



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.014.01.2015
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 Krakowie
Kontroler	Bernard Różański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93852 z 20 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą Urząd Miasta Krakowa, 31-004 Kraków, Plac Wszystkich Świętych 3-4, zwany dalej UMK lub Urzędem.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Majchrowski, Prezydent Miasta Krakowa

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

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

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności przygotowanie pracowników Wydziału Architektury i Urbanistyki do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rzetelna weryfikacja wniosków o pozwolenie na budowę obiektów wielorodzinnych. Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi też zastrzeżeń do sposobu sprawowania nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane².

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- ujmowaniu w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji o pozwoleniach na budowę dat wystawienia pism (wezwań i postanowień), zamiast dat faktycznej ich wysyłki, co naruszało postanowienia załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę³ oraz powodowało odliczenie od terminu postępowania okresów opóźnień w wysyłce pism, niezgodnie z art. 35 ust. 8 ustawy Prawo budowlane;
- opóźnieniu w przesłaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę do organu nadzoru budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane;
- wyznaczeniu terminu usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji bez uwzględnienia czasu potrzebnego na doręczenie korespondencji oraz wydaniu decyzji przed upływem terminu do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, przez co strona

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

² Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm., zwanej dalej ustawą Prawo budowlane.

³ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm., zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.

nie mogła skorzystać z prawa do czynnego udziału w postępowaniu zgodnie z art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie sprawy z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej powierzono Wydziałowi Architektury i Urbanistyki. W Wydziale funkcjonowały trzy referaty postępowań administracyjnych⁵ podlegające bezpośrednio Zastępcy Dyrektora ds. Architektoniczno-Budowlanych. Do zadań referatów należało m.in. wstępne weryfikowanie wniosków o wydanie pozwoleń na budowę, kierowanie wezwani o uzupełnienie formalnoprawnych braków wniosków, prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę, wydawanie decyzji i postanowień w ramach postępowań oraz przekazywanie ich kopii organom nadzoru budowlanego. Zatrudnienie w wymienionych referatach wynosiło łącznie – odpowiednio według stanu na 31 grudnia 2013 i 2014 r. oraz na 30 czerwca 2015 r. – 37, 35 i 41 etatów, w tym 28, 26 i 31 pracowników prowadzących postępowania administracyjne, zwanych dalej *pracownikami merytorycznymi*.⁶

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 6)

Przeciętne zatrudnienie pracowników merytorycznych w poszczególnych latach objętych kontrolą NIK wzrosło z 26,4 etatu w 2013 r. do 28,0 w 2014 r. i 28,3 – w I połowie 2015 r.⁷ Natomiast obciążenie pracowników merytorycznych w tych latach wyniosło odpowiednio 169, 160 i 88 spraw na osobę.

(dowód: akta kontroli str. 5, 7-9)

Pracownicy merytoryczni posiadali wykształcenie wyższe techniczne, z wyjątkiem dwóch osób posiadających wykształcenie średnie techniczne (technicy budowlani). W okresie objętym kontrolą NIK uprawnienia budowlane posiadało od 11 do 13 pracowników, w tym z pięciu do siedmiu osób zwiększyła się liczba zatrudnionych z uprawnieniami w specjalności budowlanej, uprawnienia w specjalności architektonicznej posiadał jeden pracownik merytoryczny (oraz dwóch kierowników referatów), a pięć osób miało uprawnienia projektanta w innych specjalnościach.

(dowód: akta kontroli str. 6)

W latach 2013–2014 i w I połowie 2015 r. łącznie dziewięciu pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej uczestniczyło w szkoleniach merytorycznych, w tym siedmiu pracowników brało udział w trzech szkoleniach dotyczących kodeksu postępowania administracyjnego, jeden pracownik wziął udział w szkoleniu nt. „Natura 2000 w procedurach administracyjnych” i jeden – w szkoleniu nt. orzekania o niezbędności wejścia w teren nieruchomości sąsiedniej w celu wykonania robót budowlanych, wybranych zagadnień egzekucji administracyjnej i orzecznictwa, oraz w szkoleniu dotyczącym budowy stacji bazowych telefonii komórkowych. Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśniając powody niewielkiej liczby szkoleń podał, że pracownicy są na bieżąco informowani o orzeczeniach organów wyższej instancji i sądów administracyjnych na wewnętrznych zebraniach oraz że „prowadzą stałe konsultacje w zakresie linii orzeczniczej” z Referatem Prawnym Wydziału Architektury. Stwierdził również, że szkolenia merytoryczne oferowane przez firmy

⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwanej dalej *kpa*.

