

Joanna Smarż

Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego
w Radomiu

ORCID: 0000-0002-2450-8162

j.smarz@uthrad.pl

Problemy w zakresie wykonywania zadań przez organy nadzoru budowlanego

Wstęp

Podstawowym zadaniem utworzonego w 1928 r. nadzoru budowlanego jest czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem publicznym w procesie budowlanym. Mimo licznych zmian prawnych, z jakimi mieliśmy do czynienia w ciągu ponad 90 lat obowiązywania prawa budowlanego, podstawowa funkcja nadzoru budowlanego pozostała niezmienna. Istotnym modyfikacjom ulegała jednak zarówno struktura organizacyjna nadzoru budowlanego, jak i zakres realizowanych przez niego zadań.

Obowiązująca struktura nadzoru budowlanego jest wynikiem zmian ustrojowych, jakie zaszły w Polsce w 1989 r., prowadząc do odbudowy samorządu terytorialnego¹. Wdrożenie reformy ustrojowej państwa, w tym wprowadzenie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, skutkowało dokonaniem podziału administracji państwowej działającej w dziedzinie budownictwa na organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz organy nadzoru budowlanego². Przyjęty podział należy uznać za uzasadniony, bowiem zakłada oddzielenie funkcji inspekcyjnych, wykonywanych na poszczególnych etapach procesu budowlanego przez organy nadzoru budowlanego, od funkcji administracyjnych związanych z przygotowaniem przedsięwzięcia inwesty-

¹ Por. B. Szmulik, K. Miaskowska-Daszkiewicz (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. 2, 2012, Legalis oraz Z. Niewiadomski, *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, Warszawa 2009, s. 35 i nast.

² J. Smarż, *Wpływ zmian ustrojowych w Polsce na funkcjonowanie nadzoru budowlanego*, „Przegląd Budowlany” 2022, nr 2, s. 65–70.

cyjnego, realizowanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej³.

Podział ten, mimo pojawiającej się krytyki szczególnie w zakresie skuteczności działania organów nadzoru budowlanego, nadal obowiązuje. Organy te wykonują zadania powierzone im przepisami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴. Wydaje się jednak, że nie do końca spełniają swoją rolę, co potwierdzają liczne raporty pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli (dalej jako NIK) oraz skargi uczestników procesu budowlanego i obywateli.

Celem artykułu jest wskazanie podstawowych problemów organizacyjnych i prawnych, które utrudniają, a czasami wręcz uniemożliwiają realizację zadań organów nadzoru budowlanego. W pracy wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz metodę porównawczą opartą o analizę danych wynikających z raportów pokontrolnych NIK.

Zadania nadzoru budowlanego

W p.b. opisano zasady funkcjonowania organów administracji publicznej właściwych dla budownictwa, rozróżniając organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego⁵.

Podstawowe zadania organów nadzoru budowlanego wynikają z art. 84 ust. 1 p.b., które wraz z normami wynikającymi z art. 81 i 83 określają zakres zadań i szczegółowe kompetencje tych organów. Do zadań tych należy: kontrola przestrzegania i stosowania przepisów p.b., kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych oraz współdziałanie z organami kontroli państwowej.

Konkretyzacja powyższych zadań następuje w art. 84a ust. 1, który precyzuje, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów p.b. obejmuje kontrolę zgodności wykonania robót budowlanych z przepisami p.b., projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji oraz

³ Z. Kostka, *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 643.

⁴ Dz.U. z 2021 r., poz. 1333 z późn. zm., dalej jako p.b.

⁵ W literaturze słusznie podkreśla się, że użycie określenia „nadzór budowlany” tylko w stosunku do jednej z wymienionych grup organów jest mylące, bowiem z przepisów komentowanej ustawy wynika, iż zadania „nadzoru budowlanego” wykonują zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego – por. S. Jędrzejewski, *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995, s. 71 oraz W. Szwajdler, T. Bąkowski, *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Toruń 2004, s. 196–197. Wskazani autorzy zauważają, że bardziej adekwatne byłoby wprowadzenie podziału na organy nadzoru architektoniczno-budowlanego i organy nadzoru techniczno-budowlanego bądź organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy inspekcji budowlanej.

sprawdzanie wyrobów budowlanych stosowanych przy wykonywaniu robót budowlanych. Wyliczenie zawarte w przywołanych przepisach stanowi listę zamkniętą.

Z powyższego wynika inspekcyjno-kontrolny charakter zadań organów nadzoru budowlanego, który jest szerszy niż zakres zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej⁶, aczkolwiek w pewnym zakresie zadania wskazanych organów pokrywają się⁷.

Kompetencje organów nadzoru budowlanego sprowadzają się do kontroli w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych. Oznacza to, że organy nadzoru budowlanego, w przypadku stwierdzenia, że roboty budowlane wykonane zostały zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę, nie mają prawa ingerować w sposób władczy⁸.

