



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-02-04/2013

P/13/077

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Aleksandra Trojak, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 83841 z dnia 13 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Dąbrowie Tarnowskiej, 33-200 Dąbrowa Tarnowska, ul. Berka Joselewicza 5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Kwiatkowski, Starosta (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach Gminy Szczucin, w latach 2010 – 2013 (do kwietnia).

Postępowania administracyjne w badanych sprawach prowadzone były z uwzględnieniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane², zwanej dalej *Prawo budowlane*, oraz przepisów wykonawczych. Stwierdzone nieprawidłowości, polegające na pominięciu w postanowieniach 3 decyzji zapisów określających specjalność inspektora nadzoru inwestorskiego i/lub nakładających obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, nie miały wpływu na ocenę ogólną.

Rzetelnie prowadzono rejestry wniosków i wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę

Opis stanu
faktycznego

W okresie od stycznia 2010 r. do 13 kwietnia 2013 r. do Starostwa wpłynęło ogółem 1 516 wniosków o pozwolenie na budowę. W tym czasie wydano 4 decyzje odmawiające pozwolenia na budowę oraz 1 483 decyzji udzielających pozwolenia na budowę, a uchylonych zostało 14 decyzji.

Badaniem objęte zostały wnioski i decyzje o pozwoleniu na budowę dotyczące terenu Miasta i Gminy Szczucin (gmina Szczucin), której obszar – z wyjątkiem zalesionego terenu tzw. Wału Szczucińskiego – narażony jest na wystąpienie zjawisk powodziowych. W Starostwie w ww. okresie:

- otrzymano łącznie 290 wniosków o pozwolenie na budowę na terenie tej gminy, w tym 86 w 2010 r., 108 w 2011 r., 78 w 2012 r. i 18 w 2013 r. (do 13 kwietnia). Z ogólnej liczby tych wniosków 281 załatwiono pozytywnie, 2 zostały wycofane przez wnioskodawców, 6 nie rozpatrzono lub zawieszono postępowania z powodu niespełnienia wymogów art. 32, art. 33 lub 35 Prawa budowlanego (np. niekompletnego projektu budowlanego, braku prawomocnej decyzji o warunkach zabudowy,

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

² Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

niewłaściwego oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością, braku decyzji dot. wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, nieuzgodnienia z zakładem energetycznym planowanej realizacji budowy w bliskim sąsiedztwie stacji transformatorowej), a 1 wniosek przekazano do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (MUW) do rozpatrzenia zgodnie z kompetencją;

- wydano 277 decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę w gminie Szczucin, w tym: 83 w 2010 r., 102 w 2011 r., 77 w 2012 r. i 15 w 2013 r. (do 13 kwietnia);
- nie wydawano decyzji odmawiających pozwolenia na budowę na terenie gminy Szczucin;
- uchylono w części, w 2011 r., dwie decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwoleń na budowy w obydwóch przypadkach w m. Słupiec. Dotyczyły to: decyzji z 9 lipca 2008 r. (ze zmianą z 7 października 2009 r.) zezwalającej na zmianę sposobu użytkowania budynku gospodarczego na stację demontażu pojazdów samochodowych, budowę infrastruktury towarzyszącej oraz wiaty – w części dot. budowy wiaty, oraz decyzji z 29 grudnia 2006 r. zezwalającej na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zbiornika fekalnego i wjazdu z drogi gminnej – w części dot. budowy budynku mieszkalnego. O wydanie takich decyzji zwrócił się Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Dąbrowie Tarnowskiej (PINB), w związku ze stwierdzeniem realizowania części inwestycji w sposób istotnie odbiegający od warunków pozwoleń na budowę. W pismach w tej sprawie PINB informował, że wstrzymał prowadzenie robót oraz nakazał inwestorom sporządzenie i przedstawienie projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót. W obydwóch przypadkach zaznaczył również, że projekty zagospodarowania nie uległy zmianie, gdyż lokalizacja i gabaryty zewnętrzne obiektów nie zostały zmienione – zmieniono części architektoniczno-konstrukcyjne.