⁵ Referat Postępowań Administracyjnych 1 Krowodrza (AU-01-1), Referat Postępowań Administracyjnych 2 Podgórze (AU-01-2), Referat Postępowań Administracyjnych 3 Śródmieście i Nowa Huta (AU-01-3).

⁶ W referatach zatrudnionych było 9, 9 i 10 pracowników nieprowadzących postępowań administracyjnych, w tym trzech kierowników, trzech pracowników obsługi kancelaryjnej, trzy osoby w punkcie informacyjnym oraz – od 2015 r. – jedna osoba odpowiedzialna za prowadzenie ewidencji budynków.

⁷ W tych latach przeciętne zatrudnienie w całym Wydziale wynosiło od 166,78 do 168,81, zaś plan etatów dla całego Wydziału – od 165 do 168 etatów

zewewnętrzne są niskiej jakości i mało przydatne, natomiast na szkoleniach organizowanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki jest ograniczona liczba miejsc.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

Obsługę prawną organu administracji architektoniczno-budowlanej zapewniali pracownicy Referatu Prawnego Wydziału Architektury zatrudnieni na stanowiskach ds. obsługi prawnej, którym powierzono m.in. konsultowanie prowadzonych spraw w zakresie procedury administracyjnej i stosunków cywilnoprawnych, konsultowanie projektów decyzji i postanowień pod względem merytorycznym i formalnym, gromadzenie i analizę orzecznictwa administracyjnego i cywilnego w zakresie dotyczącym zadań Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

W Urzędzie nie zlecano na zewnątrz przygotowania projektów decyzji dotyczących pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Wszystkie projekty decyzji sporządzane były przez pracowników Urzędu w ramach obowiązków służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

W myśl Regulaminu Pracy Urzędu zakazano pracownikom samorządowym wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Zastępca Dyrektora Wydziału podał, że w Urzędzie nie prowadzono wewnętrznej kontroli w tym zakresie, ale pracownicy przed zawarciem umowy o pracę składali oświadczenia, w których zobowiązali się do nieprowadzenia takiej działalności. Ponadto Dyrektor Wydziału Architektury w piśmie z maja 2015 r. przypomniała pracownikom o ww. zakazie i o sankcjach grożących za jego złamanie (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia lub odwołanie ze stanowiska). Przeprowadzona w trakcie niniejszej kontroli analiza dokumentacji związanej z wydawaniem pozwoleń na budowę nie wykazała przypadków naruszenia zakazu.

(dowód: akta kontroli str. 12-13)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że znaczne obciążenie pracą (w przeliczeniu na osobę) pracowników merytorycznych może ewentualnie negatywnie wpłynąć na jakość załatwianych przez nich spraw.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej, głównie z uwagi na posiadane przez nich kwalifikacje (wykształcenie, uprawnienia budowlane w różnych specjalnościach).

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

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w Urzędzie prowadzono rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę w formie elektronicznej⁸. Badanie 15 spraw wykazało, że w rejestrze wpisane zostały wszystkie złożone wnioski i wydane decyzje o pozwoleniu na budowę, zgodnie z § 8 ww. rozporządzenia. W rejestrze wykazywano również daty wystawienia wezwań do usunięcia braków formalnych oraz postanowień nakładających obowiązek usunięcia nieprawidłowości, podczas gdy zgodnie z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia powinny być w nim odnotowane daty wysłania wezwania i postanowienia.

⁸ Dostęp do rejestru posiada Małopolski Urząd Wojewódzki.