Zadania nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 p.b., wykonują:

- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (dalej jako PINB),
- wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (dalej jako WINB) jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (dalej jako GINB).

PINB wykonuje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres jego działania w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 3–3a p.b.).

Zgodnie z art. 33a ust. 2 i 3 oraz art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁹ powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych¹⁰. Jednostki te stanowią część powiatowej administracji zespolonej. Na realizację zadań wykonywanych przez powiatową inspekcję nadzoru budowlanego powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację¹¹.

⁶ Z. Niewiadomski (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2021, Legalis komentarz do art. 84. Por. art. 84 oraz art. 84a ust. 2 p.b., z których wynika, że organu nadzoru budowlanego uprawnione są również do badania prawidłowości postępowań administracyjnych prowadzonych przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień oraz sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów p.b.

⁷ Por. art. 81 p.b.

⁸ Wyrok NSA z 27 stycznia 2020 r., sygn. akt II OSK 3500/18, Legalis nr 2393873 oraz wyrok WSA w Białymstoku z 18 maja 2010 r., sygn. akt II SA/Bk 85/10, Legalis nr 246459.

⁹ Dz.U. z 2022 r., poz. 528.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 305 z późn. zm.).

¹¹ Por. art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2021 r., poz. 1672 z późn. zm.).

Do właściwości PINB, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje określone enumeratywnie w art. 83 p.b. Do zadań tych należy m.in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych, wydawanie decyzji o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, przeprowadzanie obowiązkowej kontroli budowy, prowadzenie postępowania wyjaśniającego w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej, a także występowanie z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie.

Organem wyższego stopnia w stosunku PINB jest WINB, który wykonuje swoje zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektoratu nadzoru budowlanego. Do właściwości tego organu w pierwszej instancji należą zadania i kompetencje w sprawach obiektów i robót budowlanych m.in. usytuowanych na terenie pasa technicznego, portów i przystani morskich, morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, a także na innych terenach przeznaczonych do utrzymania ruchu i transportu morskiego; hydrotechnicznych piętrzących, upustowych, regulacyjnych, melioracji podstawowych oraz kanałów i innych obiektów służących kształtowaniu zasobów wodnych i korzystaniu z nich, wraz z obiektami towarzyszącymi; dróg publicznych krajowych i wojewódzkich, wraz z obiektami i urządzeniami służącymi do utrzymania tych dróg i transportu drogowego oraz sytuowanymi w granicach pasa drogowego sieciami uzbrojenia terenu – niezwiązanymi z użytkowaniem drogi, a w odniesieniu do dróg ekspresowych i autostrad – wraz z obiektami i urządzeniami obsługi podróży, pojazdów i przesyłek; usytuowanych na obszarze kolejowym; lotnisk cywilnych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi oraz usytuowanych na terenach zamkniętych¹².

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

- pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu ustawy Kodeks postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością,
- kontroluje działanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego,
- prowadzi w formie elektronicznej centralne rejestry osób posiadających uprawnienia budowlane oraz ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej (art. 88a ust. 1 pkt 1–3 p.b.)¹³.

¹² Powyższe wynika z art. 82 ust. 3 w zw. z art. 83 ust. 3 p.b.

¹³ R. Dziwiński, P. Ziemiński, *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2004, s. 330.

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

Ocena NIK w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego

Od początku istnienia nadzoru budowlanego podkreślano jego niedoskonałości. Pierwsze negatywne wnioski w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego wynikały z kontroli przeprowadzonej przez NIK w okresie wrzesień 1999 r. – styczeń 2000 r., w ramach której dokonano oceny likwidacji urzędów rejonowych i utworzenie administracji samorządowej w powiatach¹⁴. Na podstawie wyników tej kontroli przedstawiono problemy związane z funkcjonowaniem powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, wskazując na fakt korzystania przez nich nieodpłatnie z pomocy udzielonej przez starostwa i urzędy miast na prawach powiatów. Pomoc obejmowała obsługę kadrową, finansową, księgową, prawną, kancelaryjną i transportową. Urzędy użyczały również inspektoratom lokale i sprzęt biurowy, co było konsekwencją braku środków na ten cel w budżetach inspektoratów. Bez tej pomocy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie byłyby w stanie samodzielnie funkcjonować. Wobec powyższego, po przeprowadzonej kontroli, NIK wniosowała m.in. o rozważenie możliwości tworzenia inspektoratów nadzoru budowlanego wykonujących zadania na obszarze więcej niż jednego powiatu.

Problemy powiatowych inspektoratów pogłębiły się wraz z poszerzeniem zakresu obowiązków tych organów. Sytuacja ta pogorszyła się po wejściu w życie zmian prawnych, które były wynikiem nowelizacji ustawy Prawo budowlane obowiązującej od 11 lipca 2003 r.¹⁵ Do dotychczasowych zadań inspekcyjno-kontrolnych związanych z przebiegiem realizacji robót budowlanych, z utrzymaniem użytkowanych obiektów budowlanych w należytym stanie technicznym, a także przeprowadzaniem postępowań administracyjnych, w tym dotyczących samowoli budowlanych i ustalenia przyczyn powstania katastrofy budowlanej, na organy te dodatkowo nałożono obowiązki w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, wykonywania obowiązkowych kontroli, a także załatwiania spraw administracyjnych, dotyczących skarg. Spowodowało to ograniczenie działań kontrolnych w terenie, które miały być głównym przedmiotem działalności tych organów.

¹⁴ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli likwidacji urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach, sierpień 2000 r. DAP-41002/99, na podstawie: Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, KIN-4101-05/2012, nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN z dnia 5 kwietnia 2013 r., s. 18, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5010,vp,6503.pdf> (data dostępu: 15.03.2022).

¹⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 80, poz. 718).

Wyniki kontroli NIK z 2006 r.¹⁶, przeprowadzonej po wprowadzeniu tych zmian, wykazały, że – mimo istotnej zmiany przepisów p.b. – nie dostosowano struktury organizacyjnej organów nadzoru budowlanego do obowiązków nałożonych tą ustawą, co skutkowało niewydolnością ich funkcjonowania. Niska liczba kontroli przeprowadzonych w terenie, wzrost liczby skarg na funkcjonowanie nadzoru budowlanego oraz słaba znajomość przepisów p.b. wskazywały już wówczas, zdaniem NIK, na pilną potrzebę podjęcia działań mających w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działalności tych organów. Zalecano przede wszystkim dokonanie reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, aby zapewnić ich niezależność, bezstronność i skuteczność przy realizacji ustawowych zadań. Wyniki kontroli wskazały również na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami tych organów.

Kolejne kontrole NIK, przeprowadzane w latach 2007–2010, stwierdzały brak istotnych zmian w zakresie funkcjonowania nadzoru budowlanego¹⁷, m.in. że pracownicy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego często nie posiadali uprawnień budowlanych i byli niedostatecznie przygotowani merytorycznie do rozpatrywania spraw. Bardzo negatywnie zostało ocenione także uzależnienie rzeczowe i finansowe powiatowych inspektoratów od organów samorządu terytorialnego, które nie zapewniało bezstronności i niezależności tych organów przy wykonywaniu zadań¹⁸. Niewielka liczba inspektorów, jak również obsługi biurowej inspektoratu, nie pozwalała na sprawne wykonywanie zadań. Ponownie NIK zwróciła uwagę na problemem braku własnego środka transportu i niskie limity na paliwo do samochodów służbowych, co powodowało, że inspektorzy sporadycznie wykonywali kontrole z własnej ini-

¹⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania nadzoru budowlanego, KSR-41015/05, nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, marzec 2006 r., s. 12, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrola,254.html> (data dostępu: 15.03.2022).

¹⁷ Kontrola P/07/160, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie, Sprawowanie nadzoru budowlanego w zakresie budowy i użytkowania dużych obiektów budowlanych użyteczności publicznej oraz zespołów obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, nr ewid. 166/2007/P/07/160/LWA, marzec 2008 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/07/160> (data dostępu: 15.03.2022); kontrola P/08/115, Najwyższa Izba Kontroli, Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych, KSR – 41015/08, nr ewid. 26/2009/P08115/KSR, maj 2009 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/08/115/lwa> (data dostępu: 15.03.2022) oraz kontrola P/10/131, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, Realizacja decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, LGD-4101-032/2011, nr ewid. 116/2011/P10131/LGD, maj 2011 r., <https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/kontrole,8813.html?czcionka=czcionkaMin> (data dostępu: 15.03.2022).

¹⁸ NIK podkreślała, że spośród 23 skontrolowanych inspektorów, aż 15 korzystało ze wsparcia rzeczowego i finansowego samorządów – por. *NIK o konfliktach interesów w nadzorze budowlanym*, <https://www.nik.gov.pl/nik-o-korupcji/nik-o-konfliktach-interesow-w-nadzorze-budowlanym.html> (data dostępu: 15.03.2022). Oceny uwagi i wnioski w tej sprawie sformułowano po przeprowadzeniu kontroli: K/11/007, Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006–2007.

cjatywy¹⁹. Z kolei niewłaściwa interpretacja przepisów p.b., zdaniem NIK, skutkowałą podejmowaniem wadliwych rozstrzygnięć przez organy nadzoru budowlanego.

Szczególnie niekorzystnie oceniana została praca PINB, nieco lepiej WINB, a stosunkowo najlepiej GINB. Został on jednak obciążony odpowiedzialnością za niewłaściwe działanie podległych mu organów.

Sytuacja ta budziła uzasadnione obawy co do sprawnego funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zarówno w sferze uprawnień w ramach tzw. policji budowlanej, jak również na gruncie ich działalności orzeczniczej. Nieprawidłowe funkcjonowanie tych organów potwierdzały liczne skargi na zaniedbania i niewłaściwe wykonywanie zadań przez inspektorów nadzoru budowlanego²⁰.

Sytuacja nie ulegała zmianie, co potwierdziły wyniki kolejnej kontroli dokonanej w 2012 r. Podczas przedmiotowej kontroli, w przypadku powiatowych inspektoratów, NIK ponownie stwierdziła niewydolność ich funkcjonowania, szczególnie w zakresie realizacji zadań związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów p.b., co w konsekwencji, według NIK, stało na przeszkodzie skutecznemu eliminowaniu nieprawidłowości w realizacji procesu budowlanego i zapewnieniu przestrzegania obowiązujących przepisów. Jak wykazały wyniki kontroli, postępowania administracyjne były prowadzone przewlekłe, zaś ewidencje i rejestry nie były kompletne i prawidłowo prowadzone²¹. Powiatowi inspektorzy nie posiadali także pełnej wiedzy o zachodzących procesach budowlanych z powodu braku wyczerpujących informacji o liczbie rozpoczynanych inwestycji i oddawanych do użytku obiektów budowlanych. NIK zaznaczyła też, że funkcjonujący system nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów p.b. jest niewydolny i nie gwarantuje w dostatecznym stopniu poprawności realizacji robót budowlanych oraz eliminowania uchybień²².

W wynikach kontroli ponownie podkreślono, że wpływ na ograniczenie liczby kontroli planowych dokonywanych przez powiatowe inspektoraty miały braki kadrowe, będące pochodną niewystarczających środków finansowych, co nie mogło jednak tłumaczyć braku odpowiedniego egzekwowania przestrzegania obowiązujących przepisów. Liczne skargi dotyczyły legalności i rzetelności działań oraz bezczynności organów nadzoru. Zdaniem NIK kontrole przeprowadzane przez poszczególne wojewódzkie inspektoraty w organach

¹⁹ J. Smarż, *Działalność powiatowych inspekcji na przykładzie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego*, „Zeszyty Naukowe WSHE” 2009, t. XXIX, z. 6, s. 127 i nast.

²⁰ Do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego w Warszawie wpływało w tym czasie rocznie ok. 4 tys. skarg z całej Polski.

²¹ Szerzej na temat postępowań przed organami nadzoru zob. M. Rydzewska, *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Warszawa 2022.

²² Por. Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli. Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego, KIN-4101-05/2012 nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN, z dnia 5 kwietnia 2013 r., s. 8, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,5010,vp,6503.pdf> (data dostępu: 15.03.2022).

szczebla powiatowego wykazywały m.in. niską liczbę przeprowadzanych kontroli w terenie oraz nieterminowe załatwianie spraw. Nieco lepiej NIK oceniła pracę WINB, zwłaszcza w zakresie przygotowania organizacyjnego, stopnia realizacji planów pracy oraz planów finansowych, a także nakładania kar i opłat legalizacyjnych. Zastrzeżenia NIK wzbudziła jednak zbyt mała liczba kontroli w organach szczebla powiatowego, co spowodowało osłabienie funkcji kontrolnej wobec powiatowych inspektorów. W ramach przeprowadzonej kontroli na pozytywną ocenę zasłużył jedynie Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej jako GUNB), pomimo niewystarczającego nadzoru nad realizacją niektórych zadań. NIK oceniła, że GUNB został organizacyjnie i kadrowo dostosowany do wykonywania zadań nałożonych przepisami p.b. Jednak mimo prowadzonych działań o charakterze nadzoru i kontroli, w tym kontroli kompleksowych i problemowych organów niższych szczebli, GUNB nie doprowadził do poprawy jakości ich pracy i wyeliminowania nieprawidłowości w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa²³.

Ostatecznie ocena NIK w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego była negatywna. Stwierdzono, że nadzorowi budowlanemu umyka zbyt wiele przypadków łamania prawa, a jego najsłabszym ogniwem są PINB. Kolejny raz podkreślano, że korzystanie przez nich z finansowego i rzeczowego wsparcia udzielanego przez samorzady pociąga za sobą możliwość występowania konfliktu interesów – są bowiem uzależnieni od samorządów, których inwestycje jednocześnie kontrolują, co może skutkować brakiem pełnej bezstronności i niezależności w prowadzeniu postępowań administracyjnych. W opinii NIK nadzór budowlany powinien zostać zreorganizowany w celu doprowadzenia do niezależności, bezstronności i skuteczności w realizacji ustawowych zadań. Dlatego też ówczesne Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w 2015 r. planowało zmiany w strukturze nadzoru budowlanego, polegające m.in. na utworzeniu ok. 100 okręgowych inspektoratów nadzoru – w miejsce istniejących 377 powiatowych. Zmiany te miały być wynikiem wejścia w życie projektu ustawy o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego²⁴, która była związana z planowaną reformą procesu inwestycyjno-budowlanego przewidzianą w projekcie ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany. Zmiany te nie zostały jednak uchwalone.

Kolejna kontrola organów nadzoru budowlanego przeprowadzona przez NIK w 2015 r. nie zmieniła negatywnej oceny działania tych organów. Z ustaleń pokontrolnych wynika, że urzędnicy organów nadzoru budowlanego dopuścili się licznych nieprawidłowości w zakresie przygotowywania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kolejny raz NIK zauważyła, że powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane me-

²³ Ibidem, s. 6–7 i 18.

²⁴ Druk UD272.

rytorycznie i kadrowo do wypełniania swoich obowiązków. NIK w kontrolowanych organach ujawnił, że: nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia; ze względu na uwarunkowania finansowe pracownicy organów nadzoru budowlanego sporadycznie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych; przy wydawaniu decyzji w ograniczony sposób korzystano ze wsparcia prawnego; nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych; nieprawidłowo weryfikowano wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwowano od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów; nie zawsze rzetelnie i skutecznie przeprowadzano obowiązkowe kontrole placów budów; w niewystarczającym stopniu monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie; procedury wewnętrznej kontroli wykonywania zadań zostały w wielu wypadkach skonstruowane w sposób, który nie gwarantował minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości²⁵.

Podobnie negatywne wnioski nasuwają się z informacji o wynikach kontroli NIK z 2019 r.²⁶ Czytamy z nich, że kontrolowane wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie prowadziły prawidłowo i skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. W przypadku postępowań kontrolnych stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły opóźnień w ich wszczynaniu, przy czym miały one istotny wpływ na prawidłowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Skuteczność ta w zbadanej próbie (347 zbadanych spraw) kształtowała się na poziomie 40,3%. W 13 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (86,7%) oraz jednym wojewódzkim inspektoracie opieszale prowadzono postępowania w odniesieniu do 33,7% zbadanych spraw. Dodatkowo w czterech powiatowych inspektoratach w 37,5% zbadanych tam spraw stwierdzono przypadki niewszczyniania postępowań egzekucyjnych. Wykonanie zastępcze, które mogło zwiększyć skuteczność egzekwowania wykonania decyzji, było stosowane rzadko (3,2% zbadanych przypadków, przy 1,4% wszystkich rozbiórki dokonanych w skali kraju w latach 2015–2018).

NIK zwróciła także uwagę na brak usystematyzowanego podejścia do wykrywania samowoli budowlanych, które powinno uwzględniać korzystanie z innych źródeł informacji niż tylko skargi i zwiększyć skuteczność reagowa-

²⁵ Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu, Informacja o wynikach kontroli: Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, z dnia 9 marca 2016 r., LWR.410.017.00.2015, nr ewid. 210/2015/P/15/107/LWR, s. 10, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10876,vp,13217.pdf> (data dostępu: 15.03.2022).

²⁶ Najwyższa Izba Kontroli, Informacja o wynikach kontroli, Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, z dnia 19 czerwca 2019 r., LKR.430.001.2019, nr ewid. 6/2019/P/18/078/LKR, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/18/078/> (data dostępu: 15.03.2022).

nia na takie przypadki. Kolejny raz stwierdzono, że zasoby inspektoratów, ze szczególnym uwzględnieniem liczby wykwalifikowanej kadry pracowników merytorycznych, nie zapewniały prawidłowej realizacji zadań kontrolnych i egzekucyjnych. Zasoby rzeczowe inspektoratów powiatowych, zwłaszcza samochody oraz komputery, były znacznie wyeksploatowane, co utrudniało sprawną realizację zadań wynikających z przepisów p.b. Stan zatrudnienia w inspektoratach determinowany był przede wszystkim wielkością środków finansowych, a nie faktycznymi potrzebami kadrowymi. W okresie objętym kontrolą zmiany stanu zatrudnienia pracowników merytorycznych w skrajnych przypadkach wynosiły nawet od 75% do 100% (Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Łódź Wschód oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Zakopane), przy zatrudnieniu od czterech do sześciu osób, co w ocenie NIK uniemożliwiało bieżące i sprawne funkcjonowanie urzędów oraz zwiększało ryzyko powstawania nieprawidłowości. Niewystarczający poziom zatrudnienia, rotacja kadr oraz trudności w zdobyciu nowych pracowników były również najczęściej wskazywanymi przez PINB i WINB przyczynami nieprawidłowości w prowadzonych postępowaniach²⁷.

NIK zauważyła, że w dalszym ciągu inspektoraty szczebla powiatowego są uzależnione od samorządu powiatowego, zarówno w kwestiach budżetowych, jak i z powodu nieuregulowanego od czasu reformy z 1998 r. nieodpłatnego korzystania z pomieszczeń czy innej pomocy zapewniającej ich bieżące funkcjonowanie.

Ocena NIK w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego

W żadnym ze skontrolowanych inspektoratów, zdaniem NIK, nie stworzono systemu, który pozwalałby na zapobieganie powstawaniu samowoli budowlanych, ich wykrywanie oraz sprawne podejmowanie odpowiednich działań. Podczas gdy na szczeblu wojewódzkim wszystkie inspektoraty nadzoru budowlanego sporządzały roczne plany kontroli, to na poziomie powiatów robiono to bardzo wybiórczo. Działania kontrolne podejmowano najczęściej w odpowiedzi na spływające do inspektoratów skargi albo w ramach sezonowych akcji (w czasie ferii lub wakacji), gdzie kontrola dotyczyła obiektów wypoczynkowych dla dzieci. NIK ujawniła też, że szczególnie źle z pracą inspektorów jest od lat na etapie poprzedzającym wszczęcie egzekucji administracyjnej, kiedy to powinni oni sprawdzać, jak inwestorzy wykonują swoje obowiązki, takie jak nakaz rozbiórki czy wstrzymania robót²⁸. Zdaniem NIK przyczyną powyższych nieprawidłowości było m.in. duże obciążenie pracą i fatalny stan zatrudnienia,

²⁷ Ibidem, s. 8.

²⁸ Ibidem, s. 31 i 38.

co w dużej mierze było podyktowany przede wszystkim niewystarczającym finansowaniem. Jak ustalano podczas kontroli, zdecydowana większość inspektoratów w przypadku napływających do nich skarg naruszała obowiązujące przepisy. Działania, takie jak kontrola czy weryfikacja informacji, były podejmowane dopiero po ponad miesiącu, a w skrajnym przypadku w nawet po półtora roku od ich wpływu do inspektoratów. Jednocześnie skarżący nie byli często informowani, że ich skarga nie może zostać załatwiona w terminie. Nagminnie zdarzało się, że inspektoraty w ogóle nie reagowały na skargi. Jak wynika z raportu, nieprawidłowości te dotyczyły blisko 40% zgłaszanych spraw.

Niepodejmowanie czynności lub zwlekanie z podejmowaniem egzekucji administracyjnych, jak również długotrwałe okresy bezczynności w trakcie ich prowadzenia powodują, że samowole budowlane bez żadnych konsekwencji funkcjonują latami²⁹. Brak zdecydowanych działań organów nadzoru budowlanego sprawia, że nakazy przez nie wydawane są lekceważone, a ich opieszałość i bezczynność osłabiają poczucie obowiązku przestrzegania ustalonego porządku prawnego wśród uczestników procesu budowlanego. NIK wielokrotnie podkreślała konieczność wprowadzenia zmian w prawie, które zapewniłyby większą skuteczność organów nadzoru budowlanego. Zwrócono się też do GINB o wdrożenie mechanizmów zapobiegających opóźnieniom w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych, a także wypracowanie rozwiązań, które zwiększą wykrywalność samowoli budowlanych i skrócą czas reakcji na takie przypadki.

Główne mankamenty w zakresie realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego wskazywane przez NIK to:

- zwłoka w postępowaniu organów nadzoru budowlanego po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach – zdarzały się przypadki reakcji organów dopiero po upływie 85 dni w odniesieniu do skargi wskazującej na zagrożenie życia i zdrowia, natomiast w „zwykłych” sprawach nawet po upływie 534 dni. Skrajnym przypadkiem długotrwałości procesu administracyjno-egzekucyjnego jest przykład postępowania w sprawie samowoli budowlanej, które trwało aż ok. 20 lat³⁰;

- zwłoka we wszczynaniu i prowadzeniu postępowań egzekucyjnych – okres zwłoki w podejmowaniu czynności egzekucyjnych wynosił od 11 dni do ponad 8 lat. Brak podejmowania czynności egzekucyjnych uniemożliwiał doprowadzenie do skutecznego zakończenia procesu i wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych;

- nieprzestrzeganie przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, szczególnie w zakresie przepisów dotyczących terminów załatwiania spraw;

²⁹ Ibidem, s. 13.

³⁰ Ibidem, s. 43.

- brak lub niejednolity sposób wykrywania samowoli budowlanych;
- mała liczba rozbiórek realizowanych w trybie wykonania zastępczego;
- niejednolitość lub brak planowania kontroli przez organy nadzoru budowlanego – czynności kontrolne wszczynano także na podstawie zawiadomień od inwestorów o zakończonych budowach;
- niejednolitość prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- rejestracja skarg i wniosków uniemożliwiająca kontrolę przebiegu i terminu ich załatwiania;
- nierzetelne prowadzenie ewidencji decyzji i postanowień otrzymywanych z organów administracji architektoniczno-budowlanej³¹.

Pozytywnie został oceniony jedynie fakt, że kontrole obowiązkowe w większości inspektoratów były rzetelnie prowadzone. Inspektoraty przeprowadzały kontrole obowiązkowe, co do zasady, terminowo i zgodnie z przepisami, natomiast zakres badania w ramach kontroli obowiązkowych, z nielicznymi wyjątkami, był zgodny z wymaganiami ustawowymi.

Wnioski z przeprowadzonych kontroli nadzoru budowlanego

W ciągu 23 lat funkcjonowania nadzoru budowlanego NIK dokonała kilkakrotnie kontroli działalności tych organów. Wnioski wynikające z tych kontroli są druzgocące – wskazywano przede wszystkim na nierealizowanie ustawowych zadań, opieszałość oraz ignorowanie i niereagowanie na skargi mieszkańców.

Powszechnie uważa się, że jednym z głównych mankamentów działalności PINB jest ich finansowe i lokalowe uzależnienie od samorządu powiatowego, co rodzi ryzyko konfliktu interesu. Dotyczy to szczególnie miast na prawach powiatu, gdzie prezydenci tych miast, którzy podlegają nadzorowi i kontroli PINB (jako zarządcy nieruchomości bądź inwestorzy), wykonują zadania starosty. Zgodnie z przepisami p.b. starosta ma bowiem wpływ na powołanie i odwołanie PINB. Sprawa ta, mimo iż była kilkakrotnie podnoszona, nie została uregulowana od czasu reformy z 1998 r.

Jak wynika z danych NIK, nadzór budowlany od momentu jego utworzenia był niedofinansowany, a stan kadrowy nie dawał możliwości skutecznego i efektywnego działania. Organy nadzoru budowlanego powołane zostały do dokonywania bieżącej kontroli realizacji inwestycji na każdym jej etapie. Niestety, obecnie organy nadzoru budowlanego dokonują kontroli budów w sposób wybiórczy z własnej inicjatywy bądź też najczęściej w wyniku interwencji stron

³¹ Ibidem, s. 9.

postępowania lub osób trzecich. Tym samym tylko część inwestycji objęta jest inspekcją, co nie gwarantuje zapewnienia prawidłowego przebiegu procesu budowlanego. W praktyce działania organów nadzoru budowlanego sprowadzają się jedynie do reagowania na przypadki naruszenia prawa podczas budowy albo użytkowania obiektów, są to zatem działania mające na celu przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Natomiast skuteczniejszą metodą zapewnienia prawidłowości realizacji inwestycji byłoby stworzenie systemu działań prewencyjnych, minimalizujących możliwość wystąpienia przypadków naruszenia prawa w trakcie tego procesu.

Wykonywanie zadań przez pracowników nadzoru budowlanego wymaga szerokiej wiedzy technicznej i prawnej, ponieważ ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest koniecznością posiadania uprawnień budowlanych³². Niezbędne jest więc zapewnienie zatrudnienia w nadzorze odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Tymczasem kontrole działalności nadzoru budowlanego potwierdziły niedostateczny poziom zatrudnienia w organach terenowych w stosunku do zakresu obowiązków, nieadekwatny poziom płac i związaną z nim fluktuację kadr. Istotny wpływ na brak odpowiedniego przygotowania pracowników ma niewielka liczba szkoleń specjalistycznych. Sporym utrudnieniem w działalności nadzoru budowlanego są wielokrotnie niejednoznaczne i nieprecyzyjne przepisy prawa w określeniu statusu prawnego służb, inspekcji i straży. Mało czytelna i zbyt skomplikowana jest także pozycja prawno-ustrojowa służb, inspekcji i straży. Zwracano również wówczas uwagę, że podział organów administracji działających w budownictwie na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego nie jest ostry. Część zadań i kompetencji jest wspólna dla obu pionów organów. Ponadto oba rodzaje terenowych organów są częścią tego samego aparatu administracji terenowej: samorządu powiatowego oraz administracji rządowej wojewódzkiej.

Podstawowe zastrzeżenia dotyczyły działalności PINB, nieco lepiej oceniono działalność WINB, a zdecydowanie najlepiej oceniono działalność GUNB. Powyższe wskazuje na potrzebę dokonania daleko idących zmian organizacyjnych nadzoru budowlanego, szczególnie na szczeblu powiatowym.

Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań musi posiadać stabilne, niezależne i sprawnie działające struktury organizacyjne, a obecne podporządkowanie PINB starostom nie zapewnia pełnej ich niezależności i sprawności działania. Stan taki, w stosunku do służb o charakterze kontrolnym czy policyjnym, należy uznać za niepożądany.

Wobec powyższego należy podjąć kolejne, bardziej efektywne próby mające na celu zmianę organizacji nadzoru budowlanego w celu podniesienia skutecz-

³² J. Smarż, *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w ciągu 90 lat nadawania uprawnień budowlanych*, „Budownictwo i Prawo” 2018, nr 2, s. 3-7.

ności i efektywności działania, co wymaga również zwiększenia wydatków budżetowych. Nadzór budowlany powinien zostać przeorganizowany w celu doprowadzenia do niezależności, bezstronności i skuteczności w realizacji zadań ustawowych. Należy zatem podjąć działania zmierzające m.in. do:

- wzmocnienia roli organów nadzoru budowlanego w realizacji ich zadań i obowiązków związanych z nadzorem oraz kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych;
- zapewnienia ich niezależności i poprawy możliwości organizacyjnych oraz kadrowych stosownie do skali i zakresu realizowanych zadań;
- zwiększenia nadzoru i kontroli GINB nad działalnością wojewódzkich i powiatowych organów nadzoru budowlanego oraz zintensyfikowania działań kontrolnych w inspektoratach;
- terminowego prowadzenia postępowań administracyjnych i załatwiania skarg;
- zwiększenia liczby kontroli planowanych budów i użytkowanych obiektów, a także egzekwowania od uczestników procesu budowlanego przestrzegania i stosowania przepisów p.b. oraz wykorzystywania w szerszym zakresie sankcji karnych w przypadku naruszeń tych przepisów;
- sprawdzania przez PINB prawidłowości wykonania decyzji administracyjnych, szczególnie dotyczących samowoli budowlanych.

Podsumowanie

Instytucja nadzoru budowlanego w Polsce w okresie przekształceń ustrojowych ulegała istotnym zmianom. Ostatecznie na szczeblu centralnym powołano GINB, który miał zapewnić jednolitość działania administracji w dziedzinie budownictwa, niezależność i apolityczność. Natomiast na niższych szczeblach organy nadzoru budowlanego usytuowane są w ramach administracji publicznej, zespolonej w formie wydzielonych organizacyjnie inspektoratów. Powstały w ten sposób nadzór budowlany odpowiada podstawowej zasadzie decentralizacji władzy publicznej wyrażonej w art. 15 Konstytucji RP.

Mimo istotnych zmian w strukturze nadzoru budowlanego, jego działalność w obecnym kształcie oceniana jest negatywnie, szczególnie na szczeblu powiatowym. Powyższe może być konsekwencją m.in. braku pełnej niezależności tych organów od organów administracji publicznej szczebla powiatowego. Problemy dotyczące funkcjonowania nadzoru budowlanego, szczególnie na poziomie powiatów, wynikają także w znacznej mierze z ich niedofinansowania tych organów. Dlatego też nieustannie rozważane są próby zmian w zakresie ich funkcjonowania. Ważne, aby zmiany te dostosowane były do zmiany oczekiwań związanych z postulatami uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Wykaz literatury

- Dziwiński R., Ziemiński P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.
- Jędrzejewski S., *Proces budowlany – zagadnienia administracyjno-prawne*, Branta, Bydgoszcz 1995.
- Kostka Z., *Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego*, [w:] A. Gliniecki (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2012.
- Niewiadomski Z., *Kształtowanie się prawa procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce*, [w:] Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Niewiadomski Z. (red.), *Prawo budowlane. Komentarz*, 2021, Legalis.
- Rydzewska M., *Postępowania administracyjne przed organami nadzoru budowlanego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2022.
- Smarż J., *Działalność powiatowych inspekcji na przykładzie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego*, „Zeszyty Naukowe WSHE” 2009, t. XXIX, z. 6.
- Smarż J., *Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie w ciągu 90 lat nadawania uprawnień budowlanych*, „Budownictwo i Prawo” 2018, nr 2.
- Smarż J., *Wpływ zmian ustrojowych w Polsce na funkcjonowanie nadzoru budowlanego*, „Przegląd Budowlany” 2022, nr 2.
- Szumlik B., Miaskowska-Daszkiewicz K. (red.), *Administracja publiczna. Ustrój administracji państwowej terenowej*, t. 2, 2012, Legalis.
- Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, TNOiK, Toruń 2004.

Summary

Problems in the performance of tasks by authorities of building control

Keywords: The Building Law Act, building control, the inspectorates of building control, General Inspector of Building Control, Supreme Audit Office.

The history of construction supervision dates to 1928 when the first building control was established. On the other hand, the currently functioning authorities of building control were established in 1999 as part of the public administration reform as departments of control for the correctness of the construction process. They were set up as control units. Unfortunately, due to staff and financial shortages, as well as too frequent changes in legal regulations, they cannot fully perform the tasks assigned to them.

According to the audit of the Supreme Audit Office, authorities of building control are not able to control compliance with the provisions of the Building Law Act, and the inspections, apart from mandatory ones, are carried out selectively and only on the initiative of third parties. The above confirms that

the legal position of building control authorities requires rapid and radical changes that would strengthen these authorities and enable them to perform their statutory tasks.

The article aims to identify problems in the scope of performance of tasks by the building control authorities and proposals for legal changes in this area.