



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD.410.018.01.2015
P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/15/107 – „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą”

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy

1. Milena Szymańska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95504 z dnia 13 sierpnia 2015 r.
2. Ewa Duszka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95503 z dnia 13 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski w Gdańsku, ul. Nowe Ogrody 8/12, 80-803 Gdańsk (dalej: „Urząd”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Paweł Adamowicz, Prezydent Miasta Gdańska

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego² w latach 2013-2015 (I półrocze).

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Stwierdzono:

- właściwe przygotowanie pracowników organu architektoniczno-budowlanego do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w szczególności formalne wyodrębnienie komórki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację powyższych zadań, dostateczne przygotowanie kadr;
- prawidłowe prowadzenie rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę;
- posiadanie kompletnej dokumentacji przed wydaniem decyzji oraz wydawanie pozwoleń na budowę zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w zakresie 15 zbadanych postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego;
- terminowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego;
- właściwe sprawowanie przez pracowników Urzędu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Każdorazowo należy przez to rozumieć obiekty mieszkalne budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Nieprawidłowości w zakresie zbadanych 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, dotyczyły w szczególności:

- braku wezwania inwestorów w 9 przypadkach do uzupełnienia projektów niespełniających wymogów formalnych w zakresie numeracji stron, określonych § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego³;
- nieprzekazania do organu nadzoru budowlanego kopii 1 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazania kopii 13 nieostatecznych decyzji, co naruszało art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane⁴;
- nieprzekazania do Wydziału Finansowego Urzędu kopii 2 decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazania kopii 10 nieostatecznych decyzji, niezgodnie z § 6 pkt 1 i 3 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie służb do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zadania z zakresu wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę wykonywał Wydział Urbanistyki, Architektury i Ochrony Zabytków (dalej: „Wydział”), wyodrębniony w strukturze Urzędu na podstawie regulaminu organizacyjnego⁶. Zadania Wydziału dotyczące m.in. przygotowania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę realizował Referat Decyzji Administracyjnych⁷ (dalej: „Referat”).

Obsługę prawną Referatu zapewniał Koordynator Radców Prawnych, wyodrębniony w strukturze Urzędu⁸.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 51-58, 62, 66-69)

W latach 2013-2015 (I półrocze) w Referacie przeciętne zatrudnienie wyniosło odpowiednio 35,42; 35 i 34,33, z czego przeciętne zatrudnienie pracowników merytorycznych stanowiło 33,42; 33 i 32,33. Liczba posiadanych etatów na zatrudnienie pracowników kształtowała się w ilości od 35 do 38 i była zgodna z faktyczną liczbą pracowników zatrudnionych w Referacie.

Pracownicy merytoryczni, wykonujący zadania w zakresie przygotowywania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i o pozwoleniu na budowę posiadali odpowiednie przygotowanie zawodowe, tj. posiadali wykształcenie techniczne oraz uprawnienie budowlane⁹.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

³ Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. 2012 r., poz. 462 ze zm.) – dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego”.

⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) – dalej: „Prawo budowlane”.

⁵ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 190), dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych”.

⁶ § 34 Regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32/2003 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 stycznia 2003 r.

⁷ § 20 pkt 1 Szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 302/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 marca 2003 r.

⁸ § 35g Regulaminu organizacyjnego, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 32/2003 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 stycznia 2003 r.

⁹ W latach 2013-2015 (I półrocze) uprawnienia architektoniczne posiadało odpowiednio 10, 10 i 11 osób, uprawnienia do kierowania budowy i robót – po 3 osoby w każdym roku oraz uprawnienia projektanta i kierowania budowy i robót – jedna osoba.

W latach 2013-2014 pracownicy nie brali udziału w szkoleniach z zakresu ustawy Prawo budowlane, przepisów wykonawczych i aktualnego orzecznictwa sądów administracyjnych, gdyż, jak wyjaśnił zastępca Dyrektora Wydziału, nie było takiej potrzeby.

W 2015 r. (I półrocze) sześciu pracowników merytorycznych uczestniczyło w dwóch szkoleniach dotyczących zmian w ustawie Prawo budowlane. Osoby te przekazywały informacje ze szkoleń pozostałym pracownikom Referatu w czasie narad i szkoleń wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str.66-74,121-122)

Zadania w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego realizowali wszyscy merytoryczni pracownicy Referatu, a ich liczba była wystarczająca w stosunku do zakresu prowadzonych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 63-69)

W badanym okresie liczba prowadzonych spraw w przeliczeniu na jedną osobę wyniosła odpowiednio 76,3; 66,3 i 31.

(dowód: akta kontroli str.66-69)

Pracownicy merytoryczni Referatu nie mogli prowadzić dodatkowej działalności zawodowej w zakresie projektowania i wykonawstwa na terenie miasta Gdańska. Sprawy prowadzenia przez pracowników dodatkowej działalności gospodarczej poza terenem miasta Gdańska obsługiwało Biuro Kontroli – Referat Ochrony Informacji Niejawnych, w którym pracownicy składali stosowne oświadczenia na podstawie art. 31 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych¹⁰. Dyrektor i zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśnili, że skala zjawiska prowadzenia dodatkowej działalności przez pracowników nie była znana, ani nie była badana, jednak nie wystąpiły sytuacje wskazujące na nieprzestrzeganie powyższych zasad.

(dowód: akta kontroli str. 66-76)

W sprawach z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej stosowano zasadę, zgodnie z którą pracownicy merytoryczni przygotowywali pisma i decyzje administracyjne, które po weryfikacji podpisywał Dyrektor lub jego zastępca.

(dowód: akta kontroli str. 70-76)

1.2. Wszystkie projekty decyzji o pozwoleniu na budowę (w tym obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego), sporządzane były przez pracowników Referatu w ramach ich obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 66-69)

1.3. Dyrektor Wydziału, mając na uwadze obowiązujący system regulujący proces inwestycyjny w zakresie obejmującym obiekty mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wskazał na problemy:

- wynikające z niedookreślenia przepisów regulujących kwestie ochrony prawnej interesów osób trzecich, w tym zwłaszcza właścicieli działek, na które wkracza obszar oddziaływania obiektów budowlanych, planowanych na działce sąsiedniej, co skutkuje odmiennym podejściem organów różnych instancji do kwestii określenia stron postępowania administracyjnego w oparciu o ustalenie obszaru oddziaływania inwestycji przy rozpatrywaniu wniosków o wydanie pozwolenia na budowę;
- związane z niespójnością definicji pojęć urbanistycznych i architektonicznych zawartych w poszczególnych aktach prawa, w szczególności pojęcia

¹⁰ Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).

„powierzchnia biologicznie czynna” oraz „teren biologicznie czynny”, „wysokość zabudowy”, „wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, jej gzymsu lub attyki” oraz „wysokość budynku”.

(dowód: akta kontroli str. 70-120)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie przygotowania pracowników organu architektoniczno-budowlanego do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

2.1. Rejestry wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, w kontrolowanych latach, prowadzone były w systemie teleinformatycznym „Rejestr Wniosków i Decyzji o Pozwoleniu na Budowę – 2”, wskazanym przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, przez pracowników Wydziału, zgodnie z obowiązującymi przepisami rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę¹¹. Rubryki zawarte w tych rejestrach były prawidłowo wypełnione.

Pomorski Urząd Wojewódzki posiadał stały dostęp do danych wprowadzonych do systemu.

(dowód: akta kontroli str. 123-187)

W badanym okresie łącznie złożonych zostało 6.150 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym:

- w 2013 r. 2.505, z czego 2.129 rozpatrzono pozytywnie, 62 – negatywnie, 294 – pozostawiono bez rozpoznania i 20 pozostało do rozpatrzenia;
- w 2014 r. 2.443, z czego 2.057 rozpatrzono pozytywnie, 45 – negatywnie, 317 – pozostawiono bez rozpoznania i 24 pozostało do rozpatrzenia;
- w 2015 r. (I półrocze) 1.202, z czego 964 rozpatrzono pozytywnie, 11 – negatywnie, 166 – pozostawiono bez rozpoznania i 61 pozostało do rozpatrzenia.

Liczba złożonych wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wynosiła łącznie 117, w tym:

- w 2013 r. 42, z czego 28 rozpatrzono pozytywnie, 4 – negatywnie i 10 – pozostawiono bez rozpoznania;
- w 2014 r. 42, z czego 27 rozpatrzono pozytywnie, 14 – pozostawiono bez rozpoznania i 1 pozostało do rozpatrzenia;
- w 2015 r. (I półrocze) 33, z czego 20 rozpatrzono pozytywnie, 8 – pozostawiono bez rozpoznania i 5 pozostało do rozpatrzenia.

W badanym okresie łącznie wydano 5.902 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym:

- w 2013 r. 2.593, z czego 2.398 rozpatrzono pozytywnie, 55 – negatywnie i 140 – inne;
- w 2014 r. 2.255, z czego 2.073 rozpatrzono pozytywnie, 49 – negatywnie i 133 – inne;
- w 2015 r. (I półrocze) 1.054, z czego 979 rozpatrzono pozytywnie, 17 – negatywnie i 58 – inne.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.).

Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wynosiła łącznie 121, z czego:

- w 2013 r. 37, z czego 33 rozpatrzono pozytywnie, 2 – negatywnie i 2 – inne;
- w 2014 r. 47, z czego 41 rozpatrzono pozytywnie, 2 – negatywnie i 4 – inne;
- w 2015 r. (I półrocze) 37, z czego 32 rozpatrzono pozytywnie, 1 – negatywnie i 4 – inne.

(dowód: akta kontroli str. 188-200)

2.2. W wyniku badania 15 postępowań¹² zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego ustalono m.in., że:

- złożone wnioski o wydanie pozwolenia na budowę zawierały elementy określone w art. 33 ust.2 ustawy Prawo budowlane¹³, uzupełnione w 8 przypadkach przez inwestorów po wezwaniu organu, zgodnie z art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴;
- wnioski sporządzone były według wzoru określonego w rozporządzeniu w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji pozwolenia na budowę;
- we wszystkich przypadkach, w których w postępowaniu brała udział więcej niż jedna strona, zawiadomiono strony (inwestorów, właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu) o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- organ zapewnił stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwił im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, zgodnie z art. 10 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- nie wystąpiły przypadki zgłoszenia protestów przez strony postępowania;
- projekty budowlane załączone do wniosku spełniały warunki, o jakich mowa w art. 34 ustawy Prawo budowlane, tj. zawierały w szczególności projekty zagospodarowania działki i projekty architektoniczno-budowlane;
- projekty budowlane załączone do wniosku zostały sporządzone i sprawdzone przez uprawnione osoby, co zostało potwierdzone zaświadczeniem (z określonym w nim terminem ważności) wydanym przez właściwą izbę samorządu zawodowego;
- projekty budowlane spełniały wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, a w szczególności dotyczące: sporządzenia strony tytułowej, zaopatrzenia rysunków wchodzących w skład projektu w metrykę projektu, opracowania projektu w sposób uniemożliwiający dekompletację, opracowania projektu zagospodarowania działki lub terenu (jej części opisowej i rysunkowej), opracowania projektu architektoniczno-budowlanego (jego opisu technicznego

¹² Po 5 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w każdym z badanych lat, z czego 3 (po jednym w każdym roku) postępowania zakończone decyzjami o odmowie wydania pozwolenia na budowę.

¹³ Tj. do wniosku o pozwolenie na budowę załączano m.in.: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi wymaganymi dokumentami, oraz aktualnymi, na dzień opracowania projektu, zaświadczeniem o wpisie projektanta na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli była wymagana

¹⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.) – dalej: „Kodeks postępowania administracyjnego”.

i części rysunkowej), przy czym w 6 przypadkach strony projektu opatrzone wymaganą numeracją;

- do projektów budowlanych, stosownie do art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, załączone zostały wymagane oświadczenia, tj. oświadczenie projektanta oraz sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej;
- przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ upewnił się, stosownie do art. 32 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, że przeprowadzono ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz że inwestor uzyskał wymagane przepisami szczególnymi pozwolenia, uzgodnienia, opinie, czy znajdowały się one w aktach sprawy;
- przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, organ wykonał czynności, o których mowa w art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane przepisie, tj. m.in.: sprawdził zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, pozwoleń, uzgodnień pozwoleń i sprawdzeń oraz czy wykonanie, a także sprawdzenie projektu nastąpiło przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i legitymujące się aktualnym zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, co zostało udokumentowane m.in. w projektach sporządzanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego;
- w 9 przypadkach, w których stwierdzono nieprawidłowości, o jakich mowa w art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, obowiązek ich usunięcia ustalony był w drodze postanowienia, określającego termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydawano decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 275-277, 306-311)

2.3. Do badania sześciu projektów budowlanych, stanowiących załącznik do wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, powołano biegłego, który stwierdził, że wszystkie projekty budowlane, spełniały wymagania określone w art. 34 ustawy Prawo budowlane, w tym w szczególności:

- projekty budowlane spełniały wymagania określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jeżeli była ona wymagana);
- zakres i treść projektów budowlanych były dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robot budowlanych;
- projekty zagospodarowania działek zostały sporządzone na aktualnej mapie i obejmowały: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;

- projekty architektoniczno-budowlane określały funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo budowlane – również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych.

Pięć zbadanych projektów zawierało, wymaganą na podstawie § 11 ust. 2 pkt 10 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, charakterystykę energetyczną. W 1 projekcie¹⁵ nie zamieszczono charakterystyki energetycznej opracowywanej zgodnie z przepisami dotyczącymi metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku¹⁶ określającą dane wskazujące, że przyjęte w projekcie rozwiązania budowlane i instalacyjne spełniały wymagania dotyczące oszczędności energii zawarte w przepisach techniczno-budowlanych, zamiast którego zastosowano jedynie oświadczenie o ich spełnieniu. Ponadto nie ujęto także wynikającego z charakterystyki energetycznej rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną.

Zastępca Dyrektora Wydziału i zarazem Kierownik Referatu, wyjaśnił, że w projekcie budowlanym znajdowało się opracowanie zatytułowane „Charakterystyka energetyczna obiektu budowlanego”, odpowiedzialność za sporządzenie prawidłowej charakterystyki energetycznej ponosił projektant, a organ nie był uprawniony do jej oceny lub weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 201-274, 306-317)

2.4. Wszystkie decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydane zostały zgodnie z art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane, tj. w terminie nie dłuższym niż 65 dni od dnia złożenia prawidłowo wypełnionego i kompletnego pod względem formalnym wniosku, z wyłączeniem terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu.

(dowód: akta kontroli str. 287-291, 306-311)

2.5. W latach 2013-2015 (I półrocze) wydano 3 decyzje o wygaśnięciu decyzji o pozwoleniu na budowę, w przypadku, gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna. W 2 przypadkach inwestor wystąpił z ponownym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 303-305)

2.6. W badanym okresie łącznie wniesiono 12 odwołań¹⁷ do Wojewody Pomorskiego od decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego Prezydent Miasta Gdańska, w trybie art. 132 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, uchylił 2 decyzje dotyczące pozwolenia na budowę. W wyniku złożonych odwołań Wojewoda utrzymał w mocy 2 decyzje¹⁸, 6 przekazał do ponownego rozpatrzenia¹⁹, a 2 postępowania umorzył²⁰ z uwagi na wniesienie odwołań przez osoby niebędące stronami w postępowaniu.

¹⁵ Postępowanie prowadzone na wniosek nr 342636 z dnia 11.12.2013 r., zakończone wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę nr WUAIOZ-I-6740.2535-2.2013-2014.3-JAG.342636 z 09.01.2014 r.

¹⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 201, poz. 1240 ze zm.) – uchylone z dniem 3 października 2014 r.

¹⁷ Z czego w 2013 r. – 5, w 2014 r. – 4 i w 2015 r. (I półrocze) – 3.

¹⁸ Po jednej w 2013 i 2014 r.

¹⁹ Z czego w 2013 r. – 3, w 2014 r. – 2 i w 2015 r. (I półrocze) – 1.

Przyczynami zakwestionowanych przez Wojewodę Pomorskiego decyzji były w szczególności: konieczność dokonania nowej oceny pozwolenia na budowę, brak wymaganych wyjaśnień w sprawie, konieczność ponownego rozpatrzenia zasadności odstąpienia od warunków technicznych, niewykazanie przez inwestora całości zamierzenia inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 292-302)

2.7. W wyniku badania 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego ustalono m.in., że:

- wszystkie decyzje o pozwoleniu na budowę zostały podpisane przez uprawnione osoby;
- nie wystąpiły przypadki realizacji obiektów budowlanych, w których wymagane było ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego określonej specjalności, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²¹;
- w 13 przypadkach nie było obowiązku niezwłocznego przesyłania odpisu wydanego pozwolenia na budowę do organu, który wydał decyzję o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodnie z art. 38 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, ponieważ były one objęte miejscowym planem zagospodarowania, a w 2 przypadkach, w których wydano takie decyzje, obowiązek został spełniony w uwagi na to, że zostały one wydane przez ten sam Wydział, który wydał decyzję o pozwoleniu na budowę;
- w 11 przypadkach badane inwestycje nie wymagały uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, a w czterech przypadkach, w których były one wymagane, decyzji o pozwoleniu na budowę, nie przesyłano Wydziałowi Środowiska Urzędu²², gdyż jak wyjaśnił zastępca Dyrektora Wydziału, decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach i o pozwoleniu na budowę wydaje ten sam organ, tj. Prezydent Miasta Gdańska.
- nie wystąpiły przypadki niewydawania przez Prezydenta Miasta Gdańska decyzji w terminie powyżej 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji;
- w jednym przypadku ostateczną decyzję o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem przekazano organowi nadzoru budowlanego w terminie 2 dni od jej uprawnomocnienia, zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2a ustawy Prawo budowlane. W 13 przypadkach przekazano organowi nadzoru budowlanego kopie nieostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym lub decyzji o odmowie wydania pozwolenia na budowę, a 1 decyzji nie przekazano powyższemu organowi;
- w 10 przypadkach przekazano do Wydziału Finansowego Urzędu kopie nieostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, w 2 przypadkach decyzji nie przekazano powyższemu Wydziałowi. W 3 przypadkach nie wystąpił obowiązek ich przekazania z uwagi na to, że były to decyzje odmowe.

(dowód: akta kontroli str. 278-286, 306-311, 318-320)

²⁰ Po jednej w 2014 i 2015 r. (I półrocze).

²¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego (Dz. U. Nr 138, poz. 1554).

²² Zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 1 lit. k Szczegółowego zakresu działania i wewnętrznej struktury wydziałów Urzędu Miejskiego w Gdańsku, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 302/03 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 20 marca 2003 r. Wydział Środowiska przeprowadza postępowania zmierzające do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Badanie 15 przeprowadzonych w Urzędzie postępowań w sprawie wydania pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wykazało nieprawidłowości polegające na:

1. W 9 postępowaniach²³ nie wezwano inwestorów do uzupełnienia numeracji stron projektów, wymaganych § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, co naruszało art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane zgodnie z którymi w razie stwierdzenia naruszeń organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę.

Zastępca Dyrektora Wydziału i zarazem Kierownik Referatu, wyjaśnił, że niewezwanie inwestorów do uzupełnienia numeracji stron projektów wynikało z przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 275-277, 306-311)

2. Nie przekazano do organu nadzoru budowlanego kopii 1 decyzji²⁴ oraz przekazano kopie 13 nieostatecznych decyzji²⁵, co naruszało art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zastępca Dyrektora Wydziału i zarazem kierownik Referatu wyjaśnił, że nieprzekazanie do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego powyższej decyzji wynikało z ogromnej ilości akt jaka obsługiwana była przez sekretariat Wydziału. Natomiast do organu nadzoru budowlanego przekazywano kopie nieostatecznych decyzji z następujących powodów:

- warunki lokalowe, w jakich pracował Referat, nie pozwalały na przechowywanie dokumentacji spraw zakończonych na stanowiskach pracy inspektorów;
- duża ilość spraw prowadzonych przez Referat powodowała, że konieczność monitorowania biegu terminów i powracania przez pracownika do spraw już załatwionych stanowiłaby poważne zagrożenie dla dotrzymania ustawowych terminów na wydanie decyzji;
- w przypadku odwołania od decyzji istniała możliwość niezwłocznego poinformowania o tym organu nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 286, 306-311, 318-320)

3. Nie przekazano do Wydziału Finansowego Urzędu kopii 2 decyzji²⁶ oraz przekazano kopie 10 nieostatecznych decyzji²⁷, co było niezgodne z § 6 pkt 1 i 3

²³ Zakończonych wydaniem decyzji nr: WUAiOZ.I.6740.840-1.13.5-IG.124477 z 07.05.2013 r., WUAiOZ.I.6740.227-5.13.5-AB.167261 z 07.05.2013 r., WUAiOZ.I.6740.1160-4.13.5-AB.167261 z 22.07.2013 r., WUAiOZ-I.6740.2535-2.2013-2014.3-JAG.342636 z 09.01.2014 r., WUAiOZ.I.6740.132-3.14.5-IG.19132 z 15.02.2014 r., WUAiOZ-I.6740.6-5.2013.2014.4-DB.359979 z 12.06.2014 r., WUAiOZ.I.6740.17-6.14/15.5-IZB.163 z 22.01.2015 r., WUAiOZ-I.6740.189-1.2015.2-PK.35155 z 13.02.2015 r., WUAiOZ.I.6740.334-5.13/15.5-AB.56067 z 19.05.2015 r.

²⁴ Decyzja o odmowie wydania pozwolenia na budowę nr WUAiOZ.I.6740.17-6.14/15.5-IZB.163 z 22.01.2015 r.

²⁵ Decyzje nr: WUAiOZ.6740.717-8.12/13.5-IG.96343 z 04.02.2013 r., WUAiOZ.I.6740.840-1.13.5-IG.124477 z 07.05.2013 r., WUAiOZ.I.6740.227-5.13.5-AB.40193 z 07.05.2013 r., WUAiOZ.I.6740.1160-4.13.5-AB.167261 z 22.07.2013 r., WUAiOZ.I.6740.2392-7.12/13.5-IG.281060 z 09.08.2013 r., WUAiOZ-I.6740.2283-4.2013/2014.2-PK.305427 z 07.01.2014 r., WUAiOZ-I.6740.2535-2.2013-2014.3-JAG.342636 z 09.01.2014 r., WUAiOZ.I.6740.132-3.14.5-IG.19132 z 15.02.2014 r., WUAiOZ.6740.1852-7.13/14.5-IG.250117 z 07.03.2014 r., WUAiOZ-I.6740.1892-4.2014-2015.3-JAG.248491 z 30.01.2014 r., WUAiOZ-I.6740.189-1.2015.2-PK.35155 z 13.02.2015 r., WUAiOZ.I.6740.334-5.13/15.5-AB.56067 z 19.05.2015 r. oraz WUAiOZ.I.6740.1113-1.15.5-IG.149240 z 11.06.2015 r.

²⁶ Decyzje nr WUAiOZ-I.6740.1892-4.2014-2015.3-JAG.248491 z 30.01.2015 r. oraz nr WUAiOZ-I.6740.189-1.2015.2-PK.35155 z 13.02.2015 r.

²⁷ Decyzje nr: WUAiOZ.6740.717-8.12/13.5-IG.96343 z 04.02.2013 r., WUAiOZ.I.6740.840-1.13.5-IG.124477 z 07.05.2013 r., WUAiOZ.I.6740.1160-4.13.5-AB.40193 z 22.07.2013 r., WUAiOZ.I.6740.2392-7.12/13.5-IG.281060 z 09.08.2013 r., WUAiOZ-I.6740.2535-2.2013-2014.3-JAG.342636 z 09.01.2014 r., WUAiOZ.I.6740.132-3.14.5-IG.19132 z 15.02.2014 r.,

rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych, który stanowi, że organy architektoniczno-budowlane są obowiązane do przekazywania organowi podatkowemu właściwemu w sprawach podatku od nieruchomości kopii wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę, w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna.

Zastępca Dyrektora Wydziału i zarazem kierownik Referatu wyjaśnił, że powyższych decyzji nie przekazano do Wydziału Finansowego Urzędu z powodu przeoczenia. Natomiast do Wydziału Finansowego Urzędu przekazywano kopie nieostatecznych decyzji z następujących powodów:

- warunki lokalowe, w jakich pracował Referat, nie pozwalały na przechowywanie dokumentacji spraw zakończonych na stanowiskach pracy inspektorów;
- duża ilość spraw prowadzonych przez Referat powodowała, że konieczność monitorowania biegu terminów i powracania przez pracownika do spraw już załatwionych stanowiłaby poważne zagrożenie dla dotrzymania ustawowych terminów na wydanie decyzji;
- w przypadku wniesienia odwołania istniała możliwość niezwłocznego poinformowania o tym Wydziału Finansowego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 286, 306-311, 318-320)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w obszarze wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

3.1. W wyniku badania 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego ustalono m.in., że:

- organ wywiązał się z podstawowych obowiązków, zawartych w art. 81 ustawy Prawo budowlane, m.in. dotyczących zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej poprzez przeprowadzanie analizę złożonych dokumentów w procedurze wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku stwierdzenia naruszeń organ nakładał postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydawał decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę;
- organ nie przeprowadzał kontroli dotyczących przebiegu budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 321-325)

3.2. Obowiązki kontrole w zakresie sprawowania kontroli wewnętrznej w Urzędzie realizowało Biuro Kontroli. Zasady sprawowania kontroli i nadzoru określono w zarządzeniu Prezydenta Miasta Gdańska²⁸. Kontrole, z wyłączeniem kontroli doraźnych i postępowań wyjaśniających, przeprowadzane były na podstawie rocznych planów kontroli, uwzględniających w szczególności zadania wynikające z przepisów prawa, wyniki wcześniejszych kontroli, wniosków i zaleceń pokontrolnych, wyniki badań i analiz określonych problemów oraz skarg i wniosków klientów, informacje pochodzące od organów państwowych, samorządowych oraz organizacji, a także przekazywanych przez media.

Dyrektor Biura Kontroli sporządzał roczne sprawozdanie z działalności kontrolnej Urzędu, zawierające w szczególności informacje o liczbie przeprowadzonych kontroli z wyszczególnieniem ich problematyki, stwierdzonych nieprawidłowościach oraz podjętych działaniach naprawczych oraz propozycji wprowadzenia zmian.

W latach 2013-2015 (I połowa) Biuro Kontroli nie przeprowadzało kontroli w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 59-61, 340-384)

3.3. W badanym okresie organ administracji architektoniczno-budowlanej był objęty jedną kontrolą zewnętrzną, przeprowadzaną przez Najwyższą Izbę Kontroli Delegatura w Gdańsku w zakresie zachowania ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie sformułowano uwag i wniosków.

(dowód: akta kontroli str.322-339)

3.4. W latach 2013-2015 (I półrocze) nie wpłynęły do Urzędu skargi i wnioski dotyczące prowadzenia spraw i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów budownictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 7-33, 40-42, 385-386)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie nadzór i kontrolę Urzędu nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁹, wnosi o:

1. zapewnienie kompletności składanych wniosków o pozwolenie na budowę, w szczególności pod względem wymogów formalnych, określonych § 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego;
2. zapewnienie przekazywania do organu nadzoru budowlanego oraz Wydziału Finansowego Urzędu kopii wszystkich ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę.

²⁸ Zarządzenie Nr 1713/10 Prezydenta Miasta Gdańska z dnia 15 listopada 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu przeprowadzania kontroli instytucjonalnej w komórkach organizacyjnych Urzędu Miejskiego w Gdańsku, jednostkach organizacyjnych i podmiotach gospodarczych z udziałem Miasta oraz miejskich służb, inspekcji i straży.

²⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

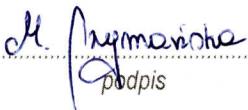
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, dnia 5 października 2015 r.

Kontrolerzy
Milena Szymańska
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

Ewa Duszka
starszy inspektor kontroli państwowej

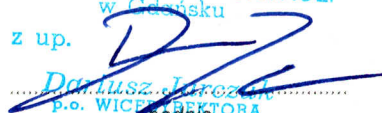

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Dyrektor

DYREKTOR DELEGATURY
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w Gdańsku

z up.


.....
Dariusz Jurek
p.o. WICE-DYREKTORA
podpis