



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie**

Kraków, dnia grudnia 2011 r.

**Pan
Marek Borzestowski
p.o. Powiatowego Inspektora
Nadzoru Budowlanego
w Suchej Beskidzkiej
ul. Kościelna 5 b
34-200 Sucha Beskidzka**

K/11/007
LKR-4111-04-01/2011

Wystąpienie pokontrolne

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę w Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej (zwanym dalej Inspektoratem), której przedmiotem było wykonanie wybranych wniosków pokontrolnych skierowanych przez NIK w 2008 r. po kontroli nr I/08/003 – „Skuteczność stosowania środków egzekucyjnych przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego w latach 2006-2007”, na przykładzie spraw prowadzonych w okresie 2009 r. – I półrocze 2011 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym w dniu 6 grudnia 2011 r., Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Inspektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie negatywnie ocenia niewykonanie poddanych analizie wniosków pokontrolnych, z uwagi na niewyeliminowanie stwierdzonych w 2008 r. nieprawidłowości. Obecna kontrola NIK wykazała, że w dalszym ciągu występują nieprawidłowości dotyczące egzekucji administracyjnej, które w szczególności dotyczą niesprawdzania przez Inspektorat wykonania przez zobowiązanych obowiązków z zakresu prawa budowlanego nałożonych ostatecznymi decyzjami, opóźnień we wszczynaniu postępowań egzekucyjnych i przewlekłego prowadzenia tych postępowań egzekucyjnych oraz

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

przypadków prowadzenia egzekucji administracyjnej niezgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia i oceny szczegółowe:

1. W latach 2009, 2010 oraz w I półroczu 2011 r. Inspektorat prowadził ogółem odpowiednio: 1 152, 1 223 i 597 spraw, wobec 1.238 i 1.304 spraw w latach 2006-2007. W kontrolowanym okresie liczba postępowań egzekucyjnych w łącznej liczbie prowadzonych postępowań stanowiła odpowiednio: 0,1% (1), 0,2% (2) i 0,2% (1). W 2006 r. wskaźnik ten wyniósł 0,1% (1 postępowanie egzekucyjne zakończone po 5 miesiącach wykonaniem obowiązku przez zobowiązanego), a w 2007 r. w ogóle nie prowadzono postępowań egzekucyjnych. Postępowanie egzekucyjne prowadzone w I półroczu 2011 trwało powyżej 2 lat i do dnia kontroli nie zostało zakończone. Natomiast drugie postępowanie egzekucyjne zostało wszczęte w 2010 r. i zakończyło się po 3 miesiącach wykonaniem obowiązku przez zobowiązanego.

W porównaniu do stanu stwierdzonego w toku poprzedniej kontroli NIK, w latach 2009-2010 kwoty wykorzystanych przez Inspektorat dotacji z budżetu państwa wzrosły o 59% (z 243,2 tys. zł w 2006 r. i 263,5 tys. zł w 2007 r. do 397,5 tys. zł w 2009 r. i 407,3 tys. zł w 2010 r.). Również w I półroczu 2011 r. nastąpiło zwiększenie finansowania o 23,3%, ze 155,6 tys. zł w I półroczu 2008 r. do 191,9 tys. zł w I półroczu 2011 r. W kontrolowanym okresie działalność Inspektoratu nie była dofinansowywana środkami własnymi powiatu suskiego. Otrzymywane środki Inspektorat przeznaczył głównie na wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń (udział tych wydatków w ogólnych wydatkach Inspektoratu wyniósł: 81,5% w 2009 r., 82,2% w 2010 r. oraz 79,2% w I półroczu 2011 r.). Podkreślić należy, że w otrzymywanych przez Inspektorat kwotach dotacji nie zostały uwzględnione środki finansowe na realizację środków egzekucyjnych w formie wykonania zastępczego.

