

## Nadzór bezsilny wobec samowoli budowlanych

2019-09-09 07:00:00



**Skontrolowane inspektoraty nadzoru budowlanego nie prowadziły skutecznie postępowań kontrolnych i egzekucyjnych. Brakowało mechanizmów pozwalających na wykrywanie samowoli budowlanych. Działania podejmowano najczęściej dopiero w odpowiedzi na informacje o nielegalnej budowie przekazywane przez osoby trzecie. Postępowania kontrolne lub egzekucyjne wszczynane były z opóźnieniem albo wcale. Nieskuteczność działań organów nadzoru budowlanego wynikała m.in. ze złej sytuacji finansowej i dużej rotacji kadr w inspektoratach nadzoru budowlanego. Od czasu poprzednich kontroli NIK sytuacja w tym obszarze się nie poprawiła. Dlatego też Izba podtrzymuje wnioski dotyczące zmian systemowych, które mają zwiększyć skuteczność organów nadzoru budowlanego i uniezależnić je od samorządów.**

W ciągu ostatnich 20 lat Izba przeprowadziła kilka kontroli, których zakres tematyczny obejmował działalność organów nadzoru budowlanego. Niestety większość ustaleń NIK nie traci na aktualności: niepełna realizacja zadań ustawowych oraz naruszanie prawa przez organy nadzoru budowlanego, niskie finansowanie z budżetu państwa, a także obowiązujące przepisy, które nie gwarantują skutecznego nadzoru budowlanego w Polsce. Poza tym, kolejna kontrola NIK potwierdza, że powiatowe inspektoraty budowlane są uzależnione od samorządu powiatowego - finansowo, ale i lokalowo. Izba ponownie zwraca uwagę na ryzyko konfliktu interesu, szczególnie w miastach na prawach powiatu. Dotyczy to sytuacji kiedy prezydenci tych miast, którzy podlegają nadzorowi i kontroli PINB (jako zarządcy nieruchomości bądź inwestorzy) wykonują zadania starosty. Dodatkowo, zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, starosta ma wpływ na powołanie i odwołanie powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Sprawa ta nie została uregulowana od czasu reformy z 1998 r.

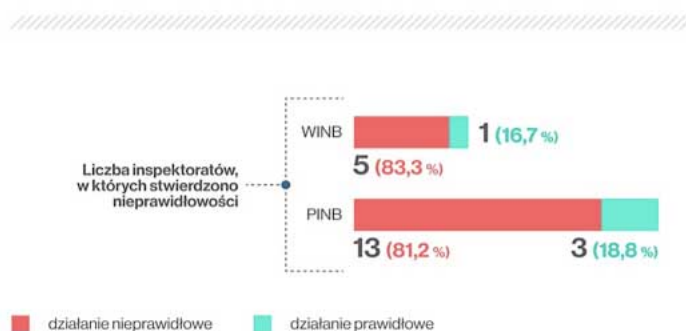
W żadnym ze skontrolowanych inspektoratów nie stworzono systemu, który pozwalałby na zapobieganie powstawaniu samowoli budowlanych, ich wykrywanie oraz sprawne podejmowanie odpowiednich działań. W skontrolowanych PINB zasady planowania kontroli były niejednolite. Na szczeblu wojewódzkim wszystkie inspektoraty nadzoru budowlanego sporządzały roczne plany kontroli. W PINB Warszawa kontrole planowe stanowiły zaledwie 1% wszystkich przeprowadzonych, a w 3 powiatowych inspektoratach kontroli nie planowano w ogóle. Działania kontrolne podejmowano najczęściej w odpowiedzi na wpływające do inspektoratów skargi albo w ramach działań sezonowych, gdzie kontrola dotyczyła np. obiektów wycieczkowych dla dzieci przed feriami letnimi czy zimowymi.

Aż 18 z 22 inspektoratów w trakcie postępowań skargowych naruszało obowiązujące przepisy. Działania - takie jak kontrola czy choćby weryfikacja informacji - były podejmowane dopiero po miesiącu, a w skrajnym przypadku nawet po 1,5 roku od ich wpływu do inspektoratów (PINB Grodzki we Wrocławiu). Jednocześnie w tych przypadkach skarżący nie zostali poinformowani, że ich skarga nie może zostać załatwiona w terminie. Poza tym w PINB Drawsko Pomorskie w odpowiedzi na 3 skargi związane z zagrożeniem zdrowia lub życia kontrolę podjęto dopiero po upływie odpowiednio 12, 21 oraz 85 dni od ich wpływu do inspektoratu. Zdarzało się, że inspektoraty w ogóle nie

reagowały na złożone skargi. Tak było m.in. w PINB Zakopane, który nie zrobił nic w odpowiedzi na 10 z 40 objętych kontrolą skarg, z których 8 dotyczyło samowoli budowlanej. Niektóre ze skarg, wobec których nie podjęto żadnych działań pochodziły z 2015 i 2016 r.

