



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 14 stycznia 2011 r.

**Pan
Władysław Wróbel
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
dla miasta na prawach powiatu
w Gdańsku**

LGD-4101-032-01/2010
P/10/131

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku (dalej: „PINB”). Przedmiotem kontroli była realizacja w latach 2008-2010 (do 30.09.) decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 17 grudnia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skontrolowaną działalność. Zasadniczy wpływ na taką ocenę miały nieprawidłowości w zakresie stosowania przez PINB przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, polegające przede wszystkim na zaniechaniu podejmowania postępowań egzekucyjnych lub ich przewlekłość.

Powyższa ocena wynika z niżej opisanych ustaleń.

1. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym PINB zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych dotyczących samowolnie wykonanych obiektów budowlanych (lub ich części), prowadzenie ww. postępowań w przypadku stwierdzenia

¹ Dz.U. z 2007 r. Nr 1701, poz. 231 ze zm.

realizacji obiektów lub robót budowlanych niezgodnie z zatwierdzonymi projektami budowlanymi, przeprowadzanie oględzin w celu ustalenia stanu faktycznego oraz prowadzenie działalności inspekcyjnej w zakresie prawidłowości przebiegu procesu budowlanego należały do pracowników Referatu Inspekcji i Samowoli. Ostateczne decyzje nakazujące rozbiórki samowolnie wybudowanych obiektów podlegały bezzwłóchnemu wykonaniu, a w przypadku braku realizacji obowiązku – jak to wynika z Pana wyjaśnienia – inspektor prowadzący sprawę powinien skierować decyzję do postępowania egzekucyjnego.

2. W latach 2008-2010 (do 30.09.) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku (dalej: „Powiatowy Inspektor”) wydał 37 decyzji nakazujących rozbiórkę obiektu budowlanego (lub jego części) na podstawie artykułów 48, 49b, 50a i 51 oraz 67 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*² oraz 1 decyzję na podstawie art. 37 ustawy z dnia 24 października 1974 r. *Prawo budowlane*³ (zgodnie z art. 103 ust. 2 ww. ustawy z dnia 7.07.1994 r.). Żadnej decyzji nie nadano rygoru natychmiastowej wykonalności. Z ww. 38 decyzji, 16 stało się ostatecznymi i podlegało wykonaniu w okresie objętym kontrolą. Z pozostałych 22 decyzji: 12 decyzji było przedmiotem postępowania odwoławczego, dla 5 nie upłynął wyznaczony przez Powiatowego Inspektora termin rozbiórki, 2 po ponownym rozpatrzeniu zostały uchylone, realizacja 2 została wstrzymana, w 1 przypadku po odwołaniu strony do organu II instancji nastąpiła legalizacja samowoli.
3. W ocenie NIK realizacja podlegających wykonaniu decyzji przebiegała opieszale. Zobowiązani wykonali tylko 10 decyzji spośród 16 (62,5 %), przy czym: w 2008 r. wykonano 1 decyzję (na 5 podlegających wykonaniu), w 2009 r. wykonano 3 decyzje (w tym 2 na 7 wydanych i podlegających wykonaniu w 2009 r. oraz 1 decyzję wydaną w 2008 r.), a w 2010 r. wykonano 6 decyzji (w tym 1 spośród 2 podlegających wykonaniu do 30.09.2010 r., 4 decyzje wydane w 2009 r. i 1 decyzję wydaną w 2008 r.).
4. Stopień realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych (lub ich części), w ocenie NIK, mógł być wyższy, ale stwierdzono brak wszczynania lub opóźnienia we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych, o których mowa w *ustawie z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji*⁴ (dalej: „ustawa o postępowaniu

² Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623.

³ Dz.U. Nr 38, poz. 229 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

egzekucyjnym”). Stwierdzono także przewlekłość i nieuzasadnione przerwy w przypadkach gdy postępowanie egzekucyjne zostało przez PINB wszczęte.

4.1. W przypadku 5 decyzji, spośród 6 których nie zrealizowano w okresie 2008-2010 (do 30.09.), stwierdzono m.in. następujące nieprawidłowości w postępowaniu PINB:

- po uprawomocnieniu się (7 lipca 2008 r.) decyzji nr PINB-7141/842 z dnia 20.06.2008 r. nie wysłano do zobowiązanego *upomnienia*, o którym mowa w *art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym* (*upomnienie* zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego – dalej: „*upomnienie*”) oraz nie wszczęto postępowania egzekucyjnego. Dopiero w związku z podjęciem czynności kontrolnych przez NIK, w dniu 16.11.2010 r. PINB przeprowadził kontrolę, w trakcie której stwierdzono częściowe rozebranie obiektu i zobowiązanemu wyznaczono 14 dniowy termin na dokończenie prac rozbiórkowych (w dniu 30.11.2010 r. do PINB wpłynęło oświadczenie zobowiązanego o wykonaniu rozbiórki),
- po uprawomocnieniu się (9 lutego 2008 r.) decyzji nr PINB-7141/670 z dnia 16.01.2008 r. Powiatowy Inspektor wystawił w dniu 14 marca 2008 r. *upomnienie* (w PINB brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia). Pomimo, że zobowiązany nie wykonał decyzji w całości (pozostały elementy betonowych fundamentów) dopiero w toku kontroli NIK, w dniu 29.10.2010 r. wysłano zobowiązanemu wezwanie do rozbiórki pozostałej części obiektu, chociaż zgodnie z *§ 15 ust. 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym* już po upływie 7 dni od dnia doręczenia *upomnienia* można wszcząć postępowanie egzekucyjne,
- po uprawomocnieniu się (29 marca 2008 r.) decyzji nr PINB-7141/235 z dnia 12.03.2008 r., dopiero po upływie blisko 16 miesięcy (13 lipca 2009 r.) Powiatowy Inspektor wystawił *upomnienie* (w PINB brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia). Po upływie kolejnych ponad 10 miesięcy, tj. w dniu 24 maja 2010 r., wystawiono tytuł wykonawczy. Pierwszy środek egzekucyjny, tj. grzywnę w celu przymuszenia, nałożono dopiero w toku kontroli NIK, tj. w dniu 15.10.2010 r.,
- po uprawomocnieniu się (22 kwietnia 2009 r.) decyzji nr PINB-7141/689 z dnia 03.04.2009 r., w dniu 4 czerwca 2009 r. Powiatowy Inspektor wystawił

upomnienie, które skutecznie doręczono 10.06.2009 r. Jeszcze przed doręczeniem *upomnienia* inspektor prowadzący sprawę skierował decyzję do egzekucji. Tytuł wykonawczy wystawiono w dniu 16.09.2009 r., tj. po upływie ponad 3 miesięcy od daty doręczenia *upomnienia*. Dalszych działań PINB nie podjął i rozbiórki zobowiązany nie wykonał,

- decyzja nr PINB-7141/3222 z dnia 04.12.2009 r. została zaskarżona, jednak Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w dniu 14.07.2010 r. oddalił skargę. W dniu 18.10.2010 r. Powiatowy Inspektor (powołując się m.in. na prawomocny wyrok WSA) wezwał zobowiązanego do złożenia oświadczenia o wykonaniu decyzji. *Upomnienie* wystawiono po upływie kolejnego miesiąca. Do zakończenia kontroli przez NIK (8.12.2010 r.) decyzji nie skierowano do egzekucji.

Ostatnia (6) niewykonana decyzja nr PINB-7141/588 z 28.11.2008 r. stała się ostateczna w dniu 20.09.2010 r. W dniu 08.10.2010 r. Powiatowy Inspektor wystawił *upomnienie*, a po upływie kolejnego miesiąca wystawiono tytuł wykonawczy.

4.2. Spośród 10 wykonanych decyzji, w ocenie NIK, co najmniej w trzech przypadkach PINB mógł przyspieszyć wykonanie decyzji poprzez skuteczniejsze działania egzekucyjne. I tak:

- po uprawomocnieniu się (12 lutego 2008 r.) decyzja nr PINB-7141/9 z dnia 25.01.2008 r. została skierowana (przez inspektora prowadzącego sprawę) do egzekucji ale dopiero w dniu 11.12.2008 r. W egzekucji nie podjęto dalszych działań, tj. nie wystawiono tytułu wykonawczego. O wykonaniu rozbiórki zobowiązany poinformował PINB we wrześniu 2009 r.,
- w czerwcu 2008 r. wydano decyzję nr PINB-7141/216, która stała się ostateczna 18.05.2009 r. Pomimo, że w decyzji określono termin realizacji na dzień 30.09.2009 r., to *upomnienie* wystawiono blisko 6 miesięcy po upływie tego terminu, tj. 23.03.2010 r. (w PINB brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia). PINB nie wszczął postępowania egzekucyjnego, a rozbiórkę wykonano dopiero w lipcu 2010 r.,
- decyzja nr PINB-7141/725 z dnia 01.04.2009 r. stała się ostateczna w dniu 22.04.2009 r. *Upomnienie* Powiatowy Inspektor wystawił w dniu 12.10.2009 r. (w PINB brak było potwierdzenia jego skutecznego doręczenia). W tym samym dniu

inspektor prowadzący sprawę skierował decyzję do egzekucji. Tytuł wykonawczy wystawiono po upływie kolejnych ponad 4 miesięcy (24.02.2010 r.). Zobowiązany poinformował PINB, że rozbiórkę zakończył 29 kwietnia 2010 r.

Ustalono, że odpowiedzialność za ww. nieprawidłowości ponoszą inspektorzy, którzy nie skierowali decyzji do egzekucji (dotyczy decyzji nr 216, 670 i 842, 3222). Jedną decyzję (nr 235) skierowano do egzekucji bez daty przekazania. Pozostałe trzy decyzje zostały skierowane do egzekucji, których: nie wszczęto (dotyczy decyzji nr 9) lub prowadzono opieszale (decyzje nr 689 i 725). Odpowiedzialność z tytułu nadzoru nad ww. postępowaniami egzekucyjnymi ponosił (zgodnie z § 6 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego PINB) kierownik Referatu Inspekcji i Samowoli, sprawujący jednocześnie funkcję Zastępcy Powiatowego Inspektora.

- 4.3. O niedostatecznym nadzorze nad postępowaniami egzekucyjnymi, poza wyżej opisanymi przypadkami, świadczy fakt wysłania przez PINB w dniu 4 czerwca 2010 r. upomnienia zawierającego wezwanie do wykonania obowiązku określonego w decyzji nr PINB-7141/445 z dnia 16.01.2008 r. Zobowiązany, tj. Gmina Miasta Gdańsk reprezentowana przez Prezydenta Miasta Gdańska, poinformował Powiatowego Inspektora (pismo z dnia 09.06.2010 r.), że rozbiórkę obiektów wskazanych w ww. decyzji wykonał już w 2008 r.

Podkreślenia wymaga fakt, że w dokumentacji PINB w 4 przypadkach na 8 opisanych powyżej (decyzje nr 216, 235, 670, 725) brak było dokumentów potwierdzających skuteczne doręczenie *upomnień*, co mogło mieć wpływ na obawę przed wszczynaniem postępowań egzekucyjnych już po 7 dniach od dnia doręczenia tych *upomnień*.

Delegatura NIK w Gdańsku przyjmuje do wiadomości wyjaśnienia Pana Inspektora, że podstawową przyczyną nieprawidłowości w funkcjonowaniu PINB jest ustawiczny brak kadry inspektorów, co jest wynikiem wysokich wymagań oraz mało atrakcyjnych wynagrodzeń na tych stanowiskach. Niekorzystnym elementem (niezależnym od PINB) jest także zaprzestanie wypłacania inspektorom nadzoru budowlanego zagwarantowanych dodatków inspektorsko-kontrolnych za wykonywanie zadań w terenie. NIK zwraca jednak uwagę, że brak wszczynania postępowań egzekucyjnych lub ich przewlekłe prowadzenie może być powodem ignorowania przez zobowiązanych wykonywania decyzji nie tylko nakazujących wykonanie rozbiórek obiektów budowlanych.

5. Według stanu na dzień 31 grudnia 2007 r. pozostawały niezrealizowane 43 decyzje wydane przed 2008 r., z tego 15 decyzji wydanych w latach 2000-2007, 26 decyzji

wydanych w latach 1990-1999 oraz 2 decyzje wydane przed 1990 r. Spośród tych decyzji, w okresie objętym kontrolą zrealizowano 3 (1 w 2008 r. i 2 w 2009 r.) a 2 były przedmiotem postępowania przed sądem administracyjnym. W związku z brakiem informacji o realizacji pozostałych 38 decyzji wydanych w latach 1990-2007 (pomimo, że wystawiono 12 tytułów wykonawczych, wydano 6 postanowień o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia) Powiatowy Inspektor, w toku kontroli NIK, wystąpił do zobowiązanych o nadesłanie informacji o realizacji tych decyzji.

6. W przypadku 3 decyzji (wydanych w latach 1983, 1987 i 2000) PINB prowadził postępowania egzekucyjne poprzez wykonanie zastępcze. Egzekucje decyzji wydanych w 1983 r. i w 1987 r. zostały rozpoczęte przez Urząd Miejski w Gdańsku i kontynuowane przez PINB odpowiednio od 2002 r. i 2008 r. Analiza dokumentacji z postępowań w ww. sprawach wykazała, że tak długie okresy niezrealizowania decyzji to przede wszystkim efekt rozpatrywania poszczególnych spraw przez różne instancje wskutek składanych skarg, odwołań, zażaleń, wniosków o wstrzymanie realizacji decyzji i innych działań podejmowanych przez zobowiązanych. Ostatecznie w 2010 r. PINB doprowadził do: ostatecznej realizacji decyzji z 1983 r. (rozbiórka murowanej przybudówki), ogłoszenia przetargu na rozbiórkę garażu (decyzja z 1987 r.) oraz rozpoczęcia pertraktacji z wykonawcą rozbiórki 2,5 m.b. muru oporowego (decyzja wydana przez Powiatowego Inspektora w 2000 r.).

7. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą przeprowadzono 10 kontroli sprawdzających wykonanie obowiązku wynikającego z wydanych decyzji rozbiórkowych. Nie przeprowadzono natomiast żadnej kontroli prawidłowości prowadzenia prac rozbiórkowych 13 obiektów, które rozebrano w latach 2008-2010 (do 30.09.) na podstawie decyzji nakazowych, o których mowa w niniejszym wystąpieniu.

Oględziny dwóch placów, na których w trakcie kontroli NIK prowadzono prace rozbiórkowe na podstawie pozwoleń wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wykazały:

- brak nieprawidłowości przy rozbiórce obiektów przy ul. Partyzantów, w szczególności w sposób prawidłowy segregowano materiały porozbiórkowe,
- zakończenie wykonania rozbiórki obiektu przy ul. Kolberga (trwały porządkowe prace ziemne); w związku z tym że materiały rozbiórkowe już wywieziono ocena ich właściwej segregacji była niemożliwa.

Obydwie rozbiórki były realizowane w terminach podanych w zgłoszeniach, które inwestorzy złożyli z odpowiednim wyprzedzeniem w PINB.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) opracowanie i wdrożenie w PINB rozwiązań organizacyjnych ograniczających ryzyko:
 - niewszczywania w ogóle postępowań egzekucyjnych wobec podmiotów nie wykonujących decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych (lub ich części),
 - opieszałego działania w przypadku postępowań wszczętych,
- 2) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu sukcesywną egzekucję decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych wydanych przed 2008 r. i dotychczas niewykonanych,
- 3) podjęcie działań w celu wykonywania kontroli prawidłowości prowadzenia robót rozbiórkowych, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania z materiałami porozbiórkowymi.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.