



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.017.01.2015

P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

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 towarzyszącą¹.

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy

Andrzej Siekierka, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli – legitymacja służbowa nr 16606.

Małgorzata Grudowska, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94056 z dnia 15 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Urząd Miejski Wrocławia, pl. Nowy Targ 1/8, 50-141 Wrocław (dalej: UM Wrocław, Urząd).

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia (dalej: Prezydent).

(dowód: akta kontroli str. 43)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

W niniejszej ocenie uwzględniono prawidłową organizację i przygotowanie administracji architektoniczno-budowlanej do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz, funkcjonujący w Urzędzie, sposób nadzoru nad tą działalnością.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały na:

[1] niestosowaniu przez Urząd wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na budowę zgodnego ze wzorem określonym 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 budowę² (dalej: rozporządzenie w sprawie wzorów);

[2] niezetelnym dokumentowaniu faktu formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, na złożonych przez inwestorów drukach wniosków;

[3] niedopełnieniu obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku dwóch inwestycji, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego³;

[4] wydaniu pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę dla jednego projektu budowlanego nie w pełni spełniającego wymagania określone w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego (dalej: MPZP).

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

² Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

³ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie administracji architektoniczno-budowlanej do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Za realizację zadań z zakresu wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę odpowiedzialny był w Urzędzie Wydział Architektury i Budownictwa (dalej: Wydział, WAB, lub Organ), w którym funkcjonowały: [1] Zespół Architekta Miasta, [2] Zespół ds. Kadr, [3] Dział Ogólny, [4] Dział Gospodarki Przestrzennej oraz [5] Dział Architektoniczno-Budowlany.

Formalne wyodrębnienie ww. komórek organizacyjnych regulowały: Regulamin Organizacyjny Urzędu⁴ oraz Regulamin Organizacyjny Departamentu Architektury i Rozwoju⁵, w którym szczegółowo opisano strukturę wewnętrzną oraz zakres działalności poszczególnych komórek. Zgodnie z ww. dokumentami administracja architektoniczno-budowlana została objęta strukturą Działu Architektoniczno-Budowlanego, w którym równolegle funkcjonowało pięć Zespołów Architektoniczno-Budowlanych⁶, obsługujących przypisane im obszary i dzielnice Wrocławia.

(dowód: akta kontroli str. 8, 43-44, 65-87, 88-93)

Proces wydawania decyzji o pozwolenie na budowę w Urzędzie szczegółowo opisywała Procedura „Zatwierdzania projektu budowlanego i udzielenia Pozwolenia na budowę”, funkcjonująca w ramach Zintegrowanego Systemu Zarządzania, zatwierdzona⁷ przez Prezydenta Wrocławia w dniu 13 października 2014 r.

W ramach niniejszej procedury szczegółowo opisano kolejne czynności na poszczególnych etapach postępowania, mechanizmy kontrolne oraz sposób nadzoru, osoby odpowiedzialne, dokumenty wejściowe oraz wyjściowe procesu jak również akty prawne regulujące kolejne czynności.

(dowód: akta kontroli str. 101, 160-169)

Obsługą prawną Wydziału zajmował się Wydział Prawny UM Wrocław. Sposób funkcjonowania obsługi prawnej jednostek Urzędu regulowało Zarządzenie nr K/8/10 Prezydenta z dnia 26 lutego 2010 r. w sprawie organizacji obsługi prawnej w UM Wrocław. WAB w kwestiach prawnie skomplikowanych lub spornych kierował do Wydziału Prawnego zapytania oraz prośby o opinię, za pośrednictwem Zastępcy Dyrektora WAB.

(dowód: akta kontroli str. 7, 28)

W UM Wrocław w Wydziale Architektury i Budownictwa zatrudnienie ogółem wynosiło: w 2013 r. – 152 osoby, w 2014 r. - 150 osób i w 2015 r. - 147 osób.

(dowód: akta kontroli str. 47, 48, 120)

W UM Wrocław zadania z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej powierzono 59 pracownikom WAB, w tym m.in.: Działu Architektoniczno-Budowlanego oraz Zespołu Architekta Miasta, przy czym siedmiu z nich pełniło funkcje kierownicze⁸. Pozostałe 52 osoby, w swoich kartach zakresu obowiązków, posiadały szczegółowo opisane zadania wykonywane w ramach zadań administracji architektoniczno-budowlanej, określone w *ustawie Prawo budowlane* w ramach właściwości starosty i przepisów wykonawczych, obejmujące:

- przygotowywanie decyzji administracyjnych i postanowień w sprawach określonych *ustawą Prawo budowlane*,
- przyjmowanie zgłoszeń określonych w *ustawie Prawo budowlane*,

⁴ Wprowadzony Zarządzeniem nr 835/15 Prezydenta Wrocławia z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego UM Wrocław.

⁵ Zatwierdzony w dniu 1 sierpnia 2014 r.

⁶ Zespół Architektoniczno-Budowlany: Inwestycji Liniowych; Stare Miasto i Śródmieście B-1; Krzyki B-3; Fabryczna B-4; Psie pole B-5.

⁷ Wersja 8; sygnatura PD-Wab-Zdyr-0142-001.

⁸ Dyrektora lub Kierownika.

- prowadzenie ewidencji spraw, przygotowywanie niezbędnych danych statystycznych wynikających z prowadzonych spraw i przekazywanie innym komórkom organizacyjnym Wydziału i kierownikowi zespołu,
- samodzielną analizę merytoryczną i formalną otrzymanych spraw i samodzielne przygotowanie wymaganych przepisami dokumentów, ze sprawdzeniem i parafowaniem każdego pisma, postanowienia, decyzji,
- żądanie informacji i dokumentów od uczestników procesu budowlanego podczas wykonywania zadań Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 1032-1375)

Na poziomie Wydziału funkcjonował ustalony plan etatów. Plan ten nie zakładał podziału na poszczególne komórki organizacyjne, w związku z czym nie był ustalony w odniesieniu do grupy osób merytorycznie związanych z analizą wniosków oraz sporządzaniem decyzji o pozwoleniach na budowę. Sytuacja ta wynikała z przyjętych w WAB rozwiązań organizacyjnych. W skali całego Wydziału w badanym okresie nie osiągnięto docelowego poziomu zatrudnienia. Poziom wykonania etatów ustalonych na lata 2013 i 2014 odpowiednio w liczbie 148 i 149 wynosił 141,77 i 142,43 (96%). W I półroczu 2015 r. ustalony poziom na 149 etatów został wykonany w liczbie 140,75 (94%).

(dowód: akta kontroli str. 47)

Biorąc pod uwagę liczbę przeanalizowanych wniosków jak również wydanych decyzji dotyczących pozwolenia na budowę, na jednego pracownika organu administracji architektoniczno-budowlanej, w kolejnych latach badanego okresu, przypadało po:

- około 70 wniosków oraz 60 decyzji dotyczących pozwoleń na budowę (ogółem wszystkich wydanych przez organ) w tym:
- około dwa wnioski oraz dwie decyzje dotyczące pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 10, 47, 155)

Pracownicy administracji architektoniczno-budowlanej Urzędu posiadali przygotowanie zawodowe w zakresie budownictwa. Wykształcenie wyższe posiadało w 2013 r. - 48 osób a w 2014 r. i I półroczu 2015 r. - 47 osób, w tym w 2013 r. - 45 posiadało wykształcenie wyższe techniczne, a w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. - 44 osoby. Średnim wykształceniem we wszystkich latach badanego okresu legitymowało się pięciu pracowników. W ramach całego Wydziału uprawnienia budowlane posiadały w 2013 r. - 52 osoby, w 2014 r. - 51 osób, a w I półroczu 2015 r. - 48 osób. W tej grupie uprawnienia budowlane w specjalnościach architektonicznej posiadały 34 osoby (2013 r. i 2014 r.) i 31 osób w I półroczu 2015 r.; konstrukcyjno budowlanej 10 osób (w 2013 r.) oraz 9 osób (w 2014 r. i 2015 r.); instalacyjnej - 8 osób w każdym roku badanego okresu.

(dowód: akta kontroli str. 48, 49-62, 120)

W badanym okresie w szkoleniach związanych z prawem budowlanym, przepisami wykonawczymi i aktualnym orzecnictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: NSA) uczestniczyło łącznie pięć osób.

W 2013 r. trzy osoby uczestniczyły w szkoleniach z zakresu: „Nowe technologie LED oświetlenia drogowego [...]”, „Miasto Sztuka Nauka Gospodarka”, „Program rozwoju ciepłej wody użytkowej – Źródła OZE”. W 2015 r. dwie osoby brały udział w szkoleniu dotyczącym „Przygotowania i realizacji inwestycji liniowych” oraz „Granice dostępu do informacji publicznej”. W 2014 r. pracownicy WAB nie byli kierowani na szkolenia.

Niezależnie od powyższego, z informacji przekazanej przez Wydział Organizacyjny i Kadr wynikało, że pracownicy merytoryczni organu administracji architektoniczno-budowlanej, wykonujący zadania w zakresie objętym kontrolą, uczestniczyli w szkoleniach z zakresu ustawy Prawo budowlane w 2012 r.⁹.

(dowód: akta kontroli str. 49-63, 205)

Poza szkoleniami realizowanymi przez podmioty zewnętrzne Zastępca Dyrektora WAB prowadził szkolenia dla pracowników merytorycznych w godzinach pracy urzędu. Przykładowo w 2014 r. przeprowadzono sześć takich szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 45, 218-233)

⁹ 19 z 52 osób.

Kwestię podejmowania dodatkowego zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników samorządowych powodującą ewentualną „kolizję interesów” z zakresem realizowanych obowiązków, regulowały szczegółowo postanowienia ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹⁰. W celu zapewnienia przestrzegania tych wymogów i unikania potencjalnych kolizji interesów, Urząd wymagał od zatrudnionych pracowników, aby przed podjęciem zatrudnienia złożyli stosowne oświadczenie w tym przedmiocie, które włączano do akt osobowych pracownika.

W niniejszym dokumencie pracownik informował Urząd na temat szczegółów prowadzonej działalności oraz oświadczał, że „przy każdorazowym zbiegu interesów Gminy, reprezentowanej przez Urząd, poinformuje o tym Dyrektora komórki organizacyjnej, w której jest zatrudniony i powstrzyma się od jakichkolwiek działań związanych z załatwianiem sprawy lub wystąpi o formalne wyłączenie z prowadzonego postępowania administracyjnego.” Zgodnie z oświadczeniem Dyrektora Wydziału Organizacyjnego i Kadr oraz Wydziału Architektury i Budownictwa zjawisko to nie występuje, co jest związane z kosztownym obowiązkiem przynależności do odpowiedniej izby samorządu zawodowego. Dodatkowo kwestie zakazu podejmowania dodatkowego zatrudnienia uregulowano we wprowadzonych w Urzędzie Regulaminie Pracy¹¹ oraz Kodeksie Etyki¹².

(dowód: akta kontroli str. 45-46, 64)

Opis stanu
faktycznego

1.2. Projekty decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego sporządzane były przez pracowników UM Wrocław – Wydziału Architektury i Budownictwa - Dział Architektoniczno-Budowlany, w ramach ich obowiązków służbowych. UM Wrocław w badanym okresie nie zlecał przygotowania projektów decyzji podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 72-74, 86-92, 1032-1375)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze przygotowania administracji architektoniczno-budowlanej do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

2. Prawdliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Opis stanu
faktycznego

2.1. WAB prowadził rejestr wniosków o pozwolenie na budowę oraz wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. Rejestry były prowadzone elektronicznie w systemie informatycznym „Rejestr Wniosków i Pozwoleń na Budowę (RWD-2)” – (dalej: RWD-2). Aplikacja została opracowana przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego (dalej: GUNB). W UM Wrocław RWD-2 był użytkowany od 1 lutego 2013 r. System umożliwiał rejestrowanie wniosków i decyzji w centralnej bazie danych w GUNB, za pośrednictwem interfejsu „www.” administratorem tego systemu był GUNB. W UM Wrocław do pracy na systemie oraz wprowadzania danych uprawnionych zostało sześciu pracowników WAB.

Aplikacja RWD-2 zapewniała prowadzenie rejestru zgodnie ze wzorami (w zakresie merytorycznym) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów: wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę¹³, jak również gwarantowała prawidłowość prowadzenia rejestru.

Dane wprowadzone do rejestrów na bieżąco zasilają centralną bazę danych GUNB.

Edycja danych w systemie była możliwa wyłącznie w dniu wprowadzenia wniosku lub decyzji - w kolejnych dniach system blokował możliwość edycji danych, jak również uniemożliwiał ich usunięcie.

(dowód: akta kontroli str. 159, 180-203)

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

¹¹ Zarządzenie K/4/10 z dnia 25 stycznia 2010 r. - §11 Zakazuje się pracownikom: 1) wykonywania w ramach czasu pracy dodatkowych prac na rzecz podmiotu innego niż pracodawca.

¹² Zarządzenie K/29/14 z dnia 15 września 2014 r. - §6 ust. 4 pkt 8) Pracownik wykonujący zadania służbowe nie może podejmować prac ani zajęć kolidujących z jego obowiązkami służbowymi.

¹³ Dz. U. Nr 23, poz. 135 ze zm.

W badanym okresie do UM Wrocław wpłynęło 9 271 wniosków o pozwolenie na budowę, w tym 260 dotyczących obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W grupie tej 149 wniosków rozpatrzono pozytywnie, a 31 negatywnie. Wnioski jeszcze nierozpatrzone oraz pozostawione bez rozpoznania stanowiły odpowiednio liczbę 21 i 59. W badanym okresie WAB wydał łącznie 8 312 decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym 230 dotyczących obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W 2013 r. wydano 85 decyzji, w 2014 r. - 104, natomiast w ciągu I półrocza 2015 r. wydano ich 41. W liczbie tej 160 decyzji było pozytywnych.

(dowód: akta kontroli str. 10)

W ramach szczegółowego badania prawidłowości procesu wydawania decyzji o pozwolenie na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, kontroli poddano dokumentację związaną z wydaniem 16 decyzji, dla 15 inwestycji zlokalizowanych we Wrocławiu przy ulicy:

- [poz. 1] Grota-Roweckiego, dla której wydano pozytywną decyzję nr 551/15 w dniu 6 lutego 2015 r. (wniosek nr 2496/15 z dnia 28 stycznia 2015 r.);
- [poz. 4] Księcia Witolda, dla której wydano pozytywną decyzję nr 2010/15 w dniu 30 kwietnia 2015 r. (wniosek nr 39623/14 z dnia 9 grudnia 2014 r.);
- [poz. 6] Suwalskiej (Maślickiej), dla której wydano pozytywną decyzję nr 2916/14 w dniu 1 lipca 2014 r. (wniosek nr 14198/12 z dnia 26 kwietnia 2012 r.);
- [poz. 7] Krzyckiej/Przyjaźni, dla której wydano pozytywną decyzję nr 6283/14 w dniu 17 grudnia 2014 r. (wniosek nr 38629/14 z dnia 1 grudnia 2014 r.);
- [poz. 8] Słężnej, dla której wydano pozytywną decyzję nr 1096/14 w dniu 14 marca 2014 r. (wniosek nr 22651/13 z dnia 18 lipca 2013 r.);
- [poz. 10] Zagony, dla której wydano pozytywną decyzję nr 517/2014 w dniu 6 lutego 2014 r. (wniosek nr 38568/13 z dnia 4 grudnia 2013 r.);
- [poz. 11] Sienkiewicza, dla której wydano pozytywną decyzję nr 592/13 w dniu 8 lutego 2013 r. (wniosek nr 1455/13 z dnia 17 stycznia 2013 r.);
- [poz. 12] Hubskiej, dla której wydano pozytywną decyzję nr 733/13 w dniu 18 lutego 2013 r. (wniosek nr 2961/13 z dnia 31 stycznia 2013 r.);
- [poz. 13] Kowieńskiej, dla której wydano decyzję odmowną nr 2109/15 w dniu 6 maja 2015 r. (wniosek nr 4364/15 z dnia 12 lutego 2015 r.);
- [poz. 14] Przyjaźni/Braterskiej, dla której wydano decyzję odmowną nr 5717/14 w dniu 19 listopada 2014 r. (wniosek nr 23874/14 z dnia 23 lipca 2014 r.);
- [poz. 15] Tkackiej, dla której wydano decyzję odmowną nr 3650/15 w dniu 16 lipca 2015 r. (wniosek nr 35405/14 z dnia 31 października 2014 r.);
- [poz. 16] Kukuczki, dla której wydano decyzję odmowną nr 2680/14 w dniu 17 czerwca 2014 r. (wniosek nr 39917/13 z dnia 16 grudnia 2013 r.);
- [poz. 17] Karola Kniaziewicza, dla której wydano pozytywną decyzję nr 4154/13 w dniu 27 sierpnia 2013 r. (wniosek nr 22777/13 z dnia 18 lipca 2013 r.);
- [poz. 18] Zagłębiowskiej, dla której wydano pozytywną decyzję nr 1864/13 w dniu 25 kwietnia 2013 r. (wniosek nr 7795/13 z dnia 15 marca 2013 r.);
- [poz. 19] Zagłębiowskiej, dla której wydano decyzję odmowną nr 840/13 w dniu 25 lutego 2013 r. (wniosek nr 42477/12 z dnia 13 grudnia 2012 r.);
- [poz. 20] Buforowej, dla której wydano pozytywną decyzję nr 2550/15 w dniu 26 maja 2015 r. (wniosek nr 7354/15 z dnia 9 marca 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016; 2052-2128)

2.2. Skontrolowane wnioski o wydanie pozwolenia na budowę zawierały elementy określone w art. 33 ust. 2 *ustawy Prawo budowlane*. Do wniosku o pozwolenie na budowę były załączone m.in.: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi wymaganymi dokumentami, oraz aktualnym, 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, oraz, w wymaganych przypadkach¹⁴, decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹⁴ Kiedy na danym obszarze nie było uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wnioski o wydanie pozwolenia na budowę były przyjmowane na formularzach zgodnych ze wzorem *rozporządzenia w sprawie wzorów oraz na wzorze autorstwa WAB.*

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.3. W każdym ze zbadanych przypadków postępowań Urząd zawiadomił strony (inwestora, właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości, znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu), o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę, co było zgodne z art. 61 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*¹⁵ (dalej: *kpa*) w związku z art. 28 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.4. W badanej próbie postępowań wystąpiły dwa przypadki zgłoszenia protestu przez stronę postępowania.

W przypadku inwestycji przy ul. Przyjaźni/Braterskiej (poz. 14), jedna ze stron (firma developerska), zgłosiła zastrzeżenia odnośnie kompletności dokumentacji, potwierdzającej prawo do dysponowania gruntem na cele budowlane, związane z dostępem działki do drogi publicznej. Uwagi dotyczyły kwestii ustanowionej służebności przejazdu przez działkę na teren inwestycji. Postanowieniem nr 2986/14 z dnia 24 października 2014 r. WAB nałożył na inwestora obowiązek wyjaśnienia sprawy dysponowania terenem, na którym miał być zlokalizowany zjazd z inwestycji na drogę publiczną. Z uwagi na to, że inwestor do wskazanego terminu nie złożył stosownych uzupełnień, w dniu 19 listopada 2014 r. Urząd wydał decyzję odmowną nr 5717/14.

W przypadku inwestycji przy ul. Zagony [poz. 10] sprzeciw zgłosiła wspólnota mieszkaniowa będąca stroną postępowania, zarzucając inwestorowi niespełnienie warunków MPZP – m.in. [1] przekroczenie dopuszczalnej powierzchni zabudowy, [2] zniżenie powierzchni przeznaczonej na teren biologicznie czynny, [3] przekroczenie dopuszczalnej linii zabudowy, [4] przekroczenie wysokości projektowanego budynku. Po analizie złożonego zastrzeżenia Urząd w dniu 6 lutego 2014 r. wydał pozytywną decyzję o pozwoleniu na budowę nr 517/2014, uwzględniając argumentację wyjaśnień inwestora. Od ww. decyzji o pozwoleniu na budowę wspólnota odwołała się do Wojewody Dolnośląskiego, który po rozpoznaniu i rozpatrzeniu sprawy decyzją nr O-298/14 z dnia 30 czerwca 2014 r. utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

(dowód: akta kontroli str. 1668-1722; 1799-1829)

2.5. Projekty budowlane (załączone do wniosku o pozwolenie na budowę) zostały sporządzone i sprawdzone przez uprawnione osoby. Fakt ten był potwierdzony w dokumentacji postępowania – m.in. na stronie tytułowej załączonych do wniosków projektów znajdowały się zestawienia zawierające dane oraz podpisy projektantów, jak również pieczęcie zawierające numery nadanych uprawnień. Zostało to również potwierdzone zaświadczeniami wydanymi przez właściwą izbę samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.6. Załączone do wniosków projekty budowlane spełniały wymagania *rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego*¹⁶ (dalej: *rozporządzenie w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego*), dotyczące: sporządzenia strony tytułowej, zaopatrzenia rysunków, wchodzących w skład projektu w metrykę projektu, opatrzenia stron projektu numeracją, opracowania projektu w sposób uniemożliwiający dekompletację, opracowania projektu zagospodarowania działki lub terenu (zarówno część opisową jak i rysunkową), opracowania projektu architektoniczno-budowlanego (zarówno część opisową, jak i rysunkową).

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.7. Zgodnie z art. 20 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane* do wszystkich skontrolowanych projektów budowlanych załączone zostały oświadczenia projektanta oraz sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.8. W odniesieniu do kontrolowanej próby żadna z inwestycji nie znajdowała się oraz nie oddziaływała na obszar Natura 2000, o którym mowa w *ustawie 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*¹⁷.

W badanych teczках spraw znajdowały się wymagane przepisami szczególnymi pozwolenia, uzgodnienia lub pisma Wydziału Środowiska i Rolnictwa wskazujące na brak konieczności uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, uzgodnienia w zakresie ochrony zieleni wraz z inwentaryzacją dendrologiczną. W odniesieniu do zbadanych przypadków, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 72 wyżej przywołanej ustawy, nie była wymagana.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.9. We wszystkich badanych przypadkach przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, w myśl art. 35 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, Urząd wykonywał czynności polegające na sprawdzeniu zgodności projektu budowlanego z ustaleniami MPZP lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 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. Przeprowadzenie sprawdzenia było dokumentowane w uzasadnieniach wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku ustalenia niezgodności lub braku spełnienia ww. wymagań Urząd w drodze postanowienia nakładał na inwestorów obowiązek usunięcia w określonym terminie wszelkich stwierdzonych braków hamujących prowadzenie postępowania administracyjnego. W odniesieniu do badanej próby sytuacja ta miała miejsce w przypadku dziesięciu inwestycji (poz. 4, 6, 8, 10, 13, 14, 15, 16, 19, 20). W przypadku gdy inwestor nie wypełnił postanowienia we wskazanym terminie wydawana była decyzja odmowna (poz. 13, 14, 15, 16, 19).

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.10. Potwierdzeniem wykonania weryfikacji formalnej złożonego przez inwestora wniosku, były uzasadnienia wydawanych decyzji jak również pisemne wzywanie inwestorów do uzupełnienia stwierdzonych braków formalnych w terminie siedmiu dni. W badanej próbie wystąpiło osiem przypadków wzywania inwestorów do uzupełnienia braków na etapie formalnej weryfikacji wniosków (postępowania z poz. 6, 8, 13, 14, 15, 16, 19, 20). Dotyczyły one najczęściej: konieczności naniesienia korekt oraz uzupełnień we wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, lub w załączonych oświadczeniach o prawie do dysponowania nieruchomością. Wezwania były kierowane z zachowaniem formy pisemnej, wskazywały zakres niezbędnych korekt i uzupełnień niezbędnych do rozpoznania sprawy, jak również wskazywały czas na ich przeprowadzenie. Inwestorzy byli zobowiązani do dokonania korekt na dedykowanych drukach pn. „Uzupełnienia wniosków”.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.11. Spośród wszystkich wydanych w badanym okresie 230 decyzji, 106 było wydanych w terminie nie przekraczającym 65 dni. Na wydłużenie terminu wydania decyzji wpływały konieczność: usunięcia i uzupełnienia braków formalnych we wnioskach (90 przypadków); usunięcia nieprawidłowości wskazanych w postanowieniach o nieprawidłowościach (86 przypadków), uzgodnienia projektu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków (43 przypadki), zawieszenia postępowania (23 przypadki) oraz uzyskania zgody Ministra na odstępstwo w projekcie (10 przypadków).

Pozostałe opóźnienia miały charakter incydentalny i były spowodowane m.in. toczącymi się postępowaniami odwoławczymi u Wojewody Dolnośląskiego (jako organu wyższego stopnia) oraz w Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Przyczyną przekroczenia terminu było również złożenie wniosku przez inwestora w piątek, w późnych godzinach popołudniowych lub wystąpienie 65-go dnia postępowania w dzień wolny od pracy.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 ze zm.

W badanym okresie Wojewoda Dolnośląski, jako organ wyższego stopnia, nie nakładał na Urząd, na podstawie art. 35 ust. 6 *ustawy Prawo budowlane*, kar pieniężnych- nie wystąpiły przesłanki do nałożenia kar.

(dowód: akta kontroli str. 113-116; 2041, 2145-2146)

2.12. W Urzędzie decyzje o wygaśnięciu decyzji o pozwoleniu na budowę w sytuacji, gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż trzy lata, wydawane były sporadycznie (z urzędu) lub na wniosek zainteresowanej strony. WAB nie był w stanie precyzyjnie określić ich liczby z powodu braku dedykowanego temu typowi decyzji rejestru, jak również braku stosownych funkcji w wykorzystywanym systemie informatycznym RWD-2. Urząd nie miał również możliwości ustalenia w ilu przypadkach strona postępowania wystąpiła z ponownym wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę lub z wnioskiem o wydanie decyzji o wznowienie robót budowlanych. Wnioski takie były składane sporadycznie, gdy inwestorzy mieli wiedzę o istnieniu wcześniejszej decyzji i byli świadomi konsekwencji z tego wynikających, natomiast w przypadku wniosków o wznowienie robót budowlanych - przyczyną był brak ustawowych kompetencji (zgodnie z podziałem zadań określonych w art. 83 ust. 1 *ustawy Prawo budowlane*, należą one do właściwości organów nadzoru budowlanego).

(dowód: akta kontroli str. 100)

2.13. W badanym okresie odnotowano 46 przypadków odwołań wniesionych do Wojewody od decyzji o pozwolenie na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą, z czego: 16 w 2013 r., 19 w 2014 r. i 11 w I półroczu 2015 r. W grupie tej: 14 - stanowiły decyzje utrzymane w mocy, 11 - stanowiły decyzje uchylone i przekazane do ponownego rozpatrzenia, pięć - dotyczyło wznowienia postępowania. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków decyzji uchylonych, jak również decyzji uznanych za nieważne, natomiast sprawy nierozstrzygnięte stanowiły sześć przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 102-105)

Najczęstszą przyczyną podjętych rozstrzygnięć decyzji wydawanych przez Wojewodę Dolnośląskiego były, w przypadku:

- a) decyzji utrzymanych w mocy (14 przypadków) - zasadność wydania decyzji o pozwoleniu na budowę;
- b) uchylonych do ponownego rozpoznania (11 przypadków) – braki projektowe, uchybienia proceduralne, niedostateczne postępowanie wyjaśniające, niezgodność z MPZP i określonymi warunkami technicznymi.

W przypadku umorzeń (siedem przypadków) oraz odmowy uchylecia decyzji (trzy przypadki) przyczyną było wycofanie wniosków przez odwołujących się lub sytuacja, w której odwołujący się nie byli stroną postępowania.

W pozostałych sprawach (w trakcie niniejszej kontroli) postępowania pozostawały w toku, w związku z czym nie były dostępne akta prowadzonych spraw (siedem przypadków).

(dowód: akta kontroli str. 102-107)

W badanym okresie wniesiono 13 skarg na decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydanych przez UM Wrocław, złożonych do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego (po ich rozpatrzeniu przez Wojewodę Dolnośląskiego). Spośród ww. 13 skarg: [1] w czterech przypadkach wyrok jeszcze nie zapadł; [2] w kolejnych czterech Wojewoda Dolnośląski nie otrzymał wyroku Sądu; [3] w trzech przypadkach Sąd po rozpatrzeniu sprawy skargi oddalił; [4] w dwóch przypadkach doszło do uchylenia zaskarżonych decyzji.

W uchylonych decyzjach sąd zakwestionował:

[1] w przypadku inwestycji planowanej przy ul. Żelaznej, w związku z odwołaniem złożonym przez spółdzielnię mieszkaniową oraz właścicieli lokali mieszkalnych w sąsiadującym do planowanej inwestycji budynku, Sąd stwierdził naruszenia uzasadniające uwzględnienie skargi. Sąd zakwestionował nieścisłości związane z usytuowaniem zamierzenia na działkach budowlanych, które w znaczący sposób wpływały na zagospodarowanie terenu jak również stosowane rozwiązania projektowe w tym kwestię zapewnienia dostępu do drogi publicznej. Sąd zakwestionował ponadto rozstrzygnięcie Wojewody dotyczące zapewnienia

odpowiedniego oświetlenia i nasłonecznienia w pomieszczeniach znajdujących się w budynkach położonych w sąsiedztwie spornej inwestycji. W omawianym przypadku wydany wyrok był nieprawomocny, została złożona skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego.

[2] w przypadku inwestycji przy ul. Ślężnej 146 Sąd zakwestionował spełnienie wymogu zachowania określonej odległości inwestycji od pobliskiej stacji paliw. Wyrok jest nieprawomocny, została wniesiona skarga kasacyjna.

(dowód: akta kontroli str. 235-329)

2.14. Wszystkie zbadane decyzje o pozwoleniu na budowę zostały podpisane przez uprawnione osoby – posiadały stosowną delegację „Z upoważnienia Prezydenta” oraz okrągłą pieczęć z godłem. W kontrolowanym okresie osobami upoważnionymi przez Prezydenta Wrocławia do wydawania decyzji w imieniu Prezydenta, w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej pozostających w sferze działania Wydziału, byli:

- Dyrektor Wydziału Architektury i Budownictwa (od 2010 r.),
- Zastępcy Dyrektora Wydziału Architektury i Budownictwa (dwie osoby – jedna osoba od 2010 r., druga osoba od 2014 r.).

W okresie tym osobami upoważnionymi przez Prezydenta w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, wynikających z *ustawy Prawo budowlane*, byli:

- Kierownicy Zespołu Architektoniczno-Budowlanego (cztery osoby od 2010 r.),
- Kierownik Zespołu Architektoniczno-Budowlanego Inwestycji Liniowych (od 2010 r.)¹⁸,
- Główny specjalista w Wydziale Architektury i Budownictwa (od 2007 r.)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 208-217, 1473-2016)

2.15. Inspektor 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 inwestorskiego*²⁰ został ustanowiony w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę w siedmiu z dziewięciu badanych inwestycji (poz. 4, 6, 7, 8, 17, 18, 20), gdzie jego powołanie było wymagane.

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.16. W przypadku UM Wrocław organem wydającym decyzję o ustaleniu warunków zabudowy był Wydział Architektury i Budownictwa – Zespół Lokalizacji Inwestycji. Wszystkie zbadane decyzje były przekazywane stronom uczestniczącym w postępowaniu.

UM Wrocław wywiązywał się również z obowiązku przekazywania do organu nadzoru budowlanego (Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia) kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, jak również do organu podatkowego właściwego w sprawach podatku od nieruchomości (Wydziału Podatków i Opłat UM Wrocław).

(dowód: akta kontroli str. 1473-2016)

2.17. W trakcie niniejszej kontroli powołano biegłego w dziedzinie budownictwa celem sporządzenia szczegółowego sprawozdania, zawierającego opis przeprowadzonych badań sześciu postępowań o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Szczegółowemu badaniu poddano sześć inwestycji planowanych przy ul. Grota-Roweckiego (poz. 1), Księcia Witolda (poz. 4), Suwalskiej (poz. 6), Zagony (poz. 10), Sienkiewicza (poz. 11), Hubskiej (poz. 12).

Sprawdzeniu podlegało czy projekty spełniały wymagania określone w art. 34 *ustawy Prawo budowlane*, w tym w szczególności:

- czy projekt budowlany spełniał wymagania określone w MPZP lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (jeżeli była ona wymagana);
- czy zakres i treść projektu budowlanego były dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych;
- czy projekt zagospodarowania działki został sporządzony na aktualnej mapie i obejmował: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób

¹⁸ Dotyczących obiektów infrastruktury technicznej i instalacji wewnętrznych.

¹⁹ Dotyczących obiektów infrastruktury technicznej i instalacji wewnętrznych.

²⁰ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

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;

- czy projekt architektoniczno-budowlany określał funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i 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 – również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych?

(dowód: akta kontroli str. 130-133)

Zgodnie z ustaleniami biegłego, w badanych projektach dochodziło do naruszenia przepisów:

[1] *rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego* - (wszystkie badane inwestycje), np.:

- brak opisu rozwiązań materiałowych przegród budowlanych zewnętrznych i wewnętrznych z podaniem ich podstawowych parametrów: rodzajów warstw i ich grubości, współczynników przenikania ciepła, klasy odporności pożarowej, parametrów akustycznych,
- brak charakterystyki energetycznej obiektu, wymaganej rozporządzeniem, z analizą możliwości wykorzystania pod względem termicznym, ekonomicznym i środowiskowym odnawialnych źródeł energii,
- brak wyników obliczeń statyczno-wytrzymałościowych (minimalna wymagana informacja o wynikach, w przypadku konstrukcji żelbetowych, monolitycznych, z którymi mamy do czynienia w danym przypadku to wymiary przekroju elementu oraz zbrojenia elementu żelbetowego),
- brak oznaczenia stref pożarowych i opis klasy odporności ogniowej przegród budowlanych znaczących przy zabezpieczeniu przeciwpożarowym obiektu.

[2] *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*²¹ (cztery badane inwestycje - poz. 1, 10, 11, 12), np.:

- brak w projekcie budowlanym wskazania minimalnych temperatur wymaganych w danego rodzaju pomieszczeniach i współczynników przenikania ciepła dla wszystkich przegród budowlanych,
- brak podstawowych wymiarów pozwalających sprawdzić powierzchnie poszczególnych pomieszczeń,
- brak informacji o natężaniu światłem sztucznym poszczególnych pomieszczeń, szczególnie pomieszczeń bez oświetlenia naturalnego.

Pomimo stwierdzonych uchybień, wprowadzenie do obowiązków projektanta oraz sprawdzającego obowiązku dołączenia do projektu budowlanego oświadczenia o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 20 ust. 4 *ustawy Prawo Budowlane*) zwoiniło pracowników organu wydającego pozwolenie na budowę od sprawdzania projektu architektoniczno-budowlanego we wskazanym zakresie merytorycznym. Obowiązek oraz zakres sprawdzenia projektu budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej został ograniczony do sprawdzenia zgodności z ustaleniami MPZP, albo decyzji o warunkach zabudowy terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

(dowód: akta kontroli str. 618-1031)

Ustalono
nieprawidłowości

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

1. W zbadanej próbie 16 decyzji, w siedmiu przypadkach (poz. 6, 8, 11, 12, 17, 18, 19) zastosowany wniosek o pozwolenie na budowę nie był zgodny ze wzorem z *rozporządzenia w sprawie wzorów*. Wynikało to ze stosowanej praktyki WAB, polegającej na opracowywaniu własnych wzorów wniosków (na bazie szaty graficznej pism stosowanych w UM Wrocław), zakładającej zachowanie spójności wniosku

²¹ Dz. U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690 ze zm.

z treścią wzoru zamieszczonego w ww. rozporządzeniu. W opracowanym przez Urząd wzorze wniosku zrezygnowano z obszernego fragmentu dotyczącego listy fakultatywnych załączników do wniosku, wynikających z ustawy *Prawo budowlane*, jak również wynikających z przepisów szczególnych. Tłumaczono to potrzebą usprawnienia procesu składania wniosków jak również przekonaniem, iż wzór wniosku został opracowany z naruszeniem art. 33 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*. W opinii Z-cy Dyrektora WAB, zapis o dołączeniu czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem projektanta, nie uprawniał Ministra do wyodrębnienia 12 pozycji różnych dokumentów w rozdziale 4.2. Wniosku, jako załączniki, wynikające z przepisów szczególnych. Wskazał, że od szeregu lat, praktyka projektowa i inżynierska zaliczała wszystkie wskazane tam dokumenty, jako nieodłączną część projektu budowlanego a nie, jako załączniki do wniosku. W przypadku dołączania ww. dokumentów do wniosku o pozwolenie na budowę doprowadziłoby to do sytuacji, że dokumenty te, z uwagi na to, że stanowiłyby zbiór akt sprawy, nie trafiłyby do organów nadzoru budowlanego oraz do kierownika i inspektora nadzoru, co w konsekwencji stwarzałoby poważne konsekwencje prawne.

W związku z powyższym, w ramach interwencji, Z-ca Dyrektora WAB występował kilkakrotnie do Ministra Infrastruktury oraz Sekretarza Stanu przy Prezydencie RP proponując korektę błędnego wniosku oraz proponując przeniesienie tych ustaleń do *rozporządzenia w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego*. Podał, że odpowiedź z Departamentu Budownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 15 stycznia 2014 r.²² nie spowodowała zmiany stanowiska Ministra, mimo wyraźnego wsparcia wniosku przez Sekretarza Stanu przy Prezydencie RP. Podał, że stanowisko Ministra miało się z rzeczywistością, która wydaje się niezrozumiała dla Departamentu, zdominowanego przez osoby o wykształceniu prawniczym przy braku wsparcia ze strony izb samorządów zawodowych inżynierów i architektów.

W toku kontroli Urząd dostosował wniosek o pozwolenie na budowę do wzoru określonego w obowiązującym *rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego*²³.

(dowód: akta kontroli str. 10, 2020, 2024-2029)

2. W przypadkach, w których stosowano wnioski zgodne ze wzorem z *rozporządzenia w sprawie wzorów* stwierdzono, że w nierzetelny sposób odnotowywano fakt przeprowadzenia weryfikacji wniosku, poprzez nie umieszczenie wymaganych zapisów w dedykowanym polu formularza. Kompletną adnotację o weryfikacji posiadały wyłącznie dwa z 16 zbadanych wniosków (poz. 13 i 14). Zastępca Dyrektora WAB w wyjaśnieniu wskazał, iż przyczyną ww. sytuacji było przeoczenie pracowników przyjmujących wnioski, natomiast faktyczna weryfikacja wniosków miała miejsce, a dowodem jej przeprowadzenia była dokumentacja postępowania m.in. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania lub Wezwanie do uzupełnienia braków. Zastępca Dyrektora wskazał również, że jednym ze źródeł problemów z potwierdzaniem przeprowadzania niniejszej weryfikacji na wnioskach są problemy związane z zawartością wniosku, wdrożonego *rozporządzeniem w sprawie wzorów* m.in. wylistowaniem na wzorze wniosku w rozdziale 4.2. dwunastu pozycji różnych rodzajów dokumentów, które (jeśli dotyczą) winny stanowić część projektu budowlanego, a nie wniosku o pozwolenie na budowę. W związku z powyższym w rubrykach dedykowanych potwierdzeniu weryfikacji pojawiały się podpisy pracowników z zastrzeżeniem o sprawdzeniu wniosku tylko w zakresie określonym w art. 33 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, zgodnie z którym do wniosku powinny być przede wszystkim załączone: cztery egzemplarze projektu budowlanego, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana.

²² Znak: DB/BP-2mi-024-190/13, L. Dz. 4132.4168, E: 127245/13, 125900/13.

²³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1146.

(dowód: akta kontroli str. 2022-2029)

3. Dla dwóch z dziewięciu inwestycji (poz. 11, 12), nie został ustanowiony inspektor nadzoru inwestorskiego, mimo że parametry planowanych budowli spełniały kryteria rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²⁴, określone w § 2 ust. 1 pkt 3 lit a, tj. budowla była wyższa niż 15 m. W wyjaśnieniu Dyrektor WAB wskazał, iż przyczyną niedopełnienia obowiązków wynikających z ww. rozporządzenia była oczywista omyłka