Załatwianie spraw i wniosków z naruszeniem zapisów Kodeksu postępowania administracyjnego

#### SKARGI I WNIOSKI - NARUSZENIE KPA



Źródło: opracowanie własne NIK

Jaskrawym przykładem samowoli budowlanej jest sześciokondygnacyjny budynek w Zakopanem. W maju 2004 r. PINB Zakopane ustalił, że budynek ten został wzniesiony bez pozwolenia na budowę. Rozbiórkę budynku inspektor nakazał w styczniu 2005 r., czyli 8 miesięcy później. WSA w Krakowie podtrzymał nakaz rozbiórki budynku w styczniu 2016 r. NIK w trakcie kontroli zlecił Powiatowej Straży Pożarnej w Zakopanem kontrolę obiektu, która wykazała szereg nieprawidłowości, wynikających m.in. z naruszenia obowiązujących przepisów (np. niewłaściwa szerokość dróg ewakuacyjnych, brak w pokojach gościnnych drzwi o odpowiedniej klasie odporności przeciwpożarowej, brak systemu sygnalizacji pożaru połączony z monitoringiem Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Zakopanem). Inspektor powiatowy dopiero w listopadzie 2018 r. skierował do inwestora upomnienie o obowiązku przeprowadzenia rozbiórki obiektu. Pomimo prawomocnego nakazu rozbiórki budynek funkcjonuje i jest w nim prowadzony wynajem pokoi. NIK podkreśla, że obiekt nie ma pozwolenia na użytkowanie.

Samowola budowlana w Zakopanem



Źródło: PINB w Zakopanem

Niemal w 87% inspektoratów (w tym w 4 wojewódzkich i 15 powiatowych) kontrola wykazała nieprawidłowości w zakresie postępowań egzekucyjnych. Postępowania te były wszczynane lub prowadzone ze zwłoką, a bywało, że nie wszczynano ich w ogóle. W czterech PINB, w 30 z 80 zbadanych spraw w ogóle nie podejmowano działań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków nałożonych na zobowiązanych. PINB Drawsko Pomorskie nie wszczęło egzekucji w żadnym z 15 przypadków, które tego wymagały. Z kolei w PINB Szczecin w jednej ze spraw nie podjęto żadnych działań, pomimo że od wydania decyzji upłynęło ponad 3,5 roku. Najdłuższe okresy beczynności stwierdzono na etapie czynności poprzedzających wszczęcie egzekucji administracyjnej, kiedy inspektoraty miały sprawdzać wykonanie obowiązków nałożonych na zobowiązanych, takich jak nakaz rozbiórki czy wstrzymanie robót. Osiem inspektoratów powiatowych nie podejmowało na tym etapie jakichkolwiek działań przez okres od 11 dni do 8 lat. W PINB Kozienice jedna z decyzji nakazująca rozbiórkę obiektu budowlanego stała się wykonalna w marcu 2009 r. Po upływie ponad roku od tego czasu do PINB w Kozienicach trafiła informacja, że nakaz rozbiórki nie został wykonany. Przez kolejne niemal siedem lat PINB Kozienice nie podjęło w tej sprawie żadnych działań. Dopiero w styczniu 2017 r. zawiadomiono zobowiązanego o terminie oględzin. Do czasu zakończenia kontroli przez NIK decyzja o rozbiórce pozostawała wciąż niewykonana. Okres beczynności w PINB Kozienice wynosił w tym przypadku prawie 8 lat. Również w PINB Kraków Grodzki decyzja polegająca na poprawie stanu technicznego budynku czekała na realizację ponad 8 lat i do czasu zakończenia kontroli NIK nie została wykonana.

Skrajnie długotrwały proces administracyjno-egzekucyjny miał miejsce w Krakowie, w przypadku nieruchomości położonej przy ul. Centralnej. Istotne odstępstwa od pozwolenia na budowę tej nieruchomości stwierdzono już w 1998 r. Dwukrotnie wydawano w tej sprawie nakazy rozbiórki, które były następnie uchylane. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do końca 2018 r. sprawa ta była w toku, czyli trwała od 20 lat.

Samowola budowlana przy ul. Centralnej w Krakowie



Źródło: PINB Grodzki w Krakowie

Kontrola NIK wykazała też beczynność w prowadzonych przez inspektoraty nadzoru budowlanego postępowaniach dotyczących stanu technicznego budynków. Najbardziej rażący przykład dotyczy PINB Zakopane, do którego w lutym 2009 r. wpłynęła informacja o zagrażających lokatorom problemach technicznych budynku. PINB przeprowadził kontrolę obiektu dopiero w sierpniu 2015 r., tj. po upływie 6,5 roku.

W trzech WINB - Łódź, Warszawa oraz Szczecin - stwierdzono przewlekłość w prowadzeniu spraw związanych ze stanem wałów przeciwpowodziowych. Np. w WINB Szczecin, po przeprowadzonej kontroli wału przeciwpowodziowego Wyspa Pucka, stwierdził, że sposób przebudowy wału w przypadku wystąpienia stanu powodziowego może stwarzać zagrożenie ludzi i mienia. W związku z powyższym WINB wydał postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych w kwietniu 2016 r., nakładając stosowne obowiązki na inwestora. Z uwagi na wyrwy w wale i zagrożenie powodzią nadano postanowieniu rygor natychmiastowej wykonalności. WINB skontrolował wykonanie obowiązku przez inwestora dopiero w lipcu 2017 r. Kontrola WINB wykazała, że obowiązek nie został wykonany. Inwestor zrealizował obowiązek w sierpniu 2017 r., czyli 16 miesięcy od doręczenia postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych.

Na początku grudnia 2015 r. WINB Warszawa otrzymał protokoły z okresowej kontroli stanu technicznego urządzeń wału przeciwpowodziowego na rzece Jeziorki, z których wynikało, że stan obiektów hydrotechnicznych może stwarzać zagrożenie. Pierwsze działania WINB podjął pod koniec września 2016 r., przesyłając do autora protokołów pismo z prośbą o wyjaśnienie. Obiekt skontrolowano dopiero w styczniu 2017 r. WINB nakazał zarządcy obiektu usunięcie nieprawidłowości w maju 2017 r., a więc 1,5 roku od chwili, kiedy dowiedział się o potencjalnym zagrożeniu.

Inspektorzy wojewódzcy i powiatowi wskazują, że skuteczność egzekwowania wykonania decyzji - na przykład tych o przeprowadzeniu rozbiórki budynku - mogło zwiększyć wykonanie zastępcze. Jest to środek egzekucyjny prowadzący do wykonania obowiązku nałożonego na zobowiązanego (np. inwestora, właściciela nieruchomości) przez organy nadzoru budowlanego w drodze decyzji o nakazie rozbiórki, a więc zmierzający do respektowania prawa. Wykonanie zastępcze jest realizowane w zastępstwie za zobowiązanego i docelowo na jego koszt, kiedy mimo prawomocnej decyzji o nakazie rozbiórki zobowiązany jej nie dokonuje. Rozbiórka danego obiektu budowlanego przeprowadzana jest przez organ nadzoru budowlanego za pośrednictwem wykonawcy wybranego w drodze przetargu. Środek ten jednak był stosowany rzadko (3,2% przypadków w zbadanej próbie, przy 1,4% wszystkich rozbiórek dokonanych w skali kraju w latach 2015-2018). Taki stan rzeczy wynikał z

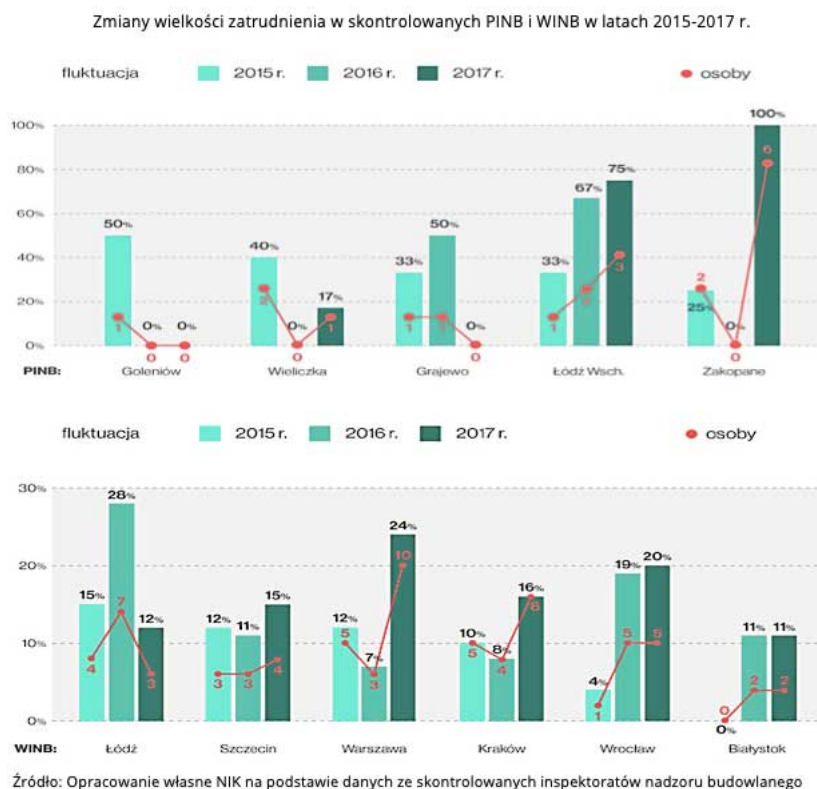


wysokich kosztów jego zastosowania i braków kadrowych.

Nieprawidłowości dotyczyły także kontroli obowiązkowych, wpisanych w zakres ustawowych obowiązków inspektorów. Np. w PINB Goleniów w 80% spraw (32 z 40 zbadanych) inwestorom udzielono pozwolenia na użytkowanie obiektów, mimo iż nie dostarczyli oni wymaganych dokumentów, takich jak badania potwierdzające bezpieczeństwo instalacji elektrycznej, gazowej lub przewodów kominowych. Inspektor powiatowy nawet nie wezwał inwestorów do ich uzupełnienia.

Przyczyną powyższych nieprawidłowości było m.in. duże obciążenie pracą, ale przede wszystkim niski stan zatrudnienia. Okazuje się, że był on dyktowany przede wszystkim wielkością środków finansowych, a nie faktycznymi potrzebami kadrowymi. Kontrola NIK wykazała znaczące zmiany poziomu zatrudnienia w badanych inspektoratach nadzoru budowlanego. Najgorzej było w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego (PINB) Zakopane, gdzie w 2017 r. z pracy odeszli wszyscy pracownicy merytoryczni, poza kierownictwem inspektoratu. W tym samym roku w PINB Łódź Wschód zwolniło się 75% pracowników. Natomiast jeśli chodzi o Wojewódzkie Inspektoraty Nadzoru Budowlanego (WINB), najwyższa fluktuacja w badanym okresie wystąpiła w WINB Łódź (28% w 2016 r.) oraz w WINB Warszawa (24% w 2017 r.).

Wynagrodzenia w każdej z grup inspektorów zatrudnionych we wszystkich skontrolowanych inspektoratach były niższe od średniego wynagrodzenia zasadniczego inżyniera budownictwa (według danych GUS w październiku 2016 r. było to 4 579,85 zł brutto). Wiele osób, które odeszły z pracy w inspektoratach nadzoru budowlanego, znalazło zatrudnienie u konkurencji.



Problem stanowiły też znacznie wyeksploatowane zasoby rzeczowe inspektoratów powiatowych, zwłaszcza samochody oraz komputery. Taka sytuacja znacząco utrudniała inspektorom sprawną realizację zadań wynikających z Prawa budowlanego.

## Wnioski NIK

NIK podtrzymuje aktualność wniosku sformułowanego w ramach kontroli z 2012 r. pn. Realizacja

zadań przez organy nadzoru budowlanego. Wniosek dotyczył rozważenia wprowadzenia zmian w prawie, które zapewniłyby większą skuteczność organów nadzoru budowlanego, szczególnie w zakresie:

- realizacji zadań i ustawowych obowiązków,
- zwiększenia niezależności organów nadzoru budowlanego od samorządów na szczeblu wojewódzkim i powiatowym,
- reorganizacji organów nadzoru budowlanego, także pod kątem poziomu zatrudnienia.

NIK wnioskuje też do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o:

- opracowanie i wdrożenie wewnętrznych mechanizmów zapobiegających opóźnieniom w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych;
- wypracowanie rozwiązań, które zwiększą wykrywalność samowoli budowlanych i skrócą czas reakcji na takie przypadki.