(dowód: akta kontroli str. 13-14, 21-29)

Szczegółowe badanie legalności wydawania pozwoleń na budowę na terenie gminy Szczucin przeprowadzono na próbie 33 spraw³ (tj. 11,4% pozwoleń tego rodzaju wydanych w kontrolowanym okresie), wybranych losowo spośród takich decyzji, z wyłączeniem decyzji ograniczających się wyłącznie do zezwoleń na wykonanie wewnętrznej instalacji gazowej, przyłączy energii elektrycznej lub budowy sieci gazowej, sieci wodociągowej, kanalizacji burzowej. Spośród wymienionej liczby spraw: 17 dotyczyło zezwoleń na budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych (w niektórych przypadkach zezwolenie obejmowało także budowy: garażu, szamba, zjazdu), 6 – rozbudowy budynków mieszkalnych, 4 – budowy, rozbudowy lub przebudowy budynków garażowych i gospodarczych, 1 – budowy stajni z zapleczem magazynowo składowym, 2 – budowy zjazdów indywidualnych, 1 – budowy zespołu boisk sportowych „Orlik 2012” wraz z parkingiem, 1 – budowy parkingu przy hali widowiskowo-sportowej wraz z dwoma zjazdami publicznymi, 1 – budowy hali i linii sortowniczej do sortowania odpadów komunalnych. Terenem realizacji wymienionych zamierzeń budowlanych były miejscowości: Szczucin (w 11 przypadkach), Słupiec (10), Brzeźówka (3), Laskówka Delastowska (1), Lubasz (2), Radwan (1), Świdrówka (1), Skrzynka (1), Wola Szczucińska (2) i Załuże (1).

(dowód: akta kontroli str. 4-10)

Badanie kontrolne wykazało, że:

- Wnioski o pozwolenie na budowę i załączone do nich oświadczenia o posiadanym przez inwestora prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane były złożone na formularzach zgodnych ze wzorami określonymi w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁴. W 26 przypadkach we wnioskach nie wskazano jakie dokumenty zostały z nim złożone – wykazy 6 załączników wyszczególnionych na formularzu wniosku o pozwolenie na budowę pozostawione były bez żadnych skreśleń lub zakreśleń, tj. wymienione w nich były również dokumenty niewymagane w badanych sprawach i niedoręczone przez

³ Po 10 spraw z 2010 r., 2011 r. i 2012 r. oraz 3 decyzje sprawy z 2013 r.

⁴ Dz.U. z 2003 r. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

wnioskodawców (np. postanowienia i specjalistyczne opinie, o jakich mowa w art. 33 ust. 2 pkt 4 i art. 33 ust. 3 Prawa budowlanego). (dowód: akta kontroli str. 38-48, 62, 66, 81, 111)

Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury p. Wiesława Pawlik w wyjaśnieniu przyznała, że faktycznie inwestor powinien na wniosku określić, które dokumenty przedłożył. (dowód: akta kontroli str. 196, 198)

Na niewskazywanie we wnioskach dokumentów złożonych przez inwestora zwróciła również uwagę kontrola przeprowadzona w 2008 r. w Starostwie w Wydziale Budownictwa i Architektury przez przedstawicieli Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie, która zaleciła by „z większą starannością badać treść i kompletność wniosku, zgłoszenia i w razie potrzeby podejmować czynności do jego uzupełnienia” (dowód: akta kontroli str. 136-144)

- Projekty budowlane spełniały wymagania określone w art. 34 ust. 1 – 3 Prawa budowlanego. Każdy z projektów budowlanych w badanych sprawach zawierał między innymi: projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie, projekt architektoniczno-budowlany z informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz dokumentami poświadczającymi uprawnienia projektantów i ich przynależność do właściwej izby samorządu zawodowego, wymagane oświadczenia, uzgodnienia i pozwolenia. Projekty te spełniały wymagania określone w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy czym żaden z miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak też żadna z decyzji o warunkach zabudowy nie zawierały informacji wskazujących na występowanie zagrożenia powodziowego. W żadnym z 23 projektów budowlanych budynków jednorodzinnych nie były projektowane piwnice, a poziom parteru przewidywany był od 0,30 m do 0,80 m nad poziomem terenu. Tylko w trzech sprawach (BA.6740.106.2011, BA.6740.98.2011 i BA.6740.389.2012) dotyczących budowy i rozbudowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych w Szczucinie i Woli Szczucińskiej, w projektach zagospodarowania działek wskazano na konieczność wyniesienia budynku z dokonaniem podniesienia istniejącego terenu działek od 0,20 m do 0,80 m, uzasadnianą zaniżeniem terenu działki w stosunku do działek sąsiednich lub drogi gminnej. (dowód: akta kontroli str. 38-48, 72-75, 76-80, 91-94)
- Przed wydaniem decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę sprawdzane były wszystkie warunki określone w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, na co wskazują różnego typu adnotacje pracowników w dokumentach. W dwóch sprawach dotyczących rozbudowy budynków mieszkalnych w Szczucinie (BA.6740.98.2011) i Załużu (BA.6740.246.2012), na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, nałożono postanowieniem obowiązki usunięcia nieprawidłowości dotyczących m.in. braku uzgodnienia lokalizacji rozbudowy budynku z zarządcą drogi, wypisu z rejestru gruntów oraz braku dokumentu o wyłączeniu gruntów z produkcji leśnej. Obowiązki te zostały usunięte we wskazanym terminie (w obu przypadkach postępowanie zostało zawieszone), z wyjątkiem przedłożenia pozwolenia na budowę istniejącego budynku w Szczucinie. W tej sprawie właściciele złożyli oświadczenie, że budynek wybudowany był w latach 1900-1915, nabyli go w 1986 r. bez dokumentów z jego budowy. Po tym Starostwo zwróciło się do PINB o sprawdzenie legalności budynku, a PINB wydał decyzję, w której stwierdził m.in., że *decyzja ta umożliwia użytkowanie przedmiotowego budynku w dotychczasowym stanie zgodnie z przeznaczeniem*. (dowód: akta kontroli str. 38-48, 76-90)
- Obowiązek zapewnienia inspektora nadzoru inwestorskiego, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁵, wymagany był w jednej sprawie dot. pozwolenia na budowę hali z linią sortowniczą do sortowania odpadów komunalnych i odpadów z selektywnej zbiórki (BA.6740.171.2012). Na podstawie art. 19 ust. 1 Prawa budowlanego w decyzji

⁵ Dz.U. Nr 138, poz. 1554

udzielającej pozwolenia na budowę tego obiektu zobowiązano inwestora do zapewnienia inspektora nadzoru inwestorskiego. Zapis zobowiązujący inwestora do zapewnienia inspektora nadzoru inwestorskiego zawarto również w decyzji znak: BA.6740.309.2012 o udzieleniu pozwolenia na budowę parkingu przy hali widowiskowo-sportowej w Szczucinie i dwóch zjazdów publicznych z drogi gminnej. (dowód: akta kontroli str. 45-46, 50-55, 63-65)

- Wszystkie decyzje wydane były przed upływem terminu 65 dni, o jakim mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego. Średni czas wydania pozwolenia wynosił 40 dni. Najwcześniej – od 16 do 21 dni od wpływu wniosku wydane zostały 3 decyzje, którymi udzielono pozwoleń na: rozbudowę z przebudową budynku mieszkalnego zniszczonego przez powódź w Słupcu, rozbudowę i przebudowę budynku gospodarczego ze zmianą sposobu użytkowania na mieszkalny w Laskówce Delastowskiej, budowę budynku mieszkalnego w Świdrówce. W terminie od 28 do 43 dni wydano 20 pozwoleń na budowę, a pozostałe 10 pozwoleń – po upływie od 49 do 60 dni od daty złożenia wniosku. Decyzje podpisane były przez pracowników upoważnionych przez Starostę: w 30 przypadkach była to Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury, w 1 – inspektor tego Wydziału upoważniony do takich działań podczas nieobecności Naczelnika, a w 2 – wicestarosta. (dowód: akta kontroli str. 30-37, 48)
- Decyzje o pozwoleniu na budowę sporządzane były według wzoru określonego w załączniku nr 3 do powołanego wcześniej rozporządzenia Ministra Infrastruktury⁶, przy czym:
 - w żadnej decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę nie informowano inwestorów o zagrożeniach wynikających z faktu lokalizacji inwestycji na terenie zagrożonym powodzią i nie były określane jakiegokolwiek warunki (ograniczenia) mające na celu zmniejszenie strat w przypadku wystąpienia zjawisk powodziowych. Decyzją znak BA.6740.64.2011 zezwolono na rozbudowę z przebudową budynku mieszkalnego w Słupcu przez właściciela budynku, któremu we wrześniu 2010 r. przyznany został zasiłek w kwocie 83,4 tys. zł na remont lub odbudowę budynku mieszkalnego uszkodzonego przez powódź w maju i czerwcu 2010 r., i który we wrześniu 2010 r. zgłosił odbudowę tego budynku na podstawie art. 7 i art. 8 ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczegółowych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁷. Również innej osobie decyzją znak BA.6740.66.2012 zezwolono na budowę stajni z zapleczem magazynowo-składowym w Słupcu, w miejscu budynku inwentarsko-składowego zniszczonego przez powódź. (dowód: akta kontroli str. 41, 45, 48, 95-100, 101-107);
 - nie nakładano na inwestorów obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w decyzji znak BA-7351/189/10 obejmującej udzielenie pozwolenia na budowę zespołu boisk sportowych „Orlik 2012” i parkingu, a także w decyzji znak BA.6740.171.2012 zezwalającej na budowę hali z linią sortowniczą do sortowania odpadów komunalnych, tj. obiektów budowlanych zaliczanych do kategorii V i XXII, o których mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane, do użytkowania których należy uzyskać decyzję ostateczną o pozwoleniu na użytkowanie, zgodnie z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego. W postanowieniach tych decyzji zobowiązano jedynie inwestorów do zawiadomienia PINB w Dąbrowie Tarnowskiej, „co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania budynku”, tj. jak dla kategorii niewymienionych w ww. przepisie. Pouczenia tych decyzji były identyczne jak w pozostałych 31 badanych. We wszystkich decyzjach treść pkt. 3 pouczeń brzmiała „W przypadku gdy w niniejszej decyzji nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, do użytkowania obiektu można przystąpić po uzyskaniu decyzji na użytkowanie”, a treść pkt 4 pouczeń była następująca

⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.)

⁷ Dz.U. Nr 84, poz. 906 ze zm.

„W przypadku gdy w niniejszej decyzji nie nałożono obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie, do użytkowania obiektu można przystąpić w terminie 21 dni od dnia doręczenia do właściwego organu nadzoru budowlanego zawiadomienia o zakończeniu budowy, jeżeli organ w tym terminie nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji.” (dowód: akta kontroli str. 50-52, 59-61)

W wyjaśnieniu na temat nienalożenia w ww. decyzjach obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury podała: ... organ określił kategorię obiektu budowlanego oraz zobowiązał inwestora iż „co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania budynku inwestor ma obowiązek powiadomić organ nadzoru budowlanego”. Również w pouczeniu decyzji pouczonego inwestora, że do użytkowania obiektu można przystąpić w terminie 21 dni od dnia doręczenia do właściwego organu nadzoru budowlanego zaświadczenia o zakończeniu budowy. Kategoria obiektu nadanego w decyzji o pozwoleniu na budowę kwalifikuje obiekt, czy jest wymagana decyzja na użytkowanie, czy też nie. Tut. Wydział Budownictwa i Architektury w decyzji o pozwoleniu na budowę wpisywał „iż inwestor jest zobowiązany uzyskać pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego”. W związku z kompleksową kontrolą przeprowadzoną przez Małopolski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie od dnia 30.06.2008r. do 02.12.2008r. organ zalecenia pokontrolne interpretował, iż skoro wynika to z kategorii obiektu, z pouczenia oraz wpisu iż „co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania budynku inwestor ma obowiązek powiadomić organ nadzoru budowlanego” nie wpisywał już: „iż inwestor jest zobowiązany uzyskać pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego”. (dowód: akta kontroli str. 196, 198)

Z protokołu z kontroli przeprowadzonej przez Małopolski Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w 2008 r. wynika, że kontrolerzy zwrócili uwagę, iż nieprawidłowym jest jednoczesne zobowiązanie w decyzji inwestora do zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania oraz do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zaznaczono przy tym: „należy niepotrzebne skreślić”, oraz że treść pouczenia winna być odpowiednio dostosowana w przypadku, gdy obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie wynika z kategorii obiektu budowlanego. (dowód: akta kontroli str.137-140);

