

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA W GDAŃSKU

LGD-4101-032/2011

Nr ewid.: 116/2011/P10131/LGD

Informacja
o wynikach kontroli
realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów
budowlanych, w szczególności decyzji,
którym nadano rygor natychmiastowej
wykonalności

Gdańsk, maj 2011 r.

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

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności

Dyrektor Delegatury NIK w Gdańsku:

Alicja Joanna Szczepaniak

Akceptuję:
Marek Zająkała

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia

2011 r.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
ul. Wały Jagiellońskie 36
80-853 Gdańsk
tel./fax: (55) 768 36 00 / (58) 768 36 05
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie.....	4
2. Założenia kontroli	5
3. Podsumowanie wyników kontroli	6
3.1. Ocena kontrolowanej działalności	6
3.2. Uwagi końcowe i wnioski.....	9
4. Informacje szczegółowe	12
4.1. Uwarunkowania	12
4.2. Wyniki kontroli.....	18
4.2.1. Ustalenia kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego	18
4.2.2. Ustalenia kontroli w urzędach miast i podległych im jednostkach	22
5. Organizacja kontroli.....	26
5.1. Organizacja i metodyka kontroli	26
5.2. Postępowanie kontrolne	26
5.2.1. Działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	26
5.2.2. Realizacja wniosków	28
6. Załączniki	30
6.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych.....	30
6.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	31
6.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	32

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Realizacja decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Numer kontroli: P/10/131.

Uzasadnienie podjęcia kontroli: NIK nie prowadziła dotychczas kontroli obejmujących wyłącznie zagadnienia związane z realizacją decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych¹. Dodatkowym uzasadnieniem dla podjęcia kontroli były nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli NIK przeprowadzonych w latach 2004-2008², dotyczące przede wszystkim opieszałego wykonywania decyzji nakazujących opróżnienie budynków będących w złym stanie technicznym i niestosowania w ogóle (lub z nieuzasadnionymi opóźnieniami) środków egzekucyjnych w celu przymuszenia do wykonania wydanych decyzji.

Temat kontroli mieścił się w priorytetowych kierunkach kontroli NIK na lata 2009-2011 *Państwo sprawne i przyjazne obywatelowi oraz Państwo efektywnie zarządzające zasobami publicznymi*. Głównymi obszarami badań były: *Bezpieczeństwo państwa (wewnętrzne), realizacja przez organy państwa funkcji nadzorczych i kontrolnych oraz Zarządzanie i gospodarowanie majątkiem Skarbu Państwa i majątkiem samorządowym*.

¹ Przez rozbiórkę obiektu budowlanego należy rozumieć roboty budowlane polegające na rozebraniu obiektu budowlanego (lub jego części) wraz z uporządkowaniem terenu.

² Informacja o wynikach kontroli nr I/04/005 „Prawidłowość stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002-I kw. 2004” (Kraków, marzec 2005 r.).

Informacja o wynikach kontroli nr P/05/123 „Utrzymanie i remonty komunalnych budynków mieszkalnych w latach 2002-2004” (Bydgoszcz, grudzień 2005 r.).

Informacja o wynikach kontroli nr P/08/115 „Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych” (Warszawa, maj 2009 r.).

2. Założenia kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji przez organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego oraz prezydentów miast i kierowników podległych im jednostek zadań dotyczących decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w tym działań zapobiegających zagrożeniu życia i zdrowia ludzkiego, w szczególności dotyczących:

- 1) wywiązywania się z obowiązku wszczynania postępowań egzekucyjnych,
- 2) wykonywania kontroli przestrzegania warunków bezpieczeństwa związanych zarówno z realizacją robót rozbiórkowych, jak i stanem zaistniałym po rozbiórce obiektu budowlanego,
- 3) przyjętych rozwiązań organizacyjnych w zakresie realizacji zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na rozbiórkę,
- 4) postępowania w zakresie realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych stanowiących własność skontrolowanych gmin, wydanych w związku z niewłaściwym stanem technicznym obiektu, ze szczególnym uwzględnieniem decyzji wydanych w związku z zagrożeniem bezpieczeństwa ludzi i mienia,
- 5) zabezpieczenia obiektów przeznaczonych do rozbiórki,
- 6) przestrzegania przepisów przy udzielaniu zamówień publicznych na sporządzanie projektów i prowadzenie rozbiórek,
- 7) zagospodarowania materiałów porozbiórkowych,
- 8) realizacji wniosków pokontrolnych dotyczących zagadnień będących przedmiotem niniejszej kontroli, sformułowanych po kontroli nr P/05/123³.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie *art. 2 ust. 1 i 2 ustawy o NIK* ⁴, z uwzględnieniem kryterium legalności i rzetelności, w 11 jednostkach (urzędach miast Bydgoszczy, Gdańska, Olsztyna i Szczecina, powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego właściwych miejscowo dla tych miast oraz w 3 jednostkach zarządzających nieruchomościami stanowiących własność miast: Gdańska, Olsztyna i Szczecina ⁵).

Kontrolą objęto lata 2008-2010 (do 30 września), z uwzględnieniem realizacji zadań do czasu zakończenia kontroli, tj. do 14 stycznia 2011 r.⁶.

³ Wnioski dotyczyły realizacji nakazów opróżnienia budynków zagrożonych katastrofami budowlanymi - Informacja o wynikach kontroli nr P/05/123 - patrz przypis nr 2.

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.).

⁵ Wykaz jednostek stanowi załącznik do informacji (patrz pkt 6.1.).

⁶ Czynności kontrolne w poszczególnych jednostkach kończono w różnych terminach (w okresie od 25 listopada 2010 r. do 14 stycznia 2011 r.).

3. Podsumowanie wyników kontroli

3.1. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, którzy nieskutecznie egzekwowali wykonanie nakazów rozbiórek obiektów budowlanych i w znacznie ograniczonym zakresie sprawowali kontrolę realizacji tych decyzji. Pozytywnie natomiast NIK ocenia realizację zadań przez prezydentów miast oraz kierowników podległych im jednostek, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie terminowości przekazywania badanych decyzji i niepełnej realizacji wniosków po kontroli NIK nr P/05/123⁷.

Pozytywnie ocenia się również działania w zakresie wykonania wszystkich badanych decyzji dotyczących nakazów rozbiórek budynków stanowiących własność gmin, będących w złym stanie technicznym, potencjalnie zagrażających bezpieczeństwu ludzi i mienia.

Negatywną ocenę zadań realizowanych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (dalej: „Powiatowych Inspektorów”) uzasadniają w szczególności następujące ustalenia:

1. Nie wszczynano postępowań egzekucyjnych w stosunku do podmiotów nie wykonujących ostatecznych decyzji nakazujących rozbiórkę lub prowadzono te postępowania przewlekłe, co było niezgodne z przepisami *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁸. Doprowadziło to do systematycznego narastania liczby niewykonanych decyzji.

Z łącznej liczby 213 decyzji podlegających wykonaniu, wg stanu na dzień 30 września 2010 r. do wykonania pozostawało 143 decyzji (decyzjom tym nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności). Spośród ww. decyzji niewykonanych: 2 wydano przed 1990 r., 32 - w latach 1990-1999, 42 - w latach 2000-2007, a 67 - w latach 2008-2010 [str. 18].

⁷ Zgodnie ze „Standardami kontroli Najwyższej Izby Kontroli” zastosowano 4 stopniową skalę ocen (standard 15.3.): pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna z nieprawidłowościami i negatywna (www.nik.gov.pl).

⁸ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).

Badanie dokumentacji dotyczących 88 spośród ww. 143 decyzji niewykonanych do 30 września 2010 r. (61,5%) wykazało, że Powiatowi Inspektorzy w 66 przypadkach nie przestrzegali przepisów ww. ustawy.