Ponadto Urząd prowadził pisemny rejestr decyzji ws. pozwoleń na budowę, w formie określonej załącznikiem nr 2 do ww. rozporządzenia. Dane z tego rejestru były co miesiąc przekazywane do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (w formie kserokopii).

(dowód: akta kontroli str. 43)

Według danych Urzędu w latach 2013–2014 i w I połowie 2015 r. wpłynęło łącznie 9 927 wniosków o pozwolenie na budowę, w tym 309 dotyczących budowy wielorodzinnych obiektów mieszkaniowych, z czego 199 rozpatrzono pozytywnie, 13 negatywnie, 76 pozostawiono bez rozpoznania, rozpatrywanie 7 nie zostało zakończone, zaś w 14 sprawach wydano decyzje o umorzeniu postępowania. W wymienionym okresie wydano ogółem 9 016 decyzji dotyczących pozwoleń na budowę, w tym 380 decyzji dotyczących obiektów wielorodzinnych (222 pozytywne, 11 negatywnych, 147 innych).

(dowód: akta kontroli str. 76-79)

Szczegółowym badaniem objęto 15 spraw: 12 zakończonych wydaniem decyzji udzielających pozwolenia na budowę oraz 3 załatwione odmownie. Analiza wykazała, że:

- Wnioski o pozwolenie na budowę sporządzone zostały wg wzoru określonego w rozporządzeniu 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 budowę⁹.
- Prawdliwość i kompletność wniosków była sprawdzana przez pracowników merytorycznych referatów postępowań administracyjnych Wydziału Architektury. W wyniku formalnej weryfikacji w 11 (z 15) sprawach stwierdzono niekompletność wniosków, polegającą m.in. na braku wymaganych załączników (np. projektów budowlanych, zaświadczeń o wpisie na listę członków izby właściwego samorządu, oświadczenia o prawie dysponowania nieruchomością), brak podpisów, konieczność skorygowania nazwy przedsięwzięcia zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy. Do inwestorów skierowano wezwania do usunięcia braków formalnych w terminie siedmiu dni, zgodnie z art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kpa. Wszystkie wnioski (po uzupełnieniu) zawierały elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.
- Strony zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania administracyjnego i poinformowane o możliwości zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów. W czterech sprawach strony (właściciele lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, bądź ich pełnomocnicy) zgłosili protesty, dotyczące m.in. wpływu projektowanych obiektów na sąsiednie budynki. Protesty były rozpatrywane w trakcie postępowania i były m.in. przedmiotem wyjaśnień projektantów i powodem zmian dokonywanych w projektach.
- Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę sprawdzano projekt pod względem merytorycznym, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane (m.in. zgodność projektu budowlanego z: ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, 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, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń; wykonanie i sprawdzenie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym zaświadczeniem). W 4 (z 15) przypadkach dokumentacja nie wymagała uzupełnienia, zaś w 11 stwierdzono nieprawidłowości i postanowieniami ustalono obowiązek ich usunięcia w wyznaczonych terminach, stosownie do art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. W 8 (z 11) sprawach inwestorzy uzupełnili dokumentację w wyznaczonych terminach. W pozostałych trzech sprawach wydano decyzje odmowne.

⁹ Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

- We wszystkich 15 sprawach decyzje zostały podpisane przez uprawnione osoby, posiadające stosowne upoważnienia.

(dowód: akta kontroli str. 16, 108-132, 135-183)

Analiza sześciu projektów budowlanych, na podstawie których udzielono pozwoleń na budowę, dokonana przez biegłych (w specjalności architektonicznej i konstrukcyjnej), wykazała, że wszystkie projekty spełniały wymagania określone w art. 34 ustawy Prawo budowlane, ponieważ:

- były zgodne z wymaganiami określonymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego lub decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- były dostosowane do charakteru inwestycji, stopnia skomplikowania robót budowlanych i nawiązywały do otoczenia
- posiadały wymagane przepisami uzgodnienia, opinie i decyzje, np. w przypadku jednej inwestycji, projektowanej na obszarze objętym ochroną konserwatorską, w dokumentacji znajdowało się stosowne pozwolenie Wojewódzkiego Małopolskiego Konserwatora Zabytków;
- projekty zagospodarowania działki zostały opracowane na aktualnej mapie geodezyjnej sporządzonej do celów projektowych i określały granice działek, usytuowanie budynków, sieci uzbrojenia terenu, rzędne i wzajemne odległości obiektów i sieci uzbrojenia terenu, a także określały niezbędne elementy zagospodarowania, np. układ zieleni i układ komunikacyjny;
- projekty architektoniczno-budowlane określały funkcję, formę i konstrukcję budynków, ich charakterystykę energetyczną i ekologiczną. Dokumentacja projektowa przedstawiała w wystarczającym zakresie niezbędne rozwiązania techniczne, materiałowe, ochrony przeciwpożarowej i nawiązuje swoją formą do otoczenia. Zapewniono też dostęp do obiektów osobom niepełnosprawnym.

(dowód: akta kontroli str. 44-74)

Analiza spraw zakończonych wydaniem pozwoleń na budowę wykazała ponadto, że:

- projekty budowlane załączone do wniosku zostały sporządzone i sprawdzone przez uprawnione osoby, co zostało potwierdzone zaświadczeniami wydanymi przez właściwe izby samorządu zawodowego;
- projekty budowlane spełniały wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹⁰;
- do projektów, stosownie do art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane, załączono wymagane oświadczenia projektanta oraz sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej;
- w ośmiu decyzjach, dotyczących obiektów o kubaturze przekraczającej 2500 m³ lub o wysokości co najmniej 15 m nad terenem, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹¹ nałożono obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego;
- decyzje były niezwłocznie przekazywane: organowi podatkowemu właściwemu w sprawach podatku od nieruchomości (Wydział Podatków i Opłat UMK) oraz do Rejestru Centralnego prowadzonego przez Referat Organizacyjny Wydziału Architektury (w ten sposób realizowano obowiązek przesłania odpisu pozwoleń na budowę do organu, który wydał decyzję ustalającą warunki zabudowy);

¹⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.

¹¹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554

- w 11 (z 12) przypadkach egzemplarze ostatecznych decyzji o udzieleniu pozwoleń na budowę wraz z zatwierdzonymi projektami budowlanymi zostały niezwłocznie przekazane Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki (dalej *PINB*).

(dowód: akta kontroli str. 108-182)

Według danych dotyczących terminowości wydanych decyzji, zawartych w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę, wszystkie decyzje zostały wydane w terminie 65 dni, zgodnie z art. 35 ust. 6 ustawy Prawo budowlane (po odliczeniu okresów określonych art. 35 ust. 8 tej ustawy). Analiza 14 (z 15) spraw nie wykazała przekroczenia terminu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 80-100, 108-132, 135-183)

W Urzędzie nie wydawano z urzędu decyzji o wygaśnięciu decyzji o pozwoleniu na budowę z powodu nierozpoczęcia budowy przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna lub z powodu przerwania budowy na czas dłuższy niż trzy lata. Zastępca Dyrektora Wydziału wyjaśnił, że Wydział nie prowadzi rejestru robót budowlanych, ani nie ma kompetencji do sprawdzania wpisów w dzienniku budowy, więc nie prowadził postępowań dotyczących wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę z urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

W latach objętych kontrolą wpłynęło w sumie 67 odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego 13 zostało utrzymanych w mocy, 28 uchylonych i przekazanych do ponownego rozpatrzenia, 9 nie zostało rozstrzygniętych zaś 17 zostało rozstrzygniętych w inny sposób (umorzenie postępowania).

Powodem uchylecia decyzji były uchybienia formalne i merytoryczne, np. niewłaściwe ustalenie stron postępowania, niedoręczenie korespondencji pełnomocnikowi, niezgodność z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 101-107)

W latach 2013-2015 (I połowa) Wydział nie otrzymał orzeczeń sądów administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę obiektów wielorodzinnych.