W kontrolowanym okresie przeciętne zatrudnienie w Inspektoracie (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) mieściło się w przedziale od 6,3 etatu do 6,8 etatu i nie odbiegało znacząco od poziomu zatrudnienia w latach 2006-2007, które mieściło się w przedziale od 6,0 etatu do 6,4 etatu. Z przedstawionych przez Inspektorat danych wynika, że w porównaniu do okresu 2006-2007, w kontrolowanym okresie nastąpiło nieznaczne zmniejszenie średniej liczby prowadzonych spraw przypadających na jednego pełnozatrudnionego pracownika merytorycznego, z 335 w 2006 r. i 318 w 2007 r. do 288 w 2009 r. i 306 w 2010 r. W I półroczu 2011 r. na jednego pracownika merytorycznego przypadało przeciętnie 149 spraw.

2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niezrealizowanie wniosku pokontrolnego z 2008 r. dotyczącego zapewnienia sprawdzania wykonania przez zobowiązanych obowiązków nałożonych decyzjami wydanymi na podstawie przepisów z zakresu prawa budowlanego. Analiza 16 z 18 decyzji, podlegających wykonaniu w okresie 2009 – I półrocze 2011 r.² wykazała, że w 11 przypadkach (69% próby) Inspektorat nie posiadał żadnych dokumentów świadczących o sprawdzeniu wykonania przez zobowiązanych obowiązków nałożonych decyzjami ostatecznymi, pomimo upływu od 4 miesięcy do ponad 2 lat od daty wykonalności decyzji. Zdaniem NIK brak informacji o stanie realizacji nałożonych obowiązków negatywnie wpłynął na wszczynanie nowych postępowań egzekucyjnych. Po okresie objętym poprzednią kontrolą NIK (2006-2007) Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej wszczął tylko 2 postępowania egzekucyjne. W pozostałych 5 sprawach (31%) zostały przeprowadzone kontrole wykonania nałożonych obowiązków, przy czym w 3 przypadkach miało to miejsce w trakcie kontroli NIK. Zastrzeżenia NIK dotyczą jednak terminów przeprowadzenia tych kontroli, ponieważ w 4 przypadkach sprawdzenia dokonano po upływie od 4 miesięcy do ponad 2 lat po dacie wykonalności decyzji. W wyniku tych kontroli stwierdzono niewykonanie obowiązków nałożonych 3 decyzjami, lecz działania Inspektoratu ograniczyły się jedynie do wystawienia upomnień w 2 przypadkach.

Niedokonanie przez pracowników Inspektoratu sprawdzenia realizacji obowiązków z decyzji podlegających wykonaniu w kontrolowanym okresie stanowiło naruszenie przepisów art. 84a ust. 2 pkt 2, w związku z art. 84 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³, które stanowią, że do zadań organów nadzoru budowlanego należy m.in. kontrola stosowania przepisów prawa budowlanego polegająca w szczególności na sprawdzaniu wykonywania obowiązków wynikających z decyzji wydanych na podstawie tych przepisów. NIK zwraca również uwagę, że nieprzewodzenie powyższych kontroli może skutkować – w przypadku wykonania obowiązku – wszczęciem bezprzedmiotowej egzekucji i nieuprawnionym naliczeniem opłat związanych z czynnościami egzekucyjnymi.

3. W ocenie NIK wniosek pokontrolny z 2008 r. dotyczący wszczynania postępowań egzekucyjnych bez zbędnej zwłoki również nie został zrealizowany. W kontrolowanym okresie Inspektorat prowadził 2 postępowania egzekucyjne. Wyniki kontroli wykazały, że wszczęcie tych postępowań nastąpiło po 6 miesiącach i ponad 7 miesiącach od daty wykonalności decyzji, którymi nałożono egzekwowane obowiązki. Równocześnie

² Akta pozostałych 2 spraw zostały przekazane do organu odwoławczego.

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

zauważyć należy, że analiza 16 decyzji podlegających wykonaniu w kontrolowanym okresie (pkt 2 wystąpienia pokontrolnego) wykazała, że aż 69% tych decyzji nie zostało zweryfikowanych przez Inspektorat w zakresie wykonania nałożonych obowiązków, co skutkowało brakiem rozeznania, w których sprawach powinny być wszczęte postępowania egzekucyjne.

4. NIK negatywnie ocenia sposób egzekwowania nałożonych obowiązków przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej. Analiza dokumentacji dotyczącej prowadzonych postępowań egzekucyjnych wykazała naruszenia przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz przewlekłe prowadzenie jednego z tych postępowań. Stwierdzono również, że Inspektorat prowadził postępowanie pod sygnaturą właściwą dla postępowania egzekucyjnego, przy czym formalnie postępowanie to nie zostało wszczęte.

Na podstawie tytułu wykonawczego z dnia 11 sierpnia 2010 r. – podpisanego przez Andrzeja Jaworowskiego Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej – wszczęto postępowanie egzekucyjne (PINB3300/1-STR/10) w odniesieniu do obowiązku nałożonego na podstawie art. 62 ust 3 ustawy Prawo budowlane, tj. obowiązku przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu. Zdaniem NIK obowiązek przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu nie podlega egzekucji administracyjnej. Zgodnie z aktualną linią orzecniczą obowiązek ten powinien być nakładany w drodze postanowienia, które ma charakter dowodowy w toku prowadzonego postępowania administracyjnego i zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ może podlegać zaskarżeniu dopiero w ramach odwołania od decyzji kończącej to postępowanie. Interpretację taką przyjął również organ nadzoru, który ze względu na powyższe okoliczności uznaje za nielegalne prowadzenie egzekucji administracyjnej w odniesieniu do wymienionego obowiązku. W przedmiotowej sprawie Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej nie nałożył jednak obowiązku przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego w formie postanowienia, lecz w drodze decyzji z dnia 4 listopada 2009 r. Wraz z tytułem wykonawczym w dniu 11 sierpnia 2010 r. nałożono na zobowiązanego grzywnę w celu przymuszenia w kwocie 5 tys. zł. Postanowienie w tej sprawie nie zawierało jednak uzasadnienia wyboru środka egzekucyjnego oraz uzasadnienia wysokości nałożonej grzywny. W ocenie NIK, podawanie ww. informacji w postanowieniach o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia wymagane jest na

⁴ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

podstawie art. 107 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego w związku z art. 124 § 2 i art. 126 tej ustawy oraz art. 18 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵. Ponadto, w postanowieniu tym nie powołano, jako podstawy prawnej nałożonej grzywny, art. 121 § 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, który odnosi się do wysokości nakładanych grzywien. Powyższe braki formalne w postanowieniu o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia były przyczyną jego uchylenia w dniu 24 września 2010 r. przez organ II instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej. Organ I instancji nie dokonał jednak ponownego rozpatrzenia sprawy związanej z nałożeniem grzywny w celu przymuszenia. Stanowiło to naruszenie zasady określonej w art. 6 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zgodnie z którą w razie uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Ponadto, naruszono przepisy art. 35 § 1 i 3 Kodeksu postępowania administracyjnego. Na wniosek zobowiązanego z dnia 15 października 2010 r., postanowieniem z dnia 1 grudnia 2010 r., wydanym na podstawie art. 125 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, Andrzej Jaworowski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej umorzył nałożoną grzywnę w celu przymuszenia. W ocenie NIK wydanie tego postanowienia było jednak niezgodnie z ww. przepisami, ponieważ postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia z dnia 11 sierpnia 2010 r. zostało wyeliminowane z obrotu prawnego przez organ II instancji, a Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej nie nałożył ponownie na zobowiązanego środka egzekucyjnego w postaci grzywny w celu przymuszenia. W związku z tym wymieniony powyżej przepis nie mógł stanowić podstawy prawnej umorzenia grzywny w celu przymuszenia, ponieważ odnosi się on wyłącznie do nałożonych grzywien. W konsekwencji wszelkie środki pieniężne uzyskane od zobowiązanego z powyższego tytułu należy uznać za świadczenia nienależne, podlegające zwrotowi. Z akt sprawy wynika, że zostały podjęte działania w celu zwrotu zobowiązanemu środków w kwocie 930 zł ściągniętych przez Naczelnika Urzędu Skarbowego w Suchej Beskidzkiej z tytułu nałożonej w dniu 11 sierpnia 2010 r. grzywny w celu przymuszenia.

W ocenie NIK drugie z postępowań egzekucyjnych (PINB 3300/1-MG/08) prowadzone było w sposób przewlekły, na co miały wpływ naruszenia przepisów

⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W pierwszej kolejności wskazać należy, że organ egzekucyjny nieprawidłowo ustalił strony tego postępowania wydając w dniu 27 października 2008 r. postanowienie o nałożeniu grzywny w celu przymuszenia w kwocie 1 tys. zł. W postanowieniu tym, jako zobowiązanego wskazano inną osobę niż adresat decyzji z dnia 25 lutego 2008 r., którą nałożono egzekwowany obowiązek. Równocześnie, w przedmiotowym postanowieniu nie wskazano podstawy prawnej rozstrzygnięcia oraz podobnie jak w pierwszym z omawianych postępowań egzekucyjnych nie uzasadniono wysokości nałożonej grzywny. Ponadto, 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. Powyższe okoliczności były podstawą uchylecia w dniu 27 listopada 2009 r. tego postanowienia przez organ II instancji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej nie dokonał jednak ponownego rozpatrzenia sprawy związanej z nałożeniem grzywny w celu przymuszenia. Postanowieniem z dnia 16 lipca 2010 r. Andrzej Jaworowski – Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej zawiesił – na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego – prowadzone postępowanie egzekucyjne, z uwagi na wniesienie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie organu II instancji z dnia 27 listopada 2009 r. uchylające nałożoną grzywnę w celu przymuszenia. Zdaniem NIK przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego w ogólne nie mogą być podstawą do zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Zawieszenie tego postępowania może być dokonane wyłącznie po wystąpieniu przesłanek określonych w art. 56 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Ponadto, powołane przez organ I instancji przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczą możliwości zawieszenia postępowania administracyjnego w sytuacji, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, co w omawianej sytuacji nie miało miejsca. Równocześnie, NIK zwraca uwagę, że ww. skarga do sądu administracyjnego została wniesiona przez osobę, która nie była stroną w postępowaniu egzekucyjnym. Powyższe okoliczności były podstawą do uchylecia w dniu 18 stycznia 2011 r. przez organ II instancji ww. postanowienia organu I instancji o zawieszeniu postępowania egzekucyjnego. Po ponownym rozpatrzeniu sprawy, organ I instancji kolejny raz nieprawidłowo zawiesił postępowanie egzekucyjne (postanowienie z dnia 7 lutego 2011 r. podpisał Wojciech Wągiel – p.o. Powiatowego

Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej) na podstawie art. 97 ust. 1 pkt 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, wskazując dodatkowo art. 56 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W ocenie NIK w opisywanej sprawie nie wystąpiły „inne przypadki” uzasadniające zawieszenie postępowania egzekucyjnego, o których mowa w art. 56 § 1 pkt 5 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W sprawie o sygnaturze PINB 3300/1-BS/10 Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej w dniu 8 października 2010 r. wystawił upomnienie wzywające zobowiązanych do wykonania obowiązku określonego w decyzji z dnia 3 czerwca 2008 r. (rozbiórka tartaku w Bystrej), utrzymanej w mocy decyzją organu II instancji z dnia 17 czerwca 2010 r. Zdaniem NIK podjęcie działań zmierzających do wyegzekwowania nałożonego obowiązku nie nastąpiło jednak niezwłocznie. Pierwszą kontrolę wykonania obowiązku przez zobowiązanego przeprowadzono w dniu 10 września 2010 r., tj. dopiero po upływie ponad 2 miesięcy od daty otrzymania decyzji ostatecznej organu II instancji (21 czerwca 2010 r.), a upomnienie wystawiono po upływie kolejnego miesiąca od daty przeprowadzenia kontroli w terenie. Po doręczeniu upomnienia Inspektorat przeprowadził w dniu 16 listopada 2010 r. drugą kontrolę wykonania obowiązku, która wykazała brak działań ze strony zobowiązanego. Pomimo niewykonania nakazu przez zobowiązanego Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego nie wystawił tytułu wykonawczego obejmującego powyższy obowiązek. Tym samym formalnie nie została wszczęta egzekucja administracyjna, ponieważ stosownie do wymogów określonych w art. 26 § 5 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji wszczęcie egzekucji administracyjnej następuje z chwilą doręczenia zobowiązanemu odpisu tytułu wykonawczego. NIK zwraca uwagę, że zgodnie z art. 15 § 1 ww. ustawy wszczęcie postępowania egzekucyjnego mogło nastąpić po upływie 7 dni od doręczenia zobowiązanym upomnienia. Zastrzeżenia NIK dotyczą również powoływania się w korespondencji urzędowej Inspektoratu na postępowanie egzekucyjne prowadzone w tej sprawie, pomimo że postępowanie to nie zostało wszczęte. Przykładowo, w pismach z dnia 14 stycznia 2011 r. adresowanych do Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz skarżącego – podpisanych z upoważnienia Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej przez Roberta Lenarta – podano, że postępowanie egzekucyjne w przedmiotowej sprawie zostało wszczęte w dniu 8 października 2010 r. (data wystawienia upomnienia). W sprawie tej Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej wystąpił do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o przyznanie środków w kwocie

40 tys. zł na realizację wykonania zastępczego obowiązku nałożonego decyzją z dnia 3 czerwca 2008 r., jednak nie otrzymał pisemnej odpowiedzi w sprawie rozpatrzenia tego wniosku. Postanowieniem z dnia 18 listopada 2010 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie wstrzymał wykonanie decyzji z dnia 17 czerwca 2010 r., a wyrokiem z dnia 16 grudnia 2010 r. oddalił skargę zobowiązanych (informacje o powyższych faktach Inspektorat otrzymał w dniu 19 stycznia 2011 r.). NIK zwraca uwagę, że zgodnie z postanowieniami art. 61 § 6 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁶ wstrzymanie wykonania aktu lub czynności upada w razie wydania przez sąd orzeczenia kończącego postępowanie w pierwszej instancji. Po otrzymaniu informacji o wydaniu wyroku przez sąd administracyjny, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej nie podjął dalszych działań w celu wyegzekwowania nałożonego obowiązku. W związku z wniesieniem skargi kasacyjnej Naczelny Sąd Administracyjny postanowieniem z dnia 17 maja 2011 r. wstrzymał wykonanie decyzji z dnia 17 czerwca 2010 r. Podkreślić należy, że obowiązek rozbiórki tartaku w Bystrej został pierwotnie określony w decyzji Kierownika Urzędu Rejonowego w Nowym Targu z dnia 29 września 1997 r. 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 wolności⁷, polegające na przewlekłym prowadzeniu postępowania egzekucyjnego przez organ administracji publicznej. Wyrokiem tym zasądzono na rzecz skarżącego 7.200 euro z tytułu szkody niemajątkowej.

Wyniki analizy dokumentacji wykazały, że w 2 upomnieniach wystawionych przez Andrzeja Jaworowskiego – Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej (upomnienia z dnia: 23 marca 2010 r. i 8 października 2010 r.) wskazano, że w razie niewykonania obowiązku odpowiednio w terminie 14 dni i 1 miesiąca od daty doręczenia upomnienia sprawa zostanie skierowana na drogę postępowania egzekucyjnego. NIK zwraca uwagę, że stosownie do postanowień zawartych w art. 15 § 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, 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, przy czym postępowanie to może być wszczęte dopiero po upływie 7 dni od dnia doręczenia tego upomnienia. Powyższy przepis nie stanowi jednak podstawy do

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

⁷ Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

wyznaczenia zobowiązanemu terminu wykonania obowiązku. Termin taki może być wyznaczony jedynie na podstawie przepisów prawa materialnego, a w przypadku, gdy nie przewidują one terminu, zobowiązany powinien podjąć działania wykonawcze bezzwłocznie po tym, jak obowiązek stał się wymagalny.

5. Ustalenia kontroli wykazały, że nie w pełni został realizowany wniosek pokontrolny dotyczący zapewnienia sporządzania tytułów wykonawczych na obowiązujących wzorach i podawania w nich wszystkich wymaganych informacji. Tytuł wykonawczy z dnia 11 sierpnia 2010 r. dotyczący obowiązku o charakterze niepieniężnym, został wystawiony przy zastosowaniu obowiązującego wzoru formularza, określonego w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 22 listopada 2001 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁸. NIK zwraca jednak uwagę, że w tym tytule wykonawczym błędnie wskazano, jako organ egzekucyjny, do którego kierowany jest tytuł wykonawczy Urząd Skarbowy w Suchej Beskidzkiej, pomimo że egzekucję tego obowiązku prowadził Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej. Ponadto, w tym tytule wykonawczym (część G) 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.
6. W ocenie NIK stan organizacyjny inspektoratu nie zapewniał prawidłowego przygotowania, prowadzenia i nadzorowania przebiegu postępowań egzekucyjnych. Organizacja wewnętrzna i zakres zadań Inspektoratu zostały określone w regulaminach organizacyjnych z dnia 30 maja 2008 r., 1 grudnia 2010 r. oraz 1 lutego 2011 r. Zastrzeżenia NIK dotyczą jednak nieprzypisania bezpośrednio w tych regulaminach zadań związanych z prowadzeniem postępowań egzekucyjnych do poszczególnych stanowisk pracy utworzonych w Inspektoracie. Zamiast tego w regulaminach organizacyjnych wskazano, że postępowania egzekucyjne prowadzi wyznaczone przez Powiatowego Inspektora stanowisko pracy, przy czym w sposób formalny tego stanowiska nie wyznaczono. W kontrolowanym okresie powierzenie poszczególnym pracownikom obowiązków m.in. z zakresu egzekucji administracyjnej nastąpiło w formie pisemnych zakresów czynności. Na podstawie zakresów czynności z dnia 29 stycznia 2009 r. powyższe zadania polecono pełnić 3 pracownikom Inspektoratu (tj. inspektorowi nadzoru budowlanego, starszemu inspektorowi nadzoru budowlanego oraz ekspertowi nadzoru

⁸ Dz. U. Nr 137, poz. 1541 ze zm.

budowlanego) zgodnie z wyznaczonymi w tych zakresach czynności rejonami działania. Z dniem 1 lutego 2011 r. zmieniono zakresy czynności ekspertowi nadzoru budowlanego oraz inspektorowi nadzoru budowlanego, ustalając w nich m.in. obowiązki dotyczące egzekucji administracyjnej bez podziału na określone rejony. Natomiast zakres czynności starszego inspektora nadzoru budowlanego nie uległ zmianie i w dalszym ciągu obejmował prowadzenie postępowań egzekucyjnych tylko według wyznaczonego rejonu. Zdaniem NIK niejednolity sposób podziału zadań pomiędzy kilku pracowników Inspektoratu nie pozwalał na ustalenie, które sprawy podlegają załatwieniu przez poszczególne osoby, szczególnie że regulamin organizacyjny nie wskazywał sposobu podziału zadań z zakresu egzekucji administracyjnej pomiędzy odpowiednie stanowiska pracy. Ponadto kontrola wykazała, że zadania wynikające z art. 84a ust. 2 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, tj. sprawdzanie wykonywania obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego, nie zostały wymienione w zakresach czynności pracowników Inspektoratu. Kontrole wykonania nałożonych obowiązków prowadzone były na podstawie imiennych upoważnień, ważnych łącznie z legitymacjami służbowymi. NIK zwraca również uwagę na niespójne nazewnictwo stanowisk pracy w regulaminach organizacyjnych oraz zakresach czynności pracowników. W § 12 pkt 7 wszystkich regulaminów organizacyjnych obowiązujących w kontrolowanym okresie przewidziano stanowisko eksperta budowlanego, natomiast w rzeczywistości zakresy czynności ustalano dla osoby zatrudnionej na stanowisku eksperta nadzoru budowlanego. Zgodnie z postanowieniami art. 86 ust. 4 ustawy Prawo budowlane określenie wewnętrznej organizacji i szczegółowego zakresu zadań Inspektoratu należy do właściwości Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W złożonych w trakcie kontroli NIK wyjaśnieniach Pan Inspektor wskazał, że planowana jest zmiana regulaminu organizacyjnego od dnia 1 stycznia 2012 r., obejmująca m.in. nowy podział obowiązków pomiędzy stanowiska pracy.

W okresie objętym kontrolą obowiązywało w Inspektoracie zarządzenie Powiatowego Inspektora z dnia 11 lutego 2008 r. w sprawie jednolitego rzeczowego wykazu akt, wprowadzone do stosowania na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu⁹. Zarządzenie to regulowało zagadnienia m.in. w zakresie przyjmowania i obiegu korespondencji, przeglądania i przydzielania korespondencji, wewnętrznego obiegu akt, systemu kancelaryjnego oraz archiwizacji akt. W związku z uchynieniem z dniem 1 stycznia

⁹ Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

2011 r.¹⁰ 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 Państwowe instrukcji kancelaryjnych wraz z jednolitym rzeczowym wykazem akt. Ponadto w informacji tej wskazano, że organ nadzoru dostrzega potrzebę ujednoczenia sposobu rejestracji spraw na terenie województwa. W związku z powyższym przekazano do wykorzystania służbowego, jako wzór instrukcję kancelaryjną opracowaną przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Bochni. Pomimo zaleceń organu nadzoru Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej nie opracował w 2011 r. nowej instrukcji kancelaryjnej. Tym samym nie został dopełniony obowiązek wynikający z art. 6 ust. 2 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹¹, zgodnie z którym instrukcje określające zasady i tryb postępowania z dokumentacją wymagają zatwierdzenia przez odpowiedniego dyrektora Archiwów Państwowych.

7. W ocenie NIK zarzuty określone w skardze na działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej, wniesionej do Najwyższej Izby Kontroli przed rozpoczęciem niniejszej kontroli, nie znalazły potwierdzenia w analizowanych dokumentach. Skarga ta wpłynęła również do Inspektoratu oraz do organu nadzoru. Po przeprowadzeniu czynności wyjaśniających, w dniu 28 września 2011 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Suchej Beskidzkiej poinformował organ nadzoru o zbadaniu przedmiotowej skargi i przedstawił ustalenia w tym zakresie wraz z uwierzytelnionymi kserokopiami akt sprawy, tj. dziennikami obu budów oraz aprobat technicznych na materiały użyte przy budowie obu mostów na terenie Gminy Bystra-Sidzina. W dniu 8 listopada 2011 r. do wiadomości Inspektoratu wpłynęło zawiadomienie, którym organ nadzoru poinformował skarżącego o uznaniu jego skargi za bezzasadną.

Stosownie do postanowień określonych w § 9 regulaminów organizacyjnych obowiązujących w kontrolowanym okresie odpowiedzialność za stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości ponoszą poszczególni kierownicy kontrolowanej jednostki, tj.: Pan Wojciech Wągiel w okresie od 22 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2008 r. oraz od 25 stycznia 2011 r. do 10 maja 2011 r., Pan Andrzej Jaworowski w okresie od 1 stycznia 2009 r. do 24 stycznia 2011 r. oraz Pan Inspektor od dnia 11 maja 2011 r. Zdaniem NIK

¹⁰ 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).

¹¹ Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 673 ze zm.

do powstania nieprawidłowości w kontrolowanym zakresie przyczynił się – poza nierzetelnym prowadzeniem postępowań – brak ustalonych procedur dotyczących bieżącego monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych, a prowadzony w Inspektoracie system ewidencyjny tych spraw nie dawał możliwości ustalenia podjętych czynności w toku poszczególnych spraw.

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

1. Podjęcie skutecznych działań w celu realizacji wniosków pokontrolnych NIK z 2008 r., w szczególności zmierzających do: sprawdzania wykonania przez zobowiązanych obowiązków nałożonych ostatecznymi decyzjami z zakresu prawa budowlanego, niezwłocznego wszczynania postępowań egzekucyjnych oraz prawidłowego wystawiania tytułów wykonawczych.
2. Podjęcie działań w celu wyeliminowania opóźnień w toku prowadzonych postępowań egzekucyjnych.
3. Ustalenie i wprowadzenie do stosowania w Inspektoracie procedur dotyczących bieżącego monitorowania stanu postępowań egzekucyjnych, w szczególności obejmujących prowadzenie systemu ewidencyjnego zapewniającego możliwość ustalenia podjętych przez Inspektorat czynności w toku poszczególnych postępowań egzekucyjnych.
4. Opracowanie nowej instrukcji kancelaryjnej według wytycznych organu nadzoru oraz przedłożenie jej do zatwierdzenia przez właściwego dyrektora Archiwum Państwowego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się o przedstawienie przez Pana Inspektora w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków bądź przyczynach ich niepodjęcia.

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

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

Otrzymują:

1. Adresat,
2. Akta kontroli.