

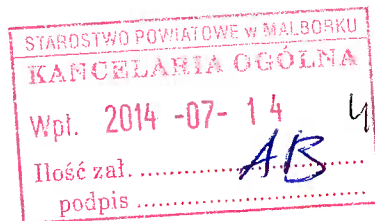
Warszawa, 2014-07-08

5



**GLÓWNY INSPEKTOR  
NADZORU BUDOWLANEGO**

**DIK/INN/512/129/14**



**Pan  
Miroslaw Czapla  
Starosta Malborski**

### WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 84b ust. 1 i 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.) oraz art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz.U. Nr 185, poz. 1092), zespół kontrolerów w składzie: Małgorzata Janowicz (główny specjalista - kierownik zespołu), Katarzyna Dyoniziak (starszy inspektor - członek zespołu), w dniach 5 maja - 9 maja 2014 r., przeprowadził z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w trybie zwykłym kontrolę problemową Starosty Malborskiego z siedzibą w Malborku, Pl. Słowiański 17.

Zakresem kontroli objęto działania zmierzające do ustalenia wykonania i egzekwowania obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych, wybudowanych na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia, przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu. Kontrolą objęto zgłoszenia dokonane w okresie 1 stycznia 2010 r. ÷ 31 grudnia 2013 r.

Funkcję Starosty Malborskiego od dnia 6 grudnia 2006 r. pełni Miroslaw Czapla<sup>1</sup>. Starosta działając jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, wykonuje zadania przy pomocy Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Malborku, zwanego dalej WAB. Za prawidłowe funkcjonowanie WAB odpowiada Pan Paweł Kalinowski, który od dnia 1 kwietnia 2011 r. pełni obowiązki Naczelnika Wydziału.

Aktualnie w WAB zatrudnionych jest 5 pracowników<sup>2</sup>, do zadań których należą sprawy z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, w tym 4 pracowników, do obowiązków których należy przyjmowanie zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych.

<sup>1</sup> Uchwała Nr I/6/2010 Rady Powiatu Malborskiego z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Malborskiego, Uchwała Nr I/6/2006 Rady Powiatu Malborskiego z dnia 6 grudnia 2006 r. w sprawie wyboru Starosty Powiatu Malborskiego.

<sup>2</sup> Wyjaśnienia p.o. Naczelnika WAB z dnia 5 maja 2014 r.

Negatywnie ocenia się działalność Starosty Malborskiego w zakresie ustalania wykonania i egzekwowania obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych, wybudowanych na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia, przed upływem 120 dni od dnia rozpoczęcia budowy określonego w zgłoszeniu.

W okresie objętym kontrolą jednostka kontrolowana przyjmowała skutecznie zgłoszenia budowy tymczasowych obiektów budowlanych. Nie podejmowała jednak działań zmierzających do ustalenia wykonania obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce, pomimo że obowiązek ten, zgodnie z treścią przyjmowanych zgłoszeń, był już wymagalny. Wyjątek stanowią działania, które podjęto dopiero po otrzymaniu pisma Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o przekazanie zestawienia zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych.

W następstwie braku działań w tym obszarze jednostka kontrolowana nie podejmowała czynności na podstawie przepisów dotyczących egzekucji administracyjnej w stosunku do zobowiązanych, którzy nie wykonali obowiązku. Jak wykazała bowiem kontrola przeprowadzona w terenie, nie wszyscy zobowiązani wykonują dobrowolnie i w terminie warunki skutecznie dokonanego zgłoszenia.

Stwierdzone nieprawidłowości mają istotny wpływ na prawidłowość zadań realizowanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, co skutkuje negatywną oceną ogólną w zakresie objętym kontrolą.

W poszczególnych obszarach sformułowano następujące oceny częściowe:

**1. Negatywnie ocenia się działalność zmierzającą do ustalenia wykonania rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia.**

Z zestawienia przekazanego do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, przed rozpoczęciem czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej wynikało, że w latach 2010 - 2013 w WAB przyjęto bez sprzeciwu 26 zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych<sup>3</sup>. W stosunku do 22 z nich nie posiadano informacji o wykonaniu obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce obiektu.

W WAB prowadzony jest rejestr zgłoszeń obejmujących również zgłoszenia budowy tymczasowych obiektów budowlanych. W celu weryfikacji przekazanych danych dokonano analizy prowadzonego rejestru. Wykazała ona istnienie dodatkowych 4 zgłoszeń<sup>4</sup>, budowy tymczasowych obiektów budowlanych nieujętych w przekazanym zestawieniu. Według wyjaśnień Naczelnika WAB powodem pominięcia powyższych zgłoszeń było sporządzenie zestawienia w oparciu o (...) *niedoprecyzowane zapisy w rejestrach wpływających zgłoszeń robót budowlanych w latach 2010-2013 (...) nie zaś w oparciu o przyjęte zgłoszenia robót będących w zasobie (...) organu architektoniczno-budowlanego*<sup>5</sup>.

