



Konieczne nowe rozwiązania systemowe

Bezsilność nadzoru budowlanego

HUBERT BRZOWSKI

Nadzór budowlany w Polsce okazuje się często bezradny wobec samowoli budowlanej, bywa też nieskuteczny, gdy chodzi o kontrolę stanu technicznego tak ważnych budowli, jak np. wały przeciwpowodziowe. Inspektoraty powiatowe i wojewódzkie są w złej sytuacji finansowej, brakuje im pracowników merytorycznych, a zatrudnieni często odchodzą do prywatnego sektora. W niektórych podmiotach fluktuacja kadr sięga okresowo nawet 100%. W efekcie inspektoraty nie nadążają z obsługą spraw i skarg. W części skontrolowanych organów powiatowych na informacje, często dotyczące także zagrożenia życia i zdrowia, reagowano po wielu dniach, w skrajnym przypadku po 534.

Wprowadzenie

Działalność obejmującą projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych, jak również zasady funkcjonowania w tych obszarach organów administracji publicznej reguluje ustawa – Prawo budowlane¹. Nie zawiera ona jednak definicji procesu budowlanego, o którym mowa w art. 17 ustawy. Przyjmuje się, że jest to szereg czynności poprzedzających złożenie wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na budowę, takich jak: pozyskanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, opracowanie projektu budowlanego oraz cały proces administracyjny akceptacji zamierzenia budowlanego,

który w efekcie prowadzi do uzyskania przez inwestora pozwolenia na budowę. Następnym etapem będzie realizacja zamierzenia budowlanego aż do momentu jego zakończenia i wydania przez organy nadzoru budowlanego decyzji o pozwoleniu na użytkowanie po wcześniejszym zajęciu stanowiska przez Państwową Straż Pożarną i Państwową Inspekcję Sanitarną. Proces budowlany obejmuje także postępowania naprawcze służące doprowadzeniu inwestycji budowlanej do stanu zgodnego z Prawem budowlanym, jak również prace rozbiórkowe. Rzadko dokonywano rozbiórek samowolnie wybudowanych obiektów z wykorzystaniem środka egzekucyjnego

¹ Dz.U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

w postaci wykonania zastępczego (odbywa się to na zlecenie inspektoratu nadzoru budowlanego przez podmiot zewnętrzny wybrany do tego celu w trybie odpowiednim dla zamówień publicznych; kosztami prac rozbiórkowych obciążony jest zobowiązany). W okresie od 2015 r. do 2018 r., stanowiło ono zaledwie 1,4% wszystkich rozbiórek przeprowadzonych w Polsce².

Jak wskazał ustawodawca, uczestnikami procesu budowlanego są:

1. Inwestor – do niego należy zorganizowanie procesu budowy z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie m.in.: opracowania projektu budowlanego, objęcia kierownictwa budowy przez kierownika, opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, wykonania i odbioru robót budowlanych. Inwestor może także ustanowić inspektora nadzoru inwestorskiego na budowie oraz zobowiązać projektanta do sprawowania nadzoru autorskiego.

2. Inspektor nadzoru inwestorskiego – jego podstawowymi obowiązkami są m.in.: reprezentowanie inwestora na budowie przez sprawowanie kontroli zgodności jej realizacji z projektem lub pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, jak również sprawdzanie jakości wykonywanych robót oraz stosowania odpowiednich wyrobów budowlanych.

3. Projektant – jest odpowiedzialny przede wszystkim za opracowanie projektu budowlanego w sposób zgodny z wymogami Prawa budowlanego, ustaleniami wskazanymi w decyzjach administracyjnych dotyczących zamierzenia budowlanego, obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

4. Kierownik budowy lub kierownik robót odpowiadający m.in. za: protokolarne przejęcie od inwestora i odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy, prowadzenie jej dokumentacji, kierowanie budową obiektu budowlanego w sposób zgodny z projektem lub pozwoleniem na budowę, przygotowanie dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego oraz zgłoszenie go do odbioru i uczestnictwo w tych czynnościach.

Kontrola procesu budowlanego, realizowana przez powołane do tego organy (powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego³ oraz wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego⁴), oprócz czuwania nad zgodnością jego przebiegu z Prawem budowlanym, ma na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom oraz minimalizację związanego z nim ryzyka.

Cel i zakres kontroli

Celem NIK⁵ była ocena prawidłowości realizacji przez organy nadzoru budowlanego zadań kontrolnych i skuteczności

² Dane na podstawie wyników badań ruchu budowlanego przeprowadzanych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego.

³ Dalej także: PINB.

⁴ Dalej także: WINB.

⁵ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Prawidłowość kontroli i skuteczność postępowań egzekucyjnych prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego*, nr ewid. 6/2019/P/18/078/LKR, Delegatura NIK w Krakowie, wrzesień 2019 r. Kontrolą objęto okres od 1.1. 2015 do 30.6. 2018. Badania



prowadzonych postępowań egzekucyjnych. W tym celu Izba sprawdzała czy organizacja i zasoby inspektoratów nadzoru budowlanego zapewniały wykonywanie zadań kontrolnych i egzekucyjnych oraz czy prowadzone postępowania kontrolne i egzekucyjne były rzetelne, skuteczne i wszechymane niezwłocznie po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach.

Kontrolę przeprowadzono w sześciu województwach: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, mazowieckim, podlaskim i zachodniopomorskim. W każdym z nich badaniem objęto inspektoraty nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego, z czego łącznie poddano kontroli sześć WINB oraz 16 PINB. Powiatowa Komenda Straży Pożarnej w Zakopanem przeprowadziła na zlecenie NIK kontrolę obiektu budowlanego, zlokalizowanego na terenie miasta, pod kątem bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Wynajmowano w nim pokoje gościnne, mimo że budynek został wzniesiony bez pozwolenia na budowę oraz był użytkowany bez pozwolenia⁶.

Organizacja i zasoby inspektoratów

Kontrola NIK wykazała, że obowiązujące w inspektoratach regulaminy organizacyjne oraz zadania ujęte w zakresach czynności pracowników merytorycznych były spójne oraz odpowiadały wymogom art. 83 ust. 1 i 3 Prawa budowlanego.

Wielkość zatrudnienia dostosowana do wysokości przyznanego środków, a nie realnych potrzeb wynikających z zadań, nałożonych przez Prawo budowlane. W większości inspektoratów istotnym problemem była duża fluktuacja kadr. Największy problem wystąpił w PINB Zakopane, gdzie rotacja kadr w 2017 r. wyniosła 100% wśród pracowników merytorycznych⁷. Spośród 16 skontrolowanych PINB problem ten nie występował jedynie w czterech, ujawniono go natomiast we wszystkich sześciu badanych WINB. Najczęstszą przyczyną rezygnacji z pracy pracowników inspektoratów był poziom wynagrodzeń nieadekwatny do oferowanych na rynku usług budowlanych. Ponadto w 15 z 22 skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego, kierownicy tych jednostek wskazywali na problem ze zdobyciem nowej wykwalifikowanej kadry merytorycznej.

Według danych GUS⁸, średnie wynagrodzenie zasadnicze inżyniera budownictwa w październiku 2016 r. wynosiło 4 579,85 zł (brutto) i było wyższe od wynagrodzeń w każdej z grup inspektorów zatrudnionych we wszystkich skontrolowanych inspektoratach nadzoru budowlanego. Najbardziej zbliżona wysokość zarobków inspektorów nadzoru budowlanego do średniej wskazanej przez GUS występowała w PINB Warszawa i wynosiła od ok. 4000 zł do 4400 zł. Należy jednak

dotyczyły również działań wcześniejszych oraz późniejszych, jeżeli miały one związek z kontrolowaną działalnością organów nadzoru budowlanego.

⁶ Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego.

⁷ W badaniach ujęto tylko pracowników merytorycznych inspektoratów bez kierownictwa.

⁸ Sprawozdanie Z-12 o strukturze wynagrodzeń według zawodów, sporządzane w cyklu dwuletnim.

zaznaczyć, że w tym czasie w województwie mazowieckim inżynier budownictwa mógł liczyć na wynagrodzenie zasadnicze brutto w wysokości 5931,05 zł. Dodatkowo należy wskazać na znaczną dysproporcję wynagrodzeń zasadniczych brutto w województwie małopolskim, gdzie wynosiło ono według GUS 4556,65 zł, podczas gdy w PINB Zakopane jedynie 2961,80 zł, tj. 65% średniego wynagrodzenia inżynierów budownictwa w tym województwie. Przykład tego inspektoratu jest o tyle istotny, że jak już wspomniano wcześniej, fluktuacja kadr wyniosła tam w 2017 r. aż 100%.

Realizację zadań utrudniał wyeksploatowany tabor samochodowy oraz sprzęt informatyczny. Tego rodzaju problemy ujawniono w 11 spośród 16 poddanych kontroli PINB. Niektóre pojazdy pochodziły tam np. z 2001 r. lub 2003 r. Analogiczna sytuacja dotyczyła sprzętu informatycznego pochodzącego np. z 2005 r.

Planowanie kontroli budowlanej

Planowanie kontroli w inspektoratach nadzoru budowlanego nie było jednolite, co szczególnie uwidoczniło się w PINB. Plany sporządzano na okresy roczne, półroczne oraz jedynie z miesięcznym wyprzedzeniem. W trzech inspektoratach nie sporządzano planów kontroli. Niejednorodne były również podstawy sporządzania tych dokumentów. Część inspektoratów korzystała z poprzednich planów, ewidencji skarg i wniosków oraz stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości. Nie prowadzono

udokumentowanej analizy tych zagadnień, jak również nie sporządzano analizy ryzyka. W pięciu PINB kontrole planowe stanowiły okresowo od 1% do 8% ogółu przez nie przeprowadzonych.

Spośród 16 skontrolowanych PINB w dwóch nie prowadzono ewidencji kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, kopii ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego wraz z tym projektem oraz innych decyzji, postanowień i zgłoszeń, co stanowiło naruszenie art. 84 ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego. Te ewidencje zawierały tymczasem dane przydatne w procesie planowania kontroli.

Ponadto w połowie inspektoratów nierzetelnie prowadzono ewidencję rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Obowiązek uzupełniania ewidencji wynikał z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. „w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych”⁹. Inspektoraty sporządzały ją w różnych formach, tj. elektronicznej, papierowej lub w obu równocześnie, podczas gdy w rozporządzeniu wskazywano na formę dokumentu papierowego, zabezpieczającą przed nieuprawnionym dokonywaniem zmian w treści.

Wszczynanie postępowań kontrolnych

Czynności kontrolne wykazały, że jednym z podstawowych źródeł informacji

⁹ Dz.U. z 2003 r. nr 120 poz. 1130.



o naruszeniach przepisów Prawa budowlanego były skargi i wnioski napływające do inspektoratów nadzoru budowlanego. Procedurę ich obsługi uregulowano w ustawie z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁰.

W 18 z 22 inspektoratów, spośród zbadanych 818 postępowań skargowych, w 387 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości w ich załatwianiu, dotyczące przede wszystkim:

- przewlekłości prowadzonych postępowań, polegających na załatwianiu spraw po upływie 30 dni, czyli niezgodnie z art. 237 k.p.a.;
- zwłoki we wszczynaniu postępowań weryfikacyjnych lub kontrolnych po uzyskaniu informacji o nieprawidłowościach;
- niepodjęmania działań w związku z otrzymanymi informacjami o nieprawidłowościach.

W przypadku 343 spraw weryfikacja lub kontrola informacji zawartych w skargach następowała dopiero po upływie 30 dni od ich wpływu do inspektoratów. W sześciu spośród 16 poddanych kontroli PINB czynności te podejmowano dopiero po upływie 30 dni, a nawet 534 dni! Dotyczyło to 36,3% spraw zbadanych w tych inspektoratach. W jednym z inspektoratów stwierdzono trzy przypadki, gdzie na skargi o zagrożeniu życia lub zdrowia zareagowano dopiero po upływie 12, 21 oraz 85 dni od ich wpływu do jednostki. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była za mała obsada kadrowa inspektora-tu, co wpisuje się we wskazane wcześniej

problemy z fluktuacją kadr w skontrolowa-nych jednostkach.

W dwóch inspektoratach kontrolerzy wykazali, że w przypadku 11 otrzymanych skarg nie podjęto żadnych działań, aby je wyjaśnić. Należy podkreślić, że 10 z nich dotyczyło PINB w Zakopanem, z czego osiem odnosiło się do samowoli budowlanej.

W przypadku 35,2% zbadanych spraw, inspektoraty nie informowały składających skargi o braku możliwości załatwienia ich w terminie, natomiast w jednym z inspektoratów w ogóle nie stosowano takiej praktyki. Naruszało to przepisy art. 237 § 4 k.p.a. w związku z art. 36 § 1 k.p.a., według których w przypadku niezakończona skargi w ciągu 30 dni należy poinformować o tym skarżącego wraz z podaniem przyczyn zwłoki i wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy oraz pouczeniem do wniesienia ponaglenia.

W sześciu inspektoratach w 18,6% zbadanych spraw nie informowano składających skargi o sposobie ich załatwienia lub informacje udzielane były dopiero po interwencji skarżącego.

Powyższe nieprawidłowości wynikały, co prawda, z problemów kadrowych, jednak nie mogą one w pełni ich usprawiedliwiać. Kontrola NIK wykazała dodatkowo niewłaściwy oraz niejednorodny sposób rejestracji skarg i wniosków przez inspektoraty. W dziewięciu z nich rejestracja odbywała się w sposób utrudniający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania skarg. Przykładowo, dane zawarte w rejestrach

¹⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: k.p.a.

skarg i wniosków nie zawierały daty udzielenia odpowiedzi stronie skarżącej, nie uzupełniano pozycji informujących o sposobie załatwienia skarg oraz nie wstawiano dat ich załatwienia.

Wykrywanie samowoli budowlanych

W Prawie budowlanym nie ma definicji samowoli budowlanej. W judykaturze oraz w literaturze fachowej przyjmuje się, że zjawisko samowoli budowlanej występuje wówczas, gdy roboty budowlane są lub też były prowadzone: bez wymaganego prawem budowlanym pozwolenia na budowę, bez uprzedniego zgłoszenia, albo pomimo wniesienia sprzeciwu przez odpowiedni organ. Niniejsze zagadnienia zostały uregulowane w art. 48 oraz 49b Prawa budowlanego. Ponadto samowolą budowlaną będzie też istotne odstępianie przez inwestora od warunków pozwolenia na budowę bez uzyskania zgody właściwego organu na zmiany. Kwestie te zostały uregulowane w art. 50 a i art. 51 Prawa budowlanego.

Czynności kontrolne wykazały, iż w żadnym ze skontrolowanych inspektoratów nadzoru budowlanego nie było procedur dotyczących wykrywania i zapobiegania powstawaniu samowoli. Główne źródło informacji stanowiły skargi i wnioski napływające do inspektoratów, jak również rozpoznanie prowadzone przez inspektorów nadzoru budowlanego w trakcie kontroli w terenie.

Należy nadmienić, iż Prawo budowlane dopuszcza możliwość legalizacji samowoli budowlanej. Zgodnie z art. 49 b ust. 2, jeżeli budowa (pomimo braku pozwolenia) jest zgodna z przepisami o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem (gdy budowa nie została zakończona) prowadzenie robót budowlanych oraz nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia stosownych dokumentów w wyznaczonym terminie. Jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że jest możliwa legalizacja samowoli budowlanej, ustala wysokość opłaty, po uiszczeniu której inwestor może kontynuować budowę.

W okresie objętym kontrolą NIK zbadała 411 postanowień o wstrzymaniu robót budowlanych. W 332 postanowieniach (81%) udokumentowano stan faktyczny na fotografiach, stanowiący podstawę do ich wydania. Niemniej, jedynie w 72 przypadkach (18%) inspektoraty sprawdzały, czy roboty budowlane zostały wstrzymane. Należy podkreślić, iż postanowienia o wstrzymaniu robót nie były wydawane i przekazywane inwestorowi w chwili stwierdzenia przez nadzór budowlany określonych nieprawidłowości. Odbywało się to w siedzibach inspektoratów nadzoru budowlanego i przekazywane drogą pocztową inwestorowi, co stwarzało ryzyko, że pomiędzy stwierdzeniem nieprawidłowości a skutecznym doręczeniem postanowienia o wstrzymaniu robót, inwestor mógł prowadzić budowę. NIK stwierdziła np., że w wyniku kontroli przeprowadzonej



15 lipca 2015 r. przez inspektorów nadzoru budowlanego, 25 sierpnia wydano postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, doręczone inwestorowi 4 września. Ponowna kontrola, która miała miejsce 6 października wykazała większe zaawansowanie prac. Inwestor wyjaśnił, że trwały one do dnia doręczenia postanowienia o wstrzymaniu robót. W konsekwencji inspektorat nie zakwestionował argumentacji inwestora.

