



K/11/007
Nr ewid. 20/2012/K11007/LKR

Informacja o wynikach kontroli

**WYKONANIE WNIOSKÓW POKONTROLNYCH
PRZEZ ADRESATÓW WYSTĄPIEŃ
SKIEROWANYCH PO KONTROLI NR I/08/003 –
SKUTECZNOŚĆ STOSOWANIA ŚRODKÓW EGZEKUCYJNYCH
PRZEZ POWIATOWYCH INSPEKTORÓW
NADZORU BUDOWLANEGO W LATACH 2006-2007**

MISJA

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

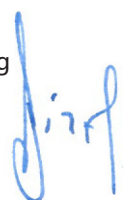
WIZJA

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

Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie:
Jolanta Stawska

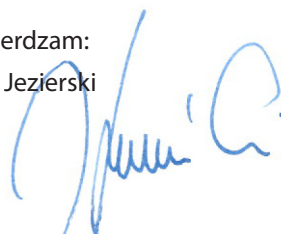


Akceptuję:
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 4 kwietnia 2012

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. WPROWADZENIE.....	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	6
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	8
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	11
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne.....	11
3.1.1. Struktura organizacyjna jednostek nadzoru budowlanego.....	11
3.1.2. Zasady finansowania powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego	12
3.1.3. Właściwość, zadania i obowiązki powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej.....	12
3.1.4. Nadzór nad postępowaniami egzekucyjnymi i kontrola działalności inspektoratów.....	13
3.2. Istotne ustalenia kontroli	13
3.2.1. Organizacja powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego	13
3.2.1.1. Podział zadań związanych z egzekucją administracyjną.....	14
3.2.1.2. Instrukcje kancelaryjne	14
3.2.1.3. Zatrudnienie oraz liczba prowadzonych spraw	15
3.2.2. Egzekwowanie nałożonych obowiązków przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego	17
3.2.2.1. Czynności poprzedzające wszczęcie postępowań egzekucyjnych	17
3.2.2.2. Terminy wszczynania postępowań egzekucyjnych oraz czas ich prowadzenia	18
3.2.2.3. Naruszenia przepisów prawa w działaniach mających na celu wyegzekwowanie nałożonych obowiązków	23
3.2.2.4. Kierowanie tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych.....	25
3.2.2.5. Stosowanie środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego	27
3.2.2.6. Stosowanie wzorów tytułów wykonawczych.....	29
3.2.2.7. Charakter należności pieniężnych powstających przy egzekucji prowadzonej przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego	30
3.2.2.8. Przyczyny powstania nieprawidłowości.....	31
3.2.3. Finansowanie działalności skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego	32
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI	36
4.1. Przygotowanie kontroli	36
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	36
5. ZAŁĄCZNIKI	38

Temat i numer kontroli

Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli nr I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007 (K/11/007).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Egzekucja administracyjna jest jednym z zadań należących do właściwości powiatowych organów nadzoru budowlanego. W sytuacji, gdy zobowiązani uchylają się od wykonania obowiązków nałożonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego obligatoryjnym jest wszczęcie postępowań egzekucyjnych mających na celu przymusowe doprowadzenie do wykonania tych obowiązków. Jest to istotne nie tylko z punktu widzenia techniki postępowania administracyjnego, ale ma olbrzymie znaczenie dla wdrażania w społeczeństwie zasady praworządności, rozumianej, jako wykonywanie obowiązków nałożonych prawem powszechnie obowiązującym lub wypływającym z prawa aktem administracyjnym. Nieskuteczne egzekwowanie przez organy administracji publicznej swoich decyzji może rodzić wśród obywateli przekonanie o słabości tych organów w zapewnianiu przestrzegania prawa i mieć niekorzystny wpływ na respektowanie prawa. Niemniej istotny jest również fakt, że nieskuteczność egzekucji administracyjnej dotycząca obowiązków z zakresu prawa budowlanego może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo obywateli. Przepisy prawa budowlanego regulują m.in. postępowanie organów nadzoru budowlanego w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia ludzi i nakazują w powyższych sytuacjach wydanie stosownych decyzji administracyjnych. W przypadkach niewykonania przez zobowiązanych obowiązków nałożonych tymi decyzjami konieczne jest stosowanie przewidzianych prawem środków przymusu służących doprowadzeniu do wykonania tych obowiązków.

W 2008 r. Delegatura NIK w Krakowie przeprowadziła – z własnej inicjatywy – kontrolę nr I/08/003, której przedmiotem była skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007. Kontrola przeprowadzona w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego wykazała liczne nieprawidłowości w egzekwowaniu obowiązków z zakresu prawa budowlanego i niską skuteczność postępowań egzekucyjnych, co było powodem przyznania negatywnych ocen aż dziewięciu kontrolowanym jednostkom (75%).

Cel kontroli

Celem kontroli była ocena sposobu i stopnia realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2008 r. w wyniku kontroli nr I/08/003. Badaniem objęto także aktualne działania inspektoratów, w tym w zakresie wydatków na ich funkcjonowanie, organizacji pracy, jak i związane z bieżącym prowadzeniem spraw dotyczących egzekucji administracyjnej. Oceny dokonano na podstawie wyników analizy spraw prowadzonych w okresie 2009 r. – I półrocze 2011 r.

Kontrolą objęto realizację następujących wniosków pokontrolnych:

- zapewnienie przeprowadzania kontroli wykonania przez zobowiązanych obowiązków z zakresu prawa budowlanego, nałożonych ostatecznymi decyzjami, w szczególności przed wysłaniem upomnienia oraz tytułu wykonawczego,
- zapewnienie wszczynania postępowań egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki,

- eliminacja bezczynności i przerw w egzekucji nałożonych obowiązków oraz maksymalne skracanie postępowań,
- zapewnienie sporządzania tytułów wykonawczych na obowiązujących wzorach,
- podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków prowadzenia postępowań egzekucyjnych niezgodnie z przepisami prawa z zakresu egzekucji administracyjnej,
- zapewnienie niezwłocznego przekazywania do urzędów skarbowych prawidłowo sporządzonych tytułów wykonawczych w celu egzekucji należności pieniężnych.

Organizacja kontroli

Kontrolę przeprowadzono w okresie od lipca do listopada 2011 r., w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego¹, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli², pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. W informacji o wynikach kontroli wykorzystano również informacje pozyskane w toku kontroli NIK od: Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie³ oraz Dyrektorów Archiwów Państwowych w Krakowie i w Katowicach. W związku ze stwierdzonymi w kontrolowanych jednostkach nieprawidłowościami skierowano również wystąpienie pokontrolne do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie.

¹ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olkuszu, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

³ Organ ten sprawuje nadzór instancyjny nad powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie wykonanie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego wniosków pokontrolnych sformułowanych w 2008 r. po kontroli nr I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007. Spośród sześciu skontrolowanych jednostek, które w poprzedniej kontroli otrzymały ocenę negatywną, cztery zostały ocenione negatywnie. Wnioski pokontrolne skierowane w 2008 r. w większości przypadków nie zostały zrealizowane. We wszystkich kontrolowanych jednostkach stwierdzono niepodejmowanie kontroli wykonania nałożonych obowiązków z zakresu prawa budowlanego lub prowadzenie kontroli z opóźnieniem. W pięciu na sześć skontrolowanych inspektoratów nie wszczynano niezwłocznie postępowań egzekucyjnych, a w prowadzonych postępowaniach miały miejsce naruszenia przepisów prawa. W czterech inspektoratach nie zapewniono niezwłocznego przekazywania tytułów wykonawczych dotyczących należności pieniężnych do właściwych urzędów skarbowych. Ponadto, nadal – w odniesieniu do poprzednio badanego okresu – w niewielkim stopniu wykorzystywano środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego, który bezpośrednio prowadzi do wykonania obowiązku. Spowodowało to narastanie zaległości w egzekwowaniu obowiązków nałożonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego i było przyczyną – utrzymującej się od czasu poprzedniej kontroli – niskiej skuteczności egzekucji administracyjnej.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli na wystąpienie nieprawidłowości miały wpływ także inne czynniki, w tym występująca od utworzenia inspektoratów dysproporcja między liczbą spraw a zasobami i możliwościami organizacyjnymi, jak również usytuowanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w systemie administracyjnym skutkujące m.in. rozproszeniem nadzoru nad ich prawidłowym funkcjonowaniem. Wyniki tej kontroli potwierdzają niepokojące ustalenia dokonywane przez NIK w latach ubiegłych (wykaz innych kontroli prowadzonych przez NIK w zakresie związanym z funkcjonowaniem nadzoru budowlanego zawarto w załączniku nr 1). Łącznie wskazują one na dysfunkcyjną konstrukcję polskiego systemu nadzoru budowlanego.

2.2 Synteza wyników kontroli

- 1) Połowa poddanych kontroli inspektoratów nadzoru budowlanego nie wywiązywała się z obowiązku monitorowania stanu wykonywania nałożonych obowiązków wynikających z ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego. W jednostkach tych stwierdzono liczne przypadki niesprawdzania wykonania obowiązków nałożonych na adresatów decyzji⁴, co skutkowało brakiem rozeznania, czy obowiązki te zostały zrealizowane i negatywnie wpływało na wszczynanie postępowań egzekucyjnych. Równocześnie we wszystkich jednostkach objętych kontrolą wystąpiły opóźnienia w podejmowanych działaniach sprawdzających (str. 17).
- 2) Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie wszczynali niezwłocznie postępowań egzekucyjnych. We wszystkich inspektoratach, które prowadziły postępowania egzekucyjne stwierdzono, że postępowania te były wszczynane po upływie znacznego okresu czasu po dacie wykonalności decyzji nakładających obowiązki z zakresu prawa budowlanego⁵. Ponadto,

⁴ W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 142 decyzji ostatecznych stwierdzono, że w 93 przypadkach, tj. **65% badanej próby** Inspektoraty nie dokonały sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych tymi decyzjami.

⁵ Kontrola wykazała, że **60,8%** badanych postępowań egzekucyjnych (tj. 45 z 74 poddanych kontroli) zostało wszczętych po upływie co najmniej sześciu miesięcy od daty wykonalności decyzji nakładającej obowiązek z zakresu prawa budowlanego.

wszczęte postępowania egzekucyjne prowadzone były w sposób przewlekły, co przejawiało się w opóźnieniach w podejmowaniu kolejnych działań mających na celu przymusowe doprowadzenie do wykonania nałożonych obowiązków. Miało to negatywny wpływ na sprawność i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych i wydłużyło czas ich trwania (str. 18).

- 3) W dalszym ciągu w prowadzonych przez kontrolowane jednostki działaniach zmierzających do wyegzekwowania nałożonych obowiązków występowały naruszenia przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które miały niekorzystny wpływ na terminowość i skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych (str. 23).
- 4) Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie kierowali niezwłocznie do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych obejmujących należności pieniężne⁶ powstałe przy egzekwowaniu obowiązków o charakterze niepieniężnym. Dotyczyło to przede wszystkim grzywien w celu przymuszenia oraz – w mniejszym zakresie – zaliczek na koszty wykonania zastępczego (str. 25).
- 5) Wyniki kontroli wykazały, że bardzo rzadko korzystano z ustawowych uprawnień do egzekwowania nałożonych obowiązków. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w niewielkim stopniu stosowali środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego⁷. Jedynie w 6% pozostających w toku postępowań egzekucyjnych doszło do wydania stosownych postanowień. Jednocześnie w żadnym z tych przypadków nie zrealizowano obowiązków w trybie wykonania zastępczego, głównie – jak wskazywano – z powodu braku środków finansowych oraz trudności ze znalezieniem wykonawców. Wyniki kontroli wskazują, że pierwsza z tych przyczyn wiązała się również z niedostatecznym przepływem informacji pomiędzy organami nadzoru budowlanego szczebla powiatowego i wojewódzkiego w zakresie zasad pozyskiwania środków finansowych na ten cel. (str. 27).
- 6) Kontrola wykazała również, że wzory tytułów wykonawczych, stosowane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, zawierały nieprawidłową podstawę prawną prowadzenia egzekucji administracyjnej. Wynikało to z błędu we wzorach tych tytułów wykonawczych ustalonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸ (str. 29).
- 7) Obowiązujące uregulowania prawne nie dają możliwości jednoznacznego ustalenia charakteru środków pieniężnych uzyskanych w związku ze stosowaniem środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Objęte kontrolą jednostki odprowadzały środki z tytułu grzywien w celu przymuszenia na rachunek dochodów budżetu państwa; inaczej postępowały natomiast w przypadku zaliczek na koszty wykonania zastępczego – część jednostek uznawała te środki za dochody publiczne, a inne jednostki wskazywały, że środki z tego tytułu nie podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa i powinny być gromadzone na wyodrębnionym rachunku depozytowym (str. 30).

⁶ Stwierdzono, że w 21 przypadkach nie przekazano lub przekazano z opóźnieniem tytuły wykonawcze dotyczące grzywien w celu przymuszenia – okres zwłoki wyniósł od 3 miesięcy do 3 lat, a w przypadku 4 tytułów wykonawczych dotyczących zaliczek na wykonania zastępcze okres zwłoki wyniósł od 4 miesięcy do 6 lat.

⁷ W toku 510, 517 i 484 postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez skontrolowane jednostki odpowiednio w 2009 r., 2010 r. i I półroczu 2011 r. wydano postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego odpowiednio w 31, 32 i 30 postępowaniach (tj. w ok. 6% prowadzonych postępowaniach egzekucyjnych).

⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

- 8) Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości – oprócz błędów w stosowaniu przepisów z zakresu egzekucji administracyjnej – był również brak odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły w szczególności nieustalenia przez kontrolowane jednostki procedur dotyczących bieżącego monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych. Do przewlekłości działań prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przyczyniło się także obciążenie pracowników kontrolowanych jednostek dużą liczbą prowadzonych spraw (str. 14, 15, 31).
- 9) Na przewlekłość postępowań egzekucyjnych – oprócz zwłoki w działaniach podejmowanych przez objęte kontrolą jednostki – miały również w niektórych przypadkach wpływ długie terminy rozpatrywania spraw przez organ II instancji. W objętych kontrolą jednostkach wystąpiły przypadki, w których postanowienia Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie w sprawach dotyczących egzekucji administracyjnej zostały wydane po upływie od ponad roku do prawie 10 lat od daty wydania postanowień przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego (str. 32).
- 10) Usytuowanie organizacyjne jednostek nadzoru budowlanego szczebla powiatowego stwarza ryzyko, co do zachowania pełnej bezstronności i niezależności organów nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań z zakresu prawa budowlanego. W świetle aktualnych przepisów powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Jednostki te nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu, natomiast wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej, a na realizację zadań tej inspekcji powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa. Równocześnie, przepisy dotyczące samorządu powiatowego określają, że do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży. Nieprecyzyjne unormowanie zakresu tego zadania powoduje, że część powiatów dofinansowuje ze środków własnych działalność powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, a część uważa, że nie ma do tego wystarczających podstaw prawnych. Sprawne funkcjonowanie jednostek nadzoru budowlanego szczebla powiatowego ogranicza również rozproszenie nadzoru nad powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego – kontrolę działalności wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, kontrolę instancyjną sprawuje wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, starosta powołuje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, a zarząd powiatu podejmuje decyzje w sprawach dotyczących budżetu inspektoratu (str. 11, 12, 13).
- 11) Do innych nieprawidłowości zaliczyć należy nieopracowanie lub niejednolite rozwiązania w zakresie instrukcji kancelaryjnych w poszczególnych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, co wynika m.in. z braku podstawy prawnej do przyjęcia jednolitego wzoru tego dokumentu. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli może to skutkować niejednolitym sposobem oznaczania, ewidencjonowania i przechowywania wytworzonej i zgromadzonej dokumentacji postępowań administracyjnych i egzekucyjnych, a także powodować utrudnienia w porównywaniu działalności tych jednostek (str. 14).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Powiatowe organy nadzoru budowlanego nieskutecznie egzekwują nałożone przez siebie obowiązki z zakresu prawa budowlanego. Egzekucja administracyjna jest jednym z zadań realizowanych

przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym jej skuteczność jest jednym z podstawowych czynników przesądzających o właściwym działaniu tych organów. Nieefektywne egzekwowanie nakazów organów administracji publicznej może również niekorzystnie oddziaływać na respektowanie prawa przez obywateli oraz bezpieczeństwo całego procesu budowlanego i użytkowników obiektów budowlanych.

Najwyższa Izba Kontroli wielokrotnie zwracała uwagę na nieprawidłowości w egzekwowaniu obowiązków z zakresu prawa budowlanego przez organy nadzoru budowlanego szczebla powiatowego. Również wyniki kontroli przeprowadzonych w 2008 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego⁹ wykazały liczne nieprawidłowości w egzekwowaniu obowiązków z zakresu prawa budowlanego i niską skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Na skutek tej kontroli skierowano wnioski pokontrolne mające na celu poprawę działalności jednostek nadzoru budowlanego. Obecnie przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała, że w zdecydowanej większości wnioski te nie zostały wykonane, pomimo znaczącej poprawy sytuacji finansowej w porównaniu do poprzednio kontrolowanego okresu. W ocenie NIK wyniki powyższych kontroli wskazują, że istnieje ryzyko braku poprawy sytuacji w zakresie egzekucji administracyjnej bez wprowadzenia rozwiązań o charakterze systemowym, m.in. przedstawionych poniżej. Najwyższa Izba Kontroli wskazywała również na potrzebę reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, w celu zapewnienia niezależności, bezstronności i skuteczności tych organów przy realizacji zadań ustawowych¹⁰.

W celu poprawy skuteczności egzekucji administracyjnej obowiązków z zakresu prawa budowlanego, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje do:

1) Ministra Administracji i Cyfryzacji o podjęcie działań – w porozumieniu z Ministrem Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej – mających na celu:

- **weryfikację rozstrzygnięć dotyczących usytuowania w systemie administracji i zasad finansowania działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w celu zapewnienia ich prawidłowego funkcjonowania oraz wzmocnienia nadzoru nad nimi;**

2) Ministra Finansów o:

- **doprecyzowanie obowiązujących przepisów prawa w sposób pozwalający na jednoznaczne ustalenie charakteru środków finansowych pozyskiwanych przez organy nadzoru budowlanego z tytułu grzywien w celu przymuszenia oraz zaliczek na koszty wykonań zastępczych, a w przypadku zmian określających, że środki te nie stanowią dochodów publicznych szczegółowe określenie trybu ich wykorzystania przez jednostki budżetowe oraz weryfikację klasyfikacji środków finansowych;**

Wyniki kontroli wykazały, że istnieją wątpliwości w tym zakresie: kontrolowane jednostki odprowadzają środki z tytułu grzywien w celu przymuszenia na rachunek dochodów budżetu państwa, natomiast w przypadku zaliczek na koszty wykonania zastępczego część jednostek uznawała te środki za dochody publiczne, a inne jednostki wskazywały, że środki z tego tytułu nie podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Żadne

⁹ Kontrola Nr I/08/003 – „Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007”.

¹⁰ Informacja o wynikach kontroli nr P/05/106 „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego” (Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, Warszawa, marzec 2006 r.) oraz Informacja o wynikach kontroli nr P/08/115 „Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych” (Nr ewid. 26/2009/P08115/KSR, Warszawa, maj 2009 r.).

z tych należności nie są wprost wymienione w ustawie o finansach publicznych, a brak jest podstaw do ich jednolitego zaklasyfikowania. W ocenie NIK charakter środków z tytułu zaliczek na koszty wykonań zastępczych wskazuje, że nie powinny być one zaliczone do dochodów publicznych

- **ustalenie wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym zawierających prawidłową podstawę prawną prowadzenia egzekucji administracyjnej.**

Kontrola NIK wykazała, że wzory, o których mowa w art. 26 § 1 i § 2 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹¹, określone w załącznikach nr 24 i nr 25 rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zawierają nieprawidłową podstawę prawną poprowadzenia egzekucji administracyjnej, tj. art. 2 § 1 pkt 3 zamiast art. 2 § 1 pkt 10 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

¹¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

3.1.1 Struktura organizacyjna jednostek nadzoru budowlanego

Zgodnie z postanowieniami art. 80 ust. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² zadania nadzoru budowlanego realizowane są przez: powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, wojewodę przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Stosownie do zapisów art. 88 ust.1 ustawy Prawo budowlane centralnym organem administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego jest Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Wykonuje on zadania nadzoru budowlanego we wszystkich obszarach budownictwa poza budownictwem górniczym. Do jego kompetencji należy m.in. kontrola działania organów nadzoru budowlanego oraz nadzór nad wojewódzkimi inspektorami nadzoru budowlanego.

Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego zostały utworzone 1 stycznia 1999 r. na podstawie art. 40 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną¹³, w miastach będących siedzibami władz powiatów. W świetle art. 33a ust. 2 i 3 i art. 33b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym¹⁴, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego stanowią aparat pomocniczy kierowników powiatowych inspekcji i są powiatowymi jednostkami budżetowymi w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Jednostki te nie są jednostkami organizacyjnymi powiatu, natomiast wchodzi w skład powiatowej administracji zespolonej.

Powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego powołują – zgodnie z art. 86 ust. 1 ustawy Prawo budowlane – starostowie spośród co najmniej trzech kandydatów wskazanych przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego. Podobnie jest w przypadku odwołania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, które może nastąpić jedynie w uzgodnieniu z wojewódzkim inspektorem nadzoru budowlanego lub na jego wniosek (art. 86 ust. 2 cyt. ustawy). Kompetencję do rozszerzenia zakresu działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat posiada wojewoda, jednak działa on w tym wypadku na wniosek właściwych starostów (art. 86 ust. 3b cyt. ustawy). Zgodnie z art. 86 ust. 4 ustawy Prawo budowlane organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego określa w regulaminie organizacyjnym powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (przepisy nie wymagają zatwierdzenia tego regulaminu ani przez starostę, ani przez wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego). Na mocy art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁵ powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego zostali zobowiązani do zapewnienia odpowiedniej ewidencji, przechowywania oraz ochrony dokumentacji przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą, w sposób odzwierciedlający przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw. Ponadto, w art. 6 ust. 2 wymienionej ustawy określono, że instrukcje określające zasady i tryb postępowania z powyższą dokumentacją wymagają zatwierdzenia przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych lub upoważnionego przez niego dyrektora archiwów państwowych.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.

3.1.2 Zasady finansowania powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego

Zgodnie z postanowieniami art. 49 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁶, na realizację zadań wykonywanych przez powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym, powiat otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa w wysokości zapewniającej ich realizację. Z kolei, w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym wskazano, że do zadań publicznych powiatu należy zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych inspekcji. W judykaturze przyjmuje się, że do zadań własnych powiatu należą zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ustawy o samorządzie powiatowym, przypisane do jego właściwości przez ustawy prawa materialnego i w związku z tym uznaje się, że brak jest podstawy prawnej do dokonywania wydatków budżetowych ze środków własnych powiatu na realizację zadań nieprzypisanych tej jednostce samorządu terytorialnego odrębnymi ustawami (tj. innymi niż ustawa o samorządzie powiatowym)¹⁷. Przepisy prawa materialnego nie precyzują jednak, jak należy rozumieć *zapewnienie wykonywania zadań i kompetencji*, co w konsekwencji powoduje, że niektóre inspektoraty otrzymują pomoc rzeczową i finansową od powiatów, a inne nie. Brak uregulowań w przepisach prawa materialnego bezpośredniej podstawy umożliwiającej realizację normy o charakterze kompetencyjno-ustrojowym zawartej w art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym (tj. zadania zapewnienia wykonywania zadań i kompetencji przez kierowników powiatowych inspekcji) może budzić wątpliwości, co do dopuszczalności dofinansowywania działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego środkami własnymi powiatu. Stosownie do postanowień art. 49 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego obligatoryjne jest zapewnienie finansowania tych jednostek z budżetu państwa w wysokości zapewniającej realizację zadań przez te jednostki.

Należy również zwrócić uwagę, że sposób finansowania powiatowych inspekcji nie jest jednolity. Powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne i powiatowe inspektoraty weterynarii z województwa małopolskiego finansowane są bezpośrednio z budżetu Wojewody Małopolskiego lub za pośrednictwem organów wyższego szczebla (dysponenta II stopnia środków budżetowych). Natomiast środki na realizację zadań przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego oraz powiatowe komendy Państwowej Straży Pożarnej są przekazywane powiatom w formie dotacji celowych z budżetu państwa.

3.1.3 Właściwość, zadania i obowiązki powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w zakresie prowadzenia egzekucji administracyjnej

Właściwość, zadania i obowiązki powiatowego inspektora nadzoru budowlanego określają przepisy ustawy Prawo budowlane, w szczególności art. 83-84a. Do zadań tego organu należy m.in. kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, w tym sprawdzanie wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie tych przepisów (art. 84 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 84a ust. 2 pkt 2 cyt. ustawy).

Właściwość rzeczowa powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w zakresie postępowania egzekucyjnego jest ograniczona tylko do egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Zasady i tryb prowadzenia postępowań związanych z egzekucją administracyjną obowiązków o charakterze

¹⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.

¹⁷ Wyrok NSA w Katowicach z 3 lipca 2002 r., sygn. I SA/Ka 631/02; Wyrok WSA we Wrocławiu z 26 kwietnia 2006 r., sygn. IV SA/Wr 259/05; Wyrok WSA w Gliwicach z 3 czerwca 2008 r., sygn. IV SA/Gl 66/08.

niepieniężnym zostały uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – mającej charakter proceduralny. W przypadku niewykonania obowiązków o charakterze niepieniężnym – nałożonych decyzjami i postanowieniami – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego obowiązany jest do podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych w celu wyegzekwowania przedmiotowych obowiązków (art. 5 § 1 pkt 1, 6 § 1, 7 § 1 i 20 § 1 pkt 4 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Środkami egzekucyjnymi, które mają doprowadzić do wyegzekwowania obowiązków o charakterze niepieniężnym są wyłącznie środki przewidziane w art. 1a pkt 12 lit. b ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Z uwagi na zakres zadań powiatowych inspektorów nadzoru, przy egzekucji obowiązków wynikających z decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego, zastosowanie mają zasadniczo dwa środki egzekucyjne, tj.: grzywna w celu przymuszenia (określona w art. 119 i następnych ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji) oraz wykonanie zastępcze (przewidziane w art. 127 i następnych ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest jednocześnie wierzycielem i organem egzekucyjnym w rozumieniu przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 1a pkt 7 i 13). Obowiązki, z zakresu prawa budowlanego mają charakter publicznoprawny i nie ulegają przedawnieniu. Szczegółową charakterystykę stanu prawnego w zakresie procedury stosowanej w celu wyegzekwowania tych obowiązków zawiera załącznik nr 2 do niniejszej informacji.

3.1.4 Nadzór nad postępowaniami egzekucyjnymi i kontrola działalności inspektoratów

Zgodnie z art. 83 ust. 2 i 88a ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a kontrolę działania tych organów wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W myśl art. 23 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nadzór nad egzekucją administracyjną sprawują organy wyższego stopnia w stosunku do organów właściwych do wykonywania tej egzekucji. Organy te są jednocześnie organami odwoławczymi od postanowień wydanych przez nadzorowane organy egzekucyjne oraz organami sprawującymi kontrolę przestrzegania w toku czynności egzekucyjnych przepisów ww. ustawy przez wierzycieli i nadzorowane organy egzekucyjne (art. 23 § 4 pkt 1-2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego organem sprawującym nadzór (kontrolę instancyjną) – w rozumieniu art. 23 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a dla niego – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Z art. 25 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wynika, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego posiada również uprawnienie do kontroli przestrzegania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przepisów tej ustawy w toku czynności egzekucyjnych (w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym).

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1 Organizacja powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego

Organizacja wewnętrzna powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego powinna zapewnić odpowiedni podział realizowanych zadań, w tym zadań związanych z egzekucją administracyjną. Wyniki kontroli przeprowadzonej w 2008 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazały, że narastające zaległości w załatwianiu spraw

z zakresu egzekucji administracyjnej były wynikiem problemów organizacyjnych i bieżących opóźnień, ale miały na nie niewątpliwie wpływ również znaczne zaległości w zakresie spraw przejętych przez nowoutworzone inspektoraty, które nie były przygotowane organizacyjnie i finansowo do realizacji tych zadań.

3.2.1.1 Podział zadań związanych z egzekucją administracyjną

Stosownie do wymogów określonych w art. 86 ust. 4 ustawy Prawo budowlane organizacja wewnętrzna i szczegółowy zakres zadań kontrolowanych jednostek zostały określone w regulaminach organizacyjnych ustalonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. W większości jednostek zadania związane z prowadzeniem egzekucji administracyjnej zostały określone w tych regulaminach organizacyjnych, a także przypisane w zakresach czynności wybranych pracowników inspektoratów. Zadania te przeważnie realizowane były przez jednego pracownika, którego zakres obowiązków obejmował również inne czynności, w szczególności realizację obowiązków wynikających z przepisów prawa budowlanego¹⁸.

Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli w powyższym zakresie dotyczyły dwóch skontrolowanych jednostek, tj.:

- Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie, ponieważ w regulaminie organizacyjnym nie zostały uszczegółowione i przypisane do poszczególnych stanowisk pracy zadania z zakresu egzekucji administracyjnej, a dopiero w toku kontroli NIK powyższe obowiązki zostały powierzone na piśmie wybranym pracownikom inspektoratu,
- Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej, w którym organizacja wewnętrzna nie zapewniała prawidłowego przygotowania, prowadzenia i nadzorowania przebiegu postępowań egzekucyjnych. W regulaminach organizacyjnych obowiązujących w okresie 2009 r. – I półrocze 2011 r. nie przypisano do poszczególnych stanowisk pracy utworzonych w Inspektoracie zadań związanych z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych. Nie pozwalało to – w powiązaniu z niejednorodnym sposobem podziału tych zadań na podstawie imiennych zakresów czynności – na ustalenie, które sprawy podlegają załatwieniu przez poszczególne osoby. Ponadto, w zakresach czynności pracowników Inspektoratu nie wskazano zadań dotyczących sprawdzania wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

3.2.1.2 Instrukcje kancelaryjne

Przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2008 r. kontrola 12 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego wykazała, że w ośmiu inspektoratach przyjęto do stosowania instrukcję kancelaryjną według wzoru określonego w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu¹⁹, a w czterech jednostkach nie wprowadzono żadnej instrukcji kancelaryjnej²⁰. Równocześnie, wyniki powyższej kontroli wykazały, że w przeciwieństwie do organów: gmin, powiatów, samorządów województwa i zespolonej administracji rządowej w województwie, ustawodawca nie stworzył podstawy prawnej do ustalenia jednolitej instrukcji kancelaryjnej dla powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

¹⁸ Sytuacja taka miała miejsce w czterech z sześciu skontrolowanych jednostek.

¹⁹ Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

²⁰ Dotyczyło to m.in. dwóch jednostek objętych kontrolą NIK w 2011 r., tj. Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie i Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olkuszu.

Obecna kontrola NIK wykazała, że zostały zrealizowane wnioski pokontrolne dotyczące opracowania i wprowadzenia do stosowania instrukcji kancelaryjnych. Pięć jednostek stosowało do końca 2010 r. instrukcję kancelaryjną dla organów powiatu. Jedna wzorowała się na instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie²¹.

W związku z uchynieniem z dniem 1 stycznia 2011 r.²² przepisów wprowadzających instrukcję kancelaryjną dla organów powiatu, w dniu 27 stycznia 2011 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie poinformował nadzorowane organy, że istnieje pilna potrzeba opracowania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego i zatwierdzenia przez Archiwum Państwowe²³ instrukcji kancelaryjnych wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt.

Przeprowadzona w 2011 r. kontrola w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała jednak, że jednostki te nie przyjęły jednolitego wzorca do opracowania nowych instrukcji kancelaryjnych. W pięciu na sześć skontrolowanych jednostek przyjęto trzy odmienne wzorce do opracowania instrukcji kancelaryjnych (w dwóch inspektoratach – przekazany przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie, w dwóch kolejnych – wzorzec opracowany przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jeden – opracował własną instrukcję kancelaryjną, jeden – nie opracował w 2011 r. nowej instrukcji kancelaryjnej). Do czasu zakończenia kontroli NIK, powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie otrzymały odpowiedzi w sprawie zatwierdzenia przedłożonych instrukcji kancelaryjnych od dyrektorów właściwych Archiwów Państwowych w Krakowie i Katowicach.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli zapewnienie jednolitości klasyfikowania spraw w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego jest szczególnie istotne przy porównywaniu działalności tych jednostek i sprawowaniu nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami.

3.2.1.3 *Zatrudnienie oraz liczba prowadzonych spraw*

Przeciętny stan zatrudnienia w objętych w 2011 r. kontrolą jednostkach (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wzrósł z 38,6 w 2004 r. do 57,3 w I półroczu 2011 r., tj. o 48,4%. Po okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (lata 2006-2007) stan zatrudnienia systematycznie wzrastał w kolejnych latach. Podkreślić jednak należy, że tempo wzrostu zatrudnienia w grupie pracowników merytorycznych²⁴ było niższe niż ogólny poziom wzrostu zatrudnienia. Stan zatrudnienia pracowników merytorycznych wzrósł z 30,9 w 2004 r. do 42,1 w I półroczu 2011 r., tj. o 36,3%. Dane dotyczące zatrudnienia w kontrolowanych jednostkach przedstawiono w załączniku nr 3 do informacji.

W trzech spośród sześciu jednostek objętych kontrolą w 2011 r. obowiązki z zakresu egzekucji administracyjnej powierzono osobom posiadającym wykształcenie prawnicze²⁵. W kontrolowanych jednostkach nie zatrudniano jednak pracowników do spraw obsługi prawnej (radców prawnych), co mogło przyczynić się do powstania nieprawidłowości w stosowaniu przepisów z zakresu egzekucji

²¹ Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.

²² Na mocy przepisów ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 40, poz. 230).

²³ Wymóg zatwierdzenia instrukcji kancelaryjnych przez właściwego Dyrektora Archiwów Państwowych wynika z postanowień art. 6 ust. 2 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

²⁴ Do pracowników merytorycznych zaliczono pracowników realizujących zadania z zakresu nadzoru budowlanego, włącznie z powiatowymi inspektorami nadzoru budowlanego (nie uwzględniono w tych danych pracowników obsługi).

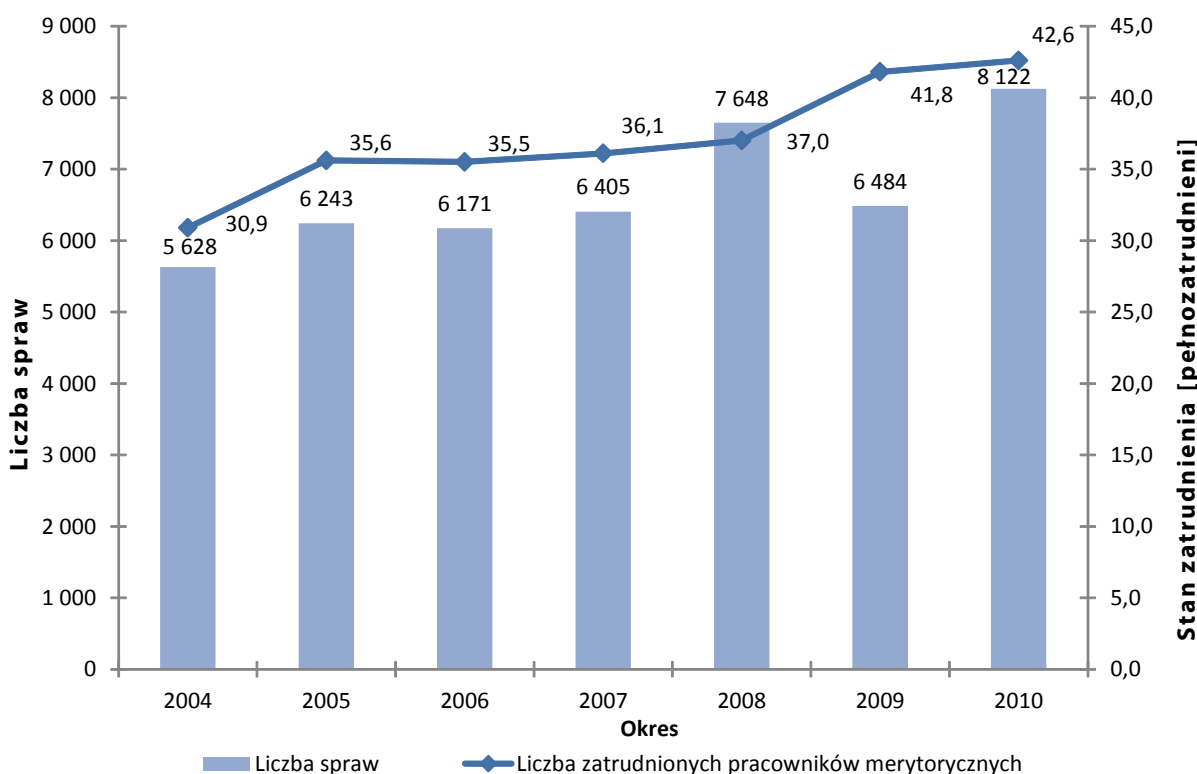
²⁵ Dotyczyło to Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego: Powiatu Nowosądeckiego oraz w Nowym Targu i w Chrzanowie.

administracyjnej. Ponadto, stopień skomplikowania niektórych postępowań egzekucyjnych – zdaniem Najwyższej Izby Kontroli – wskazuje na potrzebę zapewnienia konsultacji prawnych z zakresu stosowania prawa administracyjnego.

Liczba bieżących spraw prowadzonych w sześciu skontrolowanych inspektoratach wzrosła z 5.628 w 2004 r. do 8.122 w 2010 r., tj. o 44,3%. Porównując okres objęty poprzednią kontrolą NIK do roku 2010 liczba spraw wzrosła o 26,8%. W I półroczu 2011 r. objęte kontrolą inspektoraty prowadziły 3.904 bieżące postępowania. Podkreślić jednak należy, że kontrolowane jednostki posiadały zaległości w rozpatrywaniu spraw z poprzednich okresów. Jedne z największych zaległości wystąpiły w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu. Liczba nierozpatrzonych spraw w tej jednostce zwiększyła się z 2.430 na koniec 2009 r. do 2.759 na koniec I półrocza 2011 r. Liczbę prowadzonych spraw oraz stan zatrudnienia pracowników merytorycznych w skontrolowanych jednostkach przedstawiono na poniższym wykresie.

Wykres nr 1

Liczba bieżących spraw prowadzonych przez skontrolowane jednostki oraz stan zatrudnienia pracowników merytorycznych

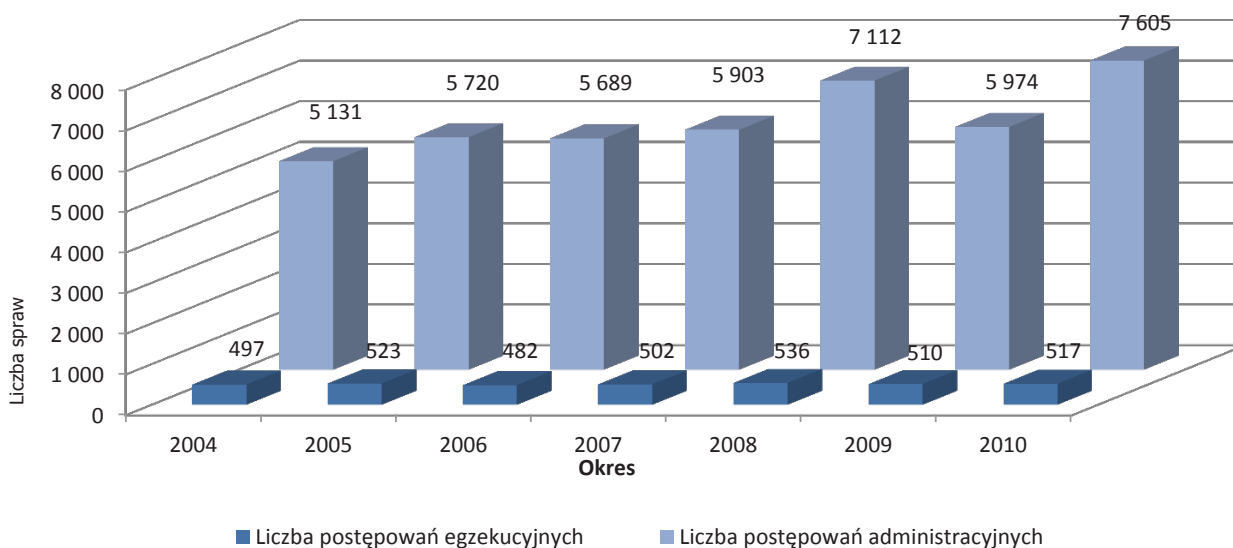


Źródło: analiza własna NIK

Udział postępowań egzekucyjnych w postępowaniach ogółem systematycznie malał w kolejnych latach, z 8,8% w 2004 r. do 6,4% w 2010 r. Wynikało to ze wzrostu liczby spraw prowadzonych na podstawie przepisów prawa budowlanego, przy prawie niezmienniej liczbie postępowań egzekucyjnych. W związku z przewlekłym prowadzeniem postępowań egzekucyjnych dochodzi do przyrostu zaległości w egzekwowaniu obowiązków nałożonych decyzjami wydanymi przez kontrolowane jednostki, co wskazuje na nieefektywne ich działanie. Liczbę prowadzonych spraw przez kontrolowane inspektoraty, w tym postępowań egzekucyjnych przedstawiono na poniższym wykresie oraz w załączniku nr 4 do niniejszej informacji.

Wykres nr 2

Liczba prowadzonych spraw przez skontrolowane jednostki, w tym postępowania egzekucyjne



Źródło: analiza własna NIK

Mimo wzrostu zatrudnienia w jednostkach objętych kontrolą, liczba bieżąco wpływających spraw przypadających do załatwienia na jednego pełnozatrudnionego pracownika merytorycznego w ciągu roku w dalszym ciągu utrzymywała się na wysokim poziomie. W latach 2004-2010 liczba tych spraw we wszystkich skontrolowanych jednostkach mieściła się w przedziale od 77 do 456. Podkreślić jednak należy, że dane te nie uwzględniają zaległości w rozpatrywaniu spraw z lat poprzednich. Znaczne obciążenie pracowników inspektoratów dużą liczbą załatwianych spraw przyczyniło się również do odsuwania w czasie egzekwowania obowiązków wynikających z decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego oraz do przewlekłego prowadzenia wszczętych postępowań egzekucyjnych. Dane dotyczące pracochłonności w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą, w przeliczeniu na jednego pracownika merytorycznego przedstawiono w załączniku nr 5 do informacji.

3.2.2 Egzekwowanie nałożonych obowiązków przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego

3.2.2.1 Czynności poprzedzające wszczęcie postępowań egzekucyjnych

Wyniki kontroli nr I/08/003 wykazały, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nierzetelnie wywiązywali się ze sprawdzania wykonania obowiązków wynikających z ostatecznych decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego, tj. z zadania nałożonego na podstawie art. 84a ust. 2 pkt 2 w związku z art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. We wszystkich 12 skontrolowanych inspektoratach stwierdzono przypadki niesprawdzania wykonania obowiązków nałożonych na adresatów decyzji, co skutkowało brakiem rozeznania, czy obowiązki te zostały zrealizowane. W związku z powyższym sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące zapewnienia sprawdzania wykonania przez zobowiązanych obowiązków z zakresu prawa budowlanego nałożonych ostatecznymi decyzjami.

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2011 r. wykazała, że trzy z sześciu objętych kontrolą inspektoratów nadzoru budowlanego w dalszym ciągu nierzetelnie wywiązywały się

z wymienionego zadania. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej 142 decyzji ostatecznych ustalono, że w 93 przypadkach (65%) inspektoraty nie dokonały sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych ostatecznymi decyzjami. Liczbę niesprawdzonych decyzji przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 1

Liczba przypadków niesprawdzenia wykonania przez zobowiązanych nałożonych obowiązków z zakresu prawa budowlanego

Jednostka	Liczba decyzji objętych kontrolą NIK	Liczba przypadków niesprawdzenia nałożonych obowiązków	Udział [3 : 2]
1	2	3	4
PINB w Nowym Targu	50	42	84%
PINB w Suchej Beskidzkiej	16	11	69%
PINB w Olkuszu	76	40	53%
Razem	142	93	65%

Źródło: analiza własna NIK

Niesprawdzanie wykonania obowiązków przez powyższe jednostki skutkowało brakiem rozeznania, w których sprawach powinny być wszczęte postępowania egzekucyjne. Mogą na to wskazywać również dane dotyczące liczby wszczętych postępowań egzekucyjnych. W okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (2006-2007) wszczęto w powyższych jednostkach 40 postępowań egzekucyjnych, podczas gdy w obecnie kontrolowanym okresie (2009 – I półrocze 2011 r.) postępowań takich wszczęto zaledwie 16.

Równocześnie, we wszystkich jednostkach objętych kontrolą wystąpiły opóźnienia w podejmowaniu wymienionych działań kontrolnych. Badania kontrolne przeprowadzone na próbie 219 decyzji²⁶ wykazały, że 55 kontroli w terenie przeprowadzono w okresie od trzech miesięcy do 11 lat od daty wykonalności decyzji lub daty wystawienia upomnienia wzywającego do wykonania nałożonego obowiązku. Dane dotyczące przypadków opóźnień w podejmowaniu działań kontrolnych przedstawiono w załączniku nr 6 do informacji.

3.2.2.2 Terminy wszczynania postępowań egzekucyjnych oraz czas ich prowadzenia

W wyniku kontroli przeprowadzonej w 2008 r. w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego ustalono, że nie wszczynano niezwłocznie postępowań egzekucyjnych dotyczących obowiązków określonych w prawie budowlanym. Stwierdzono także przypadki beczynności organów i opóźnienia w egzekucji obowiązków nałożonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Dotyczyło to w szczególności spraw przejętych z urzędów rejonowych, które zostały zlikwidowane z końcem 1998 r. W związku z powyższymi nieprawidłowościami w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników poszczególnych jednostek skierowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in. zapewnienia wszczynania postępowań

²⁶ Kontrolą objęto w poszczególnych jednostkach, co najmniej 10% wszystkich decyzji ostatecznych, którymi nałożono obowiązki mogące podlegać egzekucji administracyjnej w okresie 2009 – I półrocze 2011. Zastosowano dobór celowy z populacji obejmującej 1.993 decyzje podlegające egzekucji administracyjnej.

egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki, a także eliminacji bezczynności i przerw w egzekucji nałożonych obowiązków oraz maksymalnego skracania postępowań.

Kontrola sprawdzająca prowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2011 r., w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego na przykładzie spraw prowadzonych w okresie 2009 – I półrocze 2011 r. wykazała, że powyższe wnioski pokontrolne nie zostały zrealizowane. W dalszym ciągu powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie wszczynali niezwłocznie postępowań egzekucyjnych. Ponadto, wszczęte postępowania egzekucyjne prowadzone były w sposób przewlekły, co przejawiało się w opóźnieniach w podejmowaniu kolejnych działań mających na celu przymusowe doprowadzenie do wykonania nałożonych obowiązków. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli miało to negatywny wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych i wydłużyło czas ich trwania.

Czas trwania postępowań egzekucyjnych prowadzonych w skontrolowanych jednostkach przedstawiono w załączniku nr 7 do informacji oraz w poniższej tabeli.

Tabela nr 2

Liczba postępowań egzekucyjnych prowadzonych w skontrolowanych inspektoratach nadzoru budowlanego w podziale na czas ich trwania

Czas trwania postępowania egzekucyjnego:	Okres				
	2006	2007	2009	2010	I półrocze 2011
Do 2 miesięcy	6	16	13	8	7
Powyżej 2 miesięcy do 3 miesięcy	5	7	4	1	3
Powyżej 3 miesięcy do 6 miesięcy	14	11	8	14	14
Powyżej 6 miesięcy do roku	41	34	25	22	13
Powyżej roku do 2 lat	26	46	24	50	24
Powyżej 2 lat do 5 lat	59	56	96	97	88
Powyżej 5 lat do 10 lat	141	94	73	74	62
Powyżej 10 lat	190	238	267	251	273
RAZEM	482	502	501	517	484

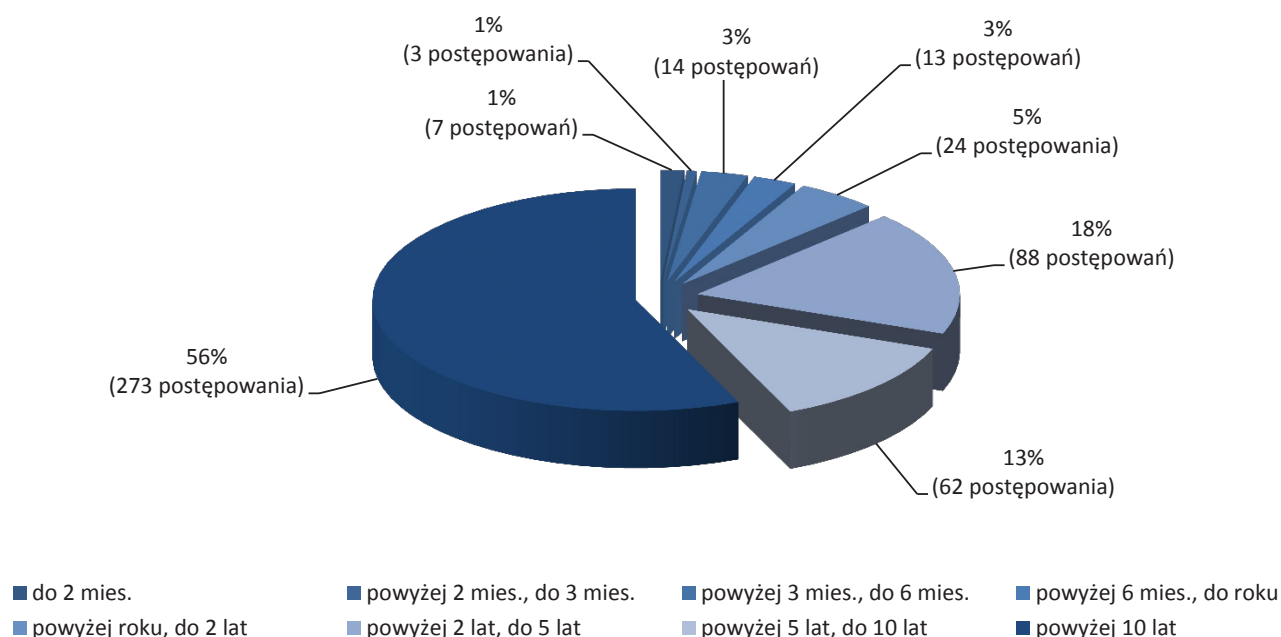
Źródło: analiza własna NIK

W okresie 2006 – I półrocze 2011 największy udział w prowadzonych przez skontrolowane jednostki postępowaniach egzekucyjnych miały postępowania trwające powyżej 10 lat. Ich udział mieścił się w przedziale od 39,4% w 2006 r. do 56,4% w I półroczu 2011 r. Równocześnie w wymienionym okresie udział postępowań egzekucyjnych, których czas trwania nie przekroczył roku mieścił się w przedziale od 7,6% do 13,7%. Podkreślić jednak należy, że udział tych postępowań systematycznie się zmniejszał w kolejnych latach (z 13,7% w 2006 r. do 7,6% w I półroczu 2011 r.). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli postępowania egzekucyjne trwające dłużej niż rok z upływem czasu mają coraz mniejsze szanse na ich skuteczne zakończenie, tj. wyegzekwowanie nałożonego obowiązku. Przyrost liczby najdłużej trwających postępowań egzekucyjnych, przy jednoczesnym spadku liczby postępowań trwających do roku świadczy o niewydolności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego

w realizacji zadań dotyczących egzekucji administracyjnej. Ponadto może to rodzić wśród obywateli przekonanie o słabości tych organów w zapewnianiu przestrzegania prawa i mieć niekorzystny wpływ na respektowanie prawa. Strukturę czasu trwania postępowań egzekucyjnych prowadzonych w I półroczu 2011 r. przez skontrolowane jednostki przedstawia poniższy wykres.

Wykres nr 3

Czas trwania postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez skontrolowane jednostki w I półroczu 2011 r.



Źródło: analiza własna NIK

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2011 r. wykazała, że w dalszym ciągu postępowania egzekucyjne nie były wszczynane niezwłocznie. Analiza 74 postępowań egzekucyjnych²⁷ prowadzonych przez skontrolowane jednostki wykazała, że jedynie 29 z nich (39,2%) zostało wszczętych w okresie do sześciu miesięcy od daty wykonalności decyzji, którą nałożono egzekwować obowiązek. Pozostałe 45 postępowań egzekucyjnych (60,8%) wszczęto w okresie od sześciu miesięcy do siedmiu lat od daty wykonalności decyzji. Ponadto kontrola wykazała przerwy i zaniechania w podejmowaniu kolejnych czynności w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Dotyczyło to w szczególności:

- nieorzekania o zastosowaniu środków egzekucyjnych po uchyleniu przez organ II instancji postanowień o ich nałożeniu i przekazaniu spraw do ponownego rozpatrzenia. Nieprawidłowości takie stwierdzono w dwóch jednostkach²⁸, przy czym w trzech przypadkach organ I instancji nie rozstrzygnął ponownie w tych sprawach pomimo upływu od trzech lat do sześciu lat od daty uchylenia postanowień do dnia zakończenia kontroli NIK. Niepodjęcie czynności w omawianych

²⁷ Próba kontrolna obejmowała 18 – dobranych celowo – postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez daną jednostkę (w przypadkach, gdy liczba tych postępowań w okresie objętym kontrolą była mniejsza analizie poddano wszystkie postępowania egzekucyjne).

²⁸ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Olkuszu (3 przypadki) oraz w Suchej Beskidzkiej (2 przypadki).

sprawach stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którą w razie uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto, naruszono przepisy art. 35 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²⁹;

- zaniechania działań mających na celu wszczęcie nowych postępowań egzekucyjnych w celu doprowadzenia do wykonania wymagalnych obowiązków w przypadkach, w których prowadzone wcześniej postępowania egzekucyjne zostały umorzone ze względów proceduralnych (wskutek błędów popełnionych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego). Powyższe dotyczyło siedmiu przypadków w dwóch skontrolowanych jednostkach³⁰, a stwierdzone okresy beczynności wyniosły od ośmiu miesięcy do dwóch lat (do dnia zakończenia kontroli NIK);
- niestosowania środków egzekucyjnych w toku wszczętych postępowań egzekucyjnych. Dotyczyło to dziewięciu postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez jedną ze skontrolowanych jednostek³¹. Niezastosowanie środków egzekucyjnych stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- opóźnień w stosowaniu środków egzekucyjnych w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych. Sytuacje takie wystąpiły w dwóch jednostkach³², w których środek egzekucyjny w 10 przypadkach zastosowano w okresie od ponad trzech miesięcy do prawie dwóch lat od daty wystawienia tytułu wykonawczego;
- nieprawidłowości przy zawieszaniu postępowań egzekucyjnych, które wystąpiły w trzech jednostkach³³. W jednym przypadku przez ponad cztery lata (do dnia zakończenia kontroli NIK) nie zawieszono postępowania egzekucyjnego, pomimo wystąpienia przesłanki do jego zawieszenia określonej w art. 56 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (otrzymanie informacji o wstrzymaniu wykonania przez sąd administracyjny decyzji stanowiącej podstawę egzekwowanego obowiązku). W kolejnej sprawie zawieszono postępowanie egzekucyjne pomimo iż, nie wystąpiły przesłanki do jego zawieszenia o których mowa w art. 56 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W trzecim przypadku zawieszenie postępowania egzekucyjnego nastąpiło dopiero po upływie prawie roku od daty wstrzymania wykonania decyzji stanowiącej podstawę egzekwowanego obowiązku. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 56 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- nieprawidłowości w umarzaniu postępowań egzekucyjnych, które stwierdzono w dwóch jednostkach³⁴. Dotyczyły one sześciu przypadków, w których dokonano umorzenia postępowań dopiero w okresie od sześciu miesięcy do ponad roku od daty powzięcia przez organ I instancji informacji o przesłankach stanowiących podstawę do umorzenia tych postępowań, a także umorzenia jednego postępowania egzekucyjnego dopiero po upływie czterech lat od daty wystawienia tytułu wykonawczego niespełniającego wymogów określonych w art. 27 ustawy

²⁹ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

³⁰ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu (6 przypadków) i w Olkuszu (1 przypadek).

³¹ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza.

³² Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego (6 przypadków) oraz dla Miasta Nowego Sącza (4 przypadki).

³³ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Olkuszu, w Suchoj Beskidzkiej oraz Powiatu Nowosądeckiego.

³⁴ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w Olkuszu i w Nowym Targu.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto stwierdzono, że przez siedem miesięcy (do dnia zakończenia kontroli NIK) organ I instancji nie umorzył postępowania egzekucyjnego, pomimo wystąpienia przesłanki do jego umorzenia określonej w art. 59 § 1 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (otrzymanie informacji o uchyleniu przez sąd administracyjny decyzji stanowiącej podstawę egzekwowanego obowiązku);

- niepodjęcia skutecznych działań w celu wyegzekwowania obowiązku rozbiórki tartaku, pierwotnie określonego w decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Nowym Targu z dnia 29 września 1997 r.³⁵ W sprawie tej zapadł wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 13 lipca 2010 r., w którym stwierdzono naruszenie przez Polskę art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁶, polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez organ administracji publicznej. Wyrokiem tym zasądzono na rzecz skarżącego 7.200 euro z tytułu szkody niemajątkowej. Obowiązek wynikający z wymienionej decyzji nie został wyegzekwowany do czasu zakończenia kontroli NIK.

Ponadto, wystąpiły opóźnienia w kierowaniu przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego tytułów wykonawczych obejmujących należności pieniężne do właściwych naczelników urzędów skarbowych, co przedstawiono w pkt 3.2.2.4. informacji.

Zaniechania działań, a także opóźnienia w ich podejmowaniu przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego miały negatywny wpływ na skuteczność prowadzonych postępowań egzekucyjnych.

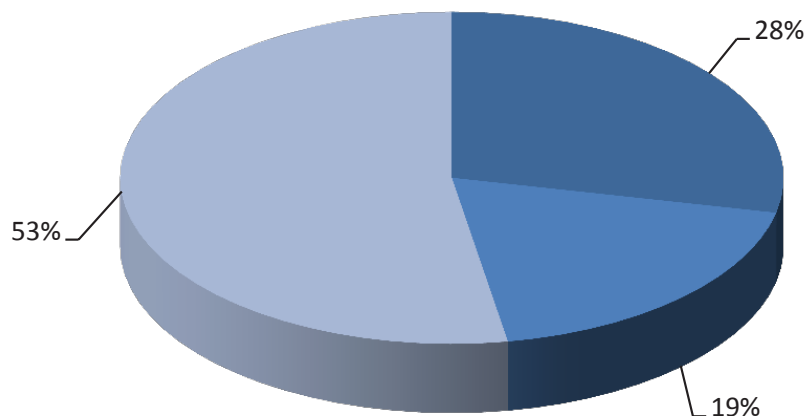
Analiza 74 postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez skontrolowane jednostki wykazała, że zaledwie 21 z nich zakończyło się wykonaniem obowiązku przez zobowiązanego, a 14 postępowań umorzono. Pozostałe 39 postępowań egzekucyjnych do czasu zakończenia kontroli NIK znajdowało się w toku. Sposób zakończenia objętych kontrolą postępowań egzekucyjnych w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego przedstawiono na poniższym wykresie.

³⁵ Obecnie w sprawie egzekucji tego obowiązku właściwym jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej.

³⁶ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

Wykres nr 4

Sposób zakończenia objętych kontrolą postępowań egzekucyjnych prowadzonych w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego



■ wykonanie obowiązku przez zobowiązanego ■ umorzenie postępowania ■ postępowanie w toku

Źródło: analiza własna NIK

3.2.2.3 *Naruszenia przepisów prawa w działaniach mających na celu wyegzekwowanie nałożonych obowiązków*

Przeprowadzona w 2008 r. przez NIK kontrola w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego wykazała liczne przypadki naruszenia przepisów prawa w egzekwowaniu obowiązków nałożonych na podstawie przepisów prawa budowlanego. Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności:

- prowadzenia postępowań egzekucyjnych niezgodnie z właściwością miejscową lub rzeczową,
- wszczynania postępowań egzekucyjnych w odniesieniu do obowiązków niepodlegających egzekucji administracyjnej,
- stosowania środków egzekucyjnych niezgodnie z wymogami ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji i Kodeksu postępowania administracyjnego,
- błędnego wykorzystywania instytucji zawieszenia lub umorzenia postępowań egzekucyjnych.

W związku z powyższymi nieprawidłowościami w wystąpieniach pokontrolnych do kierowników poszczególnych jednostek zwarto wnioski pokontrolne dotyczące podjęcia działań w celu wyeliminowania przypadków prowadzenia postępowań egzekucyjnych niezgodnie z przepisami prawa z zakresu egzekucji administracyjnej.

Kontrola sprawdzająca przeprowadzona w 2011 r. w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że powyższy wniosek pokontrolny nie został zrealizowany, gdyż w skontrolowanych jednostkach wyeliminowano jedynie przypadki: wszczynania postępowań egzekucyjnych w stosunku do obowiązków niepodlegających egzekucji administracyjnej³⁷, niestosowania obowiązujących wzorów tytułów wykonawczych oraz prowadzenia postępowań

³⁷ Poza jednostkowym przypadkiem stwierdzonym w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej, w którym wszczęto egzekucję dotyczącą obowiązku przedłożenia ekspertyzy stanu technicznego obiektu budowlanego, nałożonego na podstawie art. 62 ust. 3 ustawy Prawo budowlane.

egzekucyjnych niezgodnie z właściwością³⁸. W dalszym ciągu nie wyeliminowano jednak pozostałych nieprawidłowości mających wpływ na skuteczność oraz czas trwania postępowań egzekucyjnych. Oprócz niesprawdzania wykonania obowiązków przez zobowiązanych (pkt 3.2.2.1. informacji), przewlekłości w prowadzeniu postępowań egzekucyjnych (pkt 3.2.2.2. informacji), opóźnień w kierowaniu tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych (pkt 3.2.2.4. informacji) stwierdzono m.in. nieprawidłowości polegające na:

- braku w postanowieniach o nałożeniu grzywnien w celu przymuszenia uzasadnienia wyboru środka egzekucyjnego lub wysokości grzywny nałożonej na podstawie art. 121 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W trzech skontrolowanych jednostkach³⁹ stwierdzono siedem takich przypadków (dotyczyło to grzywnien w łącznej wysokości 52 tys. zł). Nieprawidłowości te były w niektórych przypadkach przyczyną uchylecia tych postanowień przez organ II instancji i przekazania spraw do ponownego rozpatrzenia. Podawanie wymienionych informacji w postanowieniach o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wymagane jest na podstawie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 124 § 2 i art. 126 tej ustawy oraz art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;
- wyznaczaniu w upomnieniach terminów wykonania obowiązków wynikających z decyzji wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego. Kontrola wykazała, że w trzech kontrolowanych jednostkach⁴⁰ wystąpiło osiem takich przypadków. W ocenie NIK przepis art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – dotyczący wystawiania upomnień – nie powinien być podstawą do ponownego wyznaczenia zobowiązanemu terminu wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym wynikającego z decyzji ostatecznej;
- wydaniu w jednym przypadku nowej decyzji uwzględniającej w całości odwołanie strony⁴¹ z naruszeniem przepisów art. 133 w związku z art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego. Decyzja ta została wydana po upływie ośmiu miesięcy od daty wniesienia odwołania, podczas gdy organowi I instancji przysługiwało prawo do wydania decyzji w powyższym zakresie jedynie w terminie siedmiu dni od daty otrzymania odwołania, a po upływie tego terminu należało przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu;
- doręczeniu upomnienia zobowiązanemu dwa miesiące przed upływem terminu do wykonania obowiązku⁴², który ustalono decyzją ostateczną. Stanowiło to naruszenie postanowień art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji;

³⁸ Poza jednostkowym przypadkiem stwierdzonym w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olkuszu. Przeprowadzona przez NIK w 2008 r. kontrola wykazała, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olkuszu prowadził od dnia 11 lipca 2003 r. postępowanie egzekucyjne niezgodnie z właściwością miejscową (nieruchomość położona w województwie podlaskim). Zastrzeżenia NIK dotyczyły umorzenia tego postępowania dopiero w toku kontroli sprawdzającej, tj. w dniu 13 września 2011 r. Prowadzenie ww. postępowania stanowiło naruszenie postanowień art. 22 § 5 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 lipca 2003 r. – zgodnie, z którymi właściwość miejscową organu egzekucyjnego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym ustala się, w sprawach dotyczących nieruchomości oraz obiektów budowlanych, według miejsca położenia tej nieruchomości lub obiektu budowlanego.

³⁹ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w: Olkuszu (2 przypadki), Nowym Targu (3 przypadki) i Suchoj Beskidzkiej (2 przypadki).

⁴⁰ Powiatowe Inspektoraty Nadzoru Budowlanego w: Olkuszu (2 przypadki), Nowym Targu (4 przypadki) i Suchoj Beskidzkiej (2 przypadki).

⁴¹ Dotyczyło to decyzji wydanej przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza.

⁴² Sytuacja taka wystąpiła w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu.

- wadliwym umorzeniu przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego grzywny w celu przymuszenia⁴³. Na wniosek zobowiązanego, postanowieniem wydanym na podstawie art. 125 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego umorzył nałożoną grzywnę w celu przymuszenia. Wydanie tego postanowienia było jednak niezgodnie z wymienionym przepisem, ponieważ postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia zostało wcześniej wyeliminowane z obrotu prawnego przez organ II instancji, a powiatowy inspektor nadzoru budowlanego nie nałożył ponownie na zobowiązanego środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia;
- nałożeniu grzywny w celu przymuszenia na osobę, która nie była stroną w postępowaniu egzekucyjnym⁴⁴. Równocześnie w postanowieniu o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia organ egzekucyjny ustalił opłatę za wydanie tego postanowienia (100 zł) z naruszeniem zasad określonych w art. 64a § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, które stanowią, że opłata ta wynosi 10% nałożonej grzywny, jednak nie więcej niż 68 zł;
- błędnym wskazaniu organu egzekucyjnego w tytule wykonawczym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym (jako organ egzekucyjny, do którego kierowany jest tytuł wykonawczy podano Naczelnika Urzędu Skarbowego w Suchej Beskidzkiej, pomimo że egzekucję tego obowiązku prowadził powiatowy inspektor nadzoru budowlanego⁴⁵). Ponadto, w tym tytule wykonawczym nie wskazano środków egzekucyjnych stosowanych w celu wykonania wymienionego w nim obowiązku, pomimo, że zgodnie z art. 28 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wierzyciel powinien wskazać środek egzekucyjny, gdy wniosek dotyczy egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym.

3.2.2.4 Kierowanie tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych

W toku przeprowadzonej przez NIK kontroli w 2008 r. stwierdzono, że w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego (50% jednostek objętych kontrolą) wystąpiły opóźnienia w kierowaniu do właściwych naczelników urzędów skarbowych tytułów wykonawczych obejmujących należności pieniężne (grzywny w celu przymuszenia oraz zaliczki na koszty wykonania zastępczego) powstałe przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Nieprawidłowości te stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych wniosku dotyczącego zapewnienia niezwłocznego przekazywania do urzędów skarbowych tytułów wykonawczych w celu egzekucji należności pieniężnych.

Kontrola sprawdzająca przeprowadzona w 2011 r. wykazała, że w czterech z sześciu jednostek objętych kontrolą nadal występowały opóźnienia w kierowaniu do naczelników urzędów skarbowych tytułów wykonawczych obejmujących należności pieniężne⁴⁶. Stanowiło to naruszenie postanowień § 6 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którymi jeżeli wierzyciel nie jest jednocześnie organem egzekucyjnym niezwłocznie kieruje tytuł wykonawczy do właściwego miejscowo naczelnika urzędu skarbowego. W pozostałych jednostkach

⁴³ Dotyczyło to Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej.

⁴⁴ Przypadek taki stwierdzono w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej.

⁴⁵ Organem egzekucyjnym w tym przypadku był Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej.

⁴⁶ Ustaleń dokonano na podstawie próby kontrolnej liczącej po 18 postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez kontrolowane inspektoraty.

nie stwierdzono takich opóźnień, lecz wynikało to z niewielkiego zakresu prowadzonych działań egzekucyjnych (w kontrolowanym okresie jednostki te prowadziły dwa postępowania egzekucyjne). Nieprawidłowości w kierowaniu tytułów wykonawczych do właściwych naczelników urzędów skarbowych dotyczyły:

- przekazania z opóźnieniem lub nieprzekazania (do czasu zakończenia kontroli NIK) 21 tytułów wykonawczych obejmujących grzywny w celu przymuszenia w łącznej kwocie 302,9 tys. zł – okres zwłoki mieścił się w przedziale od trzech miesięcy do trzech lat,
- nieprzekazania (do czasu zakończenia kontroli NIK) czterech tytułów wykonawczych dotyczących zaliczek na wykonania zastępcze w łącznej kwocie 28 tys. zł – okres zwłoki mieścił się w przedziale od czterech miesięcy do sześciu lat.

Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 8 do informacji.

Kontrola wykazała również, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego pomimo, że nie wstrzymywali postępowań egzekucyjnych w przypadkach wniesienia zażalenia na postanowienia o zastosowaniu środka egzekucyjnego (art. 17 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji)⁴⁷, to nie podejmowali dalszych czynności egzekucyjnych. Przyczyną niekierowania w niektórych przypadkach tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych, którą wskazywali kierownicy kontrolowanych jednostek była nieskuteczność egzekucji obowiązków pieniężnych w innych sprawach dotyczących tego samego zobowiązanego. Obowiązujące przepisy prawa nie zwalniają powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego z obowiązku podejmowania czynności egzekucyjnych.

Wyniki kontroli przeprowadzonej w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wskazują na niską skuteczność egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym przez naczelników urzędów skarbowych. W okresie 2007 – I półrocze 2011 r. wskaźnik skuteczności egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych mieścił się w przedziale od 1,8% do 5,5%. Nieskuteczna egzekucja obowiązków o charakterze pieniężnym⁴⁸ jest jednym z czynników ograniczających skuteczność egzekucji obowiązków nałożonych na podstawie przepisów prawa budowlanego. Dane dotyczące skuteczności egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych w odniesieniu do sześciu skontrolowanych jednostek przedstawiono w poniższej tabeli.

⁴⁷ Za wyjątkiem jednej sprawy, w której Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego wstrzymał postępowanie egzekucyjne przez okres 11 dni.

⁴⁸ które powstały na skutek prowadzenia egzekucji administracyjnej przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Tabela nr 3

Skuteczność egzekucji prowadzonej przez naczelników urzędów skarbowych dotycząca należności pieniężnych, które powstały przy egzekucji prowadzonej przez skontrylowane inspektoraty [w tys. zł]

Lp.	Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	I półrocze 2011
1	Kwota należności pieniężnych objętych tytułami wykonawczymi skierowanymi do naczelników urzędów skarbowych – narastająco wg stanu na koniec danego okresu (z uwzględnieniem stanu z lat poprzednich)	293,7	849,7	1 063,8	1 073,2	1 012,7
	<i>w tym:</i>					
1a	- grzywny w celu przymuszenia	235,7	791,7	1 005,8	979,8	919,3
1b	- zaliczki na pokrycie kosztów wykonania zastępczego	58,0	58,0	58,0	93,4	93,4
2	Kwota ściągniętych należności przez naczelników urzędów skarbowych (wg informacji posiadanych przez PINB) – w danym okresie	16,2	26,3	29,0	47,1	18,4
	<i>w tym:</i>					
2a	- grzywny w celu przymuszenia	16,2	24,6	22,2	39,8	14,8
2b	- zaliczki na pokrycie kosztów wykonania zastępczego	0	1,7	6,8	7,3	3,6
3	Ogólny wskaźnik skuteczności egzekucji (2 : 1)	5,5%	3,1%	2,7%	4,3%	1,8%
3a	Wskaźnik skuteczności egzekucji grzywien w celu przymuszenia (2a : 1a)	6,9%	3,1%	2,2%	4,1%	1,6%
3b	Wskaźnik skuteczności egzekucji zaliczek na koszty wykonania zastępczego (2b : 1b)	0%	2,9%	11,7%	7,8%	3,9%

Źródło: analiza własna NIK

3.2.2.5 Stosowanie środka egzekucyjnego w formie wykonania zastępczego⁴⁹

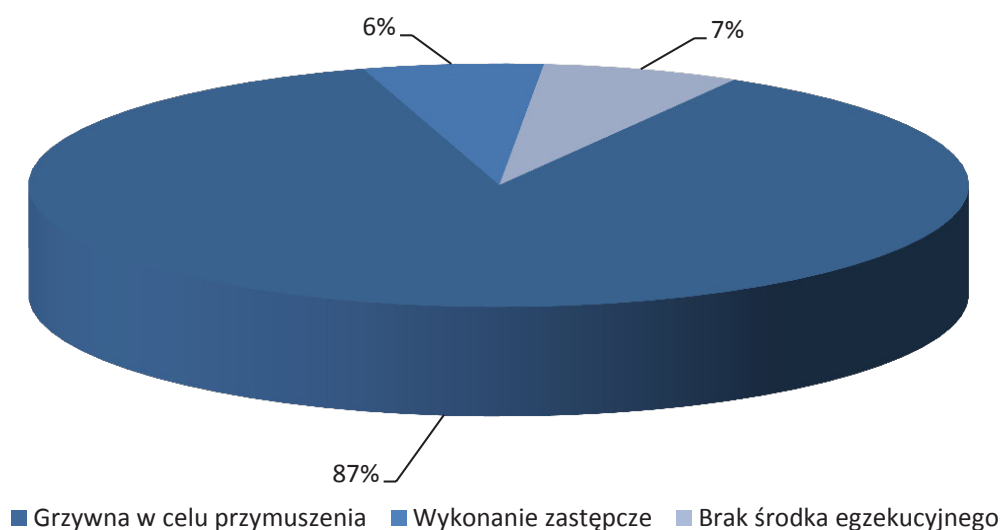
Wyniki kontroli sprawdzającej w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazały, że nie w pełni wykorzystywano ustawowe uprawnienia do egzekwowania nałożonych obowiązków. Stosownie do postanowień art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Pomimo wielu niewykonanych obowiązków nałożonych ostatecznymi decyzjami z zakresu prawa budowlanego, powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego w niewielkim stopniu stosowali środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego, przewidziany w Dziale III Rozdział 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 127 i następne). Podkreślić należy, że jest to jedyny środek egzekucyjny, którego zastosowanie przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego może bezpośrednio doprowadzić do wykonania nałożonego obowiązku. W toku 510, 517 i 484 postępowań egzekucyjnych prowadzonych

⁴⁹ Stosownie do postanowień art. 127 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, wykonanie zastępcze jest środkiem egzekucyjnym stosowanym, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

(pozostających nadal w toku w 2011 r. do czasu zakończenia kontroli NIK) odpowiednio w 2009 r., 2010 r. i I półroczu 2011 r. wskazany środek egzekucyjny zastosowano odpowiednio w 31, 32 i 30 postępowaniach, przy czym w części przypadków miało to miejsce po nałożeniu grzywny w celu przymuszenia. Udział postępowań egzekucyjnych, w których zastosowano środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego we wszystkich postępowaniach egzekucyjnych prowadzonych w I półroczu 2011 r. przedstawiono na wykresie:

Wykres nr 5

Rodzaje zastosowanych środków egzekucyjnych w toku postępowań egzekucyjnych prowadzonych w I półroczu 2011 r. przez skontrolowane jednostki



Źródło: analiza własna NIK

W żadnej z kontrolowanych jednostek, w których zastosowano środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego nie doszło do realizacji obowiązku w tym trybie, głównie z powodu braku środków finansowych na ten cel. Środki takie nie były planowane w ramach dotacji przekazywanych powiatom na realizację zadań przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Wyniki kontroli wykazały jednak, że w okresie 2009 – I półroczu 2011 zaledwie w trzech przypadkach kontrolowane jednostki pisemnie zwróciły się do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie o zwiększenie planu wydatków z przeznaczeniem na realizację wykonań zastępczych. Najwyższa Izba Kontroli zauważa równocześnie, że w trakcie czynności kontrolnych Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego – w związku z pismem organu nadzoru z dnia 19 sierpnia 2011 r. – zgłosił Małopolskiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Krakowie zapotrzebowanie na środki na wykonania zastępcze w kwocie 30 tys. zł. Na wniosek Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie, Wojewoda Małopolski zwiększył plan dotacji celowej dla Powiatu Nowosądeckiego o kwotę 35 tys. zł, z przeznaczeniem na uzupełnienie niedoborów w wydatkach bieżących Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego.

W piśmie z dnia 26 sierpnia 2011 r.⁵⁰ Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie poinformował, że mając na uwadze niedofinansowanie powiatowych inspektoratów

⁵⁰ Informacja pisemna pozyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

nadzoru budowlanego podjęto decyzję, aby środki na wykonania zastępcze „planować centralnie” w ramach środków przeznaczonych na utrzymanie Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie. W latach 2009, 2010 i 2011 zaplanowano na powyższy cel środki odpowiednio w kwocie: 100 tys. zł, 500 tys. zł i 500 tys. zł, z czego przekazano do inspektoratów na wykonania zastępcze odpowiednio: 23,1 tys. zł⁵¹ (23%), 366 tys. zł (73%) i 0 zł⁵². W ocenie Najwyższej Izby Kontroli powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie byli dostatecznie poinformowani o przyjęciu powyższych rozwiązań. W wymienionej informacji pisemnej Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie podał również, że podczas stosownej narady zostały przekazane wszystkim powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego warunki formalne, jakie muszą być spełnione dla umożliwienia przekazania środków na wykonania zastępcze. Przeprowadzona przez NIK kontrola wykazała jednak, że nie została ustalona w sposób pisemny procedura w powyższym zakresie, a kierownicy objętych kontrolą jednostek nie posiadali informacji o warunkach, jakie muszą być spełnione dla uzyskania środków na wykonania zastępcze. Skutkowało to złożeniem przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego trzech wniosków w sprawie pozyskania dodatkowych środków finansowych w łącznej kwocie 71,3 tys. zł na realizację wykonań zastępczych⁵³ z pominięciem wzoru formularza ustalonego przez organ nadzoru oraz niezłączeniem do tych wniosków formalno-prawnych dokumentów potwierdzających ich zasadność. Było to bezpośrednią przyczyną nierozpatrzenia tych wniosków przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie. Podkreślić również należy, że w dwóch przypadkach⁵⁴ organ nadzoru nie poinformował pisemnie o przyczynach nierozpatrzenia wniosków. W przypadku trzeciego z wniosków Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie poinformował pisemnie wnioskodawcę o konieczności złożenia wniosku na odpowiednim formularzu i uzupełnieniu dokumentów, jednak Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olkuszu nie zastosował się do tych zaleceń.

Drugą w kolejności przyczyną utrudniającą realizację wykonań zastępczych wskazywaną przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego były trudności z pozyskaniem wykonawców robót budowlanych w trybie wykonania zastępczego.

3.2.2.6 Stosowanie wzorów tytułów wykonawczych

Przeprowadzona przez NIK kontrola w 2008 r. w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że aż w dziewięciu jednostkach (75%) wystąpiły przypadki niestosowania obowiązującego wzoru tytułu wykonawczego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym. Nieprawidłowości te stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych wniosku dotyczącego zapewnienia sporządzania tytułów wykonawczych na obowiązujących wzorach.

Kontrola sprawdzająca w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazała, że jednostki te stosowały wzór tytułu wykonawczego w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, tj. wzór określony w załączniku nr 24 i nr 25 rozporządzenia Ministra Finansów

⁵¹ Z uwagi na niewystarczające środki na wykonania zastępcze w 2009 r. odrzucono wniosek jednego z inspektoratów na kwotę 434,5 tys. zł.

⁵² Według stanu na dzień 26 sierpnia 2011 r., tj. na dzień udzielenia informacji przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie.

⁵³ Wnioski Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego: w Olkuszu z dnia 24 marca 2009 r., w Nowym Targu z dnia 25 czerwca 2010 r. oraz w Suchoj Beskidzkiej z dnia 27 października 2010 r.

⁵⁴ Wnioski Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu oraz w Suchoj Beskidzkiej.

w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Równocześnie ustalono, że obowiązujące od dnia 1 lutego 2003 r. wzory tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, ustalone na podstawie ww. przepisów rozporządzenia Ministra Finansów, zawierały nieprawidłową podstawę prawną poprowadzenia egzekucji administracyjnej. W drukach tych określono, że wskazany w nich obowiązek *podlega egzekucji w trybie administracyjnym na podstawie art. 2 § 1 pkt 3* ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który odnosi się do należności pieniężnych innych niż wymienione w pkt 1 i 2 tego przepisu. Natomiast egzekucja administracyjna obowiązków wskazywanych w drukach stanowiących załączniki nr 24 i nr 25 do cyt. rozporządzenia powinna być prowadzona na podstawie art. 2 § 1 pkt 10, który dotyczy obowiązków o charakterze niepieniężnym.

3.2.2.7 Charakter należności pieniężnych powstających przy egzekucji prowadzonej przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego

Zgodnie z postanowieniami art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Środkami egzekucyjnymi stosowanymi przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego były grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze. Stosując środek egzekucyjny w formie wykonania zastępczego, powiatowy inspektor nadzoru budowlanego może wezwać zobowiązanego do wpłacenia określonej kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego.

Wyniki przeprowadzonej w 2011 r. kontroli sprawdzającej w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego wykazały, że kontrolowane jednostki traktują środki uzyskane z tytułu nałożonych grzywien w celu przymuszenia, jako dochody publiczne i odprowadzają te środki – za pośrednictwem starostwa powiatowego – na rachunek dochodów budżetu państwa. Inna sytuacja wystąpiła w przypadku środków uzyskanych z tytułu zaliczek na koszty wykonania zastępczego. Większość inspektoratów uznawała, że środki te stanowią dochody budżetowe i należy z nimi postąpić analogicznie jak ze środkami pozyskanymi z tytułu grzywien w celu przymuszenia. Jednak w dwóch jednostkach objętych kontrolą wskazano, że środki z tytułu zaliczek na koszty wykonania zastępczego nie stanowią dochodów publicznych, w związku z czym nie podlegają odprowadzeniu na rachunek dochodów budżetu państwa. Faktycznie środki z tytułu zaliczek na koszty wykonania zastępczego w okresie objętym kontrolą (2009 – I półrocze 2011 r.) uzyskały dwie jednostki. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olkuszu – wyegzekwowane przez właściwego naczelnika urzędu skarbowego – środki z tytułu zaliczek na koszty wykonania zastępczych w kwocie 14,3 tys. zł odprowadził jako dochody budżetu państwa na rachunek bankowy Starostwa Powiatowego w Olkuszu. Natomiast Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego uzyskane z powyższego tytułu środki w kwocie 3,5 tys. zł gromadził na wyodrębnionym rachunku depozytowym, w podziale na poszczególnych zobowiązanych.

Podkreślić należy, że ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji nie rozstrzyga, czy należności powstałe w związku z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych stanowią dochody budżetu państwa. Natomiast, zgodnie z postanowieniami określonymi w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵⁵, dochodami publicznymi są w szczególności inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu

⁵⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw. W myśl postanowień określonych w art. 11 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki budżetowe pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednio dochodów budżetu państwa albo budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli z powyższych przepisów nie wynika jednoznacznie, w jaki sposób należy traktować uzyskane środki z tytułu grzywien w celu przymuszenia oraz zaliczek na koszty wykonania zastępczego. W związku z powyższym NIK kieruje do Ministra Finansów wnioski o doprecyzowanie przepisów prawa w tej sprawie. Równocześnie NIK zwraca uwagę, że przy ustalaniu czy powyższe środki pieniężne stanowią dochody publiczne – oprócz przepisów ustawy o finansach publicznych – należałoby wziąć również pod uwagę charakter tych środków wynikający z przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Grzywna w celu przymuszenia nie ma charakteru sankcji, lecz jest środkiem przymuszającym do wykonania nałożonego przez odpowiedni organ obowiązku. Podkreślić należy, że trwałość tej należności pieniężnej jest ściśle związana z wykonaniem obowiązku. Stosownie do postanowień art. 125 § 1 i 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywiny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu. Co więcej, nawet w całości uiszczone lub ściągnięte grzywiny w celu przymuszenia mogą być zwrócone zobowiązanemu przez organy egzekucyjne po uzyskaniu zgody organu wyższego stopnia (art. 126 ww. ustawy). Inna sytuacja występuje w przypadku otrzymanych zaliczek na koszty wykonania zastępczego, ponieważ organ egzekucyjny (prowadzący egzekucję obowiązków o charakterze niepieniężnym), zobligowany jest do zlecenia wykonania egzekwowanych czynności określonej przez siebie osobie (art. 130 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Charakter tych środków jednoznacznie wskazuje, że powinny one zostać wykorzystane na dokonanie zapłaty osobie (lub podmiotowi) realizującej wykonanie zastępcze obowiązku. Odprowadzenie tych środków na rachunek dochodów budżetu państwa uniemożliwi ich wykorzystanie zgodnie z celem, w którym zostały pobrane.

3.2.2.8 Przyczyny powstania nieprawidłowości

Przyczyną stwierdzonych nieprawidłowości było wadliwe stosowanie przepisów z zakresu egzekucji administracyjnej przez kontrolowane jednostki oraz brak odpowiednich rozwiązań organizacyjnych. Zastrzeżenia Najwyższej Izby Kontroli dotyczyły także nieprzypisania zadań z zakresu egzekucji administracyjnej w niektórych jednostkach objętych kontrolą (pkt 3.2.1.1. informacji) oraz nieustalenia przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego procedur dotyczących bieżącego monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych, w szczególności obejmujących prowadzenie systemu ewidencyjnego zapewniającego możliwość ustalenia podjętych czynności w toku poszczególnych postępowań egzekucyjnych. Prowadzone rejestry i ewidencje nie umożliwiały bieżącego śledzenia stanu poszczególnych postępowań egzekucyjnych, ponieważ nie zawierały uszeregowanych chronologicznie informacji o podjętych czynnościach. W celu ustalenia dalszych działań wymagających podjęcia w danej sprawie konieczne było sięganie do – niejednokrotnie nieuporządkowanych i niekompletnych – akt kontroli. W powiązaniu z rotacją pracowników na stanowiskach realizujących zadania związane z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych powodowało to znaczne opóźnienia w podejmowaniu kolejnych czynności lub niepodejmowanie działań, co niekorzystnie wpływało na skuteczność prowadzonej egzekucji administracyjnej.

Ponadto, do przewlekłości działań prowadzonych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego przyczyniło się także obciążenie pracowników kontrolowanych jednostek dużą liczbą prowadzonych spraw. Kierownicy kontrolowanych jednostek również wskazywali na niewystarczającą obsadę kadrową w relacji do nałożonych obowiązków i liczby realizowanych zadań.

Na przewlekłość postępowań egzekucyjnych – oprócz zwłoki w działaniach podejmowanych przez objęte kontrolą jednostki – miały również wpływ w niektórych przypadkach długie terminy rozpatrywania przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie zażaleń na postanowienia wydawane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w toku postępowań egzekucyjnych. Przykładowo, w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu wystąpiło sześć przypadków, w których postanowienia organu II instancji zostały wydane po upływie od dwóch lat (trzy przypadki) do dziewięciu lat od daty wydania postanowień przez kierownika tej jednostki. Postanowieniami tymi w latach 2008-2010 Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie: w pięciu przypadkach uchylił w całości postanowienia organu I instancji i przekazał sprawy do ponownego rozpatrzenia⁵⁶, a w jednej sprawie uchylił postanowienie organu I instancji i umorzył postępowanie⁵⁷. Równocześnie kontrola przeprowadzona w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olkuszu wykazała, że w czterech przypadkach postanowienia organu II instancji zostały wydane po upływie od roku do trzech lat od daty wydania postanowień przez Powiatowego Inspektora, przy czym rozstrzygnięcia te miały miejsce w 2005 r. (trzy przypadki) oraz w 2009 r. (jeden przypadek).

3.2.3 Finansowanie działalności skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego

Poziom finansowania jednostek nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego był przedmiotem wcześniejszych kontroli NIK⁵⁸ i był wskazywany jako jedna z przyczyn powstania nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania inspektoratów, w tym w zakresie egzekucji administracyjnej.

W toku kontroli nr I/08/003 przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2008 r. zgromadzono dane dotyczące poziomu finansowania 12 jednostek objętych kontrolą. Z danych tych wynika, że kwota dotacji z budżetu państwa wydatkowana w 2007 r. przez 12 kontrolowanych inspektoratów była o 45,3% wyższa od środków wykorzystanych w 2004 r. (kwoty wykorzystanych dotacji z budżetu

⁵⁶ Dotyczyło to nałożonych grzywnien w celu przymuszenia w kwocie 9,7 tys. zł oraz wykonania zastępczego z obowiązkiem wpłaty zaliczki w kwocie 2 tys. zł.

⁵⁷ Dotyczyło to nałożonej grzywny w celu przymuszenia w kwocie 55,4 tys. zł.

⁵⁸ W Informacji o wynikach kontroli nr P/99/011 „*Likwidacji urzędów rejonowych i utworzeniu administracji samorządowej w powiatach*” (nr ew. 154/2000/P/99/011/DAE, Warszawa, sierpień 2000 r.) wskazano m.in. na rażące niedoszacowanie budżetów nowoutworzonych jednostek nadzoru budowlanego, uniemożliwiające im prawidłowe wykonywanie zadań ustawowych – dotacja celowa z budżetu państwa, przekazywana do budżetów powiatów, nie zapewniała należytej obsady kadrowej, odpowiednich środków na działalność merytoryczną i obsługę administracyjno-gospodarczą. W Informacji o wynikach kontroli nr P/04/005 „*Prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002-I kwartał 2004*” (nr ew. 4/2005/I04005/LKR, Kraków, marzec 2005 r.) podano m.in., że w 1999 r. wysokość środków wydatkowanych z dotacji z budżetu państwa na realizację zadań inspektoratu wyniosła 549 tys. zł, co stanowiło 36% kwoty wydatkowanej w 1998 r. z budżetu miasta Krakowa na realizację zadań w zakresie nadzoru budowlanego (1.519 tys. zł). Ponadto w 1998 r. odpowiednie wydziały Urzędu Miasta Krakowa zapewniały Wydziałowi Nadzoru Budowlanego obsługę księgową, kasową, kadrową, płacową, socjalną, administracyjną oraz archiwum. W latach 2000-2003 wydatki budżetu państwa na działalność PINB w Krakowie – Powiat Grodzki wzrosły i stanowiły od 57% (2002 r.) do 61% (2003 r.) wydatków budżetowych Urzędu Miasta Krakowa, poniesionych w 1998 r. na zadania pokrywające się z zadaniami inspektoratu w 1999 r. Z uwagi na niewystarczającą wysokość dotacji z budżetu państwa władze Krakowa dofinansowywały działalność inspektoratu (do 2003 r. przeznaczono na ten cel 1.690 tys. zł).

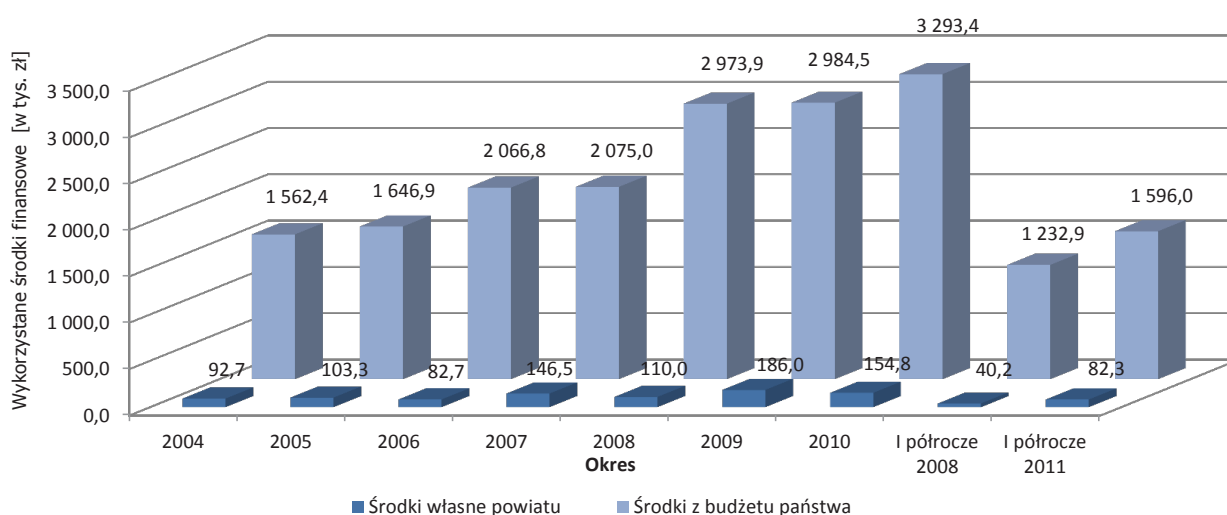
państwa wyniosły: 3.820,7 tys. zł w 2004 r., 4.001,7 tys. zł w 2005 r., 5.630,8 tys. zł w 2006 r. oraz 5.552,9 tys. zł w 2007 r.). Kontrola wykazała również, że oprócz dotacji z budżetu państwa, część jednostek uzyskała dofinansowanie swojej działalności ze środków własnych powiatu. Środki takie wykorzystało w 2006 r. pięć inspektoratów (146,6 tys. zł), a w 2007 r. osiem inspektoratów (270 tys. zł). Wyniki przeprowadzonej w 2011 r. kontroli sprawdzającej wykazały, że po okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (2006-2007) następowało dalsze zwiększenie poziomu finansowania działalności inspektoratów ze środków budżetu państwa. W dalszym ciągu występowało także zjawisko dofinansowywania działalności inspektoratów środkami własnymi powiatów. Kwota dotacji z budżetu państwa wydatkowana w 2010 r. przez sześć objętych kontrolą jednostek była o 110,8% wyższa od środków wykorzystanych w 2004 r., przy czym wzrost ten w porównaniu do 2007 r. wyniósł 58,7% (wzrost z 1.562,4 tys. zł w 2004 r. do 2.075 tys. zł w 2007 r. i 3.293,4 tys. zł w 2010 r.). W I półroczu 2011 r. – w odniesieniu do danych z I półrocza 2008 r. – nastąpił dalszy wzrost wykorzystanych środków z budżetu państwa o 29,5%. Poza finansowaniem z budżetu państwa, część objętych kontrolą jednostek uzyskała także w okresie 2008 – I półrocze 2011 r. dofinansowanie swojej działalności ze środków własnych powiatu. Dotyczyło to trzech jednostek, które wykorzystały w wymienionym okresie środki własne powiatów w łącznej kwocie 533,1 tys. zł⁵⁹.

W ocenie NIK znacząca poprawa sytuacji finansowej nie wpłynęła ani na likwidację zaległości, ani w istotny sposób nie poprawiała sprawności i skuteczności działania inspektoratów w obszarze egzekucji administracyjnej.

Wysokość środków finansowych wykorzystanych przez sześć skontrolowanych inspektoratów przedstawiono na poniższym wykresie oraz w załączniku nr 9 do niniejszej informacji.

Wykres nr 6

Źródła finansowania skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego



Źródło: analiza własna NIK

⁵⁹ Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego (265,8 tys. zł), Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza (pomoc rzeczowa o szacunkowej wartości 222,5 tys. zł) oraz Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olkuszu (44,8 tys. zł).

W piśmie z dnia 27 grudnia 2011 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie⁶⁰ wskazał m.in., że w latach 2000-2011 w jednostkach objętych kontrolą NIK nastąpił wzrost zakresu obowiązków o ok. 200%⁶¹ przy jednoczesnym wzroście liczby obsadzonych etatów o 130%. W piśmie tym podano, że w planowanych i wykonywanych wydatkach organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego za lata 2006-2011 zauważalna jest tendencja wzrostowa, przy czym największy wzrost wystąpił w roku 2008 r. Wskazano, że zwiększenie środków z budżetu państwa w 2008 r. na działalność organów nadzoru budowlanego było skutkiem wielu wniosków kierowanych przez wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego do odpowiednich instytucji (m.in. wojewodów, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz Sejmu i Senatu). We wnioskach tych przedstawiono trudną sytuację kadrową i finansową powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, wskazując równocześnie na zagrożenie realizacji ustawowych zadań. W wyniku powyższego pod koniec 2007 r. z rezerwy celowej budżetu państwa uruchomiono środki na podwyżki wynagrodzeń dla pracowników powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. W planach finansowych na 2008 r. przewidziano środki na kolejne podwyżki wynagrodzeń oraz na nowe zadania nadzoru budowlanego. Ponadto, Wojewoda Małopolski zwiększył liczbę etatów kalkulacyjnych, na które również zostały zapewnione środki w ustawie budżetowej. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie wskazał, że zmiany finansowe w 2008 r. miały charakter trwały (z konsekwencjami na kolejne lata), natomiast w porównaniu do 2008 r. każdy następny budżet – mimo zwiększeń w trakcie roku⁶² – wzrastał minimalnie.

Wyniki innych kontroli prowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli wskazują, że dofinansowanie działalności powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego środkami własnymi powiatu jest powszechną praktyką⁶³. W informacji o wynikach kontroli nr P/05/106⁶⁴ Najwyższa Izba Kontroli

⁶⁰ Informacja pozyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

⁶¹ Wzrost ten wynikał ze zmian przepisów prawa, którymi nałożono na organy nadzoru budowlanego nowe obowiązki. Dotyczyło to w szczególności:

- przejęcia przez organy nadzoru budowlanego obowiązków związanych z przyjmowaniem obiektów budowlanych do użytkowania oraz nałożeniem na te organy obowiązku prowadzenia postępowań legalizacyjnych dla samowoli budowlanych (nowelizacja ustawy Prawo budowlane z dniem 11 lipca 2003 r.),
- zobowiązania organów nadzoru budowlanego do prowadzenia kontroli użytkowania obiektów wielkopowierzchniowych (nowelizacja ustawy Prawo budowlane z dniem 20 czerwca 2007 r.),
- powierzenia organom nadzoru budowlanego zadań w zakresie kontroli przestrzegania przez właścicieli i zarządców obiektów budowlanych obowiązków związanych z wykonaniem i posiadaniem świadectw charakterystyki energetycznej budynków oraz z wykonywaniem dodatkowych przeglądów okresowych (nowelizacja ustawy Prawo budowlane z dniem 19 stycznia 2008 r.)

⁶² Zwiększenia te miały przede wszystkim charakter nietrwały, np. uruchomienie w 2010 r. środków z rezerwy celowej budżetu państwa z przeznaczeniem na przeciwdziałanie i usuwanie skutków powodzi lub przekazanie środków przez organ nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego na wykonania zastępcze realizowane na skutek zastosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

⁶³ W informacji o wynikach kontroli nr I/04/005 „Prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002 – I kwartał 2004 r. (Nr ewid. 4/2005/I04005/LKR, Kraków, marzec 2005 r.) podano m.in., że w latach 1999-2003 miasto Kraków dofinansowało działalność Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie (powiat grodzki) w łącznej kwocie 1.690 tys. zł. W informacji o wynikach kontroli nr P/05/106 „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego” (Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, Warszawa, marzec 2006 r.) stwierdzono m.in., że 41 powiatowych inspektoratów (tj. 85,4 % z 48 skontrolowanych w 15 województwach) przyjmowało od organów samorządu terytorialnego pomoc rzeczową i finansową. W informacji o wynikach kontroli nr P/10/131 „Realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności” (Nr ewid. 116/2011/P10131/LGD, Gdańsk, maj 2011 r.) stwierdzono m.in., że w dalszym ciągu działalność powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego dofinansowywana jest ze środków własnych powiatów, np. ok. 50% wydatków bieżących Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Szczecinie w latach 2008-2010 zostało sfinansowanych z budżetu miasta Szczecina;

⁶⁴ Informacja o wynikach kontroli nr P/05/106 „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego” (Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, Warszawa, marzec 2006 r.).

wskazała, że udzielanie powiatowym inspektoratom nadzoru budowlanego pomocy rzeczowej i finansowej przez organy powiatów „może nie zapewniać bezstronności i niezależności tych organów przy wykonywaniu zadań z zakresu ustawy Prawo budowlane”. W informacji tej Najwyższa Izba Kontroli zapisała również, że w celu wyeliminowania nieprawidłowości w działaniu organów nadzoru budowlanego należy przede wszystkim dokonać reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego, aby zapewnić niezależność, bezstronność i skuteczność organów nadzoru budowlanego przy realizacji ustawowych zadań. Natomiast w informacji o wynikach kontroli nr P/08/115⁶⁵ wskazano, że „Obecna struktura organizacyjna organów nadzoru budowlanego stopnia powiatowego nie zapewnia bezstronności przy wykonywaniu zadań z zakresu ustawy Prawo budowlane i nie sprzyja poprawie funkcjonowania tych organów” i w związku z tym **aktualny jest wniosek zawarty w informacji o wynikach kontroli nr P/05/106, w sprawie reorganizacji struktury organów nadzoru budowlanego.**

⁶⁵ Informacja o wynikach kontroli nr P/08/115 „Legalizacja samowoli budowlanych oraz prawidłowość prowadzenia postępowań egzekucyjnych” (Nr ewid. 26/2009/P08115/KSR, Warszawa, maj 2009 r.).

4.1 Przygotowanie kontroli

Podstawą przygotowania kontroli sprawdzającej w 2011 r. były wyniki kontroli nr I/08/003 przeprowadzonej w 2008 r. przez Delegaturę NIK w Krakowie w 12 powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego z obszaru województwa małopolskiego. Przedmiotem kontroli przeprowadzonej w 2008 r. była skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007. Ustalenia tej kontroli wykazały liczne nieprawidłowości w egzekwowaniu obowiązków z zakresu prawa budowlanego i niską skuteczność postępowań egzekucyjnych. Było to powodem sformułowania negatywnych ocen w przypadku dziewięciu kontrolowanych podmiotów.

Kontrolą sprawdzającą objęto sześć powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego spośród dziewięciu, które w 2008 r. otrzymały ocenę negatywną. Doboru jednostek dokonano według zasady:

- inspektorat, który w 2007 r. prowadził największą liczbę postępowań egzekucyjnych (tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu),
- dwa inspektoraty, w których liczba postępowań egzekucyjnych w 2007 r. mieściła się w przedziale od 50 do 100 (tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego i Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza),
- trzy inspektoraty, które w 2007 r. prowadziły najmniejszą liczbę postępowań egzekucyjnych (tj. Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie i Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olkuszu).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne w jednostkach przeprowadzono w okresie od lipca do listopada 2011 r. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego podpisali protokoły kontroli bez zastrzeżeń. Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania w wystąpieniach pokontrolnych – przekazanych kierownikom skontrolowanych jednostek – ocen, uwag i wniosków. Negatywnie oceniono działalność czterech z sześciu jednostek objętych kontrolą NIK. Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie nie rozpatrywał zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego⁶⁶.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o:

- 1) Podjęcie skutecznych działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych Najwyższej Izby Kontroli z 2008 r.
- 2) Ustalenie i wprowadzenie do stosowania w kontrolowanych jednostkach procedur dotyczących bieżącego monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych, w szczególności obejmujących prowadzenie systemu ewidencyjnego zapewniającego możliwość ustalenia podjętych czynności w toku poszczególnych postępowań egzekucyjnych.
- 3) Podejmowanie – w przypadkach nieskuteczności nałożonych grzywien w celu przymuszenia – działań mających na celu zastosowanie wykonań zastępczych, a w celu pozyskania środków

⁶⁶ W jednym przypadku Dyrektor Delegatury NIK w Krakowie odmówił przyjęcia zastrzeżeń zgłoszonych przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu, z powodu zgłoszenia ich po upływie terminu przewidzianego w art. 61 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

finansowych na koszty tych wykonań kierowanie wniosków do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie.

W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o podjęciu działań – w ramach posiadanych możliwości kadrowych i finansowych – zmierzających do realizacji wniosków pokontrolnych. W odpowiedziach tych w szczególności wskazano, że sukcesywnie będą podejmowane działania w celu eliminacji opóźnień w egzekwowaniu nałożonych obowiązków oraz poinformowano o wprowadzeniu zasad dotyczących monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych wraz z elektronicznymi wersjami rejestrów i ewidencji dotyczących spraw z zakresu egzekucji administracyjnej. W odpowiedziach tych podano także, iż tytuły wykonawcze w opisywanych w informacji sprawach zostały wystawione po doręczeniu protokołów kontroli lub po skierowaniu wystąpień pokontrolnych. W związku z powyższym brak było przesłanek do stwierdzenia, że nie są dochodzone należności Skarbu Państwa. W związku z wynikami kontroli w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego skierowano również wystąpienie pokontrolne do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie, który wniósł zastrzeżenia do uwag i wniosków w nim zawartych. Po rozpatrzeniu tych zastrzeżeń usunięto wniosek pokontrolny dotyczący podjęcia działań w celu wyeliminowania opóźnień w rozpatrywaniu zażaleń na postanowienia wydawane przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w toku postępowań egzekucyjnych. Uznano, że wniosek ten jest bezprzedmiotowy z uwagi na fakt, że kontrola dotyczyła okresu do końca I półrocza 2011 r., a z przedstawionej w zastrzeżeniach argumentacji wynikało, że według stanu na dzień 9 stycznia 2012 r. organ nadzoru nie posiada zaległości w rozpatrywaniu spraw w zakresie obejmującym postępowania egzekucyjne. Równocześnie w złożonych zastrzeżeniach Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie potwierdził, że w latach wcześniejszych organ nadzoru posiadał wielotysięczne zaległości orzecznicze, ale przyjęte procedury naprawcze doprowadziły do ich usunięcia. Ostatecznie w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie (po rozpatrzeniu zastrzeżeń) zawarto wniosek pokontrolny w sprawie ustalenia przez organ nadzoru pisemnej procedury dotyczącej możliwości pozyskania środków na wykonania zastępcze i przekazanie jej wszystkim powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego.

W 2007 r. rozpatrywany był przez Sejm RP rządowy projekt nowelizacji ustawy Prawo budowlane, przewidujący utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego w miejsce powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Ostatecznie Sejm RP zrezygnował z tych zmian. W sprawie trwających w 2011 r. prac nad nowelizacją ustawy Prawo budowlanego Najwyższa Izba Kontroli zasięgnęła informacji od Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej. W przekazanej odpowiedzi⁶⁷ wskazano, że „W resorcie trwają prace nad nową ustawą – Prawo budowlane, obecnie założenia do tej ustawy są przygotowywane. Przewiduje się istotne zmiany w zakresie zwalczania samowoli budowlanej, polegające na ustalaniu opłaty legalizacyjnej jako procentowej od wartości obiektu, zaś egzekucja należności z tego tytułu należeć będzie do zadań służb skarbowych. W założeniach do ustawy przewiduje się wyłączenie terenowych organów nadzoru budowlanego ze struktur administracji zespolonej oraz zastąpienie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego znacznie mniejszą liczbą inspektoratów okręgowych.”.

⁶⁷ Pismo z dnia 7 grudnia 2011 r. podpisane z upoważnienia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przez Janusza Żbika – Podsekretarza Stanu (informacja pozyskana w trybie art. 29 pkt 2 lit. f) ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli).

Wykaz informacji o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK w zakresie związanym z funkcjonowaniem nadzoru budowlanego

- W informacji o wynikach kontroli **nr P/99/011 „Likwidacja urzędów rejonowych i utworzenia administracji samorządowej w powiatach”** (Nr ewid. 154/2000/P99011/DAE, Warszawa, sierpień 2000 r.) wskazano m.in., że najgorzej do wykonywania zadań została przygotowana powiatowa administracja zespolona, zwłaszcza utworzone w ramach reformy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego. Wszystkie powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego korzystały nieodpłatnie z pomocy udzielonej im, na prośbę Wiceprezesa Rady Ministrów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, przez starostwa i urzędy miast na prawach powiatów. Pomoc obejmowała w różnym, najczęściej pełnym zakresie obsługę kadrową, finansowo-księgową, prawną, kancelaryjną i transportową. Urzędy użyczały również inspektoratom lokale i sprzęt biurowy. Takie rozwiązanie było konieczne z braku środków na ten cel w budżetach inspektoratów, dodatkowo rozdrobionych w miastach na prawach powiatów, gdzie funkcjonowały dwa odrębne inspektoraty – dla miasta i dla powiatu. Bez tej pomocy powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie byłyby w stanie samodzielnie funkcjonować przy ówczesnym poziomie finansowania. Ponadto, w informacji wskazano na rażące zróżnicowanie obsady etatowej, które w krańcowej postaci prowadziło do zatrudnienia od 1 do 3 osób w 35 spośród 45 objętych kontrolą powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego oraz niezapewnienie niezbędnego wyposażenia bądź środków finansowych na opłacenie bieżącej obsługi działalności jednostki. Na koniec III kwartału 1999 r. żaden ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego nie dysponował samochodem, a 21% kontrolowanych jednostek nie posiadało ani jednego komputera.
- W informacji o wynikach kontroli **nr I/04/005 „Prawidłowości stosowania środków egzekucyjnych w działalności prowadzonej przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie Powiat Grodzki w latach 2002 – I kwartał 2004 r.”** (Nr ewid. 4/2005/I04005/LKR, Kraków, marzec 2005 r.) wskazano m.in. nieprawidłowości w zakresie stosowania przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów z zakresu prawa budowlanego, których głównymi przyczynami był brak odpowiedniej ilości środków z dotacji budżetu państwa na realizację zadań i niewystarczająca liczba etatów przewidzianych na stanowiska inspektorskie.
- W informacji o wynikach kontroli **nr P/05/106 „Funkcjonowanie nadzoru budowlanego”** (Nr ewid. 28/2006/P05106/KSR, Warszawa, marzec 2006 r.) wskazano m.in. na niesprawdzanie przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego wykonywania obowiązków wynikających z wydanych decyzji nakazujących rozbiórkę lub przewlekłość postępowań w zakresie sprawdzenia ich wykonania, czego powodem było niedostosowanie kadrowe i organizacyjne. Ponadto, w informacji tej podano, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, sprawując nadzór i kontrolę nad działalnością wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz kontrolując działania powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, nie spowodował istotnej poprawy funkcjonowania tych organów. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego nie podejmował wystarczających działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu organów nadzoru budowlanego, a niewykorzystywanie wszystkich uprawnień nadzorczych i kontrolnych oceniono jako nierzetelne. W treści informacji podano, że wyniki powyższej kontroli wskazały na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli nad działaniami organów nadzoru budowlanego. W celu poprawy funkcjonowania organów nadzoru budowlanego NIK skierowała m.in. następujące wnioski:

- do Ministra Transportu i Budownictwa o wzmocnienie nadzoru sprawowanego nad głównym Inspektoratem Nadzoru Budowlanego, w szczególności w zakresie wykonywania odpowiedniego nadzoru i kontroli nad funkcjonowaniem wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego,
- do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o zwiększenie nadzoru i kontroli nad działalnością wojewódzkich i powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.
- W informacji o wynikach kontroli **nr P/08/115 „Legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych”** (Nr ewid. 26/2009/P08115/KSR, Warszawa, maj 2009 r.) wskazano m.in. na nieprawidłowości w zakresie egzekucji prowadzonej przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego oraz niską jej skuteczność, czego jedną z przyczyn była znaczna fluktuacja kadr oraz niepełne wykorzystanie etatów pracowników merytorycznych. Ponadto, w informacji podano, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego podejmował szereg działań, w tym informacyjno-szkoleniowych oraz kontrolnych, w odniesieniu do powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, jednak działania te nie doprowadziły do poprawy funkcjonowania tych organów w kontrolowanym zakresie. W szczególności w treści informacji wskazano, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego nie w pełni realizowali zalecenia pokontrolne Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Spośród przeprowadzonych w 2007 r. 7 kontroli sprawdzających w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono, że w 6 z nich nie wykonano w całości lub w części zaleceń pokontrolnych.
- W informacji o wynikach kontroli **nr P/10/131 „Realizacji decyzji o rozbiórkach obiektów budowlanych, w szczególności decyzji, którym nadano rygor natychmiastowej wykonalności”** (Nr ewid. 116/2011/P10131/LGD, Gdańsk, maj 2011 r.) stwierdzono m.in., że w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie wszczynano postępowań egzekucyjnych w przypadkach niewykonywania przez zobowiązanych decyzji nakazujących rozbiórkę lub prowadzono te postępowania przewlekłe, co prowadziło do systematycznego narastania liczby niewykonanych decyzji. Ponadto, w informacji wskazano, że zadania w zakresie kontroli prawidłowości wykonywania prac rozbiórkowych i obowiązku wykonania decyzji nakazujących rozbiórki realizowano w ograniczonym stopniu.

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie procedury stosowanej w celu wyegzekwowania obowiązków o charakterze publicznoprawnym, niepieniężnym (wybrane zagadnienia)

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego jest podmiotem uprawnionym do żądania wykonania w drodze egzekucji administracyjnej obowiązków wynikających z decyzji administracyjnych wydanych na podstawie ustawy Prawo budowlane. Organ ten jest wierzycielem w postępowaniu egzekucyjnym. W razie uchylania się zobowiązanego od wykonania nałożonego na niego obowiązku wierzyciel, na mocy art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (UPEA), podejmuje czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych.

W świetle art. 7 § 1 i 3 oraz art. 20 § 1 pkt 4 UPEA powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (organ egzekucyjny) stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, jeżeli egzekwowany obowiązek nie został wykonany i nie jest bezprzedmiotowy. W przypadku egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym nie można stosować równocześnie dwóch środków egzekucyjnych. Do środków egzekucyjnych możliwych do zastosowania przez powiatowego inspektora nadzoru budowlanego należą: grzywna w celu przymuszenia (art. 119-126 UPEA) i wykonanie zastępcze (art. 127-135 UPEA).

Organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne prowadzące bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego (art. 7 § 2 UPEA). Z zasady tej wynika obowiązek badania przez organ, który ze środków egzekucyjnych prowadzi bezpośrednio do wykonania obowiązku i jest najmniej uciążliwy dla zobowiązanego. Wybór zastosowanego środka egzekucyjnego powinien zostać uzasadniony (art. 107 § 3 k.p.a. w związku z art. 18 UPEA).

Stosownie do art. 15 § 1 UPEA egzekucja administracyjna może być wszczęta, jeżeli wierzyciel, po upływie terminu do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, przesłał mu pisemne upomnienie, zawierające wezwanie do wykonania obowiązku z zagrożeniem skierowania sprawy na drogę postępowania egzekucyjnego, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej. Postępowanie egzekucyjne może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia.

O ile przepisy UPEA nie stanowią inaczej, rozstrzygnięcie i stanowisko zajmowane przez organ egzekucyjny lub wierzyciela w sprawach dotyczących postępowania egzekucyjnego następuje w formie postanowienia (art. 17 § 1 UPEA). Na postanowienie to służy zażalenie, jeżeli UPEA lub k.p.a. tak stanowi. Jego wniesienie nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny lub organ odwoławczy może jednak, w uzasadnionych przypadkach, wstrzymać postępowanie egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zażalenia (art. 17 § 1-2 UPEA). Zasady i tryb wnoszenia zażaleń zostały unormowane w art. 141-144 k.p.a., które mają zastosowanie na podstawie art. 18 UPEA.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach, organy sprawujące nadzór mogą wstrzymać, na czas określony, czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ, z zastrzeżeniem § 7 (art. 23 § 6 UPEA). Organ sprawujący nadzór mogą wstrzymać czynności egzekucyjne także na podstawie art. 35 § 2 UPEA – po wniesieniu przez zobowiązanego zażalenia na postanowienie w sprawie zarzutu. Wspomnieć również należy, że na mocy art. 20 ustawy o administracji rządowej w województwie⁶⁸ wojewoda może wstrzymać – w szczególnie

⁶⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2001 r. Nr 80, poz. 872 ze zm.).

uzasadnionych przypadkach i na czas określony – czynności każdego organu prowadzącego egzekucję administracyjną.

Z art. 26 § 1-2 UPEA wynika, że organ egzekucyjny wszczyna egzekucję administracyjną na wniosek wierzyciela i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według wzoru ustalonego przez Ministra Finansów. Wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego powinien spełniać wymogi przewidziane dla podania w art. 63 k.p.a., a w przypadku egzekucji obowiązku o charakterze niepieniężnym powinien ponadto zawierać wskazanie środka egzekucyjnego (art. 28 UPEA). Jeżeli wierzyciel jest jednocześnie organem egzekucyjnym – jak ma to miejsce w przypadku powiatowego inspektora nadzoru budowlanego – przystępuje z urzędu do egzekucji na podstawie tytułu wykonawczego wystawionego przez siebie (art. 26 § 4 UPEA).

Prawidłowy tytuł wykonawczy zawiera elementy wymienione w art. 27 § 1-2 UPEA, w tym treść obowiązku podlegającego egzekucji. Nie ma przeszkód prawnych, aby tytuł obejmował obowiązki nałożone kilkoma decyzjami. Jeżeli zobowiązanie jest solidarne w rozumieniu art. 366 § 1 i 2 k.c.⁶⁹, to można wystawić tytuły wykonawcze osobno w stosunku do każdego z zobowiązanych albo objąć tytułem wykonawczym wszystkich lub kilku z nich. Zaspokojenie wierzyciela przez któregokolwiek z zobowiązanych zwalnia pozostałych od zobowiązania. Wskazanie podstawy prawnej egzekwowanego obowiązku – wymaganej art. 27 § 1 pkt 3 UPEA – polega albo na podaniu aktu prawnego (prawa materialnego), gdy podstawą egzekucji jest przepis, z którego wprost wynika obowiązek, albo na powołaniu decyzji (postanowienia, orzeczenia, ugody) nakładającej egzekwowany obowiązek. Wierzyciel przekazując organowi egzekucyjnemu tytuł wykonawczy ma obowiązek dołączyć do niego dowód doręczenia upomnienia, a jeżeli doręczenie upomnienia nie było wymagane, podać w nim podstawę prawną braku tego obowiązku (art. 27 § 3 UPEA).

Zgodnie z art. 27c UPEA, jeżeli egzekucja ma być prowadzona zarówno z majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka, jak i z ich majątków osobistych, tytuł wykonawczy wystawia się na oboje małżonków.

W przypadku przejścia obowiązku objętego tytułem wykonawczym na następcę prawnego zobowiązanego, postępowanie egzekucyjne jest kontynuowane, a dokonane czynności egzekucyjne pozostają w mocy. Zastosowanie dalszych środków egzekucyjnych może jednak nastąpić po wystawieniu przez wierzyciela nowego tytułu wykonawczego i skierowaniu go do organu egzekucyjnego wraz z urzędowym dokumentem wykazującym przejście dochodzonego obowiązku na następcę prawnego (art. 28a UPEA). Powyższy przepis nie dotyczy przypadku śmierci zobowiązanego (wtedy postępowanie umarza się – na podstawie art. 59 § 1 pkt 6 UPEA, bądź zawieszają – na podstawie art. 56 § 1 pkt 2 UPEA).

Organ egzekucyjny bada z urzędu dopuszczalność egzekucji administracyjnej (art. 29 § 1 UPEA). Po stwierdzeniu, że egzekucja administracyjna jest dopuszczalna organ egzekucyjny nadaje tytułowi wykonawczemu klauzulę o skierowaniu go do egzekucji administracyjnej (czynność materialno-techniczna). Klauzula ta stanowi stwierdzenie, że tytuł wykonawczy został prawidłowo wystawiony i nadaje się do wykonania (art. 27 § 1 pkt 10 UPEA).

W myśl art. 32 UPEA organ egzekucyjny lub egzekutor, przystępując do czynności egzekucyjnych, doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, o ile nie został wcześniej doręczony.

⁶⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Odpis tytułu wykonawczego jest doręczany odrębnie każdemu zobowiązanemu tylko raz w toku postępowania egzekucyjnego.

Z art. 27 § 1 pkt 9 UPEA wynika, że zobowiązanemu przysługuje prawo zgłoszenia do organu egzekucyjnego zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego w terminie 7 dni od dnia doręczenia mu tytułu wykonawczego zawierającego pouczenie, o którym mowa w tym przepisie. Uchybienie tego terminu powoduje bezskuteczność czynności zobowiązanego, chyba że wystąpi o przywrócenie terminu stosownie do art. 58 § 1 k.p.a. w zw. z art. 18 UPEA. Podstawy zarzutów w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego zostały enumeratywnie wyszczególnione w art. 33 UPEA.

W świetle art. 34 § 2-3 UPEA na postanowienie w sprawie stanowiska wierzyciela przysługuje zobowiązanemu zażalenie, a jeżeli wierzyciel nie wyraził stanowiska w terminie 14 dni od dnia powiadomienia go przez organ egzekucyjny o wniesionych zarzutach, organ egzekucyjny wydaje postanowienie o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego do czasu wydania postanowienia w sprawie zgłoszonych zarzutów, a jeżeli zarzuty są uzasadnione – o umorzeniu postępowania egzekucyjnego albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Stosownie do postanowień określonych w art. 34 § 4 UPEA, organ egzekucyjny, po otrzymaniu ostatecznego postanowienia w sprawie stanowiska wierzyciela lub postanowienia o niedopuszczalności zgłoszonego zarzutu, wydaje postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów, a jeżeli zarzuty są uzasadnione - o umorzeniu postępowania egzekucyjnego albo o zastosowaniu mniej uciążliwego środka egzekucyjnego. Na postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów służy zobowiązanemu oraz wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym zażalenie, które podlega rozpatrzeniu w terminie 14 dni od dnia doręczenia go organowi odwoławczemu (art. 34 § 5 UPEA). Wniesienie przez zobowiązanego zarzutu w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego nie wstrzymuje tego postępowania. Organ egzekucyjny może jednak w uzasadnionych przypadkach wstrzymać postępowanie egzekucyjne lub niektóre czynności egzekucyjne do czasu rozpatrzenia zarzutu (art. 35 § 1 UPEA). Sam fakt wniesienia zarzutów przez zobowiązanego nie może stanowić przesłanki czy uzasadnienia do wstrzymania czynności egzekucyjnej.

Organ egzekucyjny i egzekutor są obowiązani odstąpić od czynności egzekucyjnych, jeśli zobowiązany okazał dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych, albo gdy zachodzi błąd co do osoby zobowiązanego (art. 45 § 1 UPEA). Stosownie do art. 45 § 3 UPEA organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych i na jego żądanie wydaje postanowienie w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych.

Wniesienie skargi na czynności egzekucyjne organu egzekucyjnego lub egzekutora albo skargi na przewlekłość postępowania egzekucyjnego, o których mowa w art. 54 § 1 UPEA, nie wstrzymuje postępowania egzekucyjnego. Organ egzekucyjny lub organ nadzoru może jednak, w drodze postanowienia, wstrzymać w uzasadnionych przypadkach prowadzenie postępowania egzekucyjnego (art. 54 § 6 UPEA).

Przesłanki zawieszenia postępowania egzekucyjnego zostały enumeratywnie wymienione w art. 56 § 1 UPEA. Organ egzekucyjny zawiesza, w drodze postanowienia, postępowanie na wniosek wierzyciela lub z urzędu. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego, dotyczącego obowiązku o charakterze niepieniężnym, z przyczyny określonej w art. 56 § 1 pkt 2 i 3 UPEA następuje w przypadkach, gdy nie zagraża to interesowi społecznemu (art. 56 § 2 UPEA). Zgodnie z art. 57 § 1

UPEA organ egzekucyjny podejmuje zawieszony postępowanie po ustaniu przyczyny zawieszenia, z zastrzeżeniem § 1a, 2 i 3 tego artykułu. W przypadku zawieszenia postępowania egzekucyjnego organ egzekucyjny w uzasadnionych sytuacjach może uchylić dokonane czynności egzekucyjne, przy czym uchylenie to następuje w formie postanowienia (art. 58 § 2 i 3 UPEA).

Zakończenie postępowania egzekucyjnego następuje poprzez umorzenie tego postępowania lub poprzez wyegzekwowanie wykonania obowiązku (realizację tytułu wykonawczego). Umorzenie postępowania egzekucyjnego następuje obligatoryjnie, gdy wystąpią okoliczności wymienione w art. 59 § 1 i 2 UPEA. Organ egzekucyjny umarza postępowanie, w drodze postanowienia, na wniosek zobowiązanego lub wierzyciela albo z urzędu (art. 59 § 4 UPEA). Stosownie do art. 60 § 1 UPEA umorzenie postępowania egzekucyjnego z przyczyny, o której mowa w art. 59 § 1 pkt 1-8 i 10 UPEA, powoduje uchylenie dokonanych czynności egzekucyjnych, jeżeli przepisy ustawy nie stanowią inaczej. Prawa osób trzecich nabyte na skutek tych czynności pozostają jednak w mocy. W razie potrzeby organ egzekucyjny wydaje postanowienie dotyczące uchylenia dokonanych czynności egzekucyjnych wskutek umorzenia postępowania egzekucyjnego (art. 60 § 2 UPEA).

Z przepisów UPEA wynika, że przy egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, nałożonych decyzjami i postanowieniami wydanymi na podstawie przepisów prawa budowlanego, zastosowanie mają dwa środki egzekucyjne, tj.: grzywna w celu przymuszenia oraz wykonanie zastępcze.

Wybór zastosowanego środka egzekucyjnego powinien zostać uzasadniony (art. 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 18 UPEA).

Stosownie do art. 119 § 1 UPEA grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego. Grzywnę tą nakłada się również, jeżeli nie jest celowe zastosowanie innego środka egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym (art. 119 § 2 UPEA). Grzywna może być nakładana zarówno na osoby fizyczne, jak i osoby prawne, a także na jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Zgodnie z art. 121 § 1 i 4 UPEA grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie, a jeżeli egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego – jest ona jednorazowa. Z zastrzeżeniem art. 121 § 5 UPEA każdorazowo nałożona grzywna nie może przekraczać kwoty 10 000 zł, a w stosunku do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej kwoty 50 000 zł (art. 121 § 2 UPEA). W świetle art. 121 § 5 UPEA wysokość grzywny, nałożonej w celu wyegzekwowania obowiązku przymusowej rozbiórki budynku lub jego części, stanowi iloczyn powierzchni zabudowy budynku lub jego części, objętego nakazem przymusowej rozbiórki, i 1/5 ceny 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie odrębnych przepisów do obliczania premii gwarancyjnej dla posiadaczy oszczędnościowych książeczek mieszkaniowych. W ww. przepisie chodzi o niewykonanie obowiązku nałożonego na podstawie art. 48 ustawy – Prawo budowlane.

Brzmienie art. 121 § 2 UPEA oraz zróżnicowanie uprawnień organu egzekucyjnego przy wymierzaniu grzywny w celu przymuszenia wskazują, że w przypadku grzywny, której wysokość nie wynika wprost z przepisów UPEA (co ma miejsce w przypadku art. 121 § 5), organ rozstrzyga o jej wysokości w ramach uznania administracyjnego. W orzecznictwie przyjmuje się – na podstawie art. 7

i 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. oraz art. 18 UPEA – że uzasadnienie postanowienia o nałożeniu grzywny powinno zawierać m.in.:

- ustalenia faktyczne, dlaczego organ egzekucyjny nałożył grzywnę w takiej, a nie innej wysokości, przy czym nie może decydować o tym tylko i wyłącznie sytuacja majątkowa, rodzinna oraz życiowa zobowiązanego (przy zastosowaniu art. 121 § 5 UPEA należy wskazać liczbowe parametry przyjęte do wyliczenia grzywny);
- określenie zasad realizacji tego obowiązku w przypadku kilku zobowiązanych, tj. czy organ egzekucyjny nałożył grzywnę w określonej wysokości w części na każdego z zobowiązanych, czy potraktował zobowiązanie jako solidarne⁷⁰.

W stosunku do zobowiązanego może toczyć się kilka postępowań egzekucyjnych, których podstawą są różne tytuły wykonawcze. W myśl art. 122 § 1 UPEA grzywnę w celu przymuszenia nakłada organ egzekucyjny, który doręcza zobowiązanemu odpis tytułu wykonawczego, zgodnie z art. 32 UPEA, oraz postanowienie o nałożeniu grzywny. Postanowienie to powinno zawierać m.in.:

- wezwanie do uiszczenia nałożonej grzywny w oznaczonym terminie z pouczeniem, że w przypadku nieuiszczenia grzywny w terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
- wezwanie do wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym w terminie wskazanym w postanowieniu, z zagrożeniem, że w razie niewykonania obowiązku w terminie, będą nakładane dalsze grzywny w tej samej lub wyższej kwocie, a w przypadku obowiązku wynikającego z przepisów prawa budowlanego lub z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy, będzie orzeczone wykonanie zastępcze (art. 122 § 2 UPEA).

Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i 34 UPEA) oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny (art. 122 § 3 UPEA). Uchylenie tego postanowienia przez organ wyższej instancji lub sąd może powodować konieczność powtórzenia czynności egzekucyjnych.

Zgodnie z art. 124 § 1 i 2 UPEA nałożone grzywny w celu przymuszenia, nieuiszczone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji należności pieniężnych, określonym w UPEA, a obowiązek ich uiszczenia nie przechodzi na spadkobierców lub następców prawnych zobowiązanego. W razie wykonania obowiązku określonego w tytule wykonawczym, nałożone, a nieuiszczone lub nieściągnięte grzywny w celu przymuszenia podlegają umorzeniu (art. 125 § 1 UPEA). Na wniosek zobowiązanego organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie umorzenia grzywny (art. 125 § 2 UPEA). Jeżeli zobowiązany nie złoży stosownego wniosku, to organ egzekucyjny powinien wystawić tytuł wykonawczy i skierować do właściwego urzędu skarbowego wniosek o wszczęcie postępowania egzekucyjnego. Nałożona grzywna, jeżeli została uiszczona, to w razie następczego wykonania obowiązku nie podlega zwrotowi, a postanowienie o nałożeniu grzywny nie staje się sprzeczne z prawem. Z art. 126 UPEA wynika, że na wniosek zobowiązanego, który wykonał obowiązek, grzywny uiszczone lub ściągnięte w celu przymuszenia mogą być w uzasadnionych przypadkach zwrócone w wysokości 75% lub w całości (państwowe organy egzekucyjne mogą zwrócić grzywnę po uzyskaniu zgody organu wyższego stopnia).

⁷⁰ Wyrok NSA w Warszawie z 20 lutego 2008 r., sygn. II OSK 43/07; wyrok NSA w Warszawie z 20 grudnia 2006 r., sygn. II OSK 49/06; wyrok WSA w Białymstoku z 16 stycznia 2007 r., sygn. II SA/Bk 311/06; wyrok WSA w Warszawie z 24 sierpnia 2006 r., sygn. VII SA/Wa 1366/05.

Stosownie do art. 127 UPEA wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt. W celu zastosowania ww. środka egzekucyjnego organ egzekucyjny doręcza zobowiązanemu: odpis tytułu wykonawczego, zgodnie z art. 32, oraz postanowienie, że obowiązek objęty tytułem wykonawczym zostanie w trybie postępowania egzekucyjnego wykonany zastępczo przez inną osobę za zobowiązanego, na jego koszt i niebezpieczeństwo (art. 128 § 1 UPEA). W postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego organ egzekucyjny może:

- wezwać zobowiązanego do wpłacenia w oznaczonym terminie określonej kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego, z pouczeniem, że w przypadku niewpłacenia kwoty w tym terminie zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych;
- nakazać zobowiązanemu dostarczenie posiadanej dokumentacji, a także posiadanych materiałów i środków przewozowych, niezbędnych do zastępczego wykonania egzekwowanej czynności, z zagrożeniem zastosowania odpowiednich środków egzekucyjnych w razie uchylenia się zobowiązanego od dostarczenia tych dokumentów, materiałów i środków przewozowych (art. 128 § 2 i 3 UPEA).

Zobowiązanemu służy prawo zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego (art. 33 i 34 UPEA) oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o zastosowaniu wykonania zastępczego (art. 128 § 4 UPEA). Uchylenie tego postanowienia przez organ wyższej instancji lub sąd może powodować konieczność powtórzenia czynności egzekucyjnych.

W myśl art. 129 UPEA organ egzekucyjny może wydawać postanowienia w sprawie wezwania zobowiązanego do wpłacenia zaliczek na koszty wykonania zastępczego oraz w sprawie dostarczenia dokumentacji, materiałów i środków przewozowych także w toku zastępczego wykonania egzekwowanego obowiązku. Do tych postanowień stosuje się przepisy art. 128 UPEA. Brzmienie art. 128 § 2 i art. 129 UPEA wskazuje, że ustalenie wysokości zaliczki na poczet kosztów wykonania zastępczego jest pozostawione do uznania organowi egzekucyjnemu. Z art. 7 i 107 § 3 k.p.a. w zw. z art. 126 k.p.a. oraz z art. 18 UPEA wynika, że zarówno uzasadnienie postanowienia w sprawie wezwania zobowiązanego do wpłacenia zaliczki na koszty wykonania zastępczego, jak i uzasadnienie postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego, zawierającego wezwanie do wpłacenia wymienionej zaliczki, powinny zawierać m.in.:

- ustalenia faktyczne, dlaczego organ egzekucyjny ustalił zaliczkę w takiej, a nie innej wysokości;
- określenie zasad realizacji tego obowiązku w przypadku kilku zobowiązanych, tj. czy organ egzekucyjny ustalił zaliczkę w określonej wysokości w części na każdego z zobowiązanych, czy potraktował zobowiązanie jako solidarne.

Jeżeli w postanowieniu w sprawie wykonania zastępczego nie wskazano osoby, której zostało zleczone zastępcze wykonanie egzekwowanego obowiązku, organ egzekucyjny zleci w drodze umowy cywilnoprawnej wykonanie egzekwowanych czynności określonej przez siebie osobie w terminie nie dłuższym niż miesiąc i zawiadomi o tym zobowiązanego (art. 130 UPEA). Brzmienie tego przepisu wskazuje, że termin zlecenia nie może być dłuższy niż miesiąc od wydania postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego.

Wykonawca odpowiada wobec zobowiązanego za rzetelne wykonanie robót, celowe zużycie materiałów dostarczonych przez zobowiązanego oraz prawidłowe korzystanie z jego środków przewozowych. Zobowiązany może dochodzić swoich roszczeń bezpośrednio od wykonawcy (art. 131 UPEA). Zgodnie z art. 132 § 1 UPEA zobowiązany ma prawo wglądu w czynności wykonawcy

oraz zgłaszania do organu egzekucyjnego wniosków co do sposobu wykonywania tych czynności. Zobowiązany może także w toku czynności egzekucyjnych zgłosić do organu egzekucyjnego wniosek o zaniechanie dalszego stosowania wykonania zastępczego, jeżeli wykonawca na to się godzi, a zobowiązany złożył oświadczenie, że egzekwowany obowiązek wykona w terminie przez organ egzekucyjny wskazanym. Organ egzekucyjny uwzględnia wniosek, jeżeli uzna oświadczenie za niebudzące wątpliwości, może także uzależnić wyrażenie zgody na wniosek zobowiązanego od złożenia przez niego zabezpieczenia wykonania egzekwowanego obowiązku w formie, jaką uzna za wskazaną (art. 132 § 2 UPEA). Na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie wniosku o zaniechanie dalszego stosowania wykonania zastępczego służy zobowiązanemu zażalenie (art. 132 § 3 UPEA).

O zakończeniu czynności egzekucyjnych w drodze wykonania zastępczego i o wykonaniu egzekwowanego obowiązku organ egzekucyjny zawiadamia zobowiązanego. Równocześnie doręcza mu wykaz kosztów wykonania zastępczego, z wezwaniem do uiszczenia na pokrycie tych kosztów odpowiedniej kwoty w oznaczonym terminie, z uprzedzeniem, że w razie nieuiszczenia tej kwoty w terminie, zostanie ona ściągnięta w trybie egzekucji administracyjnej należności pieniężnych (art. 133 § 1 UPEA). Jeżeli koszty wykonania zastępczego są wysokie albo gdy wykonanie zastępcze trwa dłuższy okres, organ egzekucyjny może przed zakończeniem egzekucji doręczać zobowiązanemu wykazy poczynionych już kosztów z wezwaniem do ich pokrycia w oznaczonym terminie. Przepisy § 1 stosuje się odpowiednio (art. 133 § 2 UPEA). Stosownie do art. 134 UPEA jeżeli zobowiązany nie wpłacił w oznaczonym terminie określonej w postanowieniu o zastosowaniu wykonania zastępczego kwoty tytułem zaliczki na koszty wykonania zastępczego (art. 128 § 2 UPEA) lub kwoty na pokrycie kosztów wykonania zastępczego wskazanej w wykazach doręczonych zobowiązanemu w myśl art. 133 UPEA, organ egzekucyjny wszczyna egzekucję tych należności stosownie do przepisów o egzekucji administracyjnej należności pieniężnych.

Zgodnie z art. 6 § 1a UPEA podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu wykonaniem obowiązku służy skarga na bezczynność wierzyciela w podejmowaniu czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych. Skargę wnosi się do organu wyższego stopnia, który w razie jej uwzględnienia wyznacza dodatkowy termin załatwienia sprawy oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych bezczynności, a w razie potrzeby zarządza podjęcie środków zapobiegających bezczynności wierzyciela w przyszłości (art. 37 § 2 k.p.a. w zw. z art. 18 UPEA).

W świetle art. 54 § 1 UPEA zobowiązanemu przysługuje skarga na przewlekłość postępowania egzekucyjnego. Skarga taka przysługuje również wierzycielowi niebędącemu jednocześnie organem egzekucyjnym, a także podmiotowi, którego interes prawny lub faktyczny został naruszony w wyniku niewykonania obowiązku, oraz organowi zainteresowanemu w wykonaniu obowiązku (art. 54 § 2 UPEA). Stosownie do art. 54 § 3 i 5 UPEA skargę wnosi się za pośrednictwem organu egzekucyjnego do organu nadzoru (organu wyższego stopnia). Organ nadzoru nad organem egzekucyjnym ocenia zasadność skargi, czego efektem jest postanowienie uznające ją za zasadną lub też oddalające skargę. Organ nadzoru może nakazać organowi egzekucyjnemu dokonanie określonych czynności egzekucyjnych.

Przeciętny stan zatrudnienia w kontrolowanych jednostkach w przeliczeniu na pełnozatrudnionych

Jednostka	Lata								Wzrost
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I półrocze 2011	8:1*
PINB w Chrzanowie,	5,3	6,5	6,5	6,5	6,8	7,0	7,0	7,3	37,7%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	4,5	5,0	5,0	5,0	4,0	5,0	4,6	4,0	-11,1%
PINB w Nowym Targu	6,9	7,9	8,1	9,3	10,4	11,4	10,7	10,9	58,0%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	5,3	6,0	6,0	7,2	7,8	8,9	8,5	8,7	64,2%
PINB w Olkuszu	6,0	6,7	6,7	5,7	8,0	9,0	9,0	8,0	33,3%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	4,5	5,0	5,0	4,0	6,0	7,0	7,0	6,0	33,3%
PINB dla Miasta Nowego Sącza	6,0	7,0	8,0	8,0	8,2	8,5	9,5	10,0	66,7%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	5,0	6,0	7,0	7,0	7,7	7,8	7,9	7,9	58,0%
PINB Powiatu Nowosądeckiego	10,1	11,1	10,3	10,3	11,1	11,9	13,4	14,3	41,6%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	8,6	9,6	8,8	8,8	8,3	9,1	10,6	11,5	33,7%
PINB w Suchej Beskidzkiej	4,3	5,7	6,0	6,4	5,4	6,3	6,3	6,8	58,1%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	3,0	4,0	3,7	4,1	3,2	4,0	4,0	4,0	33,3%
RAZEM	38,6	44,9	45,6	46,2	49,9	54,1	55,9	57,3	48,4%
<i>w tym pracownicy merytoryczni</i>	30,9	35,6	35,5	36,1	37,0	41,8	42,6	42,1	36,3%

* Procentowa zmiana poziomu zatrudnienia wg stanu na koniec I półrocza 2011 r. w porównaniu do stanu na koniec 2004 r.

Źródło: analiza własna NIK

Liczba bieżących spraw prowadzonych przez kontrolowane jednostki, w tym postępowań egzekucyjnych

Jednostka	Lata															
	2004				2005				2006				2007			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	ogółem	adm.	egz.	3:1	ogółem	adm.	egz.	7:5	ogółem	adm.	egz.	11:9	ogółem	adm.	egz.	15:13
PINB w Chrzanowie	541	537	4	0,7%	540	536	4	0,7%	515	511	4	0,8%	593	591	2	0,3%
PINB w Nowym Targu	1 775	1 441	334	18,8%	1 713	1 374	339	19,8%	1 841	1 504	337	18,3%	2 135	1 789	346	16,2%
PINB w Olkusz	621	608	13	2,1%	1 023	1 005	18	1,8%	826	806	20	2,4%	962	947	15	1,6%
PINB dla Miasta Nowego Sącza	632	569	63	10,0%	748	684	64	8,6%	769	729	40	5,2%	734	671	63	8,6%
PINB Powiatu Nowosądeckiego	691	608	83	12,0%	914	817	97	10,6%	982	902	80	8,2%	677	601	76	11,2%
PINB w Suchej Beskidzkiej	1 368	1 368	0	0%	1 305	1 304	1	0,1%	1 238	1 237	1	0,1%	1 304	1 304	0	0%
RAZEM	5 628	5 131	497	8,8%	6 243	5 720	523	8,4%	6 171	5 689	482	7,8%	6 405	5 903	502	7,8%

Źródło: analiza własna NIK

Jednostka	Lata															
	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32
	2008			2009			2010			I półrocze 2011						
	ogółem	adm.	egz.	19:17	ogółem	adm.	egz.	23:21	ogółem	adm.	egz.	27:25	ogółem	adm.	egz.	31:29
PINB w Chrzanowie	616	616	0	0%	571	571	0	0%	566	566	0	0%	289	289	0	0%
PINB w Nowym Targu	1 998	1 644	354	17,7%	1 775	1 423	352	19,8%	2 025	1 671	354	17,5%	1 104	759	345	31,2%
PINB w Olkusz	1 385	1 368	17	1,2%	1 128	1 111	17	1,5%	1 312	1 295	17	1,3%	579	564	15	2,6%
PINB dla Miasta Nowego Sącza	793	726	67	8,5%	579	527	52	9,0%	695	627	68	9,8%	352	289	63	17,9%
PINB Powiatu Nowosądeckiego	1 537	1 440	97	6,3%	1 279	1 191	88	6,9%	2 301	2 225	76	3,3%	983	923	60	6,1%
PINB w Suchej Beskidzkiej	1 319	1 318	1	0,1%	1 152	1 151	1	0,1%	1 223	1 221	2	0,2%	597	596	1	0,2%
RAZEM	7 648	7 112	536	7,0%	6 484	5 974	510	7,9%	8 122	7 605	517	6,4%	3 904	3 420	484	12,4%

Źródło: analiza własna NIK

Liczba bieżących spraw przypadających do załatwienia przez jednego pełnozatrudnionego pracownika merytorycznego

Jednostka	Lata							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	I półrocze 2011
PINB w Chrzanowie	120	108	103	119	154	114	123	72
PINB w Nowym Targu	335	286	307	297	256	199	238	127
PINB w Olkuszu	138	205	165	241	231	161	187	97
PINB dla Miasta Nowego Sącza	126	125	110	105	103	74	88	45
PINB Powiatu Nowosądeckiego	80	95	112	77	185	141	217	85
PINB w Suchej Beskidzkiej	456	326	335	318	412	288	306	149
Razem	182	175	174	177	207	155	191	93

Źródło: analiza własna NIK

Liczba kontroli w terenie przeprowadzonych przez skontrolowane Inspektoraty po upływie, co najmniej 3 miesięcy od daty wykonalności decyzji lub daty wystawienia upomnienia

Jednostka	Liczba kontroli	Terminy podjęcia działań
PINB w Chrzanowie	2	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono po 3 miesiącach od daty wykonalności decyzji.
PINB w Nowym Targu	7	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie od 7 miesięcy do ponad 11 lat od daty wykonalności decyzji.
PINB w Olkuszu	17	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie od 3 miesięcy do ponad 3 lat od daty wykonalności decyzji.
PINB dla Miasta Nowego Sącza	12	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie: od 6 miesięcy do ponad roku od daty wykonalności decyzji (5 kontroli) oraz od 3 miesięcy do ponad 6 lat po dacie wystawienia upomnienia (7 kontroli).
PINB Powiatu Nowosądeckiego	13	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie: od 3 miesięcy do ponad 11 miesięcy od daty wykonalności decyzji (8 kontroli) oraz od 3 miesięcy do ponad roku po dacie wystawienia upomnienia (5 kontroli).
PINB w Suchej Beskidzkiej	4	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie od 4 miesięcy do ponad 2 lat od daty wykonalności decyzji
Razem	55	Kontrole wykonania nałożonych obowiązków przeprowadzono w okresie od 3 miesięcy do ponad 11 lat od daty wykonalności decyzji lub daty wystawienia upomnienia.

Źródło: analiza własna NIK

Czas trwania postępowań egzekucyjnych w skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego

Jednostka	Rok	Postępowania egzekucyjne trwające:							
		do 2 mies.	powyżej 2 mies., do 3 mies.	powyżej 3 mies., do 6 mies.	powyżej 6 mies., do roku	powyżej roku, do 2 lat	powyżej 2 lat, do 5 lat	powyżej 5 lat, do 10 lat	powyżej 10 lat
PINB Chrzanów	2006	1	0	0	0	0	3	0	0
	2007	0	0	0	0	0	2	0	0
	2009	0	0	0	0	0	0	0	0
	2010	0	0	0	0	0	0	0	0
	I półrocze 2011	0	0	0	0	0	0	0	0
PINB Miasto Nowy Sącz	2006	3	1	1	2	4	20	4	5
	2007	10	3	6	12	7	16	4	5
	2009	2	3	5	5	16	11	5	5
	2010	5	1	12	12	6	18	10	4
	I półrocze 2011	6	2	12	5	8	19	8	3
PINB Powiat Nowosądecki	2006	2	2	8	25	6	8	26	3
	2007	2	1	3	13	25	5	24	3
	2009	7	0	3	20	4	19	20	15
	2010	0	0	2	5	22	17	16	14
	I półrocze 2011	0	1	2	7	11	12	15	12
PINB Nowy Targ	2006	0	1	2	11	9	22	110	182
	2007	2	3	2	9	11	27	62	230
	2009	1	0	0	0	0	63	41	247
	2010	0	0	0	5	19	57	40	233
	I półrocze 2011	1	0	0	0	5	51	30	258
PINB Olkusz	2006	0	1	2	3	7	6	1	0
	2007	2	0	0	0	3	6	4	0
	2009	3	1	0	0	3	3	7	0
	2010	2	0	0	0	3	4	8	0
	I półrocze 2011	0	0	0	1	0	5	9	0
PINB Sucha Beskidzka	2006	0	0	1	0	0	0	0	0
	2007	0	0	0	0	0	0	0	0
	2009	0	0	0	0	1	0	0	0
	2010	1	0	0	0	0	1	0	0
	I półrocze 2011	0	0	0	0	0	1	0	0

Źródło: analiza własna NIK

Opóźnienia w kierowaniu tytułów wykonawczych do właściwego naczelnika urzędu skarbowego stwierdzone na podstawie kontroli przeprowadzonych w 2011 r. w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego

Kontrola wykazała, że opóźnienia w kierowaniu tytułów wykonawczych do naczelników urzędów skarbowych wystąpiły w:

- Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olkuszu, który skierował do właściwego naczelnika urzędu skarbowego 2 tytuły wykonawcze w terminach ponad 7 miesięcy i ponad 3 lat od daty wydania ostatecznych postanowień o nałożeniu grzywien w celu przymuszenia w kwotach odpowiednio 35,7 tys. zł i 19,1 tys. zł. Równocześnie stwierdzono, że do czasu zakończenia czynności kontrolnych w wymienionej jednostce nie zostały skierowane w 2 przypadkach tytuły wykonawcze do naczelnika urzędu skarbowego pomimo upływu ponad 6 miesięcy i ponad roku od daty wydania ostatecznych postanowień, którymi nałożono grzywny w celu przymuszenia odpowiednio w kwocie 2 tys. zł i 19,9 tys. zł. Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku zaliczki na wykonanie zastępcze w kwocie 10 tys. zł, w odniesieniu do której nie przekazano tytułu wykonawczego na naczelnika urzędu skarbowego pomimo upływu do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce ponad 6 lat od daty wydania ostatecznego postanowienia o wykonaniu zastępczym. Ponadto, kontrola wykazała, że Inspektorat w 2 przypadkach, w związku ze zwrotem tytułów wykonawczych przez naczelnika urzędu skarbowego (z uwagi na braki formalne), nie skierował ponownie tytułów wykonawczych do egzekucji obowiązków o charakterze pieniężnym w kwotach 35,7 tys. zł (grzywna w celu przymuszenia) i 10 tys. zł (zaliczka na koszty wykonania zastępczego), pomimo upływu ponad 3 miesięcy oraz ponad 4 lat od daty zwrotu tych tytułów wykonawczych do dnia zakończenia kontroli NIK.
- Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu, który skierował do naczelnika urzędu skarbowego 3 tytuły wykonawcze w okresie od ponad 10 miesięcy do ponad 3 lat po dacie nałożenia grzywien w celu przymuszenia w łącznej kwocie 28,3 tys. zł. Ponadto, do czasu zakończenia kontroli NIK Inspektorat nie skierował w 2 przypadkach tytułów wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, pomimo upływu ponad roku i ponad 2 lat od daty nałożenia grzywien w celu przymuszenia w łącznej kwocie 37,5 tys. zł. Analogiczna sytuacja dotyczyła zaliczek na wykonanie zastępcze w kwocie 2 tys. zł i 6 tys. zł, w odniesieniu do których nie przekazano tytułów wykonawczych na naczelnika urzędu skarbowego pomimo upływu do dnia zakończenia czynności kontrolnych w jednostce odpowiednio ponad 4 miesięcy oraz ponad 6 lat od daty wydania postanowień o wykonaniu zastępczym. Równocześnie kontrola wykazała, że Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu zwrócił się do naczelnika urzędu skarbowego o zawieszenie postępowania egzekucyjnego dotyczącego nałożonej grzywny w celu przymuszenia w kwocie 83,7 tys. zł i przed upływem 12 miesięcy nie wystąpił o podjęcie tego postępowania. W związku z powyższym, naczelnik urzędu skarbowego – na podstawie art. 59 § 1 pkt 8 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – umorzył w dniu 22 kwietnia 2009 r. prowadzone postępowanie egzekucyjne, a do dnia zakończenia kontroli NIK Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu nie wystąpił o ponowne wszczęcie tego postępowania (pomimo upływu ponad 2 lat od daty umorzenia).
- Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego, który skierował do naczelnika urzędu skarbowego 3 tytuły wykonawcze, obejmujące grzywny w celu przymuszenia w łącznej kwocie 16 tys. zł, w okresie od ponad 7 miesięcy do ponad 9 miesięcy po dacie ich nałożenia. Ponadto, do czasu zakończenia kontroli NIK Inspektorat nie skierował w 3 przypadkach tytułów

wykonawczych do naczelnika urzędu skarbowego, pomimo upływu od 5 miesięcy do ponad roku od daty nałożenia grzywien w celu przymuszenia w łącznej kwocie 6 tys. zł.

- *Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza, który przekazał naczelnikowi urzędu skarbowego 4 tytuły wykonawcze w okresie od ponad 4 miesięcy do 8 miesięcy po dacie nałożenia grzywien w celu przymuszenia w łącznej kwocie 19 tys. zł.*

Kontrolowane jednostki – po doręczeniu protokołów kontroli lub na etapie realizacji wniosków pokontrolnych – skierowały w opisanych sprawach do naczelników urzędów skarbowych tytuły wykonawcze dotyczące grzywien w celu przymuszenia.

Źródła finansowania działalności skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego

Źródła finansowania	Wysokość środków finansowych wykorzystanych przez skontrolowane jednostki (w tys. zł)																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	2004	2005	2:1*	2006	4:2*	2007	6:4*	2008	8:6*	2009	10:8*	2010	12:10*	12:1*	I półrocze 2008	I półrocze 2011	16:15*
Środki z budżetu państwa	1 562,4	1 646,9	5,4%	2 066,8	25,5%	2 075,0	0,4%	2 973,9	43,3%	2 984,5	0,4%	3 293,4	10,4%	110,8%	1 232,9	1 596,0	29,5%
Środki własne powiatu	92,7	103,3	11,4%	82,7	-19,9%	146,5	77,1%	110,0	-24,9%	186,0	69,1%	154,8	-16,8%	67,0%	40,2	82,3	104,7%
RAZEM	1 655,1	1 750,2	5,7%	2 149,5	22,8%	2 221,5	3,3%	3 083,9	38,8%	3 170,5	2,8%	3 448,2	8,8%	108,3%	1 273,1	1 678,3	31,8%

* Procentowa zmiana wykorzystanych środków finansowych w porównaniu do okresów wcześniejszych.

Źródło: analiza własna NIK

Jednostka	Wysokość środków finansowych wykorzystanych przez skontrolowane jednostki – dotacja z budżetu państwa (w tys. zł)																
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	2004	2005	2:1*	2006	4:2*	2007	6:4*	2008	8:6*	2009	10:8*	2010	12:10*	12:1*	I półrocze 2008	I półrocze 2011	16:15*
PINB w Chrzanowie	239,4	238,3	-0,5%	297,4	24,8%	276,7	-7,0%	379,9	37,3%	382,0	0,6%	399,5	4,6%	66,9%	152,9	201,6	31,9%
PINB w Nowym Targu	320,4	357,0	11,4%	415,5	16,4%	409,4	-1,5%	606,8	48,2%	580,4	-4,4%	661,4	14,0%	106,4%	237,1	317,0	33,7%
PINB w Olkusz	244,4	256,0	4,7%	320,1	25,0%	330,4	3,2%	444,4	34,5%	446,9	0,6%	499,1	11,7%	104,2%	187,2	253,8	35,6%
PINB dla Miasta Nowego Sącza*	225,4	242,9	7,8%	370,3	52,5%	350,2	-5,4%	501,4	43,2%	507,4	1,2%	519,4	2,4%	130,4%	229,9	273,8	19,1%
PINB Powiatu Nowosądeckiego	327,4	337,0	2,9%	420,3	24,7%	445,3	6,0%	668,6	50,1%	670,3	0,3%	806,7	20,3%	146,4%	270,2	357,9	32,5%
PINB w Suchej Beskidzkiej	205,4	215,7	5,0%	243,2	12,8%	263,0	8,1%	372,8	41,7%	397,5	6,6%	407,3	2,5%	98,3%	155,6	191,9	23,3%
RAZEM	1 562,4	1 646,9	5,4%	2 066,8	25,5%	2 075,0	0,4%	2 973,9	43,3%	2 984,5	0,4%	3 293,4	10,4%	110,8%	1 232,9	1 596,0	29,5%

* Procentowa zmiana wykorzystanych środków finansowych w porównaniu do okresów wcześniejszych.

Źródło: analiza własna NIK

Jednostka	Wysokość środków finansowych wykorzystanych przez skontrolowane jednostki – środki własne powiatu (w tys. zł)																
	1 2004	2 2005	3 2:1**	4 2006	5 4:2**	6 2007	7 6:4**	8 2008	9 8:6**	10 2009	11 10:8**	12 2010	13 12:10**	14 12:11**	15 I półrocze 2008	16 I półrocze 2011	17 16:15**
PINB w Chrzanowie	42,0	7,2		15,0	40,6		0	0		0		0			0	0	
PINB w Nowym Targu	10,0	10,0		10,0	14,5		0	0		0		0			0	0	
PINB w Olkusz	0	5,0		0	0		5,0	20,0				19,8			0	0	
PINB dla Miasta Nowego Sącza*	10,7	32,9		17,8	31,4		60,0	62,0				65,0			30,0	35,5	
PINB Powiatu Nowosądeckiego	30,0	47,0		39,9	60,0		45,0	104,0				70,0			10,2	46,8	
PINB w Suchej Beskidzkiej	0	1,2		0	0		0	0				0			0	0	
RAZEM	92,7	103,3	11,4%	82,7	-19,9%	146,5	77,1%	110,0	-24,9%	186,0	69,1%	154,8	-16,8%	67,0%	40,2	82,3	104,7%

* Podano szacunkową wartość pomocy rzeczowej otrzymanej od Miasta Nowego Sącza w formie: bezpłatnego udostępnienia lokalu, zapewnienia możliwości korzystania z mediów, telefonów stacjonarnych i Internetu oraz wysyłania korespondencji.

** Procentowa zmiana wykorzystanych środków finansowych w porównaniu do okresów wcześniejszych.

Źródło: analiza własna NIK

Wykaz podmiotów skontrolowanych przez delegaturę NIK w Krakowie oraz lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za skontrolowaną działalność

Lp.	Nazwa skontrolowanej jednostki	Kierownik jednostki	Okres zajmowania stanowiska
1.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Chrzanowie	Grzegorz Ryś Łukasz Rusek	23.12.2003 – 18.04.2010 (p.o.) 19.04.2010 – 30.08.2010 01.09.2010 –
2.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla Miasta Nowego Sącza	Bogusława Mikołajczyk	23.06.1999 –
3.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Powiatu Nowosądeckiego	Janusz Golec	(p.o.) 22.05.2006 –
4.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Nowym Targu	Gabriela Guzik	01.09.2008 –
5.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olkuszu	Grzegorz Swędzioł	01.07.1999 –
6.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej	Ryszard Kukawka	01.05.2006 – 21.01.2008
		Wojciech Wągiel	(p.o.) 22.01.2008 – 31.12.2008 (p.o.) 25.01.2011 – 10.05.2011
		Andrzej Jaworowski	01.01.2009 – 31.08.2011
		Marek Borzestowski	(p.o.) 11.05.2011 –

Wykaz aktów prawnych

1. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82.).
3. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 roku, Nr 243, poz. 1623 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).
8. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2011 r. Nr 123, poz. 698 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2010 roku, Nr 40, poz. 230).
12. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu (Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.), uchylone z dniem 1 stycznia 2011 r.
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla zespolonej administracji rządowej w województwie (Dz. U. Nr 161, poz. 1109 ze zm.), uchylone z dniem 2 kwietnia 2010 r.

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. Sejmowa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych
6. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
7. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
11. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
12. Minister Finansów
13. Minister Administracji i Cyfryzacji
14. Centralne Biuro Antykorupcyjne
15. Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
16. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
17. Wojewoda Małopolski
18. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie
19. Starostowie powiatowi z województwa małopolskiego
20. Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego z województwa małopolskiego



**MINISTER
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

Warszawa, dnia 19 kwietnia 2012 r.

BP 3j-0731-14-1/12
Nr 1697

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezeso

W odpowiedzi na pismo z dnia 11.04.2012 r., znak: K/11/007 w sprawie informacji o wynikach kontroli K/11/007 „Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007”, uprzejmie dziękuję za przesłany materiał oraz informuję, że zostanie on poddany wnikliwej analizie, w celu ewentualnego wykorzystania, przedstawionych w nim ocen i wniosków, w pracach legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawa budowlanego.

Jednocześnie pragnę poinformować Pana Prezesa, że w związku z przedmiotową informacją Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zobowiązał się zwrócić z pisemną prośbą do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o nadzór nad skutecznością stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, ze szczególnym uwzględnieniem powiatów, na terenie których stwierdzono nieprawidłowości.

Ponadto, wyniki powyższej kontroli, ze szczególnym uwzględnieniem stwierdzonych nieprawidłowości, będą jednym z tematów najbliższej ogólnopolskiej narady organizowanej przez GINB, w której uczestniczyć będą przedstawiciele organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej ze wszystkich województw.

z poważaniem

Piotr Styczeń

Z upoważnienia
MINISTRA TRANSPORTU,
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ

Piotr Styczeń
Podsekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Kontroli w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

Warszawa, dnia 24 kwietnia 2012 r.

GN8/0680/9a/AKW/12/5341

Pan
Wojciech Misiąg
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Nawiązując do pisma z dnia 18 kwietnia br., przy którym nadesłana została informacja o wynikach kontroli K/11/07 *Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 - Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006 2007*, uprzejmie przedstawiam stanowisko wobec wniosków kierowanych pod adresem Ministra Finansów (str. 11 - 12 informacji).

Odnosząc się do wzorów tytułów wykonawczych stosowanych w egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, uprzejmie wyjaśniam, że błąd we wskazanym wzorze tytułu wykonawczego został już wcześniej dostrzeżony i zostanie usunięty w toku aktualnie trwających prac nad zmianą rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. Nr 137, poz. 154 z późn. zm.). Projekt zmiany powołanego rozporządzenia został ujęty w programie prac legislacyjnych dotyczącym projektów rozporządzeń Ministra Finansów na miesiąc czerwiec 2012 r.

W kwestii ustalenia charakteru środków finansowych pozyskiwanych przez organy nadzoru budowlanego z tytułu grzywien w celu przymuszenia prezentuję pogląd, iż obowiązujące przepisy z zakresu finansów publicznych wystarczająco precyzyjnie wskazują na ich publiczny charakter. Natomiast merytoryczna analiza postępowań związanych z pozyskiwaniem przez organy nadzoru budowlanego środków finansowych z tytułu grzywien w celu przymuszenia wskazuje, że dochody z tego tytułu powinny stanowić dochody budżetu państwa, a nie jednostek samorządu terytorialnego czy też innych jednostek sektora finansów publicznych. Przedstawiając ten pogląd, pragnę jednocześnie zapewnić, że kwestie te zostaną poddane w Ministerstwie Finansów szczegółowej analizie pod kątem potrzeby dokonania określonych zmian o charakterze legislacyjnym.

Oдноśnie kwestii zaliczek na koszty wykonań zastępczych, pragnę poinformować, że problem ten nie był dotychczas sygnalizowany Ministerstwu Finansów i w związku z tym wymaga przeprowadzenia rozeznania i zasięgnięcia opinii m. in. odpowiednich służb nadzoru budowlanego. Po dokonaniu takiego rozeznania Ministerstwo Finansów podejmie odpowiednie decyzje co do potrzeby, jak i zakresu, dokonania ewentualnych zmian w przepisach regulujących sferę finansów publicznych w odniesieniu do obszaru spraw zasygnalizowanych w omawianej informacji NIK. O podjętych ustaleniach poinformuję Pana Prezesa odrębnym wystąpieniem.



Finansów

2 paragraf
D. Radziwiłł
Wiceprezesa Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Dominik Radziwiłł



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTERSTWO
ADMINISTRACJI I CYFRYZACJI
SEKRETARZ STANU

Włodzimierz Karpiński

Warszawa, dnia 20 kwietnia 2012 r.

MAC-DKSiW-096-551/2012

Pan Wojciech Misiąg

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Pie Perzele

W odpowiedzi na pismo z dnia 11 kwietnia 2012 r. znak K/11/007, za którym przekazano informację o wynikach kontroli K/11/007 pn. *Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień skierowanych po kontroli I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007* uprzejmie informuję, iż Minister Administracji i Cyfryzacji, a wcześniej były Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie uczestniczył w przedmiotowej kontroli, w tym nie był pytany o usytuowanie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego. Niemniej jednak zaproponowane w przekazanym dokumencie zmiany w organizacji służby nadzoru budowlanego w ocenie Ministra Administracji i Cyfryzacji nie mają związku ze stwierdzonymi niedociągnięciami, ani nie są poparte argumentacją.

2

perzele

[Signature]

Opinia Prezesa NIK

**do stanowiska Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 20 kwietnia 2012 r.
do informacji „Wykonanie wniosków pokontrolnych przez adresatów wystąpień
skierowanych po kontroli nr I/08/003 – Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych
przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007”**

Odpowiadając na uwagi dotyczące niezapewnienia uczestnictwa Ministra Administracji i Cyfryzacji, a wcześniej Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w kontroli prowadzonej przez NIK uprzejmie informuję, że ze względu na jej tematykę, obejmującą egzekwowanie obowiązków z zakresu prawa budowlanego, kontrola ta prowadzona była w jednostkach właściwych rzeczowo dla tych spraw, tj. w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. W ocenie NIK zarówno wyniki tej kontroli (która była kontrolą sprawdzającą wykonanie wniosków z poprzedniej kontroli NIK), a także wyniki innych kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach wcześniejszych (powołanych w przedstawionej informacji), upoważniają do oceny, że obecne usytuowanie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego w systemie administracji nie sprzyja prawidłowej i skutecznej realizacji ich zadań, w szczególności w zakresie egzekucji.

Jednocześnie informuję, że stosownie do wymogów określonych w art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), przed przedłożeniem Sejmowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej i Prezesowi Rady Ministrów informacji o wynikach przeprowadzonej kontroli, Prezes NIK przesłał ją Ministrowi Administracji i Cyfryzacji z prośbą o zajęcie stanowiska, co jest adekwatnym do tego etapu procedury zapewnieniem możliwości odniesienia się właściwego organu do treści przesłanego dokumentu, szczególnie pożądanym w sytuacji, gdy jest on adresatem jednego z wniosków zawartych w informacji.

Odnosząc się do uwagi w sprawie zaproponowanych przez NIK zmian w organizacji nadzoru budowlanego uprzejmie wyjaśniam, że NIK nie sformułowała wniosku przesądzającego o zakresie i sposobie wprowadzenia takich zmian, lecz wskazała – w kontekście nieprawidłowego działania objętych kontrolą jednostek – na potrzebę weryfikacji przez Ministra Administracji i Cyfryzacji rozstrzygnięć dotyczących usytuowania w systemie administracji powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Argumentacja przemawiająca za sformułowaniem takiego wniosku przedstawiona została w przesłanej informacji o wynikach kontroli, w której w szczególności wskazano, że usytuowanie organizacyjne jednostek nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, jak również

niejednolity sposób finansowania powiatowych inspekcji stwarzają ryzyko, co do zachowania pełnej bezstronności i niezależności organów nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań z zakresu prawa budowlanego. Funkcjonujące rozwiązania powodują silne uzależnienie organów państwowych od władz powiatu, co może, w ocenie NIK, w szczególności niekorzystny sposób oddziaływać na wykonywanie obowiązków, w tym z zakresu egzekucji. Ustalenia kontroli dowodzą także, iż towarzyszące temu rozproszenie nadzoru nad powiatowymi inspektoratami nadzoru budowlanego nie sprzyja ich sprawnemu funkcjonowaniu.

Biorąc pod uwagę, że Minister Administracji i Cyfryzacji kieruje działem „administracja publiczna”, który obejmuje m.in. sprawy administracji, w tym organizacji urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, reform i organizacji struktur administracji publicznej oraz zespolonej administracji rządowej w województwie Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że jest on właściwym adresatem przedstawionego w informacji wniosku o weryfikację rozstrzygnięć dotyczących usytuowania w systemie administracji powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, a działania takie powinien podjąć we współpracy z Ministrem odpowiedzialnym za nadzór nad służbami nadzoru budowlanego.

Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie wniósł uwag do omawianego powyżej wniosku i zadeklarował, że przesłany dokument zostanie poddany wnikliwej analizie w celu ewentualnego wykorzystania w pracach legislacyjnych zmierzających do zmiany przepisów prawa budowlanego. Nawiązując do tych zapewnień pozwolę sobie wrazić nadzieję, że również Pan Minister nie zaniecha współpracy w powyższym zakresie, o co NIK wnosi w przesłanej informacji o wynikach kontroli.

z uf.

WICEPREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Misiąg