Warszawa, 2013 - 03 - 12

GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO

DIK/INN/451/26/12

WOJEWÓDZKI INSPEKTORAT
NADZORU BUDOWLANEGO
w KIELCACH
Data wpływu 20.03.2013
Nr 994

Pani
Urszula Markowska

Świętokrzyski
Wojewódzki Inspektor
Nadzoru Budowlanego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092) zespół kontrolerów w składzie: główny specjalista Anna Smolnik – kierownik zespołu, specjalista Michał Józwicki, przeprowadził w dniach 17 ÷ 21 września 2012 r. kontrolę problemową w trybie zwykłym Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z siedzibą w Kielcach przy Al. IX Wieków Kielc 3. Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pani Urszula Markowska powołana na stanowisko przez Wojewodę Świętokrzyskiego z dniem 1 czerwca 1999 r.

Zakresem kontroli objęto planowanie i realizację działalności inspekcyjno-kontrolnej[1] wykonywanej przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 sierpnia 2012 r. oraz stopień i sposób wdrożenia ustawy o kontroli w administracji rządowej.

I. Ocena ogólna.

Pozytywnie ocenia się działalność Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w zakresie planowania i realizacji działalności inspekcyjno-kontrolnej.

Jednostka kontrolowana realizuje działalność inspekcyjno-kontrolną z zachowaniem obowiązujących standardów i procedur, w sposób usystematyzowany na podstawie rocznych planów kontroli. Dokonywana na etapie planowania analiza istniejących zjawisk, potrzeb oraz własnych możliwości realizacyjnych skutkuje wprowadzeniem do planów zadań o wielokierunkowym charakterze, w liczbie zapewniającej racjonalną i wydajną realizację podstawowych zadań organu nadzoru budowlanego określonych w art. 84 ust. 1 Prawa budowlanego. Sprawn y sposób organizacji Wydziału Inspekcji i Kontroli zapewnia pełną wykonalność planów. Poddane szczegółowej analizie akta postępowań inspekcyjnych i kontrolnych wykazały rzetelność dokonywanych ustaleń oraz należytą realizację zasady kontradyktoryjności.

Stwierdzone uchybienia miały charakter wyłącznie formalny, stąd ich wpływ na ocenę ogólną działalności jednostki kontrolowanej nie może być decydujący.

---

[1] Dla potrzeb niniejszego dokumentu pod pojęciem **inspekcji** należy rozumieć kontrolę obiektów i robót budowlanych z wyłączeniem kontroli obowiązkowych, natomiast pod pojęciem **kontroli** należ y rozumieć kontrolę organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

II. Oceny częściowe.

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kielcach[2], zadania inspekcyjno-kontrolne realizuje Wydział Inspekcji i Kontroli (WIK). Poza wymienionym zakresem działania, komórka realizuje także szereg innych zadań, w szczególności prowadzi postępowania administracyjne i egzekucyjne w zakresie właściwości Wojewódzkiego Inspektora. W okresie objętym kontrolą zadania inspekcyjne wykonywało 7 pracowników (6 etatów), w tym 2 pracowników wykonywało również zadania kontrolne.

1. Pozytywnie ocenia się planowanie działalności inspekcyjnej obiektów i robót budowlanych.

Działalność inspekcyjna w zakresie kontroli obiektów i robót budowlanych realizowana jest na podstawie okresowych rocznych planów inspekcji. Projekty planów opracowywane są przez Naczelnika Wydziału Inspekcji i Kontroli, a następnie zatwierdzane przez kierownika jednostki. Zatwierdzony plan przesyłany jest Wojewodzie Świętokrzyskiemu. Źródłem informacji wykorzystywanych w procesie planowania inspekcji w zakresie ich ilości była bieżąca analiza obsady kadrowej Wydziału Inspekcji i Kontroli, możliwości finansowych Inspektoratu oraz analiza realizacji planów z poprzednich lat. Uzasadnienie doboru zadań wynikało przede wszystkim z potrzeb rynku budowlanego lub rodzaju obiektów budowlanych, a także mierników dotyczących budżetu zadaniowego. Przy planowaniu pod uwagę brano również wytyczne lub polecenia organów kontrolujących Inspektorat np. NIK – polecenie skontrolowania realizacji decyzji o pozwoleniu na budowę zjazdów pod kątem ewentualnego ich wygaszenia, GUNB – polecenie skontrolowania obiektów wielkopowierzchniowych, wiaduktów, itp. Do właściwego planowania Inspektorat posiłkuje się komputerowym systemem ewidencyjnym, który składa się z ewidencji decyzji o pozwoleniu na budowę i zgłoszeń, ewidencji zawiadomień o zakończeniu budowy lub robót budowlanych oraz ewidencji obiektów budowlanych rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania, wzajemnie ze sobą powiązanych. Ze względu na brak wspólnych kontroli, plany nie były uzgadnianie z organem administracji architektoniczno-budowlanej szczebla wojewódzkiego.

Plan kontroli zawiera m.in. wskazanie treści zadania (określonego rodzajem obiektów lub robót budowlanych), liczbę kontroli oraz termin realizacji (określony jako praca ciągła). Odpowiednio na lata 2010 ÷ 2012 zaplanowano następującą liczbę inspekcji:

- na rok 2010: 35 obiektów hydrotechnicznych, 75 dróg i obiektów inżynierskich, 35 na obszarach kolejowych, 60 na terenach zamkniętych, 80 w zakresie wyrobów budowlanych – łącznie 285 inspekcji,
- na rok 2011: jw.,
- na rok 2012: 35 obiektów hydrotechnicznych, 75 dróg i obiektów inżynierskich, 35 na obszarach kolejowych, 40 na terenach zamkniętych, 20 realizowanych wspólnie z PINB, 80 w zakresie wyrobów budowlanych – łącznie 285 inspekcji.

Dane dotyczące zatrudnienia wskazują, że statystyczny wskaźnik[3] planowanego zaangażowania w inspekcje na jednego pracownika wynosił 47,5 inspekcji rocznie.

Zatwierdzony plan kontroli stanowił podstawę dla opracowania operacyjnych roboczych planów dla każdego z pracowników Wydziału. W planach takich określano przewidywaną do realizacji, według posiadanej specjalizacji, liczbę zadań inspekcyjnych ze szczegółowym

---

[2] Nadanego Zarządzenie m Wewnętrznym Nr 1/2012 Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 30 kwietnia 2012 r. i zatwierdzonego przez Wojewodę Świętokrzyskiego w dniu 15 maja 2012 r.; poprzednio Zarządzeniem Wewnętrznym Nr 9/2010 z dnia 9 lipca 2010 r. i zatwierdzonego w dniu 30 lipca 2010 r.; poprzednio zatwierdzonego w dniu 24 sierpnia 2009 r.

[3] Podany wskaźnik stanowi iloraz liczby zaplanowanych inspekcji przez liczbę obsadzonych etatów wykonujących zadania inspekcyjne.

podziałem na ich przedmiot i zakres, np.: kontrole budów i robót budowlanych, kontrole utrzymania obiektów budowlanych, kontrole sprawdzające[4].

2. Pozytywnie ocenia się planowanie działalności kontrolnej organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego.

Działalność kontrolna organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego realizowana jest na podstawie okresowych rocznych planów kontroli. Procedura planowania oraz wykorzystywane źródła informacji przedstawiają się analogiczne do opisanych we wcześniejszym punkcie. Plany kontroli zawierają m.in. wskazanie przedmiotu/zakresu kontroli, formy kontroli (rozumianej jako rodzaj kontroli), jednostek przewidzianych do kontroli, terminu realizacji (określonego nazwą miesiąca) oraz składu zespołu kontrolującego (zawsze dwuosobowego). Plany uzgadniano telefonicznie z Wydziałem Infrastruktury i Geodezji Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach. Odpowiednio na lata 2010 ÷ 2012 zaplanowano następujące kontrole:

- na rok 2010: Starosta Kielecki, Starosta Pińczowski, Starosta Starachowicki, Starosta Ostrowiecki, PINB w Końskich, PINB we Włoszczowie, PINB w Opatowie, PINB w Pińczowie, PINB w Skarżysku-Kamiennej – łącznie 9 kontroli.
- na rok 2011: Starosta Kielecki, Starosta Opatowski, Starosta Włoszczowski, Starosta Buski, PINB w Staszowie, PINB dla miasta Kielce, PINB w Jędrzejowie, PINB w Sandomierzu, PINB w Starachowicach – łącznie 9 kontroli.
- na rok 2012: Starosta Kazimierski, Starosta Konecki, PINB w Skarżysku-Kamiennej, PINB w Kielcach, PINB w Ostrowcu Świętokrzyskim, PINB w Końskich, PINB we Włoszczowie, PINB w Sandomierzu, PINB w Kazimierzy Wielkiej – łącznie 9 kontroli.

Dane dotyczące zatrudnienia wskazują, że statystyczny wskaźnik[5] planowanego zaangażowania na jednego pracownika wynosił 4,5 kontroli rocznie.

Zatwierdzony plan kontroli stanowił podstawę dla opracowania operacyjnych roboczych planów dla każdego z pracowników Wydziału[6].

Uzasadnienie doboru poszczególnych zadań oraz dokumentowanie wprowadzanych do planu zmian nie zostało sformułowane na piśmie.

3. Pozytywnie ocenia się realizację działalności inspekcyjnej obiektów i robót budowlanych.

W latach 2010 ÷ 2012 wykonano następującą liczbę inspekcji:

- w 2010 r. wykonano 313 inspekcji, z czego 285 stanowiło inspekcje planowane (100% planu), a 28 pozaplanowe.
  Ponadto wykonano 1078 przeglądów obiektów budowlanych uszkodzonych w wyniku powodzi. Pracownicy realizujący zadania inspekcyjne uczestniczyli również w 13 komisjach ds. szacowania szkód klęsk żywiołowych.
- w 2011 r. wykonano 325 inspekcji, z czego 285 stanowiło inspekcje planowane (100% planu), a 40 pozaplanowe.
- w I półroczu 2012 wykonano 157 inspekcji, z czego 155 stanowiło inspekcje planowane (54% planu), a 2 pozaplanowe.

---

[4] Analiza indywidualnie przydzielonej liczby zadań, wskazuje na średnie planowe zaangażowanie pracownika w realizację 65 inspekcji rocznie.

[5] Podany wskaźnik stanowi iloraz liczby zaplanowanych kontroli przez liczbę obsadzonych etatów wykonujących zadania kontrolne.

[6] Przyjęta w planie kontroli formuła realizacyjna, wskazuje na średnie planowe zaangażowanie pracownika w realizację 9 kontroli rocznie.

Dane dotyczące zatrudnienia wskazują, że statystyczny wskaźnik[7] faktycznego zaangażowania w przeprowadzone inspekcje na jednego pracownika wynosił: w 2010 r. – 52,2 inspekcji, w 2011 r. – 54,2 inspekcji, zaś w I półroczu 2012 r. – 25,8 inspekcji.

Dokonane w toku czynności inspekcyjnych ustalenia dokumentowano w formie protokołu kontroli, zawierającego w swej treści m.in. miejsce i termin czynności, oznaczenie kontrolujących oraz osób uczestniczących w czynnościach kontrolnych, oznaczenie i opis techniczny przedmiotu kontroli, szczegółowe ustalenia w zakresie – odpowiednio – stanu zaawansowania i przebiegu robót budowlanych lub stanu technicznego obiektu, dokumentacji robót budowlanych lub obiektu, ustalenia końcowe, podpisy kontrolujących oraz osób uczestniczących w czynnościach kontrolnych.

Według wyjaśnień kontrolowanego organu, nie korzystano z uprawnienia wzywania organów administracji architektoniczno-budowlanej do udziału w czynnościach inspekcyjnych ze względu na brak takich potrzeb.

Stwierdzone w toku czynności inspekcyjnych nieprawidłowości lub uchybienia – odpowiednio do ich istotności – stanowiły przesłankę wszczęcia postępowania administracyjnego w stosownym trybie[8] albo skierowania zalecenia do inwestora robót/ właściciela obiektu z obowiązkiem udzielenia zwrotnej informacji o ich wykonaniu. Zalecenia pokontrolne w zależności od ich wagi monitorowane są poprzez wykonanie kontroli sprawdzającej lub analizę informacji przesłanej przez adresata zaleceń.

Informacje o wynikach inspekcji przekazywane są w ramach okresowej sprawozdawczości Wojewodzie Świętokrzyskiemu oraz bieżąco omawiane na organizowanych kwartalnie naradach z powiatowymi inspektami nadzoru budowlanego. Ponadto Wydział prowadzi sprawozdawczość z kontroli prowadzonych na polecenie GINB np. z kontroli obiektów socjalnych, stadionów, ośrodków dla bezdomnych, ferm zwierząt futerkowych oraz kontroli obiektów budowlanych w przypadku zaistnienia ekstremalnych warunków pogodowych.

4. Pozytywnie z uchybieniami, ocenia się realizację działalności kontrolnej organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego.

W latach 2010 ÷ 2012 wykonano następującą liczbę kontroli organów:

- w 2010 r. 9 kontroli (100% planu).
  W miejsce Starosty Kieleckiego przeprowadzono kontrolę Starosty Staszowskiego ze względu na zrealizowanie kontroli o podobnym zakresie przez Wojewodę Świętokrzyskiego.
- w 2011 r. 9 kontroli (100% planu).
  W miejsce PINB w Sandomierzu wykonano kontrolę PINB w Busku Zdroju ze względu na dużą ilość prowadzonych przez niego postępowań administracyjnych związanych z powodzią.
- do końca I półrocza 2012 r. 7 kontroli (78% planu).

Dane dotyczące zatrudnienia wskazują, że statystyczny wskaźnik[9] faktycznego zaangażowania pracowników realizujących kontrole organów wynosił: w 2010 r. – 4,5 kontroli, w 2011 r. – 4,5 kontroli a do końca I półrocza 2012 r. – 3,5 kontroli.

Do dnia 31 grudnia 2011 r. kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzano na podstawie obowiązującego wówczas rozporządzenia Ministra

---

[7] Podany wskaźnik stanowi iloraz liczby zrealizowanych inspekcji przez liczbę obsadzonych etatów wykonujących zadania inspekcyjne.

[8] np. w sprawie WINB-WIK.771.3.3.2012.D

[9] Podany wskaźnik stanowi iloraz liczby zrealizowanych kontroli przez liczbę obsadzonych etatów wykonujących zadania kontrolne.

Infrastruktury[10]. Według wyjaśnień kontrolowanego organu, kontrole organów nadzoru budowlanego były prowadzone w sposób analogiczny do kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej. Analiza akt losowo wybranych 2 postępowań kontrolnych[11] wskazuje, że kontrole realizowano zgodnie z obowiązującą procedurą. W szczególności dokonane ustalenia i ich ocenę dokumentowano w formie dwuczęściowego protokołu kontroli o treści zgodnej z obowiązującym wzorem. Dodatkowo na etapie przygotowania kontroli opracowywano programy kontroli, które w swej treści zawierały: oznaczenie jednostki kontrolowanej, temat kontroli, cel kontroli, okres objęty kontrolą, skład zespołu kontrolującego, rodzaj kontroli, założenia organizacyjne, oraz wykaz wybranych aktów pranych dotyczących działania jednostki kontrolowanej.

Od dnia 1 stycznia 2012 r. kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego przeprowadza się na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej[12]. Analiza akt losowo wybranych 2 postępowań kontrolnych[13] wskazuje, że co do zasady, kontrole realizowano zgodnie z obowiązującą procedurą. Rozpoczęcie czynności kontrolnych poprzedzało opracowanie programu kontroli zatwierdzonego przez kierownika komórki ds. kontroli, zawierającego oznaczenie jednostki kontrolowanej, zakres kontroli, zagadnienia wymagające oceny, termin kontroli, stan prawny dotyczący przedmiotu kontroli, wskazówki metodyczne dotyczące sposobu i techniki przeprowadzenia kontroli oraz jej organizację i harmonogram. Należy przy tym podkreślić precyzyjność stosowanych mierników, zapewniających obiektywizm dokonywanych ocen oraz porównywalność wyników kontroli. Wstępną dokumentację kontroli stanowią: powołanie zespołu kontrolnego, oświadczenia kontrolerów, zawiadomienie o kontroli oraz imienne upoważnienia o treści wymaganej ustawą. Dokonane ustalenia i ich ocenę dokumentowano w formie projektu, a następnie wystąpienia pokontrolnego. Zasadę kontradyktoryjności postępowania realizowano na etapie dokonywania ustaleń poprzez zadawanie pytań w sprawach budzących wątpliwości (w tym o przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości) oraz na etapie przedstawiania dokumentacji pokontrolnej, informując o przysługujących kierownikowi jednostki kontrolowanej uprawnieniach do wniesienia zastrzeżeń. Stwierdzono przy tym uchybienia w zakresie braku udokumentowania przyczyn i skutków stwierdzonych nieprawidłowości[14] oraz sformułowania zaleceń pokontrolnych już na etapie projektu wystąpienia pokontrolnego[15].

Zależnie od potrzeb, w wyniku kontroli formułowano zalecenia pokontrolne zawierające zobowiązanie do udzielenia informacji zwrotnej o sposobie ich wykonania. Według wyjaśnień kontrolowanego organu, w okresie objętym kontrolą nie wystąpiła potrzeba zainicjowania działań w trybie nadzoru względem kontrolowanych jednostek. Jednorazowo, w przypadku powzięcia, w związku z realizowaną kontrolą problemową organu administracji architektoniczno-budowlanej, podejrzenia o próbie obejścia przez inwestora przepisów prawa, wystąpiono do właściwego PINB o przeprowadzenie kontroli. W wyniku dokonanych ustaleń PINB wszczął stosowne postępowanie administracyjne. Powyższe potwierdzają ustalenia własne zespołu kontrolerów, który nie stwierdził żadnego przypadku nieuzasadnionego odstąpienia od zainicjowania działań w trybie nadzoru.

Na potrzeby monitorowania stopnia realizacji zaleceń pokontrolnych, każdorazowo telefonicznie przypominano o obowiązku nadesłania informacji zwrotnej. Przypominanie o takim obowiązku jest również poruszane podczas cyklicznych narad z powiatowymi

---

[10] 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. Nr 179, poz. 1494)

[11] WINB-WIK-S-0932/3/10, WINB-WIK.7730.5.2011

[12] Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092)

[13] WINB-WIK.7731.8.2012, WINB- WIK.7731.9.2012

[14] Zob. art. 36 ust. 2 pkt 6 w zw. z art. 3 ust. 2 ustawy o kontroli w administracji rządowej

[15] Zob. art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej

inspektorami nadzoru budowlanego. Ponadto, w kolejnych latach planuje się przeprowadzenie kontroli sprawdzających organów nadzoru budowlanego, w których działalności stwierdzono nieprawidłowości podczas kontroli problemowych w 2012 r.

Informacje o wynikach kontroli przekazywane są w ramach okresowej sprawozdawczości Wojewodzie Świętokrzyskiemu oraz bieżąco omawiane na organizowanych kwartalnie naradach z powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego. Ponadto informacje o kontrolach zamieszczane są na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej.

Należy przy tym nadmienić, że od momentu wyodrębnienia struktury organów nadzoru budowlanego w 1999 r., działalność każdego z organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego Województwa Świętokrzyskiego została poddana kontroli przez Świętokrzyskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

5. Pozytywnie ocenia się stopień i sposób wdrożenia ustawy o kontroli w administracji publicznej.

W dniach 3÷5 października 2011 r. Wojewódzki Inspektor wziął udział w naradzie szkoleniowej organizowanej przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, na której omówiono przedmiotową ustawę. Uzyskane informacje przekazano pracownikom Inspektoratu na naradzie wewnętrznej w dniu 10 października 2011 r. Następnie w dniach 28÷30 listopada 2011 r. pracownicy Inspektoratu uczestniczyli w warsztatach szkoleniowych organizowanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, podczas których również omawiano ustawę oraz przekazano wytyczne do prowadzenia kontroli. Na podstawie wytycznych GUNB i Wojewody Świętokrzyskiego, zespół pracowników realizujących kontrole opracował wzory dokumentów kontrolnych. Od 1 stycznia 2012 r. kontrole organów przeprowadzano według procedury określonej ustawą. Ponadto w dniu 12 stycznia 2012 r. sporządzono aneks do zakresu czynności Naczelnika Wydziału Inspekcji i Kontroli, którym zostało powierzone mu wykonywanie obowiązków kierownika komórki ds. kontroli, wynikających z ustawy o kontroli w administracji rządowej.

ZALECENIA POKONTROLNE

Wobec wyżej sformułowanych ocen skontrolowanej działalności, zalecam usunięcie stwierdzonych uchybień poprzez:

1. Ustalanie przyczyn i skutków nieprawidłowości stwierdzonych w działalności jednostki kontrolowanej podczas realizowanych kontroli organów stopnia powiatowego.
2. Formułowanie zaleceń pokontrolnych dopiero na etapie sporządzania wystąpienia pokontrolnego.
3. Sporządzanie pisemnego uzasadnienia doboru zadań ujętych w okresowym rocznym planie kontroli oraz aktualizowanie treści planu stosownie do potrzeb realizacyjnych.

Jednocześnie odstępuję od zobowiązania do udzielenia informacji o wykonaniu zaleceń w związku z otrzymaną informacją z dnia 28 lutego 2013 r., znak: WINB-SOA.1610.3.2012, o wyeliminowaniu uchybień wyszczególnionych w projekcie wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w 2 jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
ZASTĘPCA GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO

.....Jacek Szer.....
(podpis kierownika jednostki kontrolującej)