(dowód: akta kontroli str. 75)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W elektronicznym rejestrze wniosków i pozwoleń na budowę wykazywano daty wystawienia wezwań do usunięcia braków formalnych oraz postanowień ws. uzupełnienia dokumentacji (w trybie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane), tj. niezgodnie z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r., w myśl którego w rejestrze powinny być wykazywane daty wysłania tych dokumentów.

Kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 1 Krowodrza wyjaśniła, że w elektronicznym rejestrze wniosków i pozwoleń należy podać datę wezwania do uzupełnienia braków, dlatego wpisywana jest data wskazana na piśmie oraz że pracownik odpowiedzialny za prowadzenie rejestru „nie posiada wiedzy kiedy dane pismo zostanie wysłane. System kancelaryjny Wydziału oparty jest na dwóch kancelariach, tj. wydziałowej, która odpowiedzialna jest za przygotowanie spedycji (wysyłki) oraz kancelarii ogólnourzędowej, która jest odpowiedzialna za ich przekazanie do placówki pocztowej lub wysyłkę kurierem urzędowym”. Kierownik zaznaczyła, że wprawdzie wydruk z systemu „wskazuje datę wysłania wezwania do uzupełnienia braków formalnych, natomiast w systemie elektronicznym pytanie to brzmi: data wezwania do uzupełnienia braków”.

(dowód: akta kontroli str. 133-134)

Zgodnie z art. 35 ust 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane postępowanie powinno być zakończone w terminie 65 dni. W myśl art. 35 ust. 8 tej ustawy do ww. terminu postępowania nie wlicza się 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. W jednej z 15 analizowanych spraw, w której według danych wynikających z elektronicznego rejestru postępowanie administracyjne trwało 65 dni, po odliczeniu okresów, o których mowa w art. 35 ust. 8 ustawy Prawo budowlane, przy czym do wyliczenia tych okresów przyjęto m.in. daty wystawienia wezwania do usunięcia braków formalnych (31 października 2013 r.) oraz wystawienia postanowienia do usunięcia nieprawidłowości (9 grudnia 2013 r.), podczas gdy pisma zostały przekazane do wysyłki odpowiednio 18 listopada 2013 r. (po 18 dniach) oraz 12 grudnia 2013 r. (po 3 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 126-132)

Kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 1 Krowodrza podała, powołując się na *obowiązujące orzecznictwo*, że od ustawowego terminu odlicza się czas od daty pisma lub postanowienia wzywającego do uzupełnienia braków do daty jego uzupełnienia, w związku z tym ww. postępowanie przeprowadzono w ustawowym terminie 65 dni. Kierownik podała również, że *Wojewoda Małopolski od 2007 roku nie zakwestionował tego sposobu rozliczania terminów w przeprowadzonych postępowaniach administracyjnych z wniosku o pozwolenie na budowę*.

(dowód: akta kontroli str. 133-134)

Załącznik nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. określa, że w rejestrze elektronicznym winna być ujmowana data wysłania wezwania do uzupełnienia braków formalnych i postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia nieprawidłowości. Zdaniem NIK opóźnienia Urzędu przy wysyłce pism nie powinny być odliczane od terminu postępowania na podstawie art. 35 ust. 8 ustawy Prawo budowlane.

2. W jednej sprawie egzemplarz pozwolenia na budowę przekazano do PINB 28 sierpnia 2015 r., tj. ponad 19 miesięcy po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna (18 stycznia 2014 r.). W myśl art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy Prawo budowlane organy administracji architektoniczno-budowlanej mają obowiązek bezzwłocznego przekazywania do organu nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 115)

Kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 3 Śródmieście i Nowa Huta wyjaśniła, że z uwagi na dużą liczbę spraw prowadzonych w tym samym czasie przez inspektora (ok. 40-50), brak miejsca w pomieszczeniu przez niego zajmowanym, dokumentacja projektowa w tej sprawie była przechowywana oddzielnie, oraz że inspektor prowadzący przedmiotową sprawę od grudnia 2013 r. do sierpnia 2015 r. dwa razy zmieniał miejsce wykonywanej pracy (pomieszczenia), co dodatkowo spowodowało *brak pełnej kontroli inspektora nad płynnością przekazywania spraw i zaburzyło ciągłość wykonywanych obowiązków* i dopiero w momencie przekazywania spraw do archiwum skompletowano dokumenty i przekazano do PINB