- w decyzji BA.6740.309.2012 o udzieleniu pozwolenia na budowę parkingu o 32 miejscach postojowych i dwóch zjazdów publicznych z drogi gminnej przy hali widowiskowo-sportowej w Szczucinie, podano tylko jedną kategorię obiektu „IV (elementy dróg publicznych)”, natomiast parkingi – zgodnie z załącznikiem do Prawa budowlanego – zaliczane są do kategorii XXII, a przystąpienie do użytkowania obiektu tej kategorii wymaga uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, zgodnie z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 63-65)

Brak w decyzji zapisu dotyczącego kategorii parkingu wyjaśniała Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury zapomnieniem (dowód: akta kontroli str. 197, 199);

- w decyzjach znak BA.6740.171.2012 i BA.6740.309.2012, w których zobowiązano inwestorów do zapewnienia inspektora nadzoru inwestorskiego, nie określono rodzaju specjalności inspektora nadzoru oraz nie powołano rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego, wymaganych przepisem § 4 tego rozporządzenia (dowód: akta kontroli str. 50-55, 63-65).

W wyjaśnieniu dotyczącym tych braków Naczelnik Wydziału Budownictwa i Architektury podała: „W obu przypadkach organ ustanowił inspektora nadzoru inwestorskiego w odpowiedniej specjalności, nie podając specjalności, gdyż jest to już ustalone przy zgłoszeniu robót budowlanych do Nadzoru Budowlanego, który szczegółowo analizuje specjalność inspektora nadzoru” (dowód: akta kontroli str. 196, 199);

- w decyzji znak BA.6740.98.2011 omyłkowo wpisana została data wydania 18 czerwca 2011 r., podczas gdy postępowanie było zawieszone przez okres od 23 maja do 18 lipca 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 43, 76, 90, 196, 199)
- Dla wszystkich wnioskodawców stosowane były jednakowe wymagania dla tego samego rodzaju budowy i badanie dokumentów nie ujawniło wystąpienia przypadków stawiania inwestorom dodatkowych wymagań przed wydaniem decyzji lub wydania różnych decyzji w podobnych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 49)

Rejestry wniosków i decyzji o pozwolenie na budowę prowadzone były w Wydziale Budownictwa i Architektury w formie pisemnej, w sposób zgody z warunkami i wzorami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁸. Corocznie zakładano jeden rejestr wniosków na budowę i jeden rejestr pozwoleń na budowę dla całego Powiatu Dąbrowskiego, w których zapisy były prowadzone w sposób ciągły, z zachowaniem kolejności numeracji, niezależnie jakiej dotyczyły miejscowości i gminy na terenie Powiatu. Dane w rejestrach były czytelne.

Od 1 stycznia 2013 r. – zgodnie z zaleceniami MUW – dane dot. wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę wprowadzane były również do Elektronicznego Rejestru Wniosków i Decyzji o Pozwoleniu na Budowę, w programie informatycznym RWD-2.

(dowód: akta kontroli str. 12, 13-20)

W Starostwie opracowane zostały zasady przebiegu poszczególnych procesów, w tym dla Wydziału Budownictwa i Architektury dotyczące między innymi procesu wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wskazany w nich był przebieg poszczególnych działań w procesie – od momentu złożenia wniosku do złożenia odwołania od decyzji – i osoby odpowiedzialne. (dowód: akta kontroli str. 208-209)

W „Planach kontroli zadań należących z kompetencji Starosty” na lata od 2010 r. do 2013 r. nie były przewidziane kontrole poprawności wydawania pozwoleń na budowę. Jedynie w 2010 r. planowana była jednodniowa kontrola w Wydziale Budownictwa i Architektury, sprawdzająca terminowość załatwiania spraw. Nie została ona jednak zrealizowana, między innymi z powodu konieczności przeprowadzenia innych kontroli ponadplanowych.

W Wydziale Budownictwa i Architektury, w ramach audytu wewnętrznego dotyczącego zarządzania jakością, wykazano m.in.: w sierpniu 2011 r. brak projektu decyzji, a w kwietniu 2012 r. – brak w „procesach” zapisów o podpisywaniu decyzji podczas nieobecności Naczelnika Wydziału przez pracownika upoważnionego przez Starostę oraz o obowiązku sporządzania metryczek spraw.

W październiku 2011 r. i we wrześniu 2012 r. w Starostwie przeprowadzane były audyty oceniające System Zarządzania Jakością w zakresie wydawania decyzji administracyjnych oraz zaświadczeń i pozwoleń, który wykazał zgodność funkcjonowania tego systemu z wymaganiami ISO 9001:2008. Kolejna wizyta przewidziana została na wrzesień 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 145-191)

Po powodzi w maju i czerwcu 2010 r., mieszkańcy gminy Szczucin z miejscowości Słupiec, Borki, Maniów, Zabrze i Załuże, korzystając z ustawy z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczegółowych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu⁹, zgłosili w Starostwie rozbiórki i odbudowy: 38 budynków mieszkalnych oraz 15 budynków gospodarskich, inwentarzowych i składowych. Ponadto zgłoszone zostały remonty i odbudowy: przedszkola, budynku komunalnego, Ośrodka Zdrowia, 2 Domów Ludowych, 3 boisk sportowych, 21 dróg i chodników w ww. miejscowościach, a także w Szczucinie, Skrzynce, Brzezówce, Delastowicach oraz Dąbrowicy. (dowód: akta kontroli str. 112-113).

⁸ Dz.U. Nr 23, poz.135 ze zm.

⁹ Dz.U. Nr 84, poz. 906 ze zm.

Starostwo otrzymało do wiadomości co najmniej 37 decyzji PINB nakazujących rozbiórkę 32 budynków mieszkalnych oraz 5 budynków inwentarsko – składowych i wiat, zniszczonych przez powódź w maju i czerwcu 2010 r. Budynki te zlokalizowane były w wymienionych wyżej miejscowościach, a najwięcej z nich – w Słupcu (19 budynków mieszkalnych i 4 budynki inwentarsko-składowe). Z uzasadnienia decyzji rozbiórki wynikało, że 27 budynków mieszkalnych objętych nakazem rozbiórki wybudowane zostało przed 1960 r. Były to budynki o konstrukcji drewnianej lub drewniano-murowanej, które w czasie powodzi w maju i czerwcu 2010 r. zostały dwukrotnie zalane do wysokości przeważnie od 1 m do 3 m, a woda utrzymywała się przez okres od 2 tygodni do około miesiąca. Spowodowało to uszkodzenia, m.in.: zawilgocenie ścian, posadzek, podłóg, drzwi i okien, pęknięcia i osiadanie ścian i fundamentów. W ocenie PINB stan techniczny budynków mógłby doprowadzić do katastrofy budowlanej, ich remont wymagałby znacznych nakładów finansowych, gdyż pobieżne prace remontowe nigdy nie zapewniłyby odpowiedniego stanu technicznego jak i estetycznego. W każdym przypadku zaznaczono, że właściciele złożyli oświadczenie, iż decydują się na rozbiórkę budynku.

(dowód: akta kontroli str. 117-119, 129-134)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nienależenie obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie w decyzjach znak BA-7351/189/10, BA.6740.171.2012 i BA.6740.309.2012, którymi udzielono pozwolenia na budowę obiektów budowlanych zaliczanych do kategorii V i XXII, o jakich mowa w załączniku do ustawy Prawo budowlane oraz pominięcie w decyzji BA.6740.309.2012 wskazania XXII kategorii obiektu dla parkingu. (dowód: akta kontroli str. 50-52, 59-61, 63-65)

Zgodnie z art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów ww. kategorii należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie. Wzór decyzji, określony w załączniku nr 3 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury¹⁰, przewidywał zamieszczenie zapisu o takim obowiązku bezpośrednio w części decyzji dotyczącej warunków pozwolenia, jak też podania kategorii obiektów budowlanych.

2. Brak określenia rodzaju specjalności inspektora nadzoru oraz powołania rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹¹ w dwóch decyzjach (znak BA.6740.171.2012 i BA.6740.309.2012), w których zobowiązano inwestorów do zapewnienia takiego nadzoru. (dowód: akta kontroli str. 50-52, 63-65). Uchybiało to postanowieniom § 4 ww. rozporządzenia.

Nadzór nad prawidłowością postępowań administracyjnych prowadzonych w Wydziale Budownictwa i Architektury należy do obowiązków Naczelnika tego Wydziału p. Wiesławy Pawlik. (dowód: akta kontroli str. 192-195)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wydawanie w Starostwie decyzji o pozwoleniu na budowę.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.)

¹¹ Dz.U. Nr 138, poz. 1554

2. Monitorowanie uzyskiwania pozwoleń na użytkowanie obiektu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2013 Starosta otrzymał do wiadomości od organów nadzoru budowlanego 894 decyzji i postanowień wynikających z przepisów Prawa budowlanego, w tym: 298 w 2010 r., 247 w 2011 r., 253 w 2012 r. i 96 w 2013 r. (do końca kwietnia).

Spośród tych dokumentów 40 dotyczyło decyzji PINB zezwalających na użytkowanie obiektów budowlanych na terenie gminy Szczucin, w tym 9 wydanych zostało w 2010 r., 20 w 2011 r., 8 w 2012 r. i 3 w 2013 r. (do kwietnia). Z treści tych decyzji wynikało między innymi, że pozwolenie na użytkowanie udzielone było:

- w 16 przypadkach dla obiektów budowlanych zaliczanych do kategorii wymienionych w art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego¹²,
- w 9 przypadkach – dla obiektów, których użytkowanie miało nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych,
- w 1 przypadku – ze względu na nałożenie takiego obowiązku przez PINB w decyzji zatwierdzającej projekt zamienny i udzielającej pozwolenia na wznowienie robót.

W decyzjach tych podano, że przeprowadzone kontrole nie wykazały niezgodności z projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz z projektem architektoniczno-budowlanym, stwierdzone ewentualnie różnice pomiarowe w stosunku do projektu budowlanego mieściły się w granicach błędu, a ewentualne zmiany były nieistotne, odpowiednio naniesione w projekcie i nie naruszały warunków technicznych.

W pozostałych 14 przypadkach decyzje udzielające pozwolenia na użytkowanie wydane były celem zalegalizowania samowoli budowlanych sprzed 1995 r.¹³

Decyzje PINB wpływały do Starostwa w zasadzie w dniu od ich wydania przez PINB lub w następnym.

Do Starostwa przekazywane były przez PINB także inne istotne informacje z kontroli sprawdzających zgodność realizacji robót budowlanych z projektem budowlanym i warunkami decyzji o pozwoleniu na budowę. Na przykład 15 kwietnia 2013 r. otrzymano pismo informujące, że na działce w Szczucinie, objętej decyzją Starosty z dnia 19 września 2005 r. znak UA-7351/SZ/208/05 zezwalającą na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego, nie zostały podjęte jakiejkolwiek roboty budowlane ani przygotowawcze, w związku z czym zachodzą okoliczności wskazujące na utratę ważności ww. decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 114-117, 120-128, 135)

IV. Uwagi i 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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Zamieszczanie w postanowieniach decyzji – w wymaganych przypadkach – zapisu o obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu, zamiast zapisu zobowiązującego inwestora do zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego co najmniej 21 dni przed zamierzonym terminem przystąpienia do użytkowania budynku oraz odpowiednie zmodyfikowanie treści pouczeń z tym związanych.
2. Zwracanie uwagi na treść składanych przez strony wniosków o pozwolenie na budowę w zakresie załączanych i faktycznie przedkładanych dokumentów.

¹² w tym na użytkowanie zespołu boisk sportowych „Orlik 2012” w Szczucinie wraz z parkingiem, zrealizowanego na podstawie pozwolenia na budowę znak BA-7351/189/10, w którym nie został nałożony obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie

¹³ PINB przyjął w decyzjach, że w tych sprawach ma zastosowanie art. 103 ust. 2 Prawa budowlanego,

¹⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 Krakowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 15 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Kraków, dnia czerwca 2013 r.

Kontroler
Aleksandra Trojak
główny specjalista k. p.