Kontrola przestrzegania nałożonego na inwestora nakazu wstrzymania robót budowlanych jest o tyle istotna, że w przypadku jego złamania, zgodnie z art. 50a Prawa budowlanego, nie ma już możliwości legalizacji samowoli budowlanej.

Przeprowadzanie czynności egzekucyjnych

W 19 skontrolowanych inspektoratach zbadano łącznie 347 spraw¹¹, w których były lub powinny być podejmowane czynności służące wyegzekwowaniu obowiązków nałożonych na zobowiązane do tego podmioty. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: zwłoki we wszczynaniu oraz prowadzeniu postępowań egzekucyjnych lub ich niewszczynaniu. Zwłoka w podejmowaniu czynności oraz w trakcie prowadzonych egzekucji administracyjnych, dotyczyła łącznie 117 spraw (33,7%) i została stwierdzona w 13 PINB (86,7%) oraz w jednym WINB (16,7%). W czterech PINB, w 30 spośród 80 zbadanych nie podjęto żadnych czynności.

Najdłuższe okresy beczynności inspektoratów występowały na etapie działań poprzedzających wszczęcie egzekucji administracyjnej, tj. sprawdzenia wykonania obowiązków nałożonych decyzjami oraz wystawienia upomnień. Nieuzasadniony brak jakichkolwiek działań na tym etapie stwierdzono w ośmiu PINB (53,3%), które dotyczyły 52 (30%) spraw, spośród 176 zbadanych w tych inspektoratach. Okresy zwłoki wynosiły od 11 do 2938 dni.

Na długotrwałość procesów egzekucyjnych w inspektoratach miały wpływ nie tylko opóźnienia, czy beczynność poprzedzająca wszczęcie egzekucji, ale też takie opóźnienia w trakcie samych procesów egzekucyjnych. Tytuły wykonawcze przekazywano naczelnikom urzędów skarbowych, by wyegzekwować nałożone grzywny¹² i przymusić do wykonania nakazanej rozbiórki. W sześciu PINB (37,5%) oraz w jednym WINB zwłokę stwierdzono w 36 (29%) sprawach, spośród 126 zbadanych. W trzech z tych inspektoratów przekazanie tytułów wykonawczych było spóźnione nawet o 462 dni; w trzech inspektoratach w ogóle nie przekazano tych spraw naczelnikom urzędów skarbowych.

Niepodejmowanie czynności lub zwłokę z podejmowaniem egzekucji administracyjnej, jak również długotrwałe okresy beczynności w trakcie jej prowadzenia, w połączeniu z niestosowaniem wykonania zastępczego, wpływały na skuteczność wszystkich działań podejmowanych przez inspektoraty nadzoru

¹¹ W analizie nie ujęto dwóch WINB oraz jednego PINB.

¹² Grzywna w celu przymuszenia wynikająca z ustawy z 17.6.1966 o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz.U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.).

budowlanego. Inspektoraty zakończyły 140 spraw (40,3%) ze zbadanych 347, w których podejmowano lub powinny być podejmowane czynności zmierzające do wyegzekwowania nałożonych obowiązków. Opieszałość działania inspektoratów na tym etapie powodowała, że uczestnicy procesu budowlanego nie czuli się zobowiązani do wykonywania nakazów organów nadzoru budowlanego. Brak zdecydowanych działań inspektoratów, umożliwiający lekceważenie prawa, w połączeniu ze słabością procesu egzekucyjnego niejednokrotnie powodował wieloletnie opóźnienia w wykonywaniu decyzji.

Według danych GUNB, liczba rozbiórek dokonywanych w ramach wykonania zastępczego zmniejszyła się w porównaniu z rokiem 2010¹³. W większości rozbiórki były dokonywane, natomiast znikomy odsetek stanowiło wykonanie zastępcze, które w 2018 r. wyniosło 1,1% wszystkich przeprowadzonych w kraju. W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 do 2018 r., liczba rozbiórek w tym trybie w skali kraju stanowiła jedynie 1,4% wszystkich wykonanych. Od 2015 do 2018 r., w skontrolowanych inspektoratach rozbiórki obiektów budowlanych w ramach wykonania zastępczego stanowiły zaledwie 3,2% wszystkich przeprowadzonych. Miały miejsce na terenach objętych właściwością trzech

inspektoratów, spośród 22 skontrolowanych.

W opinii inspektorów powiatowych oraz wojewódzkich wykonanie zastępcze jest skutecznym środkiem egzekwującym obowiązek dokonania rozbiórki. Jednak inspektorzy wskazali na wysokie koszty oraz brak środków finansowych na podjęcie takich działań. Problem stanowiło również w wyłonienie wykonawców rozbiórek, które wiążą się brakiem kadr kompetentnych do przeprowadzenia postępowań przetargowych.

Wpływ prawa na proces administracyjno-egzekucyjny

Niezależnie od zawinionych przez inspektoraty opóźnień w poddanych kontroli sprawach, należy zwrócić uwagę, że na długość całego procesu wpływała możliwość wnoszenia przez strony zażaleń, odwołań, skarg i zarzutów na rozstrzygnięcia organów nadzoru budowlanego¹⁴. Prawo budowlane, w połączeniu z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁵, przewiduje szerszą ochronę stron postępowania niż sama dwuinstancyjność. W efekcie prowadzonych postępowań dotyczących samowoli budowlanych wydawane są decyzje, od których przysługuje odwołanie. Zgodnie z uregulowaniami k.p.a., odwołanie powinno być rozpatrzone

¹³ W kontroli K/11/007 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*, NIK zwracała uwagę na niski stopień wykorzystania środka egzekucyjnego w postaci wykonania zastępczego.

¹⁴ Dwuinstancyjność postępowań administracyjnych ma na celu ochronę stron postępowania w sytuacji, w których mogły zostać naruszone ich prawa i wolności. Zasada dwuinstancyjności wynika z art. 78 Konstytucji, art. 13 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz art. 15 Kpa.

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1314, ze zm.



w ciągu 30 dni. Z uwagi na stopień skomplikowania spraw trwa niejednokrotnie wiele miesięcy. Zdarzały się przypadki, że organy odwoławcze wydawały rozstrzygnięcia uchylające zaskarżone decyzje i przekazywały je do ponownego rozpatrzenia, co wydłużało cały proces nawet o kilka lat. Taka ścieżka postępowania może powtarzać się za każdym razem.

Decyzje ostateczne podlegały kontroli sądowo-administracyjnej na zasadach ogólnych, co było kolejnym etapem wydłużającym cały proces. Gdy nie były wykonywane mimo orzeczeń sądów, organy nadzoru budowlanego były jednocześnie wierzycielami i egzekutorami. Zgodnie z ustawą o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zobowiązanemu przysługuje, już na etapie wszczęcia postępowania, szereg środków prawnych, takich jak: możliwość złożenia zarzutów do tytułów wykonawczych stanowiących podstawę egzekucji, zażalenie na postanowienie zawierające rozstrzygnięcie w tej materii, prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie w sprawie zgłoszonych zarzutów. Już w toku egzekucji, w wypadku gdy organ nadzoru budowlanego nakładał na zobowiązanego grzywnę w celu przymuszenia, przysługiwało zobowiązanemu prawo do zgłoszenia zarzutów i wniesienia zażalenia w sprawie prowadzenia postępowania egzekucyjnego oraz prawo wniesienia zażalenia na postanowienie o nałożeniu grzywny. Taki sam tryb przysługiwał zobowiązanemu w sytuacji wydania postanowienia dotyczącego

wykonania zastępczego. Co więcej, na podstawie nowelizacji, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r. przyznano inwestorom możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych w przypadku samowoli budowlanej. Wprawdzie gwarantuje to pełniejszą ochronę praw inwestorów, ale jednocześnie przedłuża i tak długotrwały proces administracyjny.

Konkluzje

Niepodejmowanie czynności lub zwlekanie z podejmowaniem egzekucji administracyjnych, oraz długotrwałe okresy bezczynności w trakcie ich prowadzenia, w połączeniu z niestosowaniem wykonania zastępczego, powodują, że samowole budowlane są tolerowane i bez żadnych konsekwencji funkcjonują latami. Brak zdecydowanych działań organów nadzoru budowlanego sprawia, że nakazy przez nie wydawane są lekceważone, a ich opieszałość czy bezczynność osłabiają poczucie obowiązku przestrzegania prawa.

Biorąc pod uwagę wyniki kontroli, NIK uznała za aktualny wniosek sformułowany w 2013 roku w czasie kontroli „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego”¹⁶. Skierowano go wówczas do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, a dotyczył potrzeby wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych, służących właściwemu wykonywaniu przez organy nadzoru budowlanego zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane, a zwłaszcza:

¹⁶ P/12/079.

- służących wzmocnieniu roli organów nadzoru budowlanego w realizacji zadań i obowiązków związanych z nadzorem i kontrolą przebiegu procesu budowlanego i utrzymania obiektów budowlanych;
- dających większą niezależność organom nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego;
- dostosowujących organizacyjnie i kadrowo organy nadzoru budowlanego do skali oraz zakresów realizowanych zadań nałożonych ustawą – Prawo budowlane;
- umożliwiających prowadzenie w szerszym wymiarze planowych kontroli przestrzegania i stosowania przepisów Prawa budowlanego oraz działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego niższego szczebla.

Należy podkreślić, że podjęto próbę unormowania niektórych zagadnień, odnoszących się np. do większej niezależności organów nadzoru budowlanego od organów administracji publicznej szczebla wojewódzkiego i powiatowego. Opracowano bowiem projekt ustawy o organach administracji inwestycji i nadzoru budowlanego¹⁷, ale odstąpiono od jego wdrożenia. Ponadto NIK na podstawie ustaleń kontrolnych zawnioskowała o zmianę rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, tak aby dopuścić możliwość prowadzenia jej w formie

elektronicznej, z możliwością jednoczesnej rezygnacji z wersji papierowej.

W celu poprawy działania organów nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego i powiatowego Izba wnioskuje do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o:

1. Opracowanie i wdrożenie, przy udziale inspektorów wojewódzkich i powiatowych, wewnętrznych mechanizmów kontrolnych, w tym jednolitego systemu monitorowania wykonania decyzji, aby zapobiec występowaniu opóźnień w podejmowaniu czynności kontrolnych oraz egzekucyjnych.
2. Wypracowanie, z udziałem inspektorów wojewódzkich i powiatowych, rozwiązań zwiększających wykrywalność samowoli budowlanych oraz sprzyjających szybkiemu reagowaniu na takie przypadki.

W stanowisku do informacji o wynikach kontroli Minister Inwestycji i Rozwoju, w odniesieniu do podtrzymanego wniosku sformułowanego w ramach kontroli „Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego” wskazał, że w ostatnich latach były podejmowane próby wprowadzenia nowych rozwiązań systemowych w zakresie funkcjonowania organów nadzoru budowlanego. W byłym Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa zajmowano się projektem ustawy o organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Jednym z jego założeń miało być zmniejszenie zależności organów nadzoru budowlanego od wpływów lokalnych, jak również zwiększenie środków na realizację zadań własnych inspektoratów

¹⁷ Numer projektu: UD272.



nadzoru budowlanego, w tym w szczególności szczebla powiatowego. Prowadzone prace wykazały, że zastosowanie nowych rozwiązań systemowych wymaga dalszych badań. Wiązą się bowiem nie tylko z koniecznością zmian legislacyjnych, ale przede wszystkim będą ogromnym przedsięwzięciem organizacyjnym i finansowym, co jest ściśle uzależnione od możliwości finansowych budżetu państwa.

Ponadto Minister Inwestycji i Rozwoju poinformował, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, mając na uwadze wnioski NIK wskazał, iż podjęcie

w tym obszarze współpracę z wojewodami i powiatowymi organami nadzoru budowlanego. Wniosek o zmianę rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych zostanie uwzględniony przez stosowną zmianę rozporządzenia.

HUBERT BRZOZOWSKI
Delegatura NIK w Krakowie

Słowa kluczowe: nadzór budowlany, proces budowlany, samowola budowlana, postępowanie egzekucyjne, wstrzymanie robót budowlanych

ABSTRACT

Powerlessness of Construction Supervision – New Systemic Solutions Needed

The audit, conducted all around the country, coordinated by the Regional Branch of the Supreme Audit Office in Kraków, was aimed to examine whether the control activities of construction inspectorates (at the regional and local level) were appropriate and whether they effectively conducted execution proceedings. The auditors examined, among other, whether the organisation and resources of the inspectorates allowed for performance of tasks stipulated in the Construction Law, as well as whether control proceedings were started immediately after information about irregularities was delivered.

Key words: construction supervision, construction process, unauthorized construction, execution proceedings, suspension of construction works