(dowód: akta kontroli str. 208-210)

3. W jednej sprawie kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 3 Śródmieście i Nowa Huta 12 kwietnia 2013 r. podpisała decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, uzasadniając to nieuzupełnieniem dokumentacji do 11 kwietnia 2013 r., tj. w terminie wyznaczonym w postanowieniu z 2 kwietnia 2013 r., przy czym postanowienie zostało doręczone pełnomocnikowi inwestora dopiero 18 kwietnia 2013 r. Decyzja została wydana również przed upływem pięciodniowego terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, wyznaczonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z 29 marca 2013 r., doręczonym pełnomocnikowi inwestora również 18 kwietnia 2013 r., co naruszało art. 10 § 1 kpa.

Kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 3 Śródmieście i Nowa Huta wyjaśniła, że inwestor został poinformowany o nieprawidłowościach wynikających z art. 35 ustawy Prawo budowlane już w wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych z 20 lutego 2013 r. i dlatego w postanowieniu z 2 kwietnia 2013 r. *wyznaczono tak krótki okres do uzupełnienia nieprawidłowości (...)* Zwrotka z postanowienia została odebrana przez pełnomocnika inwestora (...) 18 kwietnia 2013 r. Na zwrotce widnieje data pierwszego awizowania 4 kwietnia 2013, co oznacza, że pełnomocnik znał treść listu i odebrał go w ostatnim możliwym do skutecznego odbioru dniu. Pełnomocnik był informowany o krótkim terminie postanowienia, co potwierdza inspektor prowadzący sprawę. Ponieważ termin nałożony postanowieniem, tj. 11 kwietnia 2013 roku nie został dochowany (...) i nie uzupełniono żądanych postanowieniem dokumentów w następnym dniu została przygotowana i wydana decyzja odmowna, z którą całkowicie zgodził się Inwestor i pełnomocnik, gdyż nie złożono od niej odwołania. Kierownik podała również, że pełnomocnik inwestora przedłużał świadomie odbiór korespondencji, a pozostałe strony otrzymały zawiadomienie w terminie umożliwiającym zapoznanie się z dowodami w sprawie (3 i 4 kwietnia 2013 r.) oraz że pełnomocnik złożył nowy wniosek dla przedmiotowej inwestycji, dołączając stosowne dokumenty i otrzymał pozwolenie na budowę. Uzupełnienia dokonane po wydaniu decyzji do poprzedniego wniosku zostały przekazane do nowej sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 208-210)

Decyzja nie została zaskarżona przez inwestora, jednak należy zauważyć, że opisany wyżej sposób postępowania Urzędu mógłby być powodem uchylecia decyzji.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości weryfikację wniosków o pozwolenie na budowę oraz wydawanie decyzji w tym zakresie. Zastrzeżenia NIK budzi nieujmowanie dat wysłania pism w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji, opóźnienie w przekazaniu ostatecznego pozwolenia na budowę do PINB oraz wyznaczenie terminu usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji bez uwzględnienia czasu potrzebnego na doręczenie korespondencji.

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

Urząd realizował określony w art. 81 ustawy Prawo budowlane obowiązek nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, poprzez sprawdzenie projektów budowlanych zgodnie z wymogami art. 35 tej ustawy – m.in. z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, co opisano w pkt 1 wystąpienia. Natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej nie przeprowadzał kontroli dotyczących przebiegu budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, ani nie uczestniczył w takich kontrolach prowadzonych przez PINB. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że Wydział nie ma podstaw do prowadzenia takich kontroli, gdyż zadania te należą do właściwości organów nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 83 ust. 1 ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

Prowadzenie kontroli wewnętrznych należało do zadań Biura Kontroli Wewnętrznej Urzędu. W latach 2013-2015 (I półrocze) Biuro przeprowadziło w Wydziale Architektury i Urbanistyki trzy kontrole, przy czym żadna z nich nie dotyczyła wydawania pozwoleń na budowę. Kontrolę pozwoleń na budowę przewidziano w planie kontroli na 2015 r., przy czym do września 2015 r. nie została ona rozpoczęta. Jak podał Dyrektor Biura, powodem nieprzeprowadzenia dotychczas kontroli pozwoleń na budowę oraz ich nieplanowania w latach 2013-2014 były m.in. duża liczba jednostek podlegających kontroli Biura (ok. trzydziestu wydziałów Urzędu i ponad czterysta miejskich jednostek organizacyjnych),

dokonane oceny ryzyka nieprawidłowości oraz sprawowanie bieżącej kontroli przez Małopolski Urząd Wojewódzki (w zakresie terminowości postępowań oraz merytorycznie – w toku kontroli instancyjnej).

(dowód: akta kontroli str. 17-18, 20-21)

Wydawanie pozwoleń na budowę nie było również przedmiotem kontroli zewnętrznych, z wyjątkiem czterech kontroli NIK¹², z tego trzy kontrole nie wykazały nieprawidłowości w tym zakresie, a w wyniku ostatniej kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na dopuszczeniu budowy stacji bazowych telefonii komórkowej na podstawie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych (z uwagi na niejednorodną wykładnię przepisów w badanym okresie), co utrudniło Prezydentowi Miasta Krakowa skuteczne wykonywanie zadań organu administracji architektoniczno-budowlanej. Sformułowany wniosek kwalifikowania budowy stacji bazowych telefonii komórkowej jako zamierzenia budowlanego wymagającego uzyskania pozwolenia na budowę, jest przez Urząd realizowany.

(dowód: akta kontroli str. 19)

W badanym okresie do Urzędu wpłynęło 21 skarg¹³ dotyczących pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowych wielorodzinnych, których rozpatrzeniem zajmował się Referat Skarg w Biurze Kontroli Wewnętrznej. Analiza wykazała, że skargi dotyczyły działań Wydziału Architektury m.in. opieszałości w załatwianiu spraw i uniemożliwienia skarżącemu wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony. Żadna z 21 skarg nie została uznana za zasadną – w wyniku postępowania wyjaśniającego stwierdzono, że np. opóźnienia nie wynikały z winy organu, strony ustalono w oparciu o art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, albo że osobie skarżącej – wbrew treści skargi – zapewniono udział w postępowaniu. Analiza wybranych pięciu spraw wykazała, że zostały one załatwione w terminie – po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego, skarżących poinformowano o sposobie rozpatrzenia.

(dowód: akta kontroli str. 20-42)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego a także nie wnosi zastrzeżeń do prowadzonych postępowań skargowych w zbadanym zakresie.

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Ujmowanie dat wysłania wezwań i postanowień w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji o pozwoleniach na budowę, zgodnie z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r.
2. Zapewnienie przestrzegania prawa stron do czynnego udziału w postępowaniach oraz uwzględnianie czasu potrzebnego na doręczenie korespondencji przy wyznaczaniu terminów uzupełnienia dokumentacji.
3. Zapewnienie bezzwłocznego przekazywania ostatecznych decyzji wraz z egzemplarzami projektów budowlanych do PINB.

¹² Kontrola nr P/13/077 – Planowanie i realizacja inwestycji na terenach zagrożonych powodzią; kontrola nr P/14/086 – Ochrona powietrza przed zanieczyszczeniami; kontrola nr P/14/087 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych w miastach; kontrola nr P/14/092 – Postępowania administracyjne związane z budową i funkcjonowaniem stacji bazowych telefonii komórkowej (2009-2014).

¹³ z tego 5 w 2013 r., 10 w 2014 r. i 6 w I połowie 2015 r.

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, zwanej dalej *ustawą o NIK*.

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 14 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 05 października 2015 r.

Kontroler

Bernard Różański
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor