

UZASADNIENIE

Geneza, liczba i skala katastrof budowlanych, do których doszło w styczniu i lutym 2006 r., uzasadnia potrzebę zmian niektórych przepisów dotyczących utrzymania obiektów budowlanych oraz zasadniczej zmiany organizacji nadzoru budowlanego w Polsce. Projekt ustawy zawiera propozycje regulacji w tych dwóch obszarach, przy czym największy zakres zmian dotyczy ustawy – Prawo budowlane, natomiast proponowane zmiany w ustawie o bezpieczeństwie imprez masowych związane są ze sferą podniesienia bezpieczeństwa takich imprez, a zmiana w ustawie o administracji rządowej w województwie i w ustawie o pracownikach urzędów państwowych oraz w ustawie o służbie cywilnej jest konsekwencją nowego modelu organizacyjnego nadzoru budowlanego.

1. Podniesienie poziomu bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych

Zmiany w tym obszarze obejmują uzupełnienie lub nowe redakcje art. 61, 62, 66, 70 i 92 ustawy – Prawo budowlane. I tak wprost sformułowano normę, wynikającą z zasady wyrażonej w art. 5 Prawa budowlanego, że właściciel lub zarządca obiektu budowlanego odpowiada za zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego nie tylko w aspekcie sprawności technicznej tego obiektu, ale również w sytuacji oddziaływania na ten obiekt różnych czynników zewnętrznych. Tym samym nie będzie mogło budzić żadnych wątpliwości, że np. usuwanie nadmiaru śniegu z dachu obiektu jest obowiązkiem właściciela lub zarządcy tego obiektu. Niewykonanie tego obowiązku będzie zagrożone karą grzywny nie mniejszą niż 1 000 zł (sto stawek dziennych), karą ograniczenia wolności albo karą pozbawienia wolności do roku (art. 91a Prawa budowlanego). Oznacza to objęcie dolegliwą sankcją karną zaniechania właścicieli lub zarządców obiektów budowlanych w zakresie utrzymania i użytkowania obiektu, w tym w szczególności w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego. Zatem brak reakcji właściciela lub zarządcy obiektu na niekorzystne zjawiska oddziałujące na ten obiekt, w tym np. zaleganie

śniegu na dachach, osuwiska ziemne, podlegać będzie wyżej wymienionym sankcjom.

W przepisach dotyczących obowiązkowych okresowych kontroli obiektów budowlanych, dokonywanych przez właścicieli lub zarządców tych obiektów, wprowadzono obowiązek dokonania kontroli bezpieczeństwa użytkowania obiektów w razie wystąpienia niekorzystnych zjawisk (np. zalegania śniegu, oblodzenia, osuwisk ziemnych) oddziałujących na ten obiekt.

Ponadto

w stosunku do obiektów budowlanych, których powierzchnia dachów przekracza 1000 m², wprowadzono obowiązek dwukrotnych w ciągu roku obowiązkowych okresowych kontroli stanu technicznego obiektu – przed i po okresie zimowym.

Zmiana wprowadzona w art. 66 Prawa budowlanego pozwala na właściwą reakcję organu nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany może zagrażać życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia bądź środowiska, niezależnie od przyczyn wywołujących stan zagrożenia. Nakazy wydawane w takiej sytuacji przez nadzór budowlany podlegać będą natychmiastowemu wykonaniu.

W przypadku stwierdzenia w trakcie kontroli obiektu budowlanego, o której mowa w art. 62 ust. 1 Prawa budowlanego, uszkodzeń lub braków, mogących spowodować stan zagrożenia, organ nadzoru budowlanego, po otrzymaniu kopii protokołu kontroli, przeprowadzi bezzwłoczną kontrolę obiektu budowlanego (art. 70 Prawa budowlanego).

Uzupełniony również został przepis art. 76 Prawa budowlanego, określający obowiązki organu nadzoru budowlanego w razie wystąpienia katastrofy budowlanej. Dodany został nowy ust. 4, umożliwiający natychmiastowe zabezpieczenie miejsca katastrofy lub wykonanie innych niezbędnych czynności bądź robót (w przypadku gdy właściciel, zarządca lub użytkownik nie podejmuje działań określonych w art. 75 Prawa budowlanego). Taki nakaz wydany przez nadzór budowlany podlega natychmiastowemu wykonaniu (w razie potrzeby również w drodze wykonania zastępczego) i może być ogłoszony ustnie.

Doprecyzowaniu uległa definicja imprezy masowej, zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy o bezpieczeństwie imprez masowych, przez jednoznaczne wskazanie, że charakter taki mają również imprezy wystawiennicze i handlowo-wystawiennicze.

Ponadto organizator imprezy masowej zobowiązany został do dołączania do wniosku o wydanie zezwolenia o przeprowadzenie takiej imprezy kopii aktualnych protokołów z kontroli obiektów budowlanych, których przeprowadzenie wymagane jest przepisami Prawa budowlanego.

Zrezygnowano też ze zwolnienia właściciela obiektu, na terenie którego odbywa się impreza masowa, z obowiązku uzyskiwania odpowiednich opinii Państwowej Straży Pożarnej, państwowej inspekcji sanitarnej, jeżeli obiekt jest przeznaczony do tego typu imprez i uzyskał odpowiednie pozwolenie na użytkowanie. Wprowadzono natomiast obowiązek legitymowania się ważną opinią tych służb, przy czym określono, że opinie wydawane w tym trybie są ważne nie dłużej niż 6 miesięcy.

2. Organizacja nadzoru budowlanego

Obecnie nadzór budowlany zorganizowany jest w następujący sposób:

- 1) na szczeblu powiatowym – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wchodzący w skład administracji zespolonej powiatowej,
- 2) na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład administracji zespolonej wojewódzkiej,
- 3) na szczeblu centralnym – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ten model organizacyjny oznacza, że organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego musiały zostać utworzone w każdym powiecie. Według stanu na dzień 1 stycznia 2005 r. funkcjonuje 378 inspektoratów nadzoru budowlanego, a stan wykorzystania etatów wynosi 1907,5. Powyższe oznacza, że średnio w kraju na jeden PINB przypada 5,2 etatu. Jednakże, jeżeli w zestawieniu tym nie ujmie się 9 największych PINB w miastach wojewódzkich (Wrocław, Bydgoszcz, Lublin, Łódź, Kraków,

Warszawa, Gdańsk, Poznań, Szczecin), to średnia wykorzystanych etatów w pozostałych PINB wyniesie 4,6. Z uwagi na fakt wyodrębnienia organizacyjnego PINB, etaty te są i muszą być wykorzystywane nie tylko na działalność merytoryczną, ale również na obsługę finansową, kadrową i administracyjną tych inspektoratów.

Należy zauważyć, że – zgodnie z ustawą – Prawo budowlane – do podstawowych obowiązków i zadań organów 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 robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
 - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
 - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
 - e) stosowania wyrobów budowlanych,
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych.

Wykonywanie tych zadań wymaga szerokiej wiedzy technicznej i prawnej. Należy zauważyć, że ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Prawo budowlane wyróżnia obecnie dziewięć specjalności w uprawnieniach budowlanych. Rzeczą oczywistą jest zatem, że w jednostkach nadzoru budowlanego powinny być stworzone możliwości zatrudnienia osób posiadających uprawnienia budowlane w każdej z tych specjalności. Niezbędne jest również zapewnienie zatrudnienia w nich

odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Kilkuosobowe jednostki organizacyjne tych kryteriów spełniać nie mogą, natomiast możliwości takie miałyby jednostki ok. dwudziestoosobowe.

Wymaga podkreślenia, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, powoływani przez starostów (na wniosek WINB), dla których wynagrodzenie ustalają starostowie, są bardzo podatni na różnorakie uwarunkowania i zależności lokalne. Stan taki, w stosunku do służb o charakterze kontrolnym, czy wręcz policyjnym, należy uznać za niepożądany.

Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego działają wyłącznie na obszarze swoich województw i są powoływani przez wojewodów (na wniosek GINB).

Analiza funkcjonowania nadzoru budowlanego, zwłaszcza na szczeblu powiatowym, wskazuje na potrzebę dokonania daleko idących zmian organizacyjnych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania i bardziej racjonalne wykorzystanie ludzi i środków oraz uwolnienie inspektoratów od niepożądanych zależności lokalnych. Ze względu na fakt, że już w momencie utworzenia organów nadzoru budowlanego w ramach reformy administracyjnej kraju (1999 r.) nadzór budowlany był głęboko niedofinansowany, a jego stan kadrowy nie dawał możliwości skutecznego i efektywnego działania, to zmiana jego organizacji, mająca na celu znaczące podniesienie skuteczności i efektywności działania, wymaga zwiększenia wydatków budżetowych. Kierując się ideą „taniego państwa”, proponuje się model, który wydatki te ogranicza do niezbędnego minimum.

Zmiany organizacyjne powinny doprowadzić do:

- 1) większej koncentracji środków finansowych, osobowych i rzeczowych w znacząco mniejszej liczbie jednostek organizacyjnych stopnia podstawowego,
- 2) uzyskania większej sprawności i efektywności działania organów nadzoru budowlanego stopnia podstawowego.

Osiągnięcie zamierzonego celu może nastąpić przez 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 będzie ok. 100 okręgowych inspektoratów (ich siedziby i obszary działania zostaną ustalone w drodze rozporządzenia). Rozwiązanie to powinno zapewnić obniżenie kosztów funkcjonowania jednostek, skoncentrowanie, a przez to bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi i, co za tym idzie, przeznaczenie faktycznie większej ilości środków finansowych na działalność merytoryczną. Zamiast bowiem powiatowych inspektoratów zatrudniających średnio 5 pracowników (z przedstawionym powyżej zastrzeżeniem dotyczącym wielkich miast) powstaną inspektoraty ok. 20 osobowe. Środki i etaty, przeznaczane dotychczas w powiatowych inspektoratach na ich obsługę (kadrową, finansowo-księgową) przeznaczone zostaną na działalność merytoryczną. Niezbędną obsługę okręgowych inspektoratów zapewnią wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego. Z uwagi jednak na aktualną kondycję organów nadzoru budowlanego, niezbędne jest ich wzmocnienie kadrowe, doposażenie, jak również podniesienie wysokości etatu kalkulacyjnego.

Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań musi posiadać stabilne, niezależne i sprawnie działające struktury organizacyjne. Obecne podporządkowanie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego starostom nie zapewnia pełnej ich niezależności i sprawności działania.

Utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego wymaga odziespolenia szczebla podstawowego nadzoru budowlanego, dzięki czemu zapewni się też odpowiednią niezależność tych służb od różnorodnych uwarunkowań lokalnych (do wyłącznej kompetencji organów nadzoru budowlanego należą między innymi sprawy w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, w tym również stanowiących własność lub będących w zarządzie gmin i powiatów – właściwe wykonywanie tych zadań, w przeważającej mierze o charakterze kontrolnym i inspekcyjnym, wymaga

niezależności organów nadzoru budowlanego od jednostek samorządu terytorialnego).

Proponowane zmiany umożliwią faktyczne wzmocnienie kadrowe organów nadzoru budowlanego przy znacznym ograniczeniu środków budżetowych niezbędnych na nowe etaty. Odstąpienie od proponowanych regulacji oznaczałoby, że w celu osiągnięcia zamierzonej efektywności działania organów nadzoru budowlanego niezbędne byłoby co najmniej podwojenie aktualnego zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (na dzień 31 grudnia 2005 r. zatrudnienie w PINB – 2 079 etatów) oraz odpowiednie ich doposażenie. Tym samym konieczne byłoby utworzenie około 2 100 nowych etatów, co oznaczałoby zwiększenie wydatków tylko z tego tytułu o 100 597 000 zł. Taki wzrost zatrudnienia pociągnąłby też za sobą znaczące wydatki majątkowe związane z odpowiednim wyposażeniem nowych stanowisk pracy oraz zapewnieniem niezbędnych środków transportu. Model taki zaprzeczałby wręcz idei „taniego państwa”. Nowa organizacja nadzoru budowlanego zapewni też znacznie bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi. Co prawda wzrosną w tej sytuacji koszty prowadzonych kontroli (większe odległości), ale powinny one zostać co najmniej pokryte z oszczędności powstałych z tytułu chociażby mniejszych wydatków (w skali kraju) na czynsze za siedziby inspektoratów.

Zakłada się, że okręgowi inspektorzy nadzoru budowlanego przejmą wszystkie dotychczasowe kompetencje powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym nie powinno to spowodować szczególnych perturbacji w okresie przejściowym, a, co za tym idzie, nie powinno wywoływać w tym okresie negatywnych skutków w relacjach obywatel – urząd.

Proponuje się, aby właściwi ministrowie (minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej) określili siedziby i obszar działania okręgowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym siedziby i obszar należy tak ustalić, aby nie doprowadzić do

nadmiernego oddalenia okręgowych inspektoratów od obywateli, a jednocześnie ustalić racjonalną liczbę tych inspektoratów. Spełnienie powyższych założeń wymagać będzie utworzenia nie więcej niż 100 okręgowych inspektoratów.

W zasadzie nie proponuje się zmian w organizacji nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego – wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego nadal będą funkcjonować w ramach administracji zespolonej.

Proponuje się ustawowe wprowadzenie stanowiska zastępcy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (powoływanego i odwoływanego przez wojewodę na wniosek WINB) i okręgowego inspektora nadzoru budowlanego (powoływanego i odwoływanego przez WINB). Propozycja zatrudniania zastępców okręgowych i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego w takim trybie jest ściśle związana z zadaniami, jakie im się faktycznie powierza do wykonania. W praktyce zastępcy OINB i WINB, pod nieobecność swoich kierowników, wykonują w ich zastępstwie wszystkie przewidziane w ustawie obowiązki organu, zatem uzasadnione jest traktowanie ich analogicznie jak OINB i WINB. Dobór osób zatrudnianych na tych stanowiskach musi więc pozostawać pod kontrolą organów odpowiedzialnych za wykonywanie zadań nadzoru budowlanego w Polsce.

Przepis art. 9 jest niezbędny, jeżeli przedmiotowy projekt ustawy zostałby uchwalony przez Sejm RP i podpisany przez Prezydenta RP w terminie późniejszym niż ustawa budżetowa na rok 2007. Stosownie do tego przepisu możliwe będzie dokonanie w ciągu roku zmian umożliwiających finansowanie z budżetów wojewodów funkcjonowania dotychczasowych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (finansowanych z dotacji celowych zaplanowanych w budżecie państwa na zadania z zakresu administracji rządowej) przekształconych w okręgowe inspektoraty nadzoru budowlanego, funkcjonujące w formie państwowych jednostek budżetowych, podlegających wojewodom.

Przepis o wejściu w życie ustawy przewiduje trzy terminy wejścia w życie jej przepisów. Ustawa wejdzie w życie po 14 dniach od jej ogłoszenia, jednakże

przepis upoważniający do wydania rozporządzenia określającego liczbę i siedziby OINB wejdzie z dniem ogłoszenia ustawy, aby umożliwić właściwemu ministrowi bezzwłoczne przystąpienie do prac nad rozporządzeniem i szybkie opublikowanie rozporządzenia zawierającego regulacje niezbędne do powołania Pełnomocników tworzących okręgowe inspektoraty. Rozstrzygnięcie kwestii liczby i siedzib OINB jest również niezbędne do prawidłowego przeprowadzenia postępowań dotyczących stosunków pracy z pracownikami PINB.

Trzeci termin, określający wejście w życie przepisów ustawy, odnosi się do terminu określającego początek funkcjonowania OINB oraz zmian w organizacji terenowych organów nadzoru budowlanego.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Skutki wprowadzenia regulacji na dochody i wydatki sektora publicznego

Wejście w życie ustawy w proponowanym kształcie spowoduje skutki finansowe dla budżetu państwa. Zmiana organizacji nadzoru budowlanego wymagać będzie zapewnienia ok. 100 siedzib okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Natomiast podniesienie skuteczności działania nadzoru budowlanego wymagać będzie niezbędnego doposażenia tych inspektoratów, jak również zwiększenia zatrudnienia w organach nadzoru budowlanego o 300 etatów (150 etatów od dnia 1 lipca 2007 r. oraz 150 etatów od dnia 1 stycznia 2008 r.) – po 3 etaty na każdy okręgowy i wojewódzki inspektorat nadzoru budowlanego. W projekcie ustawy budżetowej na rok 2007 została utworzona rezerwa celowa pn. „rezerwa na funkcjonowanie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego” w łącznej kwocie 8 000 tys. zł, z tego na: wynagrodzenia osobowe członków korpusu służby cywilnej (wraz z pochodnymi) w związku ze zwiększeniem limitu zatrudnienia w okręgowych inspektoratach nadzoru budowlanego średniorocznie w grupie członków korpusu służby cywilnej o 75 etatów (150 etatów na koniec grudnia 2007 r.) – 2 693 tys. zł, wydatki rzeczowe na utworzenie i wyposażenie nowych stanowisk pracy – 1 607 tys. zł, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych na sfinansowanie zakupu 100 samochodów służbowych – 3 700 tys. zł. Ewentualne dodatkowe zwiększenie limitu zatrudnienia i wynagrodzeń w 2007 r. w okręgowych inspektoratach nadzoru budowlanego będzie mogło nastąpić z rezerwy płacowej na zmiany organizacyjne i nowe zadania. Zwiększenie limitu zatrudnienia i wynagrodzeń oraz wydatków na działalność okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego na 2008 r. będzie rozpatrywane w toku prac nad projektem ustawy budżetowej na rok 2008. Natomiast pozostałe wydatki, wynikające z proponowanych zmian, zostaną pokryte z budżetów organów nadzoru budowlanego. Mienie, którym władają PINB jako organy administracji rządowej (mienie Skarbu Państwa), stanie się mieniem, którym będą władały OINB – również organy administracji rządowej, co faktycznie nie wywołuje skutków dla budżetu państwa.

2. Wpływ regulacji na rynek pracy

Wprowadzenie w życie ustawy wymaga utworzenia 300 nowych stanowisk pracy w nadzorze budowlanym.

3. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Nie przewiduje się wpływu proponowanych przepisów na konkurencyjność gospodarki oraz na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

4. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Proponowane przepisy nie mają wpływu na sytuację i rozwój regionalny.

5. Wpływ regulacji na inne podmioty

Reorganizacja nadzoru budowlanego podniesie sprawność funkcjonowania tych służb, tym samym znacząco wpłynie na poziom przestrzegania prawa, jak również będzie miała wpływ na podniesienie bezpieczeństwa użytkowników obiektów budowlanych. Doprecyzowaniu ulegają obowiązki właścicieli i zarządców obiektów budowlanych w zakresie zapewnienia bezpiecznego użytkowania tych obiektów.

6. Wyniki konsultacji społecznych

Proponowane rozwiązania konsultowane były ze wszystkimi wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego i zostały przez nich poparte. Skierowano je również do konsultacji z Izbą Architektów RP i Polską Izbą Inżynierów Budownictwa i uzyskały ich akceptację.

Projekt był również przedmiotem obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Strona Samorządowa Komisji nie podzieliła oceny, że zaproponowane zmiany poprawią funkcjonowanie nadzoru budowlanego i zaopiniowała negatywnie projekt zmian w funkcjonowaniu nadzoru budowlanego. Rząd nie uwzględnił tej opinii.

Do prac nad projektem wyżej wymienionej ustawy nie zostały zgłoszone podmioty zainteresowane tymi pracami w trybie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414).