Szczegółowej kontroli poddano 26 spraw<sup>6</sup>. Na dzień rozpoczęcia kontroli, we wszystkich sprawach, obowiązek rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce obiektu był

<sup>3</sup> Tabela przekazana do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego dnia 17 kwietnia 2014 r. (znak: DIK/INN/400/91/14).

<sup>4</sup> Sprawy znak: AB-III-7352-437/2010, AB.6743.31.2011.WM, AB.6743.171.2011.WM, AB.6743.403.2012.PK.

<sup>5</sup> Pismo p.o. Naczelnika WAB z dnia 8 maja 2014 r.

<sup>6</sup> Sprawy znak: AB-III-7352-75/2010, AB.7352.87/2010, AB.7352.95/10, AB I 7352/285/10, AB.I.7352.327/10, AB-III-7352-333/2010, AB.6743.21.2011.PK, AB.6743.183.2011.WM, AB.6743.264.2011.PK, AB.6743.539.2011.WM, AB.6743.81.2012.WM, AB.6743.91.2012.WM, AB.6743.168.2012.WM,

wymagalny. W stosunku do 4 spraw<sup>7</sup> jednostka kontrolowana dokonała sprawdzenia wykonania obowiązku poprzez przeprowadzenie kontroli w terenie, a czynności te potwierdzono notatką służbową. We wszystkich 4 przypadkach potwierdzono wykonanie warunków zgłoszenia. Jednakże, jak wynika ze zgromadzonej dokumentacji, sprawdzenia dokonano po otrzymaniu pisma Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o przekazanie zestawienia zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych. W pozostałych 22 sprawach stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku podejmowania jakichkolwiek działań w celu ustalenia wykonania obowiązku wynikającego ze zgłoszenia, pomimo że obowiązek taki wynika z przepisów prawa. Ustawodawca dokonując w przepisach Prawa budowlanego podziału zadań i kompetencji między organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, wymienił enumeratywnie te z nich, które należą do właściwości nadzoru budowlanego<sup>8</sup>. W stosunku do organów administracji architektoniczno-budowlanej wskazał, że do właściwości tych organów należą sprawy określone w Prawie budowlanym, a nie zastrzeżone do właściwości innych organów<sup>9</sup>. Analiza zadań i kompetencji przypisanych organom nadzoru budowlanego wskazuje, że organem właściwym w sprawie przyjęcia zgłoszenia budowy tymczasowego obiektu budowlanego, będzie organ administracji architektoniczno-budowlanej. Uprawnionym do żądania wykonania obowiązku o charakterze niepieniężnym wynikającym bezpośrednio z przepisów prawa jest organ bezpośrednio zainteresowany w wykonaniu przez zobowiązanego obowiązku lub powołany do czuwania nad wykonaniem obowiązku.<sup>10</sup> Z kolei organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym w zakresie zadań własnych, zadań zleconych i zadań z zakresu administracji rządowej jest właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>. Oznacza to, że organ administracji architektoniczno-budowlanej jest zobligowany do przeprowadzenia stosownego postępowania w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Pełniący obowiązki Naczelnika WAB jako przyczyny zaistniałych nieprawidłowości wskazał: niejednoznaczność przepisów wykonawczych; brak odpowiednich zapisów w regulaminie organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Malborku oraz zakresach obowiązków pracowników WAB, świadczących o powierzeniu zadań będących przedmiotem kontroli; niestabilną sytuację kadrową oraz dodatkowe obowiązki wydziału związane m.in. z realizacją inwestycji na terenie Powiatu Malborskiego. Natomiast jak wyjaśnił Starosta Malborski (...) *obowiązki w zakresie kontroli i nadzoru za przyjmowanie zgłoszeń budowy tymczasowych obiektów budowlanych i warunków określonych w zgłoszeniu, zostały powierzone komórce merytorycznej tj.: Wydziałowi Architektury i Budownictwa, który jest odpowiedzialny za całokształt spraw architektoniczno-budowlanych realizowanych w powiecie Malborskim (...)*<sup>12</sup>.

Brak pełnej wiedzy po stronie jednostki kontrolowanej, czy warunki zgłoszenia budowy tymczasowego obiektu budowlanego zostały wykonane, a w konsekwencji brak

---

AB.6743.169.2012.WM, AB.6743.215.2012.MW, AB.6743.323.2012.MW, AB.6743.27.2013.WM  
AB.6743.84.2013.WM, AB.6743.87.2013.WM, AB.6743.227.2013.MW, AB.6743.158.2013.WM,  
AB.6743.253.2013.WM, AB.6743.270.2013.BP, AB.6743.368.2013.WM, AB.6743.512.2013.BP,  
AB.6743.568.2013.MW.

<sup>7</sup> Sprawy znak: AB.7352.95/10, AB.6743.215.2012.MW, AB.6743.253.2013.WM, AB.6743.368.2013.WM.

<sup>8</sup> Art. 83 ust. 1 Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz.1623 z późn. zm.), zwana dalej Prawo budowlane.

<sup>9</sup> Art. 82 ust. 1 Prawa budowlanego.

<sup>10</sup> Art. 5 § 1 pkt 2 Ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1015 z późn. zm.), zwana dalej o p.e.a.

<sup>11</sup> Art. 20 § 1 pkt 2 o p.e.a.

<sup>12</sup> Pismo Starosty Malborskiego z dnia 6 maja 2014 r.

informacji czy występują przesłanki do wszczęcia egzekucji administracyjnej, skutkuje naruszeniem zasady skuteczności prawa.

**2. Negatywnie ocenia się działalność zmierzającą do wyegzekwowania ciążącego na inwestorze obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego wybudowanego na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia.**

W okresie objętym kontrolą jednostka kontrolowana nie podejmowała działań na podstawie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w stosunku do obiektów budowlanych wybudowanych na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia. Według udzielonych wyjaśnień<sup>13</sup> (...) *Przyczyną takiego postępowania jest przede wszystkim niejednoznaczność przepisów wykonawczych (zarówno ustawy Prawo budowlane jak i ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji). Ponadto regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Malborku oraz zakresy obowiązków powierzone poszczególnym pracownikom nie nakładają na Wydział Architektury i Budownictwa takich zadań.*

W zakresie kontroli wykonania przez inwestora warunków skutecznie dokonanego zgłoszenia budowy tymczasowego obiektu budowlanego, zespół kontrolerów z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadził 7 inspekcji w terenie obejmujących obiekty, których obowiązek rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce był już wymagalny. W 3 przypadkach<sup>14</sup> ustalono, że obowiązek rozbiórki nie został wykonany, w 4 przypadkach<sup>15</sup> stwierdzono, że obowiązek wykonano w całości.

Brak działań ze strony właściwego organu, w oparciu o przepisy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w sytuacji niewykonania przez inwestora obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowego obiektu budowlanego, stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem zaniechania działań jest akceptowanie stanu niezgodnego z prawem, obniżenie zaufania obywateli do organów administracji publicznej czuwających nad przestrzeganiem prawa, oraz przeświadczenie o braku negatywnych następstw administracyjnych dla działań niezgodnych z przepisami prawa.

W odpowiedzi na przekazany projekt wystąpienia pokontrolnego kierownik jednostki kontrolowanej przekazał do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego zastrzeżenia odnoszące się do niewskazania podstawy prawnej obowiązku organu administracji architektoniczno - budowlanej szczebla powiatowego do podejmowania działań zmierzających do ustalenia wykonania i egzekwowania obowiązku rozbiórki lub przeniesienia w inne miejsce tymczasowych obiektów budowlanych. Po rozpatrzeniu zastrzeżeń kierownik komórki do spraw kontroli uwzględnił je w całości, a stanowisko w tej sprawie przekazano kierownikowi jednostki kontrolowanej. W związku z powyższym wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz ww. stanowiska kierownika komórki do spraw kontroli.

<sup>13</sup> Pismo p.o. Naczelnika WAB z dnia 6 maja 2014 r.

<sup>14</sup> Sprawy znak: AB.6743.264.2011.PK, AB.6743.168.2012.WM, AB.I.7352.327/10.

<sup>15</sup> Sprawy znak: AB.6743.84.2013.WM, AB.6743.253.2013.WM, AB.6743.95/10, AB.6743.215.2012.MW.



## ZALECENIA POKONTROLNE

**Wobec dokonanych ustaleń i ocen, w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień zalecam:**

- 1) Dokumentowanie przyjmowanych zgłoszeń dotyczących obiektów tymczasowych w sposób gwarantujący pełną wiedzę o takich obiektach i umożliwiający egzekwowanie obowiązku rozbiórki/przeniesienia tymczasowego obiektu budowlanego.
- 2) Podejmowanie działań zmierzających do:
  - a) ustalenia czy został wykonany obowiązek rozbiórki/przeniesienia tymczasowego obiektu budowlanego, po upływie terminu, w którym obowiązek stał się wymagalny,
  - b) wyegzekwowania ciężącego na inwestorze obowiązku rozbiórki/przeniesienia tymczasowego obiektu budowlanego, w sytuacji uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku.
- 3) Przeprowadzenie postępowań wyjaśniających, w celu ustalenia czy wymagalny obowiązek rozbiórki/przeniesienia obiektu tymczasowego został wykonany, a w przypadku uchylania się inwestora od jego wykonania, przeprowadzanie postępowań zmierzających do wyegzekwowania obowiązków, w stosunku do obiektów:
  - a) co do których podczas inspekcji przeprowadzonych przez zespół kontrolerów Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego stwierdzono, że obowiązek rozbiórki/przeniesienia nie został wykonany,
  - b) wybudowanych na podstawie dotychczasowych skutecznie dokonanych zgłoszeń.

Oczekuję, w terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o wykonaniu zaleceń lub o podjętych w tym celu działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia  
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO  
ZASTĘPCA GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO

*Jacek Szer*

(Podpis kierownika jednostki kontrolującej)