanego.
– 4 kontroli problemowych wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (dalej: WINB) w zakresie realizacji obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane[47].

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ogółem 16 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego (8 skontrolowanych oraz 8 od których otrzymano informacje[48]) w okresie 2009 r. – I półrocze 2012 r. przeprowadziło ogółem 20.442 kontroli, z czego 14.064 kontroli, tj. 68,8% stanowiły kontrole planowe. W związku ze skargami wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego przeprowadzili 2.348 kontroli, tj. 11,5% kontroli przeprowadzonych ogółem, a w związku ze zgłoszeniami organów i urzędów przeprowadzili 4.030 kontroli, tj. 19,7%.

Kontrola wykazała, że 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w okresie 2009 r. – I półrocze 2012 r. przeprowadziło ogółem 11.257 kontroli, z czego 7.412 kontroli, tj. 65,8% stanowiły kontrole planowe. W związku ze skargami wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego

47 W myśl art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli okresowej, co najmniej dwa razy w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego:
– elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu,
– instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska,
– instalacji gazowych oraz przewodów kominowych (dymowych, spalinowych i wentylacyjnych);
w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, w przypadku budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2.000 m^2 oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1 000 m^2. Osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie pisemnie zawiadomić właściwy organ o przeprowadzonej kontroli.

48 Informacje, w związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK, od 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, nie objętych kontrolą w 2012 r.

przeprowadzili 1.878 kontroli, tj. 16,7% kontroli przeprowadzonych ogółem, w związku ze zgłoszeniami organów i urzędów przeprowadzili 1.967 kontroli, tj. 17,5%.

Przy aktualnej liczbie pracowników zajmujących się kontrolą, w 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, jeden pracownik przeprowadził w kontrolowanym okresie średnio ok. 67 kontroli.

W badanym okresie liczba przeprowadzonych kontroli budów, dla których wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego otrzymał zawiadomienie o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych wyniosła np.:

- *Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** w kontrolowanym okresie przeprowadził 556 kontroli obiektów budowlanych, przy 1524 zawiadomieniach otrzymanych od inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, co stanowiło 36,5%.*
- *Zgodnie z ewidencjami rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (budowli, budynków, obiektów mostowych, dróg, rurociągów, przewodów, linii i sieci oraz obiektów budowlanych na terenach zamkniętych) prowadzonych przez Kujawsko – Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Bydgoszczy** w badanym okresie rozpoczęto 619 budów. Kontrolą objęto 216 z nich tj. 34,9%.*

Ustalono, że 4 Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego w **Łodzi, Katowicach, Wrocławiu** i **Warszawie** nie podejmowało z własnej inicjatywy działań wykrywających samowole budowlane przy wykorzystaniu zdjęć lotniczych. I tak np.:

- *Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Katowicach** nie podejmował działań z własnej inicjatywy w celu wykrycia samowoli budowlanych, w tym np. nie wykorzystywał do tego celu zdjęć lotniczych.*
- *W badanym okresie Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych (nie wykorzystywano również w tym celu informacji ze zdjęć lotniczych). W wyniku skierowanych do Inspektoratu skarg i zawiadomień ujawniono 10 obiektów budowlanych wzniesionych bez pozwolenia na budowę wymaganych przepisami art. 28 i 32 Prawa budowlanego.*
- *W kontrolowanym okresie Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** nie podejmował z własnej inicjatywy działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanych, w tym nie wykorzystywano do tego celu zdjęć lotniczych. Przy wykrywaniu samowoli bazowano w większości przypadkach na informacjach przekazywanych przez osoby trzecie.*

Podejmowanie przez WINB działań mających na celu wykrycie samowoli budowlanej, tylko do przypadków, w których winb otrzymywał informacje o tego rodzaju zdarzeniach, bez wykazywania w tym zakresie inicjatyw, świadczy o niepełnym wykonywaniu zadań określonych w ustawie – Prawo budowlane (art. 84).

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ogółem 23 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz 23 od których otrzymano informacje[49], w okresie 2009 r. – I półrocze 2012 r., przeprowadziło łącznie 45.527 kontroli, w tym w wyniku skarg 23.919 kontroli, tj. 52,5% przeprowadzonych ogółem. Kontroli wynikających ze zgłoszeń organów i urzędów przeprowadzono 7.404, tj. 16,3% oraz kontroli planowych 14.204, tj. 31,2%.

Kontrola wykazała, że 23 skontrolowanych powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w okresie 2009 r. – I półrocze 2012 r. przeprowadziło ogółem 23.990 kontroli, w tym w wyniku skarg 12.316 kontroli, tj. 51,3%. Kontroli wynikających ze zgłoszeń organów i urzędów przeprowadzono 3.884, tj. 16,2% oraz kontroli planowych 7.790, tj. 32,5%.

[49] Informacje, w związku z przeprowadzaną kontrolą otrzymano, w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK, od 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nie objętych kontrolą w 2012 r.

Przy aktualnej liczbie pracowników zajmujących się kontrolą, w 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, jeden pracownik przeprowadził w kontrolowanym okresie średnio ok. 212 kontroli.

Z uwagi na małą liczbę zatrudnionych pracowników w inspektoracie oraz niewystarczającą wysokość nakładów finansowych na ich działalność powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego ograniczali kontrole terenowe wyłącznie do kontroli doraźnych przeprowadzanych na wniosek innych organów lub osób trzecich. Ustalono, że w 5 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[50] nie prowadzono kontroli planowych budów. Jednocześnie ustalono, że liczba przeprowadzonych kontroli budów stanowiła od 2,9% do 38,3% liczby przekazanych zawiadomień od inwestorów o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. I tak np.:

- *W ocenie NIK ograniczanie działalności kontrolnej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w **Oławie** do przeprowadzania kontroli doraźnych (podejmowanych po otrzymaniu informacji o nieprawidłowościach lub na wniosek organów nadzoru budowlanego wyższego szczebla) wskazuje na to, że Inspektorat w niepełnym zakresie realizuje zadania inspekcyjno-kontrolne, określone w art. 83 ustawy – Prawo budowlane. W ocenie Powiatowego Inspektora liczba przeprowadzonych kontroli nie jest wystarczająca dla zapewnienia przestrzegania i stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane. Kontrole mają charakter wyrywkowy i jednostkowy, co związane jest z brakami kadrowymi. Przy takim systemie kontroli inwestorzy oraz kierownicy budowy mając świadomość, iż organy nadzoru nie będą w stanie skontrolować wszystkich obiektów, mogą czuć się bezkarni.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Lidzbarku Warmińskim** liczba corocznych planowanych kontroli budów ulegała zmniejszeniu w stosunku do wpływających zawiadomień o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Stwierdzono, że spośród 216 takich zgłoszeń w 2009 r., kontrolą planowano objąć 40 budów (18,5% ich ogółu) i odpowiednio w 2010 r. z 246 zawiadomień, planowano objąć kontrolą 30 budów (12,2%), w 2011 r. – 292 zawiadomień, planowano 30 kontroli (10,3%).*
- *W badanym okresie na terenie miasta **Słupska** rozpoczęto łącznie 1.341 budów, z których 513 objęto kontrolami (38,3%). Z tej liczby 71 kontroli wynikało ze zgłoszeń organów i urzędów (13,8% przeprowadzonych ogółem).*

Tylko w 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego na 23 skontrolowane posługiwano się zdjęciami lotniczymi lub satelitarnymi do weryfikacji usytuowania obiektów budowlanych w toku prowadzonych postępowań administracyjnych. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta **Wrocławia** wykorzystywane były informacje graficzne, sporządzane na podstawie zdjęć lotniczych i satelitarnych (mapy), które służyły do weryfikacji istnienia oraz usytuowania obiektów budowlanych w toku prowadzonych czynności wyjaśniających i postępowań administracyjnych. Mapy sporządzane w różnych okresach (2007-2011) były pomocne w ustalaniu daty wzniesienia obiektów budowlanych, w tym również zakresu robót budowlanych w poszczególnych latach.*
- *W badanym okresie w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** tylko jeden raz posłużono się informacjami ze zdjęć lotniczych do wykrycia samowoli budowlanej. Wykorzystano ortofotomapy z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie, jako jednego z dowodów, przy wydaniu decyzji nakazującej rozbiórkę pomieszczenia dobudowanego do budynku, bez wymaganego pozwolenia na budowę.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** w kontrolowanym okresie wykrył 129 samowoli budowlanych, dotyczących głównie budowy obiektów budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę lub zgłoszenia oraz dokonania zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganego zgłoszenia. Wszystkie wykryte samowole budowlane były efektem kontroli podejmowanych przez PINB w wyniku interwencji osób trzecich, organów administracji publicznej itp. Inspektorat korzystał ze zdjęć lotniczych do wykrywania samowoli budowlanych przy pomocy geoportal.gov.pl.*

W 8[51] spośród 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono, że powiatowi inspektorzy zobowiązani do kontrolowania stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane nie sprawdzali wykonania obowiązków wynikających z wydanych przez organ postanowień lub decyzji

[50] pinb w: Brodnicy, Człuchowie, Grójcu, Lidzbarku Warmińskim, Oławie.

[51] pinb w: Brzezinach, Elblągu, Gostyniu, Grójcu, Oławie, Radomiu, Skierniewicach, Wodzisławiu Śląskim.

nakazujących rozbiórkę. Nie podejmując działań sprawdzających PINB nie stosowali się do postanowień art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** nie sprawdzano wykonania wydanych postanowień oraz w niepełnym zakresie sprawdzano wykonanie wydanych decyzji. Ustalono mi.in, że stopień sprawdzenia dla decyzji wydanych na podstawie art. 48 ust. 1 (dot. rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia na budowę) wyniósł 50%. Wydano 8 decyzji oraz przeprowadzono 4 kontrole sprawdzające.*
- *Z 5 kontroli, których wyniki skutkowały wydaniem przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Oławie** decyzji nakładających wykonanie przez właściciela (zarządcę) obiektu budowlanego określonych czynności (takich jak np. rozbiórka obiektu lub przeprowadzenie prac remontowych), w 3 przypadkach Inspektorat nie podjął działań w celu sprawdzenia ich wykonania. Nie sprawdzono wykonania decyzji: z marca 2009 r. nakazującej usunięcie nieprawidłowości dotyczących przewodu kominowego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, z 12 maja 2010 r. nakazującej rozbiórkę nieużytkowanego budynku gospodarczego w terminie do 30 grudnia 2010 r. oraz decyzji z grudnia 2011 r. nakazującej likwidację butli na gaz płynny propan-butan wraz z instalacją doprowadzającą gaz do kuchenki.*
- *W 3, z 10 zbadanych postępowań administracyjnych prowadzonych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Wodzisławiu Śląskim** nie monitorowano wykonania wydanych decyzji. Dotyczyło to m.in. postępowań nakazujących rozbiórkę nieużytkowanego obiektu i uporządkowanie terenu oraz wykonania prac usuwających nieprawidłowości. Przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli sprawdzających w terenie, była zbyt duża ilość prowadzonych spraw oraz obciążenie kontrolami zleconymi przez organ drugiej instancji.*

W ocenie NIK, nadzór budowlany nie był skuteczny w egzekwowaniu przestrzegania prawa budowlanego, ponieważ organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego najczęściej dokonywały kontroli budów w wyniku interwencji stron postępowania lub osób trzecich. Tym samym kontrola obejmowała tylko część inwestycji realizowanych na terenie działania inspektoratu, co w konsekwencji nie dawało gwarancji zapewnienia prawidłowego przebiegu procesów budowlanych na tym terenie. Ponadto niepełny monitoring oraz nieprowadzenie kontroli wykonania decyzji lub postanowień świadczy o nienależytym wykonywaniu zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Prowadzenie ewidencji

Zgodnie z przepisem art. 84 ust. 2 pkt. 2 i 4 ustawy – Prawo budowlane, organy nadzoru budowlanego mają obowiązek prowadzenia ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń o których mowa w art. 82b ust. 1, pkt 2 oraz ewidencji zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3. Organy administracji architektoniczno-budowlanej mają obowiązek przekazywać bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego kopie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopie innych decyzji postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów ustawy – Prawo budowlane. Podobnie postępują organy nadzoru budowlanego przesyłając swoje decyzje organom administracji architektoniczno-budowlanej. Wzajemne przesyłanie kopii podejmowanych przez siebie rozstrzygnięć administracyjnych ma umożliwić sprawny przepływ informacji, które mają istotne znaczenie dla wykonywania ustawowych zadań przez poszczególne organy. Ponadto od 2007 r. wprowadzono zasadę przekazywania co najmniej dwa razy w roku, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada, zawiadomień o przeprowadzonej kontroli okresowej obiektów budowlanych, o powierzchni dachu przekraczającej 2.000 m^2 oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni przekraczającej 1.000 m^2 (tzw. obiekty wielkopowierzchniowe). Podyktowane to jest bezpiecznym użytkowaniem obiektu w sytuacji oddziaływania na ten obiekt różnych czynników zewnętrznych np. nadmiar śniegu na dachu obiektu.

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego prowadził wymagane ustawą – Prawo budowlane rejestry oraz gromadził, analizował i publikował dane na temat „ruchu budowlanego", działalności organów nadzoru budowlanego oraz przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane w zakresie bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

W treści „Analizy wyników kontroli problemowych utrzymania wielkopowierzchniowych obiektów budowlanych przeprowadzonych przez GUNB w 2008 r. część I kontrola terenowych organów nadzoru budowlanego" (opracowanie z sierpnia 2009 r.) wykazano m.in., że liczba obiektów wielkopowierzchniowych podlegających obowiązkowi kontroli okresowych dwa razy w roku na dzień 31 maja 2009 r. stanowiła 19.960 obiektów. Natomiast we wnioskach końcowych tego dokumentu podano m.in., że: *nie wszyscy powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego zastosowali się do zaleceń lub wytycznych Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie sporządzenia wykazów obiektów wielkopowierzchniowych (…) Prowadzone wykazy obiektów wielkopowierzchniowych nie dają gwarancji, iż znajdują się w nich wszystkie faktycznie istniejące obiekty wielkopowierzchniowe lub obiekty w nich wpisane odpowiadają kryteriom zawartym w art. 62 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego.(…).*

Również w Informacji o wynikach kontroli realizacji zaleceń pokontrolnych GINB przez terenowe organy nadzoru budowlanego na podstawie wyników kontroli sprawdzających przeprowadzonych w 2010 r. w zakresie wdrożenia obowiązków związanych z kontrolami okresowymi obiektów wielkopowierzchniowych opracowanej w grudniu 2011 r. nie wykazano aktualnej liczby obiektów wielkopowierzchniowych.

Do czasu zakończenia kontroli Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wyegzekwował od terenowych organów nadzoru budowlanego wykazania rzeczywistej liczby obiektów wielkopowierzchniowych, co umożliwiłoby określenie liczby obiektów budowlanych, w których należy przeprowadzać kontrole obowiązkowe, w myśl art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane.

W udzielonej odpowiedzi GINB stwierdził, że w dniu 18 stycznia 2013 r. ponownie zwrócił się do Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego o uzupełnienie i przesłanie do GUNB danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania, a także informacji o przeprowadzonych kontrolach tych obiektów i ewentualnych nieprawidłowościach.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 5 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[52]. W wyniku kontroli NIK ustalono, że strony ewidencji nie były zabezpieczone przed ich usunięciem lub wymianą. Dokonane wpisy nie zawierały m.in. symbolu Polskiej Klasyfikacji Obiektów Budowlanych. Ponadto w ewidencji usuwano wpisy lub dokonywano poprawek w sposób niezgodny z zasadami określonymi w rozporządzeniu. I tak:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku** dane o rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych gromadzono w formie elektronicznej, a na zakończenie każdego roku dokonywano wydruku arkuszy i sporządzano księgi, przy czym pomimo wymogu § 2 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia, nie miały one formatu A4, a ich strony nie były zabezpieczone przed usunięciem lub wymianą. Dodatkowo strony*

[52] Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1130.

ksiąg z lat 2010–2011 nie były ponumerowane oraz brakowało w nich następujących danych:

- *w 7 przypadkach daty rozpoczęcia budowy (pomimo upływu od ponad 10 miesięcy do ponad 2 lat od wpływu zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych);*
- *w 5 przypadkach daty zawiadomienia o zakończeniu budowy i informacji o braku sprzeciwu Inspektoratu o przystąpieniu do użytkowania (pomimo upływu od 4 miesięcy do prawie 1 roku i 9 miesięcy od wpływu zawiadomień);*
- *w 3 przypadkach daty złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie oraz nr i daty pozwolenia na użytkowanie (pomimo upływu od ponad 4 miesięcy do prawie 3 lat od wpływu wniosku i wydania pozwolenia).*

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** w wyniku badania 25 egzemplarzy ewidencji w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prowadzonych w winb w latach 2009–2012 stwierdzono następujące braki: nie odnotowywanie symboli PKOB w 228 na 1207 wpisów w 25 ewidencjach, co nie odpowiadało treści załączników do rozporządzenia; dokonywanie poprawek i wpisów ołówkiem, zamazywanie wpisów korektorem, lub przekreślenie ich bez parafowania przez osoby je dokonujące i wpisania daty ich dokonania w 91 na 1207 wpisów (7,5%), co było niezgodne z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia.*
- *Ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych za lata 2010–2012 nie były prowadzone w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Katowicach** w formie księgi formatu A-4, strony nie były zabezpieczone w sposób trwały przed ich usunięciem lub wymianą, stosownie do wymogów określonych w § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie określenia wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych od dnia 30 czerwca 2009 r. nie była prowadzona zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. Prowadzona była natomiast ewidencja w wersji elektronicznej pn. „Ewidencja robót budowlanych – WINB Łódź" jako program własny WINB. W programie tym istnieje możliwość wyszczególnienia parametru daty rozpoczęcia budowy oraz daty jej zakończenia. Stwierdzono także, iż ewidencja ta jest prowadzona nierzetelnie, gdyż w zakresie odnotowywania dat zakończenia budów ostatni wpis dokonany był 22 grudnia 2008 r. Przyczyną odstąpienia od prowadzenia ewidencji zgodnie ze wzorem były problemy organizacyjne Inspektoratu związane z przybywającą ilością zadań statutowych oraz nasileniem postępowań związanych z oddawaniem do użytkowania obiektów inżynierskich i drogowych.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowalnych była prowadzona tylko w wersji elektronicznej (w formacie MS Excel) i nie odpowiadała wymogom określonym w rozporządzeniu.*

W dniu otrzymania od inwestora zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, organ dokonuje wpisu w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych (§ 3 rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r.).

Przeprowadzone kontrole 30 wydanych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w każdym z 8 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego wykazały, że w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** nierzetelnie weryfikowano informacje zawarte w zawiadomieniach o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Ustalono, że 2 Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku** i **Wrocławiu** nie posiadało pełnej wiedzy o liczbie wszystkich wielkopowierzchniowych obiektów budowlanych znajdujących się na terenie województwa, a w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Katowicach** ewidencja obiektów, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane, nie zawierała wszystkich danych wymaganych we wzorze (pismo GINB z 23 lipca 2007 r.). Nie było w niej informacji dotyczących, m.in. przeznaczenia obiektu, powierzchni zabudowy lub powierzchni dachu.

Zdaniem NIK, nieustalenie rzeczywistej liczby obiektów wielkopowierzchniowych przez wojewódzkich inspektorów może sprawić, że nie będą egzekwowane od właścicieli lub zarządców nieruchomości zawiadomień o przeprowadzonych obowiązkowych kontrolach 2 razy do roku,

a także nie podejmowaniem kontroli takich obiektów przez organy nadzoru budowlanego, mimo występowania w tych obiektach zagrożeń dla życia lub zdrowia ludzi oraz bezpieczeństwa budowli.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 14 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[53] spośród 23 skontrolowanych, sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[54]. 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. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Wejherowie** ewidencję prowadzono w formie luźnych kart wpinanych do skoroszytu zamiast, jak wynika z § 2 ww. rozporządzenia, w formie księgi. W ewidencji brak było danych inwestora, danych technicznych obiektu, daty rozpoczęcia i zakończenia budowy, daty wydania pozwolenia na użytkowanie, natomiast numer pozwolenia na budowę wpisywano w rubryce „uwagi".*
- *W prowadzonej w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Ostródzie** Inspektoracie „Ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych", wystąpiły nieprawidłowości w dokonywaniu sprostowań błędów. Stwierdzono, że w ewidencji w 49 przypadkach na istniejących zapisach wprowadzono nowe zapisy lub usuwano je przy użyciu korektora, a w 155 przypadkach nie umieszczono dat dokonania sprostowań błędów we wpisach i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** zaprzestano od dnia 8 czerwca 2011 r. prowadzenia wymaganej ww. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury, w formie papierowej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, natomiast prowadzona powyższa ewidencja w formie elektronicznej, była niekompletna. Pozostałe ewidencje prowadzone w formie papierowej, miały strony nie zabezpieczone w sposób chroniący ich przed wymianą lub usunięciem, nieprawidłowo poprawiano błędy, tj. przy użyciu korektorów, w jednym przypadku w celu ukrycia błędnych zapisów, zastosowano sklejanie stron.*

Ponadto ustalono, że w jednym powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego w ogóle nie była prowadzona ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Człuchowie** nie prowadzono ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane. Ewidencję taką założono dopiero w trakcie kontroli NIK (od 1 lipca 2012 r.). Spowodowane to było brakami kadrowymi w pinb.*

W 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[55] nie monitorowano wywiązywania się inwestorów z nałożonego obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, nie weryfikowano rzetelności danych ujętych w zawiadomieniach oraz nie ujmowano ich w stosownej ewidencji.

Przeprowadzone kontrole wykazały, że na terenie działania 5 inspektoratów realizowano obiekty budowlane bez zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. I tak:

[53] pinb w: Częstochowie, Elblągu, Słupsku, Lesznie, Gnieźnie, Grójcu, Wrocławiu, Oławie, Ostródzie, Skierniewicach, Wodzisławiu Śląskim, Radomiu, Wejherowie, Żywcu.

[54] Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1130.

[55] pinb w: Częstochowie, Elblągu, Gnieźnie, Grójcu, Lesznie, Toruniu, Oławie, Ostródzie, Skierniewicach, Radomiu, Wodzisławiu Śląskim, Żywcu.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu** stwierdzono, że w kontrolowanym okresie wydanych zostało przez Prezydenta Miasta Radomia 4.067 decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego w 2.351 przypadkach inwestorzy przekazali do PINB zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. PINB wyjaśnił, że nie jest w stanie monitorować wywiązywania się inwestorów z obowiązku dokonywania zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót i nie prowadzi kontroli robót budowlanych, dla których decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna z uwagi na szczupłość kadry pracowniczej, dużą ilość spraw skargowych wpływających do pinb, poświęcanie znacznej części czasu pracy na czynności związane z ustalaniem właścicieli lub spadkobierców starej zabudowy, a także z uwagi na znaczną ilość kontroli zlecanych przez jednostki nadrzędne.*
- *W 1.516 przypadkach inwestorzy, którzy uzyskali ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę, nie przesłali do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Inspektorat nie monitorował jakie były przyczyny tej sytuacji w poszczególnych przypadkach, w tym czy inwestorzy wywiązują się z obowiązku (określonego w art. 41 ust.4 ustawy – Prawo budowlane) przekazywania ww. zawiadomień. Przeprowadzone oględziny wybranych 5 zadań inwestycyjnych wykazały, że w 2 przypadkach, pomimo braku zawiadomień prowadzone były roboty budowlane. W pozostałych 3 przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** w 11 przypadkach nie złożono zawiadomień o rozpoczęciu robót, a tylko złożono zawiadomienia o ich zakończeniu. W sprawach tych nie przeprowadzono kontroli sprawdzających oraz nie ustalono osób które nie wywiązały się z obowiązku wynikającego z art. 41 ust. 4 Prawa budowlanego i nie nałożono kar grzywny na podstawie art. 93 pkt. 4 Prawa budowlanego. Ponadto nie podejmowano kontroli budów, gdzie przed upływem ważności decyzji pozwoleń na budowę, inwestorzy nie dokonali zgłoszeń o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Oławie** stwierdzono, że w 442 przypadkach, w których inwestorzy otrzymali w badanym okresie decyzje o pozwoleniu na budowę nie zawiadomili PINB o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych. Powiatowy Inspektor stwierdził, że nie jest w stanie dokonać kontroli obiektów budowlanych przy tak dużej ilości wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę i przy obecnym stanie kadrowym.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gnieźnie** stwierdzono sześć przypadków niedotrzymania terminu złożenia zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, określonego w art. 41 ust. 4 ustawy – Prawo budowlane, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem. Na podstawie wpisów do dzienników budowy ustalono, że w trzech przypadkach roboty budowlane zostały rozpoczęte w dniu zawiadomienia PINB, a w kolejnych trzech przypadkach, po upływie jednego, dwóch i trzech dni od złożenia tego zawiadomienia.*

Brak monitorowania wywiązywania się inwestorów z obowiązku dokonywania zawiadomień o terminie rozpoczęcia robót pozbawia powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego możliwości prawidłowego nadzorowania i kontroli przebiegu procesów budowlanych, zgodnie z przepisami prawa budowlanego. W ocenie NIK, brak pełnej wiedzy o realizowanych obiektach lub robotach budowlanych może ponadto utrudniać podejmowanie planowych kontroli przestrzegania przepisów prawa budowlanego.

W 3 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego spośród 23 skontrolowanych nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Człuchowie** założono ewidencję zgłoszeń, jednak nie dokonywano w niej wpisów. Mimo obowiązku prowadzenia takiej ewidencji (na podstawie art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane) PINB nie występował do Starosty Człuchowskiego o przekazywanie kopii zgłoszeń budów/robót budowlanych za okres 2009–2012 (I półrocze). O przekazanie kopii wszystkich zgłoszeń, które wpłynęły do Starostwa wystąpiono dopiero w trakcie kontroli NIK. Powiatowy Inspektor nie posiadał pełnego rozeznania o skali ruchu budowlanego na terenie jego właściwości, ponieważ: kopie zgłoszeń za okres 2009–2012 (I półrocze) zostały przekazane przez Starostę Człuchowskiego dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. 13.08.2012 r. Również kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę nie były przykazywane bezzwłocznie do pinb. Spośród zbadanych 30 decyzji w 22 przypadkach stwierdzono opóźnienia w ich przekazywaniu (w 11 przypadkach zostały przekazane po upływie od 4 do 9 m-cy).*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Częstochowie** nie założono i nie prowadzono do września 2011 r. (ustalenia kontroli WINB) ewidencji decyzji o pozwoleniu na budowę, postanowień i zgłoszeń.*

- *Do końca czerwca 2009 r. w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** nie była prowadzona ewidencja decyzji, postanowień i zgłoszeń (o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane), przekazywanych do PINB przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.*

W ocenie NIK, brak prowadzenia wyodrębnionej ewidencji decyzji, postanowień i zgłoszeń pozbawiał organ nadzoru budowlanego informacji o podejmowanych rozstrzygnięciach administracyjnych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej i mógł znacznie utrudniać wykonywanie szeregu ustawowych zadań przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

W 3 powiatowych inspektoratach spośród 23 skontrolowanych nie była prowadzona ewidencja zawiadomień o przeprowadzonych kontrolach okresowych obiektów wielkopowierzchniowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane. I tak:

- *Do 2011 r. PINB w **Grójcu** nie prowadził ewidencji zawiadomień o kontrolach obiektów, które podlegają kontroli okresowej na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy - Prawo budowlane, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 4 ustawy Prawo budowlane. Ewidencja została zaprowadzona dopiero po kontroli przeprowadzonej przez WINB w marcu 2011 r.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu** nie prowadzono ewidencji zawiadomień o okresowych kontrolach obiektów wielkopowierzchniowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt. 3 ustawy – Prawo budowlane. Wpływające do PINB zawiadomienia o kontrolach przechowywane były w segregatorach. W pinb nie analizowano otrzymywanych zawiadomień, czy właściciele (zarządcy) obiektów wielkopowierzchniowych wywiązywali z obowiązku wynikającego z art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane. W wyniku kontroli zawiadomień o ww. kontrolach za 2011 r. dotyczących 5 losowo wybranych obiektów wielkopowierzchniowych stwierdzono, że do PINB wpłynęło w tym okresie tylko 1 zawiadomienie o dokonaniu kontroli okresowej. Przyczyną powyższego stanu były braki kadrowe, brak stosownego oprogramowania i środków finansowych na jego zakup i szkoleń pracowników w tym zakresie, duża ilość kontroli zlecanych przez jednostki nadrzędne, a także duża ilość spraw przypadających na 1-go inspektora.*
- *Do września 2011 r. (ustalenia kontroli WINB) w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Częstochowie** nie założono i nie prowadzono ewidencji zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane.*

Nieegzekwowanie, od osób dokonujących kontroli, zawiadomień o przeprowadzonych obowiązkowych kontrolach 2 razy do roku, może w przypadku wystąpienia uszkodzeń lub braków w wielkopowierzchniowym obiekcie budowlanym powodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia, bądź środowiska. Zgodnie z art. 70 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, osoba dokonująca kontroli jest obowiązana bezzwłocznie przesłać kopię tego protokołu do organu nadzoru budowlanego. Organ ten, po otrzymaniu kopii protokołu, przeprowadza bezzwłocznie kontrolę obiektu budowlanego w celu potwierdzenia usunięcia stwierdzonych uszkodzeń oraz uzupełnienia braków.

3.2.5. Prowadzenie postępowań administracyjnych

Załatwianie skarg

Główny Urząd Nadzoru Budowlanego

Ogółem, w okresie kontrolowanym w rejestrze skarg i wniosków prowadzonym w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego zarejestrowano 8.168 spraw (2.521 spraw w 2009 r., 2.280 w 2010 r., 2.374 sprawy w 2011 r. i 993 sprawy w pierwszym półroczu 2012 r.), z których 1.760 skierowano do załatwienia według właściwości do innych organów, a 6.408 rozpatrzono we własnym zakresie.

Zaniedbania, zwłoka lub nienależyta realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego skutkowały utrzymującą się wysoką liczbą skarg na działanie tych organów. I tak:

– bezczynność lub przewlekłe działanie organów nadzoru budowlanego (szczebla wojewódzkiego i powiatowego) była przedmiotem złożenia 397 skarg i wniosków w 2009 r., 317 w 2010 r., 271 w 2011 r. oraz 102 w I półroczu 2012 r.;
– nieprawidłowe działanie organów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego (szczebla wojewódzkiego i powiatowego) była przedmiotem złożenia 1.031 skarg i wniosków w 2009 r., 967 w 2010 r. 1.065 w 2011 r. oraz 439 w I półroczu 2012 r.;
– bezczynność w zakresie prowadzenia postępowania administracyjnego przez GINB była powodem złożenia 53 skarg i wniosków w 2009 r., 28 w 2010 r., 63 w 2011 r. oraz 19 w I półroczu 2012 r.;
– nierzetelne działania GUNB były przedmiotem 132 skarg i wniosków z złożonych w 2009 r., 123 w 2010 r., 178 w 2011 r. i 68 w I półroczu 2012 r.

Za zasadne uznano 595 spośród 6.408 skarg wniesionych w okresie kontrolowanym, z których 587 skarg dotyczyło: 492 skargi na WINB i 87 skarg na urzędy wojewódzkie). Skargi na działanie GINB we wszystkich 8 przypadkach dotyczyły bezczynności organu w postępowaniach administracyjnym, które prowadzone były przez Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej.

Stwierdzono, że w 139 przypadkach w okresie kontrolowanym nie zachowano terminu rozpatrzenia skargi w ciągu 1 miesiąca (37 w 2009 r., 41 w 2010 r., 45 w 2011 r. i 16 w pierwszym półroczu 2012 r.), a 2 skargi (1 w 2009 r. i 1 w 2010 r. rozpatrzono w terminie dłuższym niż 2 miesiące).

W celu wyeliminowania przypadków załatwiania skarg w terminie dłuższym niż jeden miesiąc GINB poprawił organizację rozpatrywania skarg zapewniając odpowiednie warunki organizacyjno-techniczne i kadrowe oraz systematycznie monitorował terminowość załatwiania skarg na podstawie comiesięcznych analiz. Zdaniem GINB o skuteczności tych działań świadczy fakt, że skargi załatwione z naruszeniem terminu stanowiły w okresie kontrolowanym 1,7% ogółu skarg załatwionych w GUNB. Dwa przypadki załatwienia skargi w terminie dłuższym niż dwa miesiące wynikały z błędnej kwalifikacji pisma i przekazania skargi do rozpatrzenia po upływie miesięcznego terminu.

W wyniku skarg złożonych do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w sprawach dotyczących administracji architektoniczno-budowlanej, do GUNB wpłynęło 1.446 prawomocnych orzeczeń sądów administracyjnych (332 w 2009 r., 452 w 2010 r., 400 w 2011 r. i 262 w pierwszym półroczu 2012 r.), w tym 326, tj. 22,5% wyroków kwestionujących rozstrzygnięcia GINB. Ponadto wpłynęły 2 wyroki wymierzające GINB grzywnę z tytułu niewykonania wyroku sądu.

Na skutek skarg, złożonych do sądów administracyjnych na rozstrzygnięcia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przez strony postępowania, w sprawach dotyczących nadzoru budowlanego do Urzędu wpłynęło 1.968 orzeczeń, w tym 297, tj. 15,1% orzeczeń kwestionujących rozstrzygnięcia GINB (262 orzeczenia WSA i 35 orzeczeń NSA).

W okresie kontrolowanym do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego wpłynęło 18 postanowień sygnalizacyjnych z Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w których sąd zarzucił przewlekłość postępowania, m.in. w 15 sprawach prowadzonych przez Mazowiecki WINB (czas trwania postępowania od 8 miesięcy do ponad 11 lat, w tym w 7 przypadkach czas trwania postępowania ponad 8 lat), w jednej sprawie prowadzonej przez Małopolskiego WINB

(rozpatrzenie odwołania po upływie 7 lat) oraz stwierdził naruszenie zasady zaufania do organów Państwa w 1 przypadku.

W wyniku działań podjętych w celu ustalenia przyczyn przewlekłości postępowania w Mazowieckim WINB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzyskał wyjaśnienie, że podstawową przyczyną długotrwałego postępowania były trudności kadrowe. Natomiast przyczyną orzeczonego naruszenia zasady zaufania do organów Państwa było uznanie przez WINB, że skarżący nie był stroną postępowania i dlatego nie był informowany o przebiegu sprawy.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie zdyscyplinował organów nadzoru budowlanego do wyeliminowania nieprawidłowości w ich działaniu. Świadczą o tym m.in.: utrzymująca się wysoka liczba skarg na legalność i rzetelność działań oraz bezczynność organów nadzoru budowlanego, wyroki sądów administracyjnych kwestionujące rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego oraz stwierdzone przypadki przewlekłości w prowadzeniu postępowań administracyjnych.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie wniesiono ogółem 7.588 skarg, z których za zasadne uznano 2.062 skargi, tj. 27,7%. Przedmiotem wniesionych skarg było m.in.: nieterminowe załatwienie sprawy, opieszałość w podejmowaniu stosownych działań oraz niewłaściwe zachowanie pracowników nadzoru budowlanego.

Zgodnie z art. 237 § 1 Kpa organ właściwy powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Największy udział załatwionych skarg w terminie 1 miesiąca stwierdzono w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Bydgoszczy** (94,8%), **Wrocławiu** (97,2%), **Olsztynie** (79,4%), **Poznaniu** (79,1%), a najmniejszy w **Łodzi** (51,5%) i **Katowicach** (31,0%).

W trakcie kontroli wyjaśniono, że załatwianie skarg z przekroczeniem terminu jednego miesiąca wynikało m.in. z dużej liczby prowadzonych postępowań przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego przy jednocześnie zbyt małej liczbie pracowników rozpatrujących skargi.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W 6 inspektoratach[56], tj. 26,1% skontrolowanych, nie prowadzono rejestru skarg i wniosków. Zgodnie z art. 254 Kpa, skargi i wnioski składane i przekazywane do organów państwowych rejestruje się i przechowuje w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. Sposób prowadzenia rejestrów nie spełniał wymogów określonych w art. 254 Kpa. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Oławie** nie prowadzono rejestru skarg i wniosków. Pisma o tym charakterze wraz z inną korespondencją były rejestrowane wyłączenie w dzienniku korespondencji. Powyższy sposób rejestracji tego rodzaju spraw, w ocenie NIK, nie zapewniał możliwości sprawowania kontroli przebiegu i terminów załatwiania przez Inspektorat poszczególnych skarg i wniosków. W wyniku analizy dokumentacji przedstawionej w toku kontroli stwierdzono, że do PINB wpływały pisma, w których autorzy skarg wskazywali na nieprawidłowości przy budowie lub użytkowaniu obiektów budowalnych. Tego rodzaju pisma, kwalifikowały się do uznania za skargi, o których mowa w art. 227 kpa.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu**, ewidencjonowano wpływające bądź składane pisma o charakterze skargowym w sześciu różnych rejestrach, które nie zawierały pełnych danych o przebiegu i terminie załatwiania poszczególnych skarg (np. brakowało informacji o dacie wysłania korespondencji, nazwy adresata i informacji o treści wysłanej korespondencji). Ponadto część pozycji była wykreślona bez adnotacji o przyczynach i dacie wykreślenia.*

[56] pinb w: Grójcu, Lesznie, Lidzbarku Warmińskim, Oławie, Radomiu, Wrocławiu.

W 17 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w kontrolowanym okresie, w udokumentowanych przypadkach, wniesiono ogółem 759 skarg, z których za zasadne uznano 468 skarg, tj. 61,6%.

Zgodnie z art. 237 Kpa organ właściwy powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Największy udział załatwionych skarg w terminie 1 miesiąca stwierdzono m.in. w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Toruniu** (100,0%), **Słupsku** (100,0%), **Strzelinie** (100,0%). W pozostałych skontrolowanych powiatowych inspektoratach udział załatwionych skarg w terminie 1 miesiąca był mniejszy, i tak na przykład w **Elblągu** (40,2%), **Grójcu** (49%), **Radomiu** (44,0%).

Terminowość prowadzonych postępowań administracyjnych

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W badanym okresie 7 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego[57] załatwiło ogółem 31.984 spraw, tj.:

- 14.203 decyzje (5.686 w 2009 r., 2.815 w 2010 r., 2.983 w 2011 r. i 2.719 w I półroczu 2012 r.).
- 6.254 zażalenia (1.650 w 2009 r., 1.641 w 2010 r., 1.609 w 2011 r. i 1.354 w I półroczu 2012 r.),
- 11.527 odwołań (3.355 w 2009 r., 3.126 w 2010 r., 2922 w 2011 r. i 2.124 w I półroczu 2012 r.),

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 7 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 166 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu załatwił w ciągu roku średnio ok. 55 spraw, tj.: ok. 24 decyzje, ok. 11 zażaleń i ok. 20 odwołań.

Termin załatwiania spraw bez zbędnej zwłoki, tj. nie później niż w ciągu 1 miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy[58] od dnia wszczęcia postępowania nie był dotrzymywany w 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego. Przyczynami, które wpływały na niedotrzymywanie ww. terminów była m.in. bezczynność organu nadzoru budowlanego oraz niedobór pracowników merytorycznych. I tak np.:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku s**twierdzono przypadki nieterminowego załatwiania spraw, co stanowiło naruszenie art. 35 § 3 Kpa[59]. Po upływie 2 miesięcy załatwiono:*
  - *3,8 % skarg, (odpowiednio: w 2009 r. 8,5%, w 2010 r. 0.3%, w 2011 r. 3,7%);*
  - *30,5% odwołań (w poszczególnych latach odpowiednio: 43%, 26,7%, 23,2% i 22%);*
  - *25,8% zażaleń (w poszczególnych latach odpowiednio:22,1%, 34,7%, 24,1% i 21,6%;*
  - *7,6% decyzji (w poszczególnych latach odpowiednio: 7,7%, 6,8%, 9,7% i 5,4%.*

  W ocenie WINB zasadniczą przyczyną nieterminowego załatwiania spraw jest zbyt mała liczba pracowników, przede wszystkim merytorycznych, w stosunku do ilości rozpatrywanych spraw, a także fluktuacja kadr.
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** terminowość załatwiania spraw w okresie objętym kontrolą wykazała, że:*
  - *udział odwołań niezałatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił 25% w 2009 r., 27% w 2010 r., 23% w 2011 r. i 20% w I połowie 2012 r. Odsetek załatwionych odwołań w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 60%, w 2010 r. 56%, w 2011 r. 54% i w I połowie 2012 r. 49 %,*
  - *udział zażaleń niezałatwionych przez ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 18%, w 2010 r. 16%, w 2011 r. 24% i w I połowie 2012 r. 11%. Odsetek załatwionych zażaleń w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 64%, w 2010 r. 66%, w 2011 r. 53% i w I połowie 2012 r. 56%.,*

[57] Z wyłączeniem WINB w Warszawie – brak szczegółowych danych.

[58] Art. 35 § 3 Kpa.

[59] Zgodnie z tym przepisem załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania.

– *udział decyzji niezałatwionych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił w 2009 r. 28%, w 2010 r. 31%, w 2011 r. 29% i w I połowie 2012 r. 15%. Odsetek załatwionych decyzji w terminie do 1 miesiąca wynosił w 2009 r. 57%, w 2010 r. 48%, w 2011 r. 44% i w I połowie 2012 r. 61%.*

- *Prowadzone w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** ewidencje uniemożliwiały sprawowanie skutecznego i efektywnego nadzoru przez WINB nad przestrzeganiem terminów załatwiania spraw[60] określonych w art. 35 § 3 Kpa. Mimo wprowadzenia w maju 2005 r. rejestrów spraw w programie informatycznym o nazwie RESAKBUD, pozyskiwanie danych statystycznych z tego programu nastręczało trudności, a w niektórych przypadkach było niemożliwe bez żmudnego ręcznego liczenia. W rejestrach prowadzonych w tym programie nie umieszczano danych dotyczących daty zakończenia postępowania administracyjnego. Ponadto WINB wyjaśnił, że podczas kontroli NIK w 2005 r. ustalenie takich danych na podstawie prowadzonych wówczas rejestrów papierowych było mniej pracochłonne.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W badanym okresie 22 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego[61] załatwiło ogółem 18.883 sprawy, tj.:

– 16.731 decyzji (4.806 w 2009 r., 5.140 w 2010 r., 4.525 w 2011 r. i 2.260 w I półroczu 2012 r.),

– 698 zażaleń (181 w 2009 r., 229 w 2010 r., 176 w 2011 r. i 112 w I półroczu 2012 r.),

– 1.454 odwołania (403 w 2009 r., 435 w 2010 r., 398 w 2011 r. i 218 w I półroczu 2012 r.).

Uwzględniając średnią liczbę pracowników zatrudnionych w 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, tj. 113 osób, jeden pracownik powiatowego inspektoratu załatwił w ciągu roku średnio ok. 48 spraw, tj.: ok. 42 decyzje, ok. 2 zażalenia i ok. 4 odwołania.

We wszystkich 23 skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, stwierdzono naruszenie terminu załatwiania spraw[62] lub siedmiodniowego terminu przekazywania odwołań do organu wyższego stopnia (art. 133 Kpa). Do najczęściej występujących przyczyn nieterminowego załatwiania spraw przez organy, należało m.in. złożoność spraw, brak odbioru zawiadomień i pism w oznaczonych terminach oraz niewystarczająca liczba pracowników zatrudnionych w inspektoratach. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Aleksandrowie Kujawskim** udział decyzji załatwianych ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 47% (79 decyzji), w 2010 r. 45% (64 decyzje), w 2011 r. 40% (60 decyzji) i w I połowie 2012 r. 24% (15 decyzji); udział odwołań załatwianych ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 90% (9 odwołań), w 2010 r. 100% (10 odwołań), w 2011 r. 100% (8 odwołań) i w I połowie 2012 r. 100% (1 odwołanie); udział zażaleń załatwianych ponad 2 miesiące wynosił w 2009 r. 100% (8 zażaleń), w 2010 r. 100% (5 zażaleń), w 2011 r. 100% (5 zażaleń), a w I połowie 2012 r. nie było zażaleń. Załatwianie spraw ponad 2 miesiące spowodowane było m. in. brakiem odbioru zawiadomień i pism w oznaczonych terminach, przesuwaniem terminów wizji przez skarżących lub właścicieli działek, odwołaniami i skargami na PINB do instancji wyższej (przesyłanie akt), a także podawaniem przez skarżących złych adresów i związanymi z tym poszukiwaniami właścicieli celem dokonania wizji.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** spośród 925 postępowań prowadzonych przez Inspektorat w badanym okresie zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych, w 241 przypadkach (tj. w 26%) rozpatrywanie spraw trwało dłużej niż 2 miesiące, co stanowi naruszenie art. 35 § 3 kpa, z czego w 80 przypadkach (ok. 9%) trwało to dłużej niż 6 miesięcy. Spośród 365 skarg, które wpłynęły w badanym okresie do Inspektoratu, załatwianie 187 (tj. 51,%) trwało dłużej niż 1 miesiąc, co stanowi naruszenie art. 237 § 1 kpa, z czego 35 – było załatwianych przez okres dłuższy niż 2 miesiące.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Żywcu** nie dotrzymywał terminu 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. Udział spraw niezałatwionych w ciągu ponad 2 miesięcy wynosił*

[60] W kontrolowanym okresie WINB prowadził ponad 10 tys. spraw.

[61] Z wyłączeniem PINB w Żywcu.

[62] Tj. nie później niż w ciągu 1 miesiąca, a spraw szczególnie skomplikowanych, nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania - Art. 35 § 3 Kpa.

27,6% w 2009 r., 25,6% w 2010 r., 27,8% w 2011 r. i 33.3% w I połowie 2012 r., a udział spraw niezałatwionych pomimo upływu 1 roku wynosił 4% w 2009 r., 5,4% w 2010 r., i 3,6% w 2011 r. Powiatowy Inspektor tłumaczył to brakami kadrowymi.

Stwierdzono, że Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach, wyrokiem z dnia 27 marca 2012 r. wymierzył PINB w **Żywcu** grzywnę w wysokości 1.000 zł, w związku z przewlekłością prowadzenia postępowania w przedmiocie prowadzenia robót budowlanych.

Wnioski o udzielenie pozwolenia na użytkowanie

Zgodnie z art. 55 ustawy – Prawo budowlane przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie jeżeli na jego wzniesienie wymagane było pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do odpowiedniej kategorii.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ustalono, że wnioski o udzielanie pozwolenia na użytkowanie złożone w 7 spośród 8 skontrolowanych wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego spełniały warunki określone w prawie budowlanym. Tylko w jednym wojewódzkim inspektoracie nie wyegzekwowano od inwestorów kompletnych wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Nie zawierały one wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. W ocenie NIK było to działanie nielegalne i nierzetelne oraz wskazujące na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania. I tak:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** spośród 30 skontrolowanych decyzji, w 2 przypadkach przyjęto wnioski bez sprawdzenia ich kompletności. Ustalono, że wnioski te nie zawierały wszystkich wymaganych dokumentów określonych w art. 57 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane. W dokumentacji posiadanej w Inspektoracie w jednej sprawie brakowało dokumentów poświadczających złożenie protokołów badań i sprawdzeń w aktach sprawy, a w drugiej sprawie informacji o przedłożeniu oświadczenia kierownika budowy w zakresie m.in. nieistotnych zmian dokonanych w odniesieniu do projektu budowlanego, potwierdzone przez projektanta i inspektora nadzoru inwestorskiego, mimo braku wyszczególnienia zakresu dokonanych zmian.*

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Brak wszystkich wymaganych dokumentów[63] załączonych do 19 wniosków składanych przez inwestorów, o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdzono w 8 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[64] spośród 23 skontrolowanych. Dokumentacja załączona do wniosku nie zawierała m.in. oświadczeń kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także oświadczenia inwestora, o którym mowa w art. 57 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane. I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Oławie** spośród 30 pozwoleń na użytkowanie wybranych do kontroli w 5 przypadkach w dokumentacji brakowało części dokumentów, które powinny być dołączone do wniosku o wydanie tego rodzaju decyzji zgodnie z art. 57 ust. 1-3 ustawy Prawo budowlane, w tym: w 2 przypadkach brak było dziennika budowy (jak również adnotacji, że został on oddany inwestorowi), w 2 przypadkach brak było wymaganego oświadczenia kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, w 1 przypadku brak było oświadczenia inwestora, o którym mowa w art. 57 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane.*
- *Kontrola dokumentacji 30 postępowań administracyjnych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Wodzisławiu Śląskim** wykazała, że 26 (87%) wniosków złożonych przez inwestorów o wydanie decyzji – pozwolenia na użytkowanie – było kompletnych, natomiast w 4 wnioskach stwierdzono brak dokumentów,*

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

64 pinb w: Aleksandrowie Kujawskim, Brzezinach, Częstochowie, Człuchowie, Gnieźnie, Oławie, Skierniewicach i Wodzisławiu Śląskim.

o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 7 prawa budowlanego (świadectwa charakterystyki energetycznej budynku).

- *Kontrola dokumentacji 30 postępowań administracyjnych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gnieźnie** wykazała, że we wnioseku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stacji paliw w m. Rudki gm. Trzemeszno nie zawierało wymaganych oświadczeń kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, co stanowiło naruszenie art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.*

Obowiązkowa kontrola budowy

Organ nadzoru budowlanego przeprowadza obowiązkową kontrolę budowy[65], na wezwanie inwestora, w celu stwierdzenia prowadzenia procesu budowlanego zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ przeprowadza obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Nieprzestrzeganie 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli albo niezawiadamianie inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, o terminie jej przeprowadzenia, stwierdzono w 3 inspektoratach, tj. 37,5% skontrolowanych.

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** spośród zbadanych 30 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie stwierdzono, że w 3 przypadkach kontrolę obowiązkową pracownicy winb przeprowadzili po upływie 21 dni od daty wpływu wniosku do Inspektoratu. Termin ten przekroczono o 12 dni, o 4 dni i o 1 dzień.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku** w 7 przypadkach (na 30 zbadanych), inwestora zawiadomiono o obowiązkowej kontroli po upływie 7 dniowego terminu, o którym mowa w art. 59c ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, przy czym zwłoka wynosiła 1 dzień (w 4 przypadkach), 4-5 dni (w 3 przypadkach). W jednym przypadku kontrolę przeprowadzono po upływie 21 dni od doręczenia wezwania inwestora (zwłoka wynosiła 9 dni). W 7 przypadkach w aktach sprawy brak było potwierdzenia zawiadomienia inwestora o terminie kontroli, pomimo wymogu wynikającego z art. 14 § 1 Kpa. Przyczynami powstania ww. nieprawidłowości były przeoczenia pracownika wynikające z nadmiaru pracy, czy też brak udokumentowania zawiadomień i ustalenia terminu kontroli.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** stwierdzono 4 przypadki spośród 30 zbadanych, że WINB z opóźnieniem zawiadomił inwestora o terminie przeprowadzenia obowiązkowej kontroli. Zawiadomienia te przekazywano inwestorom po upływie 7 - dniowego terminu, określonego w art. 59c ust. 1 ustawy – Prawo budowlane (tj. odpowiednio po 8, 9, 13 i 14 dniach od daty doręczenia wezwania inwestorowi).*

W 4 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego (**Gdańsku, Katowicach, Warszawie** i **Wrocławiu**), tj. 50,0% skontrolowanych stwierdzono, że nierzetelnie sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Ustalono, że osoby przeprowadzające kontrolę nie dokonywały ustaleń czy takie wyroby budowlane posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie, lecz opierały się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy, który stwierdzał, że wbudowane wyroby budowlane zostały dopuszczone do obrotu. Wymóg kontroli dokumentacji wynika ze wzoru protokołu określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli[66]. I tak np.:

- *Sposób ustalenia przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Gdańsku**, czy zastosowane wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie był niewystarczający. W 29 z ww. 30 badanych spraw, z zapisów w protokołach kontroli wynikało, że kontrolujący nie sprawdzili dokumentów potwierdzających dopuszczenie, a jedynie przyjmowali oświadczenia inspektorów*

[65] Przeprowadzenie 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.

[66] Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

nadzoru inwestorskiego (w 28 przypadkach) lub uznali zapis dokonany w dzienniku budowy (w 1 przypadku) o posiadaniu stosownych dokumentów.

- *Z zapisów zamieszczonych w 30 protokołach z kontroli obowiązkowej wynika, że pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** nie sprawdzali w ramach tych kontroli zastosowanych przy budowie wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W rubryce, w której powinien zostać przedstawiony wynik sprawdzenia tego rodzaju wyrobów, zamiast własnych ustaleń, zamieszczano oświadczenia kierowników budowy w tej sprawie. W protokołach z kontroli obowiązkowej brak jest udokumentowania objęcia kontrolą zastosowanych wyrobów budowlanych.*
- *Analiza protokołów z obowiązkowych kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** wykazała, że w pkt 8.3 zawierano zapis „tak", bądź „tak zgodnie z oświadczeniem kierownika budowy". W ocenie WINB potwierdzeniem, że wyrób budowlany zastosowany przy wykonywaniu robót budowlanych został wprowadzony do obrotu zgodnie z obowiązującymi przepisami i jest zgodny z art.10 prawa budowlanego jest jego oznakowanie znakiem CE lub znakiem budowlanym, zależnie od rodzaju wyrobów, oraz dołączenie do niego wymaganej informacji. Umieszczone na wyrobie budowlanym oznakowanie wraz z informacją są niedostępne w przypadku wbudowanego wyrobu budowlanego.*

Zgodnie z art. 59e ustawy – Prawo budowlane obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać, z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego, wyłącznie osoba zatrudniona w tym organie i posiadająca uprawnienia budowlane. W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** ustalono, że kontrole obowiązkowe przeprowadzała osoba, która nie była zatrudniona w tym Inspektoracie. I tak:

- *Osoba dokonująca 10 kontroli obowiązkowych[67] (8 obiektów budowlanych znajdujących się na terenach wojskowych i 2 obiektów kategorii XXVI związanych z budową drogi ekspresowej) nie była zatrudniona w winb. Do dnia 31 lipca 2011 r. osoba ta była zatrudniona w inspektoracie i posiadała uprawnienia budowlane. Po tej dacie w 2011 r. świadczyła usługi w ramach umowy zlecenia, a w 2012 r. w ramach umowy o dzieło.*

W ocenie NIK, pominięcie w toku prowadzonej kontroli obowiązkowej sprawdzenia dokumentacji zastosowanych wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego, a oparcie się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy nie zapewnia skutecznej kontroli wyrobów budowlanych, wbudowanych w obiekt. Osłabia to efektywność przeprowadzonej obowiązkowej kontroli, a także może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Nieprzestrzeganie 21 dniowego terminu przeprowadzenia obowiązkowej kontroli albo niezawiadamianie inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania, o terminie jej przeprowadzenia, stwierdzono w 6 inspektoratach, tj. 26,1% skontrolowanych. Przekraczanie terminów spowodowane było najczęściej brakiem kadrowych możliwości terminowego przeprowadzenia obowiązkowych kontroli przez PINB. Przypadki takie stwierdzono w Powiatowych inspektoratach Nadzoru Budowlanego w: **Aleksandrowie Kujawskim**, **Wejherowie, Gostyniu, Gnieźnie, Grójcu i Radomiu.**

W 10 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego[68], tj. 43,5% skontrolowanych nierzetelnie sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Osoby przeprowadzające kontrolę nie dokonywały ustaleń z badania dokumentów, lecz opierały się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy, który stwierdzał,

[67] W tym 8 dotyczących obiektów budowlanych znajdujących się na terenach wojskowych i 2 dotyczących obiektów kategorii XXVI związanych z budową drogi ekspresowej (3 z 87 w 2011 r. i 7 z 93 w I półroczu 2012 r.) Stanowiło to odpowiednio 3,4% i 7,5% łącznej liczby kontroli obowiązkowych przeprowadzonych przez WINB w tych latach.

[68] pinb w: Aleksandrowie Kujawskim, Brzezinach, Grójcu, Ostródzie, Oławie, Skierniewicach, Toruniu, Wejherowie, Wrocławiu, Żywcu.

że wbudowane wyroby budowlane zostały dopuszczone do obrotu. Kontrola dokumentacji wynika ze wzoru protokołu określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli[69]. I tak np.:

- *Analiza protokołów z 30 kontroli obowiązkowych przeprowadzonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Ostródzie** wykazała, że w przypadku wbudowanych wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego (pkt 8.3. wzoru protokołu), nie odnotowano jakie inwestor posiadał dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie. W tej pozycji protokołu odnotowano jedynie, że inwestor przedłożył oświadczenie kierownika budowy, że wbudowane materiały spełniały wymogi ustawy o wyrobach budowlanych.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** w 30 zbadanych protokołach z obowiązkowych kontroli stwierdzono brak jednoznacznych ustaleń, że dokonano sprawdzenia wszystkich wyrobów budowlanych istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Również WINB w Łodzi po przeprowadzonej kontroli pinb w Skierniewicach w czerwcu 2011 r. stwierdził, że należy sprawdzać poprawność oświadczeń kierownika budowy oraz prawidłowość zapisów w dzienniku budowy w części dotyczącej wbudowanych wyrobów budowlanych.*
- *Na podstawie zapisów zamieszczonych w protokołach z kontroli obowiązkowej nie można było ustalić, czy pracownicy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Oławie** sprawdzali w ramach kontroli zastosowane wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W protokołach w rubryce, w której powinien zostać przedstawiony wynik sprawdzenia tego rodzaju wyrobów w formie odpowiedzi na pytanie, czy wyroby te posiadają dokumenty potwierdzające ich dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie, zamieszczano następujący zapis: „Zgodne z oświadczeniem kierownika budowy" (ponadto w przypadku 23 na 30 przeanalizowanych spraw brak było w aktach takiego oświadczenia).*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Żywcu** we wszystkich 30 zbadanych sprawach w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie, przeprowadzone kontrole obowiązkowe nie obejmowały swym zakresem zagadnienia określonego w art. 59 a ust. 2 pkt. 3 ustawy Prawo budowlane, tj. kontroli wyrobów budowlanych, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. W protokołach kontroli, w pkt. 8.3., zapisywano informację, że kierownik budowy oświadcza, że inwestor posiada atesty.*

Oparcie się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy, bez skontrolowania dokumentacji potwierdzającej dopuszczenie wyrobu budowlanego do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa budowli, nie zapewnia skutecznej i efektywnej kontroli wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt. W ocenie NIK, świadczy to o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i może wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

Zgodnie z art. 59e ustawy – Prawo budowlane obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać wyłącznie osoba działająca z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego. W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** osoby dokonujące obowiązkowych kontroli od 1 stycznia 2012 r. nie posiadały upoważnienia PINB do przeprowadzania kontroli, które wygasło w grudniu 2011 r. Dopiero w toku niniejszej kontroli NIK stosowne upoważnienia do przeprowadzania kontroli zostały wystawione.

W 2 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono, że mimo istniejącego obowiązku przekazywania jednego egzemplarza protokołu z obowiązkowej kontroli do organu wyższego stopnia, wymóg ten nie był realizowany lub udokumentowany w aktach sprawy. Działanie to było niezgodne z art. 59d ustawy – Prawo budowlane.

- *Z analizy 30 obowiązkowych kontroli wykonanych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gostyniu** w okresie objętym kontrolą wynika, że protokoły obowiązkowej kontroli sporządzane były w trzech egzemplarzach, z których jeden egzemplarz doręczany był inwestorowi, a drugi i trzeci egzemplarz pozostawał w PINB. Nie były dostarczane protokoły do Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. PINB wyjaśnił,*

[69] Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

że w kontrolowanym okresie organ II stopnia nie upominał się o takowe dokumenty w związku z tym uznałem za niecelowe ich przesyłanie tym bardziej, że koszty jednej przesyłki wynoszą 5,65 zł. co dla budżetu PINB stanowi bardzo istotny czynnik przetrwania.

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta **Leszna** nie było dokumentów potwierdzających przekazywanie jednego egzemplarza protokołu z kontroli obowiązkowej do WINB. Powiatowy Inspektor podał w wyjaśnieniu, że cyklicznie, nie rzadziej niż raz w miesiącu PINB przekazywał listem pocztowym egzemplarz z kontroli obowiązkowej do WINB.*

3.2.6. Nakładanie kar i opłat legalizacyjnych

Postępowanie mandatowe

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie pracownicy wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego nałożyli łącznie 671 mandatów karnych na łączną kwotę 99,2 tys. zł. Najmniej mandatów, w kontrolowanym okresie, zostało nałożonych w województwie łódzkim. I tak np.:

- *Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** wystawił w kontrolowanym okresie ogółem 5 mandatów za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego na łączną kwotę 700 zł, z których wszystkie zostały uiszczone.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Olsztynie** w związku ze stwierdzeniem wykroczeń określonych w art. 93 Prawa budowlanego w badanym okresie WINB nałożył 144 mandaty na łączną kwotę 21.250 zł. Wysokość mandatów wynosiła od 50 do 500 zł. Według danych z Urzędu Wojewódzkiego zapłacono 143 mandaty na kwotę 21.050 zł (99,1%).*
- *Pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** wymierzyli ogółem 120 grzywien w formie mandatów karnych na łączną kwotę 15,8 tys. zł.*

Ponadto w jednym winb stwierdzono występowanie opóźnień w przesyłaniu do wojewody informacji o wymierzonych mandatach. Ustalono, że w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** wystąpiły opóźnienia (od 1 do 4 miesięcy) w przesyłaniu informacji do Wojewody Wielkopolskiego o nałożonych 4 mandatach. Informacje o wymierzonych w dniach: 9, 10 i 15 lipca 2009 r. oraz 10 listopada 2011 r., mandatach na łączną kwotę 1.350 zł przekazano Wojewodzie w dniach 10 września 2009 r. i 19 marca 2012 r. Stanowiło to naruszenie przepisów § 4 ust. 1 rozporządzenia[70], który zobowiązuje do przesyłania ww. informacji nie rzadziej niż raz w miesiącu. Spowodowane to było m.in. sezonem urlopowym i nieobecnością pracownika odpowiedzialnego za przekazywanie mandatów, natomiast przypadek z 2011 r. wynikał z przeoczenia pracownika wystawiającego mandat.

Najczęstszym wykroczeniem było przystąpienie do budowy lub prowadzenia robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, art. 42, art. 44, art. 45 ustawy – Prawo budowlane, tj. m.in. zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wykroczenie to stanowiło aż 60,1% liczby nałożonych mandatów w kontrolowanym okresie.

W 8 wojewódzkich inspektoratach nadzoru budowlanego liczba pracowników posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w 2009 r. wynosiła średnio ok. 57,7 osób, co stanowiło 60,8% osób wykonujących kontrole budów, w 2010 r. odpowiednio 67,3 osób (68,5%), w 2011 r. 71,1 osób (73,0%), a w I półroczu 2012 r. 72,6 osób (76,5%). Najmniej osób posiadało takie upoważnienia w 2009 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego

[70] Rozporządzenie 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 rozprowadzania i rozliczania bloczków mandatowych (Dz.U. z 1994 r. Nr 131, poz. 663 ze zm.).

w Łodzi – 1,5 (w przeliczeniu na etaty), a najwięcej w 2012 r. w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy – 17. I tak np.:

- *Liczba pracowników posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** w przeliczeniu na pełnozatrudnionych w 2009 r. wyniosła 1,5 osoby, a w I półroczu 2012 r. 7,5 osoby.*
- *W latach 2009–2010 upoważnienia Wojewody Mazowieckiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego za wykroczenia określone w art. 93 Prawa budowlanego posiadało 6 pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Warszawie,** natomiast w latach 2011–I półrocze 2012 r. 12 pracowników.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Olsztynie** 6 osób wykonujących czynności kontrolne posiadało upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.*

Ponadto stwierdzono, że wystawione przez Wojewodę Mazowieckiego upoważnienia do nakładania grzywien dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** w latach 2010–2012 nie zawierały określenia terenu, na który są one ważne. Było to niezgodne z § 4 ust. 1 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego[71].

Pracownicy 2 wojewódzkich inspektoratów nadzoru budowlanego, spośród 8 skontrolowanych, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy – Prawo budowlane nie nakładali grzywien w drodze mandatu karnego wobec osób naruszających przepisy. I tak:

- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Łodzi** stwierdzono, że w 3 przypadkach (spośród 60 skontrolowanych), pomimo stwierdzenia naruszeń przepisów prawa budowlanego nie stosowano kar przewidzianych za wykroczenia określone w art. 93 tej ustawy. Dotyczyło to odstąpienia od ukarania zarządcy obiektu oraz inwestora rozbudowy nieruchomości, w sytuacji gdy jeden z nich zaniechał wykonania kontroli okresowych obiektu określonych w art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, natomiast drugi nie ustanowił kierownika robót elektrycznych.*
- *W Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 3 ustawy – Prawo budowlane osoby dokonujące kontroli okresowych obiektów wielkopowierzchniowych w terminach do 31 maja oraz 30 listopada każdego roku winny bezzwłocznie pisemnie zawiadomić WINB o przeprowadzonej kontroli. W 11 przypadkach (na 458) zawiadomienia o przeprowadzonych kontrolach były przekazane do WINB ze zwłoką przekraczającą miesiąc od upływu ostatecznego terminu przeprowadzenia kontroli. Na osobach dokonujących zawiadomień ze zwłoką o przeprowadzonych kontrolach okresowych WINB nie nakładał grzywny określonej w art. 93 ust. 8 ustawy – Prawo budowlane, ani nie podejmował działań w celu wyjaśnienia przyczyny zwłoki.*

Kontrole wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, przy niskiej liczbie pracowników posiadających upoważnienia do nakładania mandatów karnych, w ocenie NIK, mogą być mało efektywne w egzekwowaniu przestrzegania przepisów prawa budowlanego w trakcie realizacji procesów budowlanych lub utrzymania obiektów budowlanych.

Ponadto niestosowanie sankcji karnych, wobec osób naruszających przepisy prawa budowlanego, może w ocenie NIK wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

W kontrolowanym okresie pracownicy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nałożyli łącznie 2.456 mandatów karnych na łączną kwotę 461.280 zł. Najwięcej mandatów zostało nałożonych przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Częstochowie, którzy wystawili 310 mandatów. Najmniej mandatów zostało nałożonych przez pracowników Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Brzezinach**.** I tak np.:

[71] Dz. U. Nr 174, poz. 1423.

- *W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** wystawił w czerwcu 2009 r. dwa mandaty na łączną kwotę 400 zł.*
- *W kontrolowanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Wejherowie** wymierzył ogółem 5 mandatów na łączną kwotę 300 zł.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Człuchowie** wystawił w kontrolowanym okresie 8 mandatów na łączną kwotę 2.300 zł.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Częstochowie** wystawił w kontrolowanym okresie 310 mandatów na łączną kwotę 61.000 zł.*

W 23 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego liczba pracowników posiadających upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego w 2009 r. wynosiła średnio ok. 83,5 osoby, co stanowiło 73,8% osób wykonujących kontrolę budów, w 2010 r. odpowiednio 84,2 osoby (74,7%), w 2011 r. 85,8 osób (75,2%), a w I półroczu 2012 r. 88,3 osób (79,1%). Najmniej osób posiadało upoważnienia w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Brzezinach (1 osoba), a najwięcej w I półroczu 2012 r. w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu (21 osób). I tak np.:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** spośród 2 pracowników merytorycznych tylko jeden posiadał upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. W trakcie kontroli NIK wystąpiono do Wojewody Łódzkiego o wydanie takiego upoważnienia dla drugiej osoby zatrudnionej od czerwca 2009 r.*
- *W latach objętych kontrolą w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Człuchowie** upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego posiadał wyłącznie p.o. Powiatowego Inspektora. W wyniku kontroli NIK wystąpiono do wojewody o wydanie stosownego upoważnienia dla pracownika inspektoratu.*
- *W latach 2009–I półrocze 2012 upoważnienie do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego posiadał wyłącznie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Wejherowie**.*

Ustalono, że w 2 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego żaden z pracowników nie posiadał upoważnienia do nakładania kar w drodze mandatu karnego, natomiast w jednym powiatowym inspektoracie upoważnienia nie były ważne. I tak:

- *W okresie od dnia 1 stycznia do 20 listopada 2011 r. żadna z osób zatrudnionych w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta **Leszna** nie posiadała uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego na terenie miasta Leszna.*
- *W okresie od 1 stycznia do 18 marca 2012 r. żaden z pracowników w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Radomiu** nie posiadał upoważnienia Wojewody Mazowieckiego do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Kutnie** w badanym okresie 4 osoby posiadały upoważnienia do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego. Spośród nich 3 osoby (oprócz PINB) nie miały ważnych upoważnień wystawionych przez Wojewodę Łódzkiego do nakładania takich mandatów. Dotychczasowe upoważnienia były ważne do czasu zajmowania przez osobę upoważnioną określonego stanowiska. Dwie osoby w dniu 3 kwietnia 2008 r., a jedna w dniu 23 stycznia 2012 r. awansowały i zajmują obecnie stanowiska inspektorów. Pismem z dnia 3 września 2012 r. PINB wystąpił do Wojewody Łódzkiego z wnioskiem o uaktualnienie upoważnień do nakładania mandatów karnych.*

Najczęstszym wykroczeniem było przystąpienie do budowy lub prowadzenia robót budowlanych bez dopełnienia wymagań określonych w art. 41 ust. 4, art. 42, art. 44, art. 45 ustawy - Prawo budowlane, tj. m.in. zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Wykroczenie to stanowiło aż 41,1% liczby nałożonych mandatów w kontrolowanym okresie. Mniej wykroczeń stwierdzili powiatowi inspektorzy wobec osób nie spełniających obowiązku, o którym mowa w art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, tj. przeprowadzania przez właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego kontroli okresowej. Ustalono, że wykroczenie to stanowiło 15,8% liczby nałożonych mandatów w kontrolowanym okresie.

Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia[72], do obowiązków powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego należy sporządzanie, nie rzadziej niż raz w miesiącu, informacji dotyczącej liczby nałożonych grzywien i przedstawienie jej wojewodzie w celu rozliczenia.

Ustalono, że w 2 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego informacja o rozliczeniu liczby nałożonych mandatów przekazywana była wojewodzie z opóźnieniem. I tak:

- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Żywcu** w 5 przypadkach, spośród 42 badanych, stwierdzono opóźnienia wynoszące od jednego do trzech miesięcy w przesyłaniu rozliczeń wystawianych mandatów do Wojewody Śląskiego, co stanowiło naruszenie przepisów § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 1994 r. PINB wyjaśnił, że w 2 przypadkach opóźnienie wynikało z nierzetelnych działań funkcjonariuszy nakładających mandaty, a w pozostałych 3 przypadkach przekroczenie terminów wynikało z nawału bieżących spraw.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Gnieźnie** ustalono jeden przypadek przekroczenia terminu rozliczenia mandatu. Informacja o nałożeniu w dniu 3 lutego 2011 r. grzywny w drodze mandatu karnego na kwotę 100 zł została przekazana Wojewodzie Wielkopolskiemu w dniu 15 marca 2011 r., tj. 12 dni po upływie terminu.*

Pracownicy 4 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, spośród 23 skontrolowanych, mimo stwierdzenia naruszeń przepisów ustawy – Prawo budowlane nie nakładali grzywien w drodze mandatu karnego wobec osób naruszających przepisy. I tak:

- *Brak wymierzenia stosownych grzywien za wykroczenia określone w art. 93 pkt 8 i 9 ustawy – Prawo budowlane stwierdzono w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w **Grójcu** w przypadku 3 kontroli. Dotyczyło to kontroli budynku socjalnego wielorodzinnego w Grobicach, strzelnicy w Warce oraz mostu drewnianego na Pilicy w Gostomii, gdzie stwierdzono nieprzeprowadzanie przez właścicieli (zarządców) okresowych kontroli tych obiektów (o których mowa w art. 62 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane) oraz dodatkowo w dwóch przypadkach (most i strzelnica) braku założenia i prowadzenia książek obiektów budowlanych.*
- *Mimo ujawnienia niespełnienia przez właścicieli lub zarządców obowiązków, o których mowa w art. 62 ust. 1 i art. 64 ust. 1 – Prawa budowlanego Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Skierniewicach** nie nałożył mandatów karnych z art. 93 pkt 8 i 9 ustawy – Prawo budowlane.*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** wystawił w czerwcu 2009 r. dwa mandaty na łączną kwotę 400 zł. Mandaty nałożone zostały po blisko dwóch miesiącach po przeprowadzonej kontroli, po publikacjach prasowych i skargach oraz wydanej decyzji nakazującej przeprowadzenie remontu budynku zamieszkania zbiorowego oraz zakazującej w trybie natychmiastowym jego użytkowania. Ponadto mandatu nie nałożono m.in. podczas kontroli przeprowadzonej we wrześniu 2009 r. na terenie posesji podczas której stwierdzono wykonywanie robót budowlanych polegających na demontażu płyt eternitowych z dachu budynku mieszkalnego bez wymaganego zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Karą grzywny nie ukarano również inwestora, który nie przekazał zawiadomienia o rozpoczęciu jego budowy. Brak nakładania grzywien przez inspektorów PINB tłumaczył ich „dobrym sercem".*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego we **Wrocławiu** w 2 przypadkach nie wystawiono mandatu karnego, pomimo naruszenia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (planu bioz) oraz braku odpowiednich zabezpieczeń budowy (art. 93 pkt 4 i 6 prawa budowlanego), a także nieprawidłowego oznakowania budowy (art. 93 pkt 4 w związku z art. 42 ust.2 pkt 2 Prawa budowlanego), z powodu nie ustalenia przez pracowników Wydziału Kontrolno-Inspekcyjnego Inspektoratu wszystkich danych osobowych inwestorów odpowiedzialnych za naruszenie ustawy.*

W ocenie NIK, niska liczba pracowników posiadających upoważnienia do nakładania mandatów karnych, uczestniczących w kontrolach prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, w istotny sposób może ograniczać możliwość egzekwowania przestrzegania przepisów prawa budowlanego, w trakcie realizacji procesów budowlanych lub użytkowania obiektu budowlanego.

[72] Rozporządzenie 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 rozprowadzania i rozliczania bloczków mandatowych (Dz. U. Nr 131, poz. 663 ze zm.).

Ponadto stwierdzone przypadki odstąpienia od nałożenia grzywny w drodze mandatu karnego, wobec osób naruszających przepisy ustawy – Prawo budowlane, mogą wskazywać na występowanie korupcjogennego mechanizmu słabości kontroli.

Opłaty legalizacyjne

Z dniem 11 lipca 2003 r. znowelizowano art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, w ramach którego przewidziano karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, tj. za przystąpienie do użytkowania bez zawiadomienia o zakończeniu budowy (art. 54) lub bez pozwolenia na użytkowanie (art. 55). Sankcja ta stanowi karę pieniężną wymierzoną przez właściwy organ z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ustalono, że w kontrolowanym okresie na terenie działania jednego wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego stwierdzono nieprawidłowości dotyczące zgodności wykonania obiektu budowlanego z zatwierdzonym projektem budowlanym i innymi warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę[73]. Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** w trakcie obowiązkowej kontroli stwierdził 2 odstępstwa od warunków określonych w decyzji o pozwoleniu na budowę z 2009 r. Na tej podstawie wymierzył 2 kary w drodze postanowienia na łączną kwotę 8,5 tys. zł. Inwestorzy zapłacili ww. kary w całości.

Ustalono, że w kontrolowanym okresie wystąpiło 19 przypadków nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych na terenie działania 7 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego[74]. Z tego tytułu wymierzono kary na łączną kwotę 922.500 zł, z której do dnia zakończenia kontroli zapłacono 487.000 zł. Pozostała część kar nie została zapłacona z uwagi na toczące się postępowania odwoławcze lub została umorzona. I tak np.:

- *W kontrolowanym okresie, w 9 przypadkach Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Warszawie** wymierzył kary (w łącznej kwocie 370 tys. zł) z tytułu użytkowania obiektów budowlanych bez zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wymaganej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.*
- *W latach 2009–I półrocze 2012, w wyniku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 ustawy - Prawo budowlane, Śląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru budowlanego w **Katowicach** w pięciu przypadkach wymierzył karę z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego, w łącznej wysokości 340 tys. zł.*
- *W badanym okresie Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru budowlanego w **Łodzi** wymierzył w jednym przypadku karę za przystąpienie do użytkowania obiektu przed uzyskaniem ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.*

  Wysokość kary w wysokości 30 tys. zł została uiszczona.

Przeprowadzone na zlecenie NIK przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w **Poznaniu** kontrole 6 budów wykazały, że w 4 przypadkach inwestorzy nie zawiadomili o zakończeniu robót i przystąpili do użytkowania obiektów budowlanych. W wyniku przeprowadzonych kontroli nałożono łącznie 4 kary w łącznej wysokości 900 zł.

W trakcie kontroli NIK w dniu 13 września 2012 r., w wyniku przekazania informacji Śląskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w **Katowicach** o występowaniu zagrożenia dla bezpieczeństwa przechodniów pod wiaduktem kolejowym na ul. Francuskiej w Katowicach (będącym we właściwości rzeczowej WINB), polegającego na wystawaniu z podłoża zardzewiałej,

[73] Zgodnie z art. 59f ust. 1 ustawy – Prawo budowlane w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie o którym mowa w art. 59a ust. 2 tej ustawy, organ nadzoru wymierza karę.

[74] Zgodnie z art. 57 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części z naruszeniem przepisów art. 54 i 55 tej ustawy, organ nadzoru budowlanego zobowiązany jest do wymierzenia kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

połamanej, z ostrymi krawędziami rury spustowej oraz zalewaniu chodnika przez wodę opadową, podjęto działania w celu zlikwidowania zagrożenia, m.in. skierowano na miejsce inspektora, który przeprowadził kontrolę i w trybie pilnym wezwał zarządcę obiektu, który usunął i zabezpieczył niebezpieczne miejsce.

Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego

Ustalono, że w kontrolowanym okresie Powiatowi Inspektorzy Nadzoru Budowlanego w **Aleksandrowie Kujawskim, Grójcu, Gnieźnie, Lesznie, Oławie**, **Toruniu, Wrocławiu i Wodzisławiu Śląskim** w trakcie obowiązkowych kontroli stwierdzili przypadki nieprawidłowości dotyczących zgodności wykonania obiektu budowlanego z zatwierdzonym projektem budowlanym i innymi warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę. Na tej podstawie wymierzyli 128 kar w drodze postanowienia na łączną kwotę 1.196.750 zł, z których zapłacono 916.000 zł. I tak np.:

- *W dwóch przypadkach Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Toruniu** stwierdził odstępstwa od warunków określonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę. Na tej podstawie, w drodze postanowień wydanych przez PINB, wymierzono dwie kary na łączną kwotę 17.500 zł. W jednym przypadku, przy budowie pensjonatu, inwestor powiększył kondygnację przyziemia o dodatkowe pomieszczenia kuchenne, w drugim inwestor wybudował budynek usługowo-mieszkalny niezgodnie z projektem zagospodarowania działki,*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru budowlanego w **Oławie** w wyniku dwóch kontroli obowiązkowych, wymierzył tego rodzaju kary w łącznej wysokości 29.000 zł.*

Ustalono, że w kontrolowanym okresie wystąpiły 33 przypadki nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych na terenie działania 8 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. I tak np.:

- *W 2010 r. stwierdzono 2 przypadki, w których Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Toruniu** wymierzył kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych. Łączna wysokość wymienionych kar wynosiła 85.000 zł.,*
- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Żywcu** wymierzył w 2010 r. w formie postanowienia, 3 kary na łączną kwotę 20 tys. zł z tytułu nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych.*

Informacje o rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektach budowlanych, organy nadzoru budowlanego czerpią z ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Gromadzenie aktualnych informacji w tych ewidencjach jest niezbędne do prawidłowego wykonywania czynności kontrolnych oraz prowadzenia postępowań administracyjnych.

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie podejmowali kontroli budów, które (według ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych) zostały rozpoczęte w minionych latach, a inwestorzy nie złożyli zawiadomień o zakończeniu budowy pomimo upływu czasu niezbędnego na wykonanie danego obiektu. W trakcie kontroli NIK, stwierdzono następujące przypadki nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych lub budowli. I tak:

- *Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Kutnie**, do dnia kontroli NIK, nie podejmował działań w stosunku do 47 inwestycji kat. XXVI oraz odpowiednio dla pozostałych kategorii. Łącznie w badanym okresie na 1788 zgłoszeń o rozpoczęciu budowy, inwestorzy nie złożyli 1228 informacji o zakończeniu budowy, w trybie art. 54 Prawa budowlanego. Postanowieniem Powiatowy Inspektor nałożył na inwestora opłatę za przystąpienie do użytkowania wodociągu bez wymaganego, w trybie art. 54 Prawa budowlanego, zgłoszenia zakończenia inwestycji. Opłata ta została ustalona, na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego w związku z art. 59f tej ustawy, w wysokości 40 tys. zł. Ponadto z przedłożonych dokumentów wynikało, że identyczna sytuacja przystąpienia do użytkowania inwestycji przed zgłoszeniem do PINB jej zakończenia, w trybie art. 54 Prawa budowlanego, miała miejsce w 11 inwestycjach wodociągowych i kanalizacyjnych. PINB wydał w dniu 18 września 2012 r. 6 zawiadomień skierowanych do zarządcy o zamierzonym przeprowadzeniu w dniu 4 października 2012 r. oględzin obiektów*

budowlanych (sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na terenie miasta Kutna). W dniu 24 września 2012 r. PINB wystosował 6 zawiadomień o zamierzonych oględzinach 14 sieci energetycznych w dniach od 2 października do 12 października 2012 r.

- *W badanym okresie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w **Brzezinach** nie prowadził kontroli inwestorów w zakresie użytkowania obiektu budowlanego, którzy nie dopełnili obowiązku zawiadomienia PINB o zakończeniu budowy, wymaganej w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W prowadzonej ewidencji rurociągów, przewodów, linii i sieci, odnotowane zostało zakończenie robót w przypadku zaledwie trzech spośród 11 rozpoczętych w 2008 r. obiektów. Ustalono m.in., że inwestor nie zawiadomił o zakończeniu budowy czterech sieci wodociągowych, realizowanych w Brzezinach. W związku z nielegalnym użytkowaniem sieci wodociągowej PINB postanowieniem z dnia 19 września 2012 r. wymierzył inwestorowi karę w wysokości 40 tys. zł.*
- *W Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Miasta **Skierniewice** w sprawach 10 budowli (sieci wodociągowych i sieci kanalizacyjnych), zostało wydanych 11 postanowień na podstawie art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, o nałożeniu na skontrolowany podmiot, kar w wysokości po 40 tys. zł (w jednej sprawie, na podstawie jednego pozwolenia na budowę, została wykonana sieć wodociągowa i kanalizacja sanitarna, stąd wydano 2 postanowienia). W wydanych 11 postanowieniach, naliczono kary na łączną kwotę 440 tys. zł. Przyczyną nie ujawnienia użytkowania budowli, bez dopełnienia przez inwestorów wymagań art. 54 Prawa budowlanego, było nie prowadzenie analizy posiadanej ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.*

3.2.7. Ustalenia innych kontroli

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w II i III kwartale 2012 r. kontrolę w zakresie „Dostępności obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim”[75]. W wyniku jej przeprowadzenia negatywnie oceniono stan dostosowania nowo wybudowanych lub przebudowywanych obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych, w województwie podlaskim. Ustalono, że spośród 121 skontrolowanych obiektów, 110 (90,9%) nie zostało dostosowanych do korzystania przez te osoby, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich. W ocenie NIK zasadniczą przyczyną dopuszczenia do użytkowania obiektów użyteczności publicznej niedostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych, było nieprawidłowe wykonywanie – w różnej skali – przez wszystkich ośmiu objętych kontrolą powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, zadań określonych w przepisach prawa budowlanego, dotyczących kontroli procesu budowlanego. Stwierdzone nieprawidłowości polegały głównie na:

– nierealizowaniu zadania określonego w art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy - Prawo budowlane, dotyczącego kontroli zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych zawartych w dokumentacji projektowej z art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane i przepisami techniczno-–budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej w zakresie zapewnienia warunków niezbędnych do korzystania z obiektu użyteczności publicznej przez osoby niepełnosprawne,

– niepodejmowaniu działań wobec projektantów, którzy wykonali projekty budowlane nie zapewniając, wbrew przepisom art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo budowlane, osobom niepełnosprawnym warunków niezbędnych do korzystania z obiektów użyteczności publicznej,

– niepodejmowaniu działań celem wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych projektów budowlanych, zatwierdzonych w decyzjach o pozwoleniu na budowę przez starostów i prezydentów miast na prawach powiatu,

[75] Informacja o wynikach kontroli dostępności obiektów użyteczności publicznej dla osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim – styczeń 2013 r. Nr ewid. 171/2012/P12127/LBI.

– nierzetelnym przeprowadzaniu kontroli obowiązkowej zakończonej budowy obiektu użyteczności publicznej.

W ocenie NIK, nierzetelne wykonywanie obowiązków służbowych przez pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, miało zasadniczy wpływ na powstanie stwierdzonych nieprawidłowości, w tym w szczególności na niewłaściwe wykonywanie zadań określonych w prawie budowlanym, dotyczących kontroli procesu budowlanego w zakresie dostosowania obiektów użyteczności publicznej do potrzeb osób niepełnosprawnych.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Do przygotowania kontroli wykorzystano ustalenia z dotychczasowych kontroli NIK, które zostały wymienione w pkt 3.1. „Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych".

Ponadto wykorzystano doniesienia prasowe, które wskazywały na liczne problemy związane z funkcjonowaniem organów nadzoru budowlanego, a także informacje zamieszczone na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego.

Dobór inspektoratów nadzoru budowlanego do kontroli przyjęto w sposób celowy Wybrano jeden wojewódzki oraz 3 powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego w 8 województwach (wg właściwości działania 8 delegatur NIK), w tym co najmniej jeden powiatowy inspektorat w mieście na prawach powiatu.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Infrastruktury oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie wystąpienia pokontrolne zostały podpisane w terminie do dnia 15 listopada 2012 r.

Po zakończeniu kontroli wystąpienia pokontrolne skierowano do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, 8 wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz 23 powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Według stanu na dzień 22 lutego 2013 r. zrealizowano 85 wniosków pokontrolnych, 37 było niezrealizowanych, a w trakcie realizacji były 73 wnioski.

W wystąpieniu pokontrolnym do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego NIK wnioskowała o:

1. Kontynuowanie działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.
2. Uzyskanie od terenowych organów nadzoru budowlanego danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania.
3. Kontynowania działań w celu zapewnienia przestrzegania terminu załatwiania skarg.

W udzielonej odpowiedzi GINB poinformował NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o:

Ad 1. Kontynowaniu działań mających na celu eliminowanie nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego.

Ad 2. Ponownym zwróceniu się, w dniu 18 stycznia 2013 r., z pisemną prośbą do wszystkich wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego o uzupełnienie i przesłanie do GUNB danych dotyczących liczby obiektów wielkopowierzchniowych znajdujących się na terenie ich działania, a także informacji o przeprowadzonych kontrolach tych obiektów i ewentualnych nieprawidłowościach.

Ad 3. Kontynuowaniu działań zapewniających przestrzeganie terminowości załatwiania skarg i wniosków.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego NIK wnioskowała m.in. o:

- sporządzanie planów kontroli,
- prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,

- wzmożenie nadzoru nad realizacją kontroli terenowych organów administracji architektoniczno–budowlanej i organów nadzoru budowlanego,
- przeprowadzanie kontroli obiektów budowlanych w odniesieniu do których stwierdzono brak zawiadomień o zakończeniu budowy,
- sprawdzanie podczas kontroli obowiązkowych dokumentacji potwierdzającej dopuszczenie do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych.

W udzielonych odpowiedziach wojewódzcy i powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali NIK o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków, w tym m.in. o:

- sporządzeniu planów kontroli,
- przeszkoleniu pracowników prowadzących ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych,
- zwiększeniu kontroli w organach administracji architektoniczno-budowlanej i organach nadzoru budowlanego poprzez uwzględnienie tych kontroli w opracowywanych rocznych planach kontroli,
- ujęciu w planach kontroli obiektów budowlanych w odniesieniu do których stwierdzono brak zawiadomienia o zakończeniu budowy,
- zobowiązaniu pracowników inspektoratów do wpisywania w protokołach z obowiązkowej kontroli jakie wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego zostały skontrolowane.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w 6 wystąpieniach pokontrolnych zastrzeżenia zgłosili:

1. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, pismem z dnia 23 listopada 2012 r.
2. Pomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku, pismem z dnia 26 listopada 2012 r.
3. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Oławie, pismem z dnia 2 listopada 2012 r.
4. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Radomiu, pismem z dnia 28 listopada 2012 r.
5. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żywcu, pismem z dnia 28 listopada 2012 r.
6. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Śląskim, pismem z dnia 27 listopada 2012 r.

Ad 1. Kolegium NIK po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych przez GINB do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą z dnia 12 grudnia 2013 r., postanowiło o:

- uwzględnieniu zastrzeżenia do uwagi, że podnoszenie kwalifikacji wśród pracowników zatrudnionych w organach nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej poprzez poszerzanie wiedzy z zakresu stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w trakcie organizowanych narad, szkoleń i warsztatów, nie przyczyniło się do poprawy funkcjonowania organów, o czym świadczy utrzymująca się wysoka liczba skarg na działanie tych organów,
- uwzględnieniu zastrzeżenia złożonego do wniosku pokontrolnego o „Podjęcie działań zapewniających przestrzeganie terminu załatwiania skarg”,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Ad 2. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Gdańsku do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 21 grudnia postanowiono oddalić zastrzeżenia w całości.

Ad 3. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez PINB w Oławie do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 23 listopada 2012 r. postanowiono oddalić zastrzeżenia w całości.

Ad 4. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez PINB w Radomiu do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 19 grudnia 2012 r. postanowiono o:

- uwzględnieniu w całości zastrzeżenia dotyczącego oceny, iż główna księgowa nie posiadała – wymaganej art. 80 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej – pisemnej zgody Powiatowego Inspektora na pracę w Urzędzie Miejskim w Radomiu,
- uwzględnieniu w całości zastrzeżenia dotyczącego terminowości rozpatrywanych skarg i spraw,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Ad 5. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez PINB w Żywcu do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 8 stycznia 2013 r. postanowiono o:

- uwzględnieniu w części zastrzeżenia dotyczącego opracowania i realizacji rocznych planów pracy, kontroli wewnętrznej, a także negatywnej oceny prawidłowości i skuteczności działań w zakresie prowadzonych postępowań administracyjnych, w tym nakładania kar i ustalania opłat legalizacyjnych,
- oddaleniu zastrzeżeń w pozostałym zakresie.

Ad 6. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń zgłoszonych, przez PINB w Wodzisławiu Śląskim do wystąpienia pokontrolnego, Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK z dnia 7 stycznia 2013 r. postanowiono uwzględnić w całości zastrzeżenia dotyczące nieprowadzenia analizy terminowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz nienałożenia kar za nieterminowe wydawanie tych decyzji.

W wyniku przeprowadzonej kontroli stwierdzono nieprawidłowości w wymiarze finansowym w wysokości 1.452.936 zł, w tym korzyści finansowe z:

- pozyskanych pożytków finansowych w wysokości 1.210.736 zł,
- oszczędności finansowych 10.000 zł,
- oszczędności i pożytków finansowych innych podmiotów 232.200 zł.

W większości przypadków korzyści finansowe wynikały z tytułu nałożonych kar za nielegalne użytkowanie obiektów budowlanych.

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[76] w rozdziale 8 pt. „Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego", zawiera przepisy określające zadania i obowiązki, właściwość tych organów oraz zasady ich współdziałania.

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

1. powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
2. wojewoda wykonujący zadania nadzoru budowlanego 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. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. (art. 83 ust. 2)

Wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego (art. 87 ust. 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.

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

1. pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego[77] w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,
2. kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,
3. prowadzi w formie elektronicznej centralne rejestry:
   a. osób posiadających uprawnienia budowlane,
   b. rzeczoznawców budowlanych,
   c. ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt 1-3).

[76] Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

[77] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postepowania administracyjnego – Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

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, a w szczególności:
   a. zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
   b. warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robot budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
   c. zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi[78] 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:

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

Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robot, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku (art. 81a ust. 1 i 2).

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

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

[78] Dotyczy rozporządzeń wykonawczych wydanych na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 art. 7 ust. 3 pkt 1 i 2 i art. 62 ust. 7 ustawy Prawo budowlane oraz art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych – Dz. U. z 2001 r. Nr 10, poz. 1192 ze zm.

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 powstawania katastrof budowlanych,
4. współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Organy nadzoru budowlanego są obowiązane do:

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

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 oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych[79].

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. 84a ust. 2 ustawy organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego:

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

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty. (art. 84b ust. 1)

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. (art. 84b ust. 2) W przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania albo

[79] Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

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

Minister Infrastruktury w dniu 9 października 2002 r. wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzenia kontroli działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz wzoru protokołu kontroli i sposobu jego sporządzenia[80] Rozporządzenie to straciło moc obowiązującą z dniem 1 stycznia 2012 r. na podstawie art. 59 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2007 r. o kontroli w administracji rządowej. Obecnie kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego prowadzi się na zasadach i w trybie określonym w przepisach tej ustawy (art. 84b ust. 4). Art. 84b ust. 2 został uchylony przez art. 59 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej – Dz. U. z 2011 r. nr 185, poz. 1092 z dniem 1 stycznia 2012 r.

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

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

[80] Dz. U. Nr 179, poz. 1494.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, kierowników jednostek skontrolowanych oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

Jednostka kontrolująca	Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej
Departament Infrastruktury	- Główny Urząd Nadzoru Budowlanego	Robert Dziwiński
Delegatura NIK w Bydgoszczy	- Kujawsko-Pomorski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Toruniu - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Brodnicy - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Aleksandrowie Kujawskim	Zbigniew Sulik Karol Dargiel Witold Sosnowski Zbigniew Kędzierski
Delegatura NIK w Gdańsku	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Słupska - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wejherowie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Człuchowie	Grzegorz Stosik Bożena Sobczyńska-Kozłowska Jerzy Teleszewski Zbigniew Szary
Delegatura NIK w Katowicach	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Katowicach - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Częstochowie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Śląskim - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Żywcu	Jan Spychała Bogdan Anioł Piotr Zamarski Mirosław Folwarczny
Delegatura NIK w Łodzi	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Łodzi - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Miasta Skierniewice - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Kutnie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Brzezinach	Jan Wroński Marek Kłopocki Janusz Bona Marian Przytulski
Delegatura NIK w Olsztynie	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Elbląga - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Ostródzie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Lidzbarku Warmińskim	Leopold Ażgin Jerzy Kołodziejski Ryszard Dzikowicki Julitta Kowalska
Delegatura NIK w Opolu	- Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Strzelinie	Barbara Pawnuk
Delegatura NIK w Poznaniu	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Poznaniu - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Leszna - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gnieźnie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gostyniu	Jerzy Witczak Włodzimierz Klimkiewicz Leszek Dombek Michał Szumiński

Delegatura NIK w Warszawie	- Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Warszawie - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Mieście Radomiu - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Grójcu - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Oławie	Jaromir Grabowski Wojciech Gajewski Michał Marchewka Elżbieta Pawlikowska
Delegatura NIK we Wrocławiu	- Dolnośląski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu - Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Wrocławia	Barbara Skultecka Marek Adamowicz

Wykaz jednostek nadzoru budowlanego, od których otrzymano informacje w trybie art. 29 pkt. 2 lit. f) ustawy o NIK

Województwo	Nazwa organu nadzoru budowlanego
podlaskie	- Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białymstoku - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Grodzkiego w Łomży - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Bielsku Podlaskim - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Grajewie
lubuskie	- Lubuski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gorzowie Wielkopolskim - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Gorzowa Wielkopolskiego - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowej Soli - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Żarach
lubelskie	- Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Zamość - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kraśniku - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łukowie
małopolskie	- Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Miasta Tarnowa - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Wodzisławiu Brzesku - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Myślenicach
świętokrzyskie	- Świętokrzyski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kielcach - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Kielce - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Ostrowcu Świętokrzyskim - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Skarżysku-Kamiennej
opolskie	- Opolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w powiecie Kędzierzyńsko-Kozielskim - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w powiecie nyskim
podkarpackie	- Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Rzeszowie - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla Miasta Przemyśla - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kolbuszowej - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Sanoku
zachodniopomorskie	- Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Szczecinie - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Koszalinie - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Kołobrzegu - Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Pyrzycach

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane – Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.
3. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.
4. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych – Dz. U. z 2004 r. Nr 92, poz. 881 ze zm.
5. Ustawa dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych – Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.
6. Ustawa dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych – Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm.
7. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej – Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1082.
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 1999 r. w sprawie nadania statutu Głównemu Urzędowi Nadzoru Budowlanego – Dz. U. z 1999 r. Nr 24, poz. 216 ze zm.
9. Rozporządzenie 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 sporządzania – Dz. U. z 2002 r. Nr 179, poz. 1494.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych – Dz. U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1130.
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli – Dz. U. z 2003 r. Nr 132, poz. 1231.
12. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego Dz. U. z 2002 r. Nr 174, poz. 1423.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 kwietnia 2002 r. w sprawie wzorów i sposobu prowadzenia centralnych rejestrów osób posiadających uprawnienia budowlane, rzeczoznawców budowlanych oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie – Dz. U. 2002 r. Nr 62, poz. 565.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – Dz. U. 2003 r. Nr 120, poz. 1126.
15. Zarządzenie Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej – M. P. z 2011 r. Nr 5, poz. 61.

ZAŁĄCZNIK NR 5

Osoby pełniące funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania oraz mieszkalnictwa

W okresie objętym kontrolą funkcję ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa pełnił od 18 listopada 2011 r. Pan Sławomir Nowak Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

ZAŁĄCZNIK NR 6

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Finansów
8. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
9. Minister Administracji i Cyfryzacji
10. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
11. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
12. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
13. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
14. Sejmowa Komisja Infrastruktury
15. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
16. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
17. Sejmowa Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej
18. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej
19. Wojewodowie