Ogółem w 22 badanych przypadkach (25%) nie wysłano upomnienia z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego pomimo upływu od 3 do 53 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji i nie wszczęto tego postępowania, a w 17 przypadkach (19,3%) nie wszczęto postępowania egzekucyjnego pomimo upływu od 3 do 130 miesięcy od dnia doręczenia upomnienia. Natomiast w 43 przypadkach (48,9%) czynności, o których mowa w *ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, wykonywano ze zwłoką wynoszącą od 3 do 49 miesięcy [str. 19].

2. Zadania w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania prac rozbiórkowych i obowiązku wykonania decyzji nakazujących rozbiórki realizowano w ograniczonym stopniu.

Analiza dokumentacji dotyczącej wszystkich 81 decyzji podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r. i kontroli Powiatowych Inspektorów w Bydgoszczy, Gdańsku i Olsztynie, wykazała, że jedynie Powiatowy Inspektor w Bydgoszczy przeprowadził 2 kontrole prawidłowości prowadzenia robót rozbiórkowych, co stanowiło 2,5% wszystkich badanych decyzji i 11,8% decyzji podlegających nadzorowi tego organu. Badanie dokumentacji dotyczącej 97 (49,5%) spośród 196 decyzji podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r. i nadzorowi Powiatowych Inspektorów w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie wykazało, że przeprowadzili oni 50 kontroli (51,5%) sprawdzających wykonanie nakazów rozbiórki [str. 21].

Zasadniczą przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości, wg wyjaśnień Powiatowych Inspektorów, był notoryczny brak środków finansowych na zatrudnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanych pracowników. Zdaniem NIK, przyczyn tych należy upatrywać również w braku adekwatnych rozwiązań organizacyjnych, zapewniających prawidłową i terminową realizację powyższych zadań.

Ocenę wykonania zadań przez prezydentów miast i kierowników podległych im jednostek uzasadniały następujące ustalenia:

1. Zamówienia publiczne były udzielane zgodnie z przepisami *ustawy - Prawo zamówień publicznych*⁹[str.22].

⁹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).

2. Obiekty budowlane nieużytkowane i przeznaczone do rozbiórki odpowiednio zabezpieczono przed dostępem osób trzecich [str. 22].
3. Egzekwowano od wykonawców przestrzeganie wymogów w sprawie postępowania z materiałami porozbiórkowymi [str. 22].
4. W wymaganych przypadkach decyzje o pozwoleniu na rozbiórkę wydawano na podstawie projektów rozbiórek sporządzonych przez uprawnione osoby [str. 23].
5. Prowadzono wymagane rejestry pozwoleń na budowę/rozbiórkę, jednak dwóch prezydentów miast prowadziło je niezgodnie z wymaganym wzorem. Uchybienia te nie miały jednak wpływu na możliwość monitorowania stanu prowadzonych postępowań [str. 23].
6. Realizowano nakazy rozbiórek obiektów stanowiących własność gmin, które były wydane i podlegały wykonaniu w okresie objętym kontrolą. Dotyczyły one m.in. budynków będących w złym stanie technicznym, potencjalnie zagrażającym bezpieczeństwu ludzi i mienia, w tym wykonano wszystkie decyzje, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

Gminy wykonały wszystkie 9 decyzji Powiatowych Inspektorów nakazujących rozbiórki, wydane i podlegające wykonaniu w okresie objętym kontrolą, z tego: 1 dotyczącą obiektu wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, 2 ze względu na zły stan techniczny obiektów i 6, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Tylko jedną decyzję nakazującą rozbiórkę dawnego składu opału będącego w złym stanie technicznym, z powodu braku środków finansowych wykonano nieterminowo, tj. po 10 miesiącach od wyznaczonego terminu [str. 23].

7. **Gminy, do których skierowano wnioski po kontroli nr P/05/123, podjęły działania zmierzające do wykonania decyzji nakazujących opróżnienie z użytkowników budynków zagrożonych katastrofami budowlanymi¹⁰.**

Do końca listopada 2010 r. wykonano 100 (79,4%) decyzji nakazujących opróżnienie budynków stanowiących własność Miasta Gdańska, niewykonanych do końca 2004 r., a do 30 września 2010 r. wykwaterowano 238 (83,8%) rodzin z budynków stanowiących własność Miasta Bydgoszczy. Główną przyczyną nieopróżnienia pozostałych budynków był brak możliwości zapewnienia odpowiednich lokali osobom zamieszkującym takie budynki.

¹⁰ Wnioski skierowano wyłącznie do prezydentów 2 miast oraz kierownika jednostki podległej jednemu z nich – patrz przypis. nr 2.

Chociaż nie wydano nakazów rozbiórek nieoprzódnionych budynków¹¹, to ich stan techniczny może stanowić realne zagrożenie dla życia i zdrowia osób w nich przebywających. Służby techniczne zarządców budynków prowadziły natomiast stały monitoring stanu technicznego tych budynków i podejmowały doraźne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom [str. 24].

8. Przyjęte rozwiązania organizacyjne w 3 urzędach miast nie zapewniły bezzwłocznego przekazania organom nadzoru budowlanego kopii wydanych decyzji.

Badanie terminowości przekazania 369 (58,5%) spośród 631 decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, wydanych w latach 2008-2010 (do 30 września), wykazało, że kopie 174 decyzji (47,2%) prezydenci 3 miast przekazali Powiatowym Inspektorom ze znaczną zwłoką, wynoszącą od 1 do ponad 33 miesięcy, a ponadto prezydent jednego miasta nie przekazał 11 spośród 14 wydanych decyzji (78,6%) o sprzeciwie wobec zgłoszenia zamiaru wykonania rozbiórek, pomimo wymogu bezzwłocznego przekazania tych decyzji, wynikającego z *art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy - Prawo budowlane*¹² [str. 24].

Nieprzekazywanie przez prezydentów kopii wydanych decyzji uniemożliwiało Powiatowym Inspektorom przeprowadzanie ewentualnych kontroli ich realizacji.

3.2. Uwagi końcowe i wnioski

Nieskuteczne egzekwowanie przez Powiatowych Inspektorów obowiązków wynikających z decyzji oraz ograniczanie liczby i zakresu kontroli świadczy o niewydolności tych organów. Może być to powodem naruszania przepisów prawa budowlanego i lekceważenia decyzji nakazowych, co w konsekwencji prowadzi do pogorszenia funkcjonowania całego systemu nadzoru budowlanego.

W informacjach o wynikach wcześniejszych kontroli NIK wielokrotnie wskazywała na nieprawidłowości i przyczyny ich powstania w zakresie postępowań egzekucyjnych i kontrolnych, prowadzonych przez kontrolowanych wówczas powiatowych inspektoratów

¹¹ Decyzja o nakazie opróżnienia budynku nie jest równoznaczna z nakazem jego rozbiórki. Organ nadzoru budowlanego zarządza, na podstawie art. 68 pkt. 3 ustawy – Prawo budowlane, wykonanie doraźnych zabezpieczeń takiego budynku i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi i mienia. Usunięcie zagrożenia może się odbyć np. w wyniku remontu, przebudowy lub odbudowy.

¹² Ustawa z dnia 7 lipca 1999 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).

nadzoru budowlanego¹³. Przyczyny ww. nieprawidłowości, wskazane przez skontrolowanych w niniejszej kontroli Powiatowych Inspektorów, potwierdzają także stanowiska wyrażone w 2010 r. przez wszystkich Powiatowych Inspektorów z terenu województwa zachodniopomorskiego, Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego¹⁴. Ponadto zmiany przepisów¹⁵ spowodowały zniesienie dodatku inspekcyjno-kontrolnego, a następnie dodatku specjalnego. Sytuacja finansowa powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego (dalej: "PINB") nie zapewnia właściwej realizacji tych zadań, pomimo uzyskiwania znacznej pomocy od organów samorządu terytorialnego. M.in. kontrola P/05/106¹⁶ wykazała, że 41 Powiatowych Inspektorów (na 48 skontrolowanych w 15 województwach) przyjmowało od organów samorządów terytorialnego pomoc rzeczową i finansową. Niniejsza kontrola potwierdziła, że pomoc taka jest nadal udzielana, np. około 50% wydatków bieżących PINB w Szczecinie w latach 2008-2010 zostało sfinansowanych z budżetu Miasta Szczecina. Zdaniem NIK taka sytuacja może nie zapewniać bezstronności i niezależności organów nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań z zakresu prawa budowlanego.

W celu prawidłowego wykonywania zadań z zakresu prawa budowlanego i postępowania egzekucyjnego, NIK wnioskuje o podjęcie działań przez:

- **Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego** w zakresie wprowadzenia mechanizmów kontrolnych (rozwiązań organizacyjnych) zapewniających:

¹³W informacji o wynikach kontroli „Prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002-I kw. 2004” (nr I/04/005) stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów postępowania egzekucyjnego w administracji oraz nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów ustawy – Prawo budowlane, których głównymi przyczynami był brak odpowiedniej ilości środków z dotacji budżetu państwa na realizację zadań i niewystarczająca liczba etatów przewidzianych na stanowiska inspektorskie - patrz przypis nr 2.

W informacji o wynikach kontroli „Funkcjonowania nadzoru budowlanego” (nr P/05/106) stwierdzono m. in. ograniczenie liczby i zakresu kontroli inwestycji, brak sprawdzenia wykonywania obowiązków wynikających z wydanych decyzji nakazujących rozbiórkę lub przewlekłość postępowań w zakresie sprawdzenia ich wykonania, których głównymi przyczynami było niedostosowanie kadrowe i organizacyjne. (Warszawa, marzec 2006 r.).

W informacji o wynikach kontroli „Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych” (nr P/08/115) stwierdzono m.in. nieprawidłowości w zakresie egzekucji oraz niską ich skuteczność, których jedną z istotnych przyczyn była znaczna fluktuacja kadr oraz niepełne wykorzystanie etatów pracowników merytorycznych - patrz przypis nr 2

¹⁴ Dane uzyskane w wyniku kontroli PINB w Szczecinie i na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁵ Wejście w życie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 stycznia 2007 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (Dz.U. Nr 12, poz. 79) oraz zmiana ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.).

¹⁶ Patrz przypis nr 13.

- skuteczną i terminową egzekucję administracyjną decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych,
- przeprowadzanie kontroli prawidłowości prowadzenia prac rozbiórkowych.
- **Prezydentów miast Bydgoszczy, Gdańska i Szczecina**, dotyczących wzmocnienia nadzoru poprzez wprowadzenia mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego) zapewniającego bezzwłoczne przekazywanie do PINB kopii decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę i kopii innych decyzji wynikających z przepisów prawa budowlanego.
- **Prezydentów miast Bydgoszczy i Gdańska**, zmierzających do pełnej realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych po kontroli utrzymania i remontów komunalnych budynków mieszkalnych, tj. wykonania wszystkich decyzji nakazujących opróżnienie z lokatorów budynków mieszkalnych ze względu na ich zły stan techniczny.

4. Informacje szczegółowe

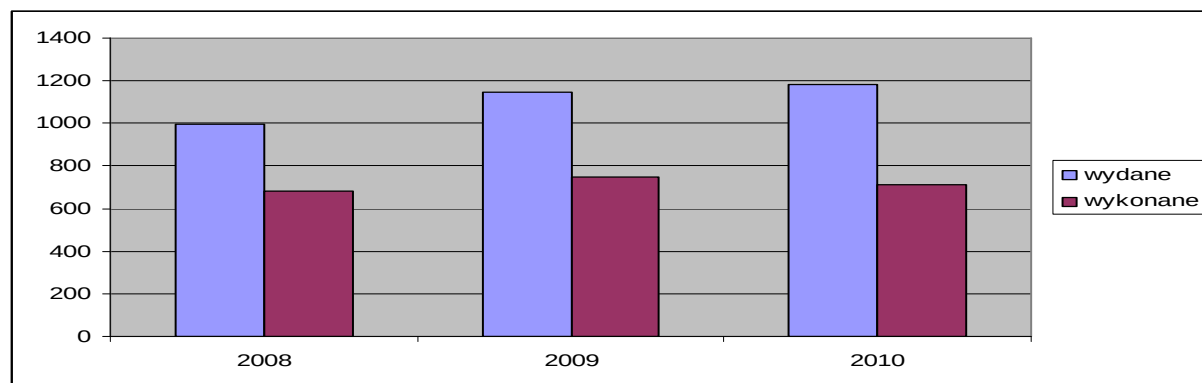
4.1. Uwarunkowania

Powiatowi Inspektorzy w czterech województwach objętych kontrolą w latach 2008-2010 wydali ogółem 3 322 decyzje nakazujące rozbiórki obiektów budowlanych (lub ich części), w tym:

- 2 147 dotyczyło obiektów budowlanych zakwalifikowanych jako samowole budowlane (decyzje wydane na podstawie *art. 48 ustawy - Prawo budowlane*) – 64,6% wszystkich decyzji,
- 707 dotyczyło niewłaściwie utrzymanych obiektów (decyzje wydane na podstawie *art. 67 ustawy - Prawo budowlane*) – 21,3%,
- 468 dotyczyło prowadzenia budów niezgodnie z warunkami pozwolenia na budowę (decyzje wydane na podstawie *art. 50a i art. 51 ustawy - Prawo budowlane*) – 14,1%.

Z ww. łącznej liczby wydanych decyzji, wykonano 2 149 (64,7%). Nie wykonano 573 decyzji wydanych na podstawie *art. 48 ustawy - Prawo budowlane*, 322 decyzji wydanych na podstawie *art. 67 tej ustawy* oraz 278 decyzji wydanych na podstawie *art. 50a i 51 tej ustawy*. W ww. latach wszczętych zostało łącznie 820 postępowań egzekucyjnych.

Wykres 1. Liczba decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych wydanych przez organy nadzoru budowlanego w województwach objętych kontrolą oraz wykonanych, w latach 2008-2010.



Źródło: „Ruch budowlany” w latach 2008-2010¹⁷.

Analiza ww. danych wskazuje na niewykonywanie w każdym roku około 35 % nakazów rozbiórek.

¹⁷ Opracowania Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego „Ruch budowlany” w latach 2008-2010 (Warszawa, luty 2009 r., styczeń 2010 r., styczeń 2011 r.).

Wykonanie (w całej Polsce) w latach 2008-2010 łącznie 8 881 rozbiórek¹⁸ różnych obiektów budowlanych (wyłącznie na podstawie decyzji wydanych przez organy nadzoru budowlanego) stworzyło problem prawidłowego zagospodarowania (utylizacji) materiałów porozbiórkowych, ze szczególnym uwzględnieniem materiałów niebezpiecznych, mogących stanowić zagrożenie dla środowiska.

Dotychczas przeprowadzone kontrole wykazały niewystarczającą skuteczność organów gmin i jednostek zarządzających ich zasobem mieszkaniowym w zakresie bezzwłocznego podejmowania działań zmierzających do opróżnienia budynków zagrożonych katastrofą budowlaną. Niejednokrotnie proces opróżniania takich budynków trwał kilka, a nawet kilkanaście lat, mimo iż decyzjom w sprawie opróżnienia bądź wyłączenia z użytkowania budynków organy nadzoru budowlanego często nadawały rygor natychmiastowej wykonalności. Opieszałość organów gmin i zarządców w wykonywaniu ww. decyzji stwarzała realne zagrożenie życia i zdrowia osób przebywających w takich budynkach. Głównymi przyczynami stwierdzonego stanu były:

- wieloletnie zaniedbania w zakresie remontów i modernizacji tzw. „starej substancji mieszkaniowej”, wskutek czego rosła liczba budynków, których stan techniczny kwalifikował je do napraw głównych lub do rozbiórki,
- niedostateczna liczba lokali zamiennych będących w zasobach gmin, przy jednoczesnym zasiedlaniu wolnych lokali bez zachowania pierwszeństwa dla osób mieszkających w budynkach zagrożonych katastrofą budowlaną,
- nierealizowanie przez rady gmin funkcji kontrolnych wobec organów wykonawczych oraz jednostek zarządzających zasobem mieszkaniowym¹⁹.

Zastrzeżenia NIK budziły także przypadki bezczynności lub opieszałości organów nadzoru budowlanego szczególnie podstawowego w zakresie wszczynania postępowań egzekucyjnych oraz korzystanie w ograniczonym zakresie (z opóźnieniem lub w ogóle) ze środków egzekucyjnych określonych przepisami prawa w stosunku do inwestorów, którym wydano decyzje nakazujące rozbiórki obiektów budowlanych²⁰.

Podstawowym aktem prawnym normującym działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającym zasady działania organów administracji publicznej w tej dziedzinie jest *ustawa - Prawo*

¹⁸ Patrz przypis nr 17.

¹⁹ Informacja o wynikach kontroli nr P/05/123 – patrz przypis nr 2.

²⁰ Informacja o wynikach kontroli nr P/08/115 – patrz przypis nr 2.

budowlane. W rozdziale 8 tej ustawy określone zostały struktury oraz zadania i kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Zadania organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego

Stosownie do *art. 82 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane*, zadania terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje starosta (jako organ I instancji), dla którego organem wyższej instancji jest wojewoda (z zastrzeżeniem obiektów budowlanych określonych w *ust. 3 i 4*, w sprawach których organem I instancji jest wojewoda), z wyłączeniem zadań dotyczących administracji architektoniczno-budowlanej w dziedzinie górnictwa. W miastach stanowiących powiat organem I instancji jest prezydent miasta. Do właściwości tych organów należą zadania związane z przygotowaniem przedsięwzięcia inwestycyjnego do realizacji, polegające w szczególności na: przyjęciu zgłoszenia budowy lub wydaniu pozwolenia na budowę (lub wykonania robót budowlanych, w tym polegających na rozbiórce), zatwierdzeniu projektu budowlanego (w decyzji o pozwoleniu na budowę lub w decyzji odrębnej), przeprowadzeniu postępowania w sprawie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, sprawdzeniu wykonania projektu budowlanego przez uprawnione osoby.

Zadania nadzoru budowlanego wykonują odpowiednio: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego oraz wojewoda – przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Zarówno powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, jak i wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, są organami administracji rządowej. Zadania nadzoru budowlanego obejmują sprawy związane z rozpoczęciem robót budowlanych i przebiegiem ich realizacji, a w szczególności polegające na: przyjęciu od inwestora zgłoszenia zamiaru rozpoczęcia robót, kontroli legalności i prawidłowości wykonywania robót i przebiegu budowy, sprawdzaniu czy samodzielne funkcje techniczne w budownictwie wykonują osoby do tego uprawnione, prowadzeniu postępowań i wydawaniu decyzji w przypadkach samowoli budowlanej (legalizacja lub nakaz rozbiórki), a także kontrolowanie, czy obiekty budowlane są utrzymywane i użytkowane w należyтым stanie technicznym.

Ww. organy są zobowiązane (na podstawie *art. 82b ust. 1 pkt 2 oraz art. 84 ust. 2 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane*) do wzajemnego przekazywania kopii wydanych decyzji i postanowień.

Decyzje w sprawie rozbiórek obiektów budowlanych wydają organy wymienione w *art. 80 ustawy - Prawo budowlane*, tj. organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Kompetencje w tym zakresie zostały rozdzielone

odpowiednio w zależności od trybu wydania decyzji, tj. pozwolenia wydanego na wniosek inwestora lub decyzji o charakterze nakazowym.

Pozwolenie na rozbiórkę

Rozbiórka obiektu budowlanego to wykonanie odpowiednich robót budowlanych, które zgodnie z *art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane*, można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Wobec powyższego, zasadą jest obowiązek uzyskania pozwolenia na rozbiórkę obiektu budowlanego.

Wyjątki od tej zasady określone zostały w *art. 31 ust. 1 pkt 1 i 2 ww. ustawy*. W przepisie tym wymieniono obiekty, które można rozebrać bez pozwolenia, ale po uprzednim zgłoszeniu właściwemu organowi. Zgłoszenia rozbiórki obiektu niewymagającej pozwolenia należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót budowlanych, a do wykonywania robót można przystąpić, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia właściwy organ nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu. W zależności od potrzeb do wniosku należy dołączyć projekt rozbiórki obiektu, przy czym o istnieniu takiej potrzeby decyduje organ wydający decyzję.

Nakaz wykonania rozbiórki

Katalog budów i robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę zawarto w *art. 29 ustawy - Prawo budowlane*, natomiast wykaz budów i robót budowlanych wymagających zgłoszenia określa *art. 30 ustawy - Prawo budowlane*. Jeżeli obiekt budowlany (lub jego część) został wybudowany bez spełnienia ww. wymogów, tj. bez pozwolenia, bez zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu przez właściwy organ, to do kompetencji organów nadzoru budowlanego należy wydawanie decyzji nakazujących jego rozbiórkę (na podstawie *art. 48 i 49 b ustawy - Prawo budowlane*). Powyższe przepisy regulują kwestię tzw. samowoli budowlanych, które co do zasady skutkują nakazem rozbiórki. Należy jednak mieć na uwadze, że nowelizacja *ustawy - Prawo budowlane*, dokonana *ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw*²¹, umożliwiła, od dnia 11 lipca 2003 r., odstąpienie od obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego, dopuszczając możliwość legalizacji obiektu budowlanego, po spełnieniu warunków określonych ustawą.

²¹ Dz.U. Nr 80, poz. 718.

Innymi przesłankami do wydania decyzji o rozbiórce obiektu są przypadki stwierdzenia kontynuacji robót pomimo wydania postanowienia o ich wstrzymaniu w związku z tym, że prowadzono je m.in.:

- w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska lub
- w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w przepisach.

Przesłanką nakazania rozbiórki (na podstawie *art. 67 ustawy - Prawo budowlane*) jest również stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego, że obiekt jest nieużytkowany, niewykończony lub zniszczony i, że w każdym z tych przypadków, nie nadaje się do remontu, wykończenia lub odbudowy.

Zgodnie z *art. 108 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*²² decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie (*art. 108 § 2 ww. ustawy*).

Inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany (zgodnie z *art. 52 ustawy - Prawo budowlane*) na swój koszt dokonać czynności nakazanych w decyzji, o której mowa w *art. 48, art. 49b, art. 50a oraz art. 51 tej ustawy*. Decyzja nakazująca rozbiórkę podlega wykonaniu z dniem, w którym stała się ostateczna. Jeżeli rozbiórka nie została wykonana dobrowolnie przez zobowiązanego, organ nadzoru budowlanego powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych przewidzianych przepisami *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*. Obowiązek podjęcia przez organ nadzoru budowlanego działań w zakresie egzekucji obowiązków dotyczących nakazu rozbiórki wynika z przepisów *art. 6 § 1 ww. ustawy*. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte po upływie terminu wykonania obowiązku i po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia zobowiązanemu, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego. W stosunku do podmiotu zobowiązanego może być zastosowana jednorazowa grzywna celem przymuszenia

²² Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

(art. 119 i art. 121 § 4 ww. ustawy), a następnie wykonanie zastępcze, polegające na zleceniu innemu podmiotowi wykonania obowiązku na koszt zobowiązanego (art. 127 ww. ustawy). O zamiarze zastosowania środka egzekucyjnego polegającego na wykonaniu zastępczym i o obciążeniu kosztami takiego wykonania należy powiadomić zobowiązanego.

Odpowiedzialność karna za niespełnienie obowiązków lub naruszenie wymagań ustawy - *Prawo budowlane* została określona w rozdziale 9 tej ustawy. Zgodnie z art. 92 ust. 2 tej ustawy kto, pomimo zastosowania środków egzekucji administracyjnej, nie stosuje się do wydanych, na podstawie ustawy, decyzji właściwych organów, podlega karze aresztu albo karze ograniczenia wolności, albo karze grzywny.

Postępowanie z materiałami porozbiórkowymi

Przy zagospodarowaniu materiałów z rozbiórek należy postępować w sposób zgodny z zasadami gospodarowania odpadami oraz wymaganiami ochrony środowiska. Materiały z rozbiórki obiektu powinny być segregowane na miejscu ich demontażu i magazynowane selektywnie do czasu wywozu z placu rozbiórki.

Z wytworzonych odpadów należy oddzielić odpady, które mogą stanowić zagrożenie dla środowiska. Wójt, starosta i marszałek województwa, zgodnie z art. 379 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - *Prawo ochrony środowiska*²³, sprawują kontrolę przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w zakresie objętym właściwością tych organów. Organy te mogą upoważnić do wykonywania funkcji kontrolnych pracowników podległych im urzędów lub funkcjonariuszy straży gminnych (art. 379 ust. 2 ww. ustawy).

Zamówienia publiczne

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w ustawie – *Prawo zamówień publicznych*. W niniejszej kontroli przepisy tej ustawy miały zastosowanie przy wyborze wykonawców projektów budowlanych rozbiórek oraz wykonawców rozbiórek.

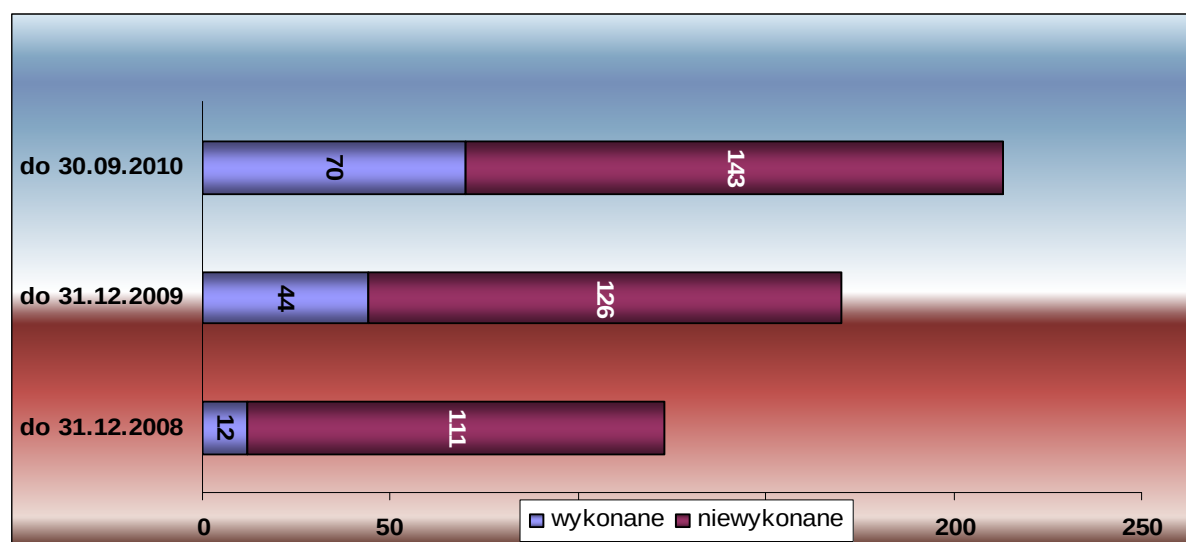
²³ Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.

4.2. Wyniki kontroli

4.2.1. Ustalenia kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego

1. Spośród 213 podlegających wykonaniu decyzji nakazujących rozbiórki obiektów budowlanych, wg stanu na dzień 30 września 2010 r. 143 decyzje nie zostały zrealizowane (w tym były decyzje wydane jeszcze przed 2008 r.) Przy czym liczba niewykonanych decyzji z roku na rok narastała.

Wykres 2. Stan realizacji decyzji nakazujących rozbiórkę obiektów budowlanych, wydanych i podlegających wykonaniu w latach 2008-2010 (do 30 września), w tym wydanych i niewykonanych przed 2008 r.



Źródło: ustalenia NIK

- Spośród 89 podlegających wykonaniu decyzji, wydanych latach 2008-2010 (do 30 września) przez Powiatowego Inspektora w Szczecinie, nie zrealizowano 58 decyzji (65,2%), przy czym żadnej z nich nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto nie wykonano 34 (79,1%) spośród 43 decyzji wydanych przed 2008 r., w tym 27 wydanych w latach 2000-2007, a 7 jeszcze w latach 1990-1999.
- Spośród 16 podlegających wykonaniu decyzji, wydanych latach 2008-2010 (do 30 września) przez Powiatowego Inspektora w Gdańsku, nie zrealizowano 6 decyzji (37,5%), przy czym żadnej z nich nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto nie wykonano 41 (93,2%) spośród 44 decyzji wydanych przed 2008 r., w tym 14 wydanych w latach 2000-2007, 25 w latach 1990-1999, a 2 jeszcze przed 1990 r.

- Spośród 3 podlegających wykonaniu decyzji, wydanych w latach 2008-2010 (do 30 września) przez Powiatowego Inspektora w Olsztynie, nie zrealizowano 1 decyzji (33,3%) wydanej w 2009 r., przy czym nie nadano jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Ponadto nie wykonano 1 decyzji wydanej w 2000 r., a pozostałe decyzje wykonano po wyznaczonym terminie.
 - Skutecznie przebiegała realizacja decyzji wydanych przez Powiatowego Inspektora w Bydgoszczy. Spośród 17 podlegających wykonaniu decyzji, wydanych w latach 2008-2010 (do 30 września), w tym 7, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności, zobowiązani wykonali 15 (88,2%), a pozostałe 2 wydane w 2010 r. realizowano w trakcie kontroli NIK, (nie miały one nadanego rygoru natychmiastowej wykonalności).
- 2. Powiatowi Inspektorzy nie podejmowali działań zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych lub podejmowali je ze znaczną zwłoką, co było niezgodne z przepisami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.**
- Analiza akt dotyczących 80 spośród 92 decyzji podlegających wykonaniu, a niewykonanych do 30 września 2010 r. wykazała, że Powiatowy Inspektor w Szczecinie w nie przestrzegał przepisów ww. ustawy w stosunku do 61 decyzji. I tak:
 - w 20 przypadkach nie wysłano upomnienia, o którym mowa w *art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, pomimo że od uprawomocnienia się poszczególnych decyzji upłynęło od 3 do 53 miesięcy,
 - w 32 przypadkach upomnienie zostało wysłane dopiero po upływie od 3 do 49 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji,
 - w 16 przypadkach nie wszczęto postępowania egzekucyjnego, pomimo że od dnia doręczenia upomnienia upłynęło od 3 do 130 miesięcy, a zgodnie z ww. przepisem postępowanie mogło być one wszczęte po upływie 7 dni od dnia doręczenia upomnienia,
 - w 8 przypadkach postępowanie wszczęto po upływie od 3 do 13 miesięcy od doręczenia upomnienia.
 - Analiza akt dotyczących 5 spośród 47 decyzji podlegających wykonaniu, a niewykonanych do 30 września 2010 r., wykazała, że Powiatowy Inspektor

w Gdańsku we wszystkich przypadkach nie przestrzegał przepisów ww. ustawy. I tak:

- w 1 przypadku nie wysłano upomnienia, pomimo upływu 28 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji,
- w 1 przypadku upomnienie wystawiono po upływie 4 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji,
- w 1 przypadku nie wszczął postępowania egzekucyjnego pomimo upływu 31 miesięcy od dnia wystawienia upomnienia (brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia),
- w 1 przypadku upomnienie wystawiono po upływie 16 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji (brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia), postępowanie wszczęto po upływie kolejnych 10 miesięcy, a grzywnę nałożono po upływie następnych 4 miesięcy,
- w 1 przypadku postępowanie wszczęto po upływie 3 miesięcy od doręczenia upomnienia i nie nałożono grzywny w celu przymuszenia pomimo upływu kolejnych 12 miesięcy.

Ponadto w przypadku 3 spośród 10 decyzji wydanych i wykonanych w latach 2008-2010 (do 30 września), Powiatowy Inspektor w Gdańsku mógł przyspieszyć ich wykonanie poprzez skuteczniejsze działania egzekucyjne. I tak:

- w 1 przypadku nie wystawiono upomnienia pomimo upływu 19 miesięcy od uprawomocnienia się decyzji,
 - w 2 przypadkach upomnienie wystawiono (brak było potwierdzenia ich skutecznego doręczenia) po upływie 6 miesięcy od dnia kiedy decyzje stały się ostateczne, z czego w 1 przypadku do czasu rozbiórki nie wszczęto postępowania egzekucyjnego pomimo upływu kolejnych 4 miesięcy, a w 2 przypadku postępowanie wszczęto po upływie 4 miesięcy.
- Powiatowy Inspektor w Bydgoszczy w przypadku 2 spośród 15 wykonanych decyzji, także mógł przyspieszyć ich wykonanie. I tak:
- w 1 przypadku po upływie 11 miesięcy od wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności, wysłał upomnienie ale nie wszczął postępowania, pomimo że o przystąpieniu do wykonania rozbiórki dowiedział się dopiero po upływie kolejnych 6 miesięcy,
 - w 1 przypadku upomnienie wysłał po upływie 9 miesięcy od dnia wydania decyzji.

- Powiatowy Inspektor w Olsztynie nie podjął czynności zmierzających do wyegzekwowania 1 decyzji wydanej i niewykonanej do czasu zakończenia kontroli. Upomnienie wysłał dopiero w trakcie kontroli NIK, po upływie ponad 17 miesięcy od wyznaczonego terminu wykonania, a o wykonaniu rozbiórki zobowiązany poinformował już po zakończeniu kontroli NIK.
- 3. Powiatowi Inspektorzy nie realizowali w ogóle lub realizowali w bardzo ograniczonym zakresie zadania wymienione w art. 84a ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane, tj. kontrolę zgodności robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego i kontrolę sprawdzającą wykonanie obowiązków wynikających z decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.**
- Powiatowy Inspektor w Olsztynie nie przeprowadził kontroli prawidłowości prowadzenia robót w przypadku żadnej z 4 decyzji podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r. Przeprowadził natomiast 2 kontrole sprawdzające wykonanie nakazu rozbiórki.
 - Powiatowy Inspektor w Gdańsku nie przeprowadził kontroli prawidłowości prowadzenia robót w przypadku żadnej z 60 decyzji podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r. Przeprowadził natomiast kontrole sprawdzające wykonanie 10 spośród 13 nakazów wykonanych (w tym 3 wydane przed 2008 r.).
 - Powiatowy Inspektor w Bydgoszczy przeprowadził kontrole prawidłowości prowadzenia robót jedynie w przypadku 2 (13,3%) spośród 17 decyzji nakazujących rozbiórkę, podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r.
 - Analiza akt, dotyczących 80 (89,9%) spośród 132 decyzji nakazujących rozbiórkę (w tym 29 wydanych przed 2008 r.), podlegających wykonaniu do 30 września 2010 r., wykazała, że Powiatowy Inspektor w Szczecinie przeprowadził kontrole sprawdzające wykonanie nakazu w 38 przypadkach (47,5%).

Według wyjaśnień Powiatowych Inspektorów, podstawową przyczyną nieprawidłowości w działalności PINB był brak odpowiednich środków finansowych, co uniemożliwiło zatrudnienie niezbędnej liczby wykwalifikowanych pracowników (w szczególności na stanowiska inspektorskie). W ocenie NIK, w objętych kontrolą PINB, przyjęte rozwiązania organizacyjne nie zapewniły prawidłowej i terminowej realizacji zadań w zakresie egzekucji i kontroli.

4.2.2. Ustalenia kontroli w urzędach miast i podległych im jednostkach

1. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielania zamówień publicznych związanych z przeprowadzeniem rozbiórek obiektów budowlanych.

Analiza 20 (66,7%) postępowań o udzielenie zamówień publicznych na opracowanie projektów i wykonanie rozbiórek, spośród 30 udzielonych przez urzędy miast w Gdańsku, Olsztynie i Szczecinie oraz podległe im jednostki²⁴ na podstawie *ustawy - Prawo zamówień publicznych* wykazała, że przeprowadzono je prawidłowo. Ponadto analiza 14 (53,8%), spośród 26 postępowań udzielonych przez Urząd Miasta Olsztyna i podległą mu jednostkę, w których nie było wymogu stosowania przepisów ww. *ustawy*, wykazała, że przeprowadzono je zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi.

2. Obiekty budowlane nieużytkowane i przeznaczone do rozbiórek były prawidłowo zabezpieczone.

Wszystkie nierozzebrane do czasu zakończenia kontroli obiekty, podlegające rozbiórce na podstawie nakazów oraz oczekujące na rozbiórkę obiekty stanowiące własność Miasta Olsztyna²⁵, zostały opróżnione, oznakowane tablicami ostrzegawczymi o zakazie wstępu i grożącym niebezpieczeństwie dla zdrowia i życia oraz właściwie zabezpieczone przed dostępem osób trzecich (otwory drzwiowe i okienne zostały zamurowane lub zabezpieczone w inny sposób), a w wymaganych przypadkach dodatkowo ogrodzono teren wokół obiektów.

3. Egzekwowano od wykonawców robót rozbiórkowych przestrzeganie wymogów dotyczących postępowania z materiałami porozbiórkowymi, określonych w umowach lub wydanych decyzjach.

Nie stwierdzono przypadków nieprawidłowego postępowania z materiałami porozbiórkowymi, w tym z odpadami niebezpiecznymi. Wszystkie 6 skontrolowane jednostki, które realizowały rozbiórki obiektów budowlanych²⁶, nadzorowały prawidłowość postępowania przez wykonawców rozbiórek z materiałami porozbiórkowymi, m.in. przez egzekwowanie wymogu udokumentowania przekazania materiałów porozbiórkowych uprawnionym podmiotom lub poprzez potwierdzenie

²⁴ UM w Bydgoszczy nie udzielał zamówień publicznych w tym zakresie.

²⁵ Powiatowy Inspektor w Olsztynie nie wydawał nakazów rozbiórek obiektów budowlanych stanowiących własność Miasta Olsztyna.

²⁶ UM w Bydgoszczy nie wykonywał rozbiórek obiektów budowlanych.

przez pracowników nadzorujących wykonanie rozbiórek (w protokołach odbioru końcowego) prawidłowego postępowania w ww. zakresie.

4. Egzekwowano wymóg wykonania projektów rozbiórek przez uprawnione osoby.

Kontrola akt dotyczących 129 wybranych decyzji, spośród 631 wydanych (tj. 20,4%), potwierdziła, że decyzje o pozwoleniu na rozbiórkę, w wymaganych przypadkach, wydawano na podstawie projektów rozbiórek sporządzonych przez osoby spełniające wymagania art. 12 ust. 2 i 7 ustawy - *Prawo budowlane*, tj. posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane i wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

5. Wszystkie skontrolowane urzędy prowadziły wymagane rejestry pozwoleń na rozbiórkę, ale 2 prowadziły je niezgodnie ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę²⁷.

- W rejestrze prowadzonym w Urzędzie Miejskim w Gdańsku układ, kolejność i nazwy rubryk nie odpowiadały wymagany wzorom. Przyczyną niedostosowania rejestrów do wymaganych wzorów było przeoczenie.
- W rejestrze prowadzonym w Urzędzie Miasta Szczecina osoby dokonujące wpisów składały parafy zamiast czytelnych podpisów wymaganych § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia, co wynikało z błędnej interpretacji tego przepisu.

Uchybienia te nie miały jednak wpływu na możliwość monitorowania stanu postępowań administracyjnych.

6. Wykonano wszystkie (9) decyzje wydane i podlegające wykonaniu w okresie objętym kontrolą, nakazujące rozbiórki obiektów budowlanych stanowiących własność skontrolowanych gmin (w tym 6, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności), ale 1 wykonano nieterminowo.

Wykonano wszystkie spośród 9 decyzji wydanych i podlegających wykonaniu w okresie objętym kontrolą, z tego: 1 dotyczącą obiektu wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę, 2 ze względu na zły stan techniczny obiektów i 6, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie, któremu Miasto Szczecin przekazało do realizacji decyzję

²⁷ Dz.U. Nr 23, poz. 135.

nakazującą rozbiórkę kompleksu byłej kotłowni, wykonał ją ponad 10 miesięcy po wyznaczonym terminie z powodu braku środków finansowych.

7. Podjęto działania zmierzające do realizacji wniosków sformułowanych w wyniku kontroli P/05/123²⁸, a dotyczących wykonania decyzji nakazujących opróżnienie z użytkowników budynków zagrożonych katastrofami budowlanymi.

- Do 23 listopada 2010 r. wykonano 100 (79,4%) spośród 126 nakazów opróżnienia niewykonanych do końca 2004 r., a nie wykonano 26 nakazów opróżnienia budynków, przy czym nie wydano nakazów ich rozbiórki.
- Do 30 września 2010 r. wykwaterowano 238 rodzin z budynków zagrożonych katastrofą budowlaną, stanowiących własność Miasta Bydgoszczy, ale wciąż nie opróżniono 21 budynków, w których zamieszkiwało 46 rodzin, przy czym nie wydano nakazów ich rozbiórki.

Przyczynami nieopróżnienia pozostałych budynków były: brak możliwości zapewnienia odpowiednich lokali osobom zamieszkującym takie budynki, utrudnienia związane z odmową przyjęcia proponowanych lokali lub opróżnienia lokali przez osoby zajmujące je bezprawnie i konieczność prowadzenia wobec nich stosownych postępowań sądowych.

Służby techniczne zarządców budynków prowadziły monitoring ich stanu technicznego i podejmowały doraźne działania w celu zapewnienia bezpieczeństwa życia i zdrowia osób w nich przebywających.

8. W 3 urzędach miast nie zapewniono bezzwłocznego przekazywania kopii wydanych decyzji Powiatowym Inspektorom, wymaganego art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy - Prawo budowlane.

- Spośród 126 decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, kopie 64 (50,8%) Prezydent Miasta Szczecina przekazał ze zwłoką wynoszącą: od 1 do 3 miesięcy – w 30 przypadkach, od 3 do 33 miesięcy - w 32 przypadkach, a powyżej 33 miesięcy - w 2 przypadkach.
- Według danych Urzędu Miejskiego w Gdańsku, spośród 283 wydanych decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, Prezydent Miasta Gdańska przekazał organowi nadzoru budowlanego kopie 255 decyzji, natomiast Powiatowy Inspektor w Gdańsku

²⁸ W kontroli nr P/05/123 uczestniczyły także Delegatury NIK w Bydgoszczy i Szczecinie. W wystąpieniu pokontrolnym do Prezydenta Miasta Olsztyna nie formułowano wniosków dotyczących zagadnień objętych niniejszą kontrolą, a Delegatura NIK w Szczecinie nie przeprowadzała tej kontroli w Urzędzie Miasta Szczecin.

potwierdził otrzymanie tylko 225 kopii decyzji²⁹, tj. o 30 mniej. Ponieważ przyjęty przez Urząd sposób przekazania tych kopii nie zakładał potwierdzania tego faktu przez PINB, brak było dowodu na to, że faktycznie zostały one przekazane. Analiza akt dotyczących 49 ostatecznych decyzji (19,2%) spośród przekazanych, wykazała, że kopie 22 (44,9%) przekazano ze zwłoką wynoszącą: od 1 miesiąca do 6 miesięcy w 19 przypadkach, a w 3 przypadkach nawet powyżej 8 miesięcy, przy czym 10 kopii przekazano dopiero w trakcie kontroli NIK.

- Spośród 196 decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, Prezydent Miasta Bydgoszczy przekazał kopie 88 decyzji (44,9%) ze zwłoką wynoszącą: od 1 do 6 miesięcy w 24 przypadkach, od 6 do 12 miesięcy w 20 przypadkach, od 1 roku do 2 lat w 24 przypadkach, a w 20 przypadkach nawet powyżej 2 lat, przy czym aż 55 kopii przekazano dopiero w trakcie kontroli NIK. Ponadto nie przekazano do organu nadzoru budowlanego kopii 11 spośród 14 wydanych decyzji (78,6%) o sprzeczności wobec zgłoszenia zamiaru wykonania rozbiórek.

Opóźnienia w przekazywaniu decyzji wynikały wg wyjaśnień pracowników z przeoczenia i nadmiaru pracy. Zdaniem NIK główną przyczyną były niewłaściwe rozwiązania organizacyjne w Urzędzie.

²⁹ Informacja uzyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

5. Organizacja kontroli

5.1. Organizacja i metodyka kontroli

Postępowania kontrolne zostały przeprowadzone w okresie od 15 września 2010 r. do 14 stycznia 2011 r.

W celu ograniczenia liczby kontrolowanych jednostek wytypowano urzędy największych miast na prawach powiatu w 4 wybranych województwach, ponieważ prezydenci tych miast byli jednocześnie organami administracji architektoniczno-budowlanej i realizowali decyzje o rozbiórkach obiektów budowlanych stanowiących własność gmin oraz PINB właściwe miejscowo dla tych miast. Wykaz jednostek objętych kontrolą i jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole, stanowi załącznik do Informacji³⁰.

Kontrolą objęto wszystkie decyzje, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności. W przypadku badania prób, zastosowano dobór nielosowy.

W trakcie kontroli pozyskiwano informacje w trybie *art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK* od jednostek niekontrolowanych: Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, Zachodniopomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Szczecinie i Administracji Domów Miejskich sp. z o.o. w Bydgoszczy.

Przyjęto, że nieprawidłowości dotyczące postępowań egzekucyjnych i brak kontroli prowadzenia prac rozbiórkowych, ze względu na ich charakter i skalę występowania, mają zasadniczy wpływ na kontrolowaną działalność, co skutkuje wydaniem oceny negatywnej w tym zakresie. Pozostałe stwierdzone nieprawidłowości nie spełniały przyjętych kryteriów uzasadniających wydanie oceny negatywnej.

5.2. Postępowanie kontrolne

5.2.1. Działania podjęte po zakończeniu kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników kontrolowanych jednostek bez zastrzeżeń.

Przeprowadzono 1 naradę pokontrolną w PINB w Gdańsku.

³⁰ Patrz pkt. 6.1.

Oceny kontrolowanej działalności oraz uwagi i wnioski przedstawione zostały w 12 wystąpieniach pokontrolnych. Do jednego z nich³¹ zgłoszono 2 zastrzeżenia, które dotyczyły ocen i wniosków:

- 1) oceny dotyczącej niewykonania w pełnym zakresie decyzji Powiatowego Inspektora w Szczecinie nakazującej rozbiórkę kompleksu byłej podziemnej kotłowni i do sformułowanego w związku z tą oceną wniosku,
- 2) oceny dotyczącej niezgodnego z umową sposobu postępowania z materiałami porozbiórkowymi i do sformułowanego w związku z tą oceną wniosku.

W wyniku rozpatrzenia ww. zastrzeżeń, pierwsze z nich uwzględniono w części dotyczącej wniosku pokontrolnego, a drugie w całości. Uchwała Komisji Odwoławczej została zatwierdzona przez Prezesa NIK.

W wystąpieniach pokontrolnych, w których przedstawiono łącznie 23 wnioski, NIK postulowała m.in.:

– **Do Powiatowych Inspektorów o:**

- wzmocnienie nadzoru poprzez wprowadzenie rozwiązań organizacyjnych mających na celu ograniczenie ryzyka niepodejmowania przez pracowników PINB czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych wobec podmiotów nierealizujących decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych,
- podjęcie działań w celu wykonywania kontroli prawidłowości prowadzenia robót rozbiórkowych, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania z materiałami porozbiórkowymi.

– **Do Powiatowych Inspektorów w Szczecinie i w Gdańsku** NIK wnioskowała także o sukcesywną egzekucję decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych wydanych przed 2008 r. i dotychczas niewykonanych.

– Ponadto w wystąpieniu **do Powiatowego Inspektora w Szczecinie**, skierowanym po kontroli Zakładu Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie, NIK wnioskowała o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego dotyczącego ograniczenia zakresu rzeczowego decyzji nakazującej rozbiórkę kompleksu byłej kotłowni.

– **Do prezydentów miast Gdańska, Szczecina i Bydgoszczy** - o wzmocnienie nadzoru poprzez wprowadzenia mechanizmu kontrolnego (rozwiązania organizacyjnego)

³¹ Dotyczy wystąpienia pokontrolnego do Dyrektora Zakładu Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie.

ograniczającego ryzyko nieprzekazywania bezzwłocznie kopii decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, przy czym wniosek do **Prezydenta Miasta Bydgoszczy** dotyczył także przekazywania kopii innych decyzji i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego,

- **Do Prezydenta Miasta Gdańska** - o ustalenie listy ostatecznych decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, których dotychczas nie przekazano do PINB i bezzwłoczne ich przekazanie temu organowi,
- **Do Prezydenta Miasta Szczecina** - o prowadzenie rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę oraz pozwoleń na budowę zgodnie z wymogami *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę*,
- **Do prezydentów miast Gdańska i Bydgoszczy** - o kontynuowanie działań w celu wykonania decyzji nakazujących opróżnienie z lokatorów budynków znajdujących się w złym stanie technicznym.
- **Do Dyrektora Gdańskiego Zarządu Nieruchomości Komunalnych Zakład Budżetowy w Gdańsku** - o kontynuowanie, przy udziale Miasta Gdańska, działań w celu wykonania decyzji nakazujących opróżnienie z lokatorów budynków znajdujących się w złym stanie technicznym.

5.2.2. Realizacja wniosków

Wszyscy kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków NIK, w szczególności:

- Powiatowy Inspektor w Szczecinie do 14.03.2011r. wydał 21 upomnień, o których mowa w *art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji* (upomnienie zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego), nałożył 4 grzywny i jednocześnie podjął inne działania zmierzające do realizacji lub stwierdzenia wykonania pozostałych decyzji. Poinformował także, że po przeprowadzeniu stosownego postępowania wyjaśniającego stwierdzono, iż wykonany przez Zakład Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie zakres robót rozbiórkowych dotyczących kompleksu byłej kotłowni był zgodny z projektem i uwzględniał realizację obowiązków określonych w decyzji dotyczącej rozbiórki kotłowni.

- Powiatowy Inspektor w Gdańsku poinformował m.in., że opracował system zapewniający bieżącą kontrolę zaawansowania postępowań egzekucyjnych, w tym terminów kolejnych czynności wynikających z *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*, co ma zapewnić terminowe działania w nowych sprawach oraz doprowadzić do ostatecznej egzekucji decyzji zaległych wydanych przed 2008 r.
- Powiatowy Inspektor w Bydgoszczy poinformował m.in. o zaleceniu szybszego wdrażania postępowań egzekucyjnych oraz kontrolowania prowadzenia prac rozbiórkowych.
- Powiatowy Inspektor w Olszynie wydał zarządzenie ustalające nowe procedury przydzielania pracownikom PINB w Olsztynie spraw wpływających do tego organu, w celu m.in. ograniczenia ryzyka naruszenia procedur *ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*.
- Prezydent Miasta Gdańska poinformował, że: zostanie ustalona lista pozwoleń na rozbiórkę nieprzekazanych do PINB i że decyzje te zostaną bezzwłocznie przekazane. Ponadto zmieniono sposób przekazywania kopii wydanych decyzji – kopie będą przekazywane raz w tygodniu, a ich odbiór ma być potwierdzony przez pracownika PINB.
- Prezydent Miasta Bydgoszczy poinformował, że zobowiązał właściwych kierowników do wzmocnienia kontroli nad procesem przygotowania oraz przekazywania do PINB decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę oraz innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów Prawa budowlanego, nakazał aby w rozdzielniku decyzji wprowadzić dane adresowe PINB, co wykluczy ewentualne pominięcie go w procesie przekazania decyzji i zobowiązał pracowników do przekazywania kopii decyzji nie później niż w ciągu 7 dni.
- Prezydent Miasta Szczecina poinformował, że zobowiązał pracowników do bezzwłocznego przekazywania kopii ostatecznych decyzji z potwierdzeniem odbioru i odnotowania tego faktu w rejestrze decyzji i zobowiązał osoby dokonujące wpisu w rejestrze do prowadzenia go zgodnie z wymogami.

6. Załączniki

6.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole oraz lista osób będących kierownikami jednostek kontrolowanych

L.p.	Jednostka kontrolowana	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Miejski w Gdańsku	Paweł Adamowicz od 26.10.1998 r.	Delegatura w Gdańsku
2.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Gdańsku	Władysław Wróbel od 15.12.1998 r.	
3.	Gdański Zarząd Nieruchomości Komunalnych Zakład Budżetowy w Gdańsku	Jacek Łapiński od 08.06.2004 r.	
4.	Urząd Miasta Bydgoszczy	Rafał Bruski (od 14.12.2010 r.) Konstanty Dombrowicz 12.11.2002 r.-13.12.2010 r.	Delegatura w Bydgoszczy
5.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bydgoszczy	Marek Jaworski od 17.06.1999 r.	
6.	Urząd Miasta Olsztyn	Piotr Grzymowicz (od 09.03.2009 r.) Tomasz Głazewski – p.o. Prezydenta 21.11.2008 r.- 08.03.2009 r. Jerzy Małkowski 10.10.2001 r.- 20.11.2008 r.	Delegatura w Olsztynie
7.	Zakład Lokali i Budynków Komunalnych w Olsztynie	Zbigniew Karpowicz od 06.12.2006 r.	
8.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie	Aleksander Lachowicz od 01.01.2002 r.	
9.	Urząd Miasta Szczecina	Piotr Krzystek od 04.12.2006 r.	Delegatura w Szczecinie
10.	Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie	Monika Ignatowska-Kaliciak od 01.03.2007 r.	
11.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Szczecinie	Lucyna Wolińska-Koryńska od 12.09.2006 r.	

6.2. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 30 sierpnia 2004 r. w sprawie warunków i trybu postępowania w sprawach rozbiórek nieużytkowanych lub niewykończonych obiektów budowlanych (Dz.U. Nr 198, poz. 2043).
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120, poz. 1129 ze zm.) – obowiązywało do 12 lutego 2009 r.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 23, poz. 135) – obowiązuje od 13 lutego 2009 r.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 czerwca 2002 r. w sprawie dziennika budowy, montażu i rozbiórki, tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 108, poz. 953 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (Dz.U. Nr 120, poz. 1126).
7. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. Nr 174, poz. 1423).
10. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach (Dz.U. z 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 27 września 2001 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. Nr 112, poz. 1206).

6.3. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Minister Finansów
7. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Gospodarki
11. Wojewoda Pomorski, Zachodniopomorski, Kujawsko-Pomorski, Warmińsko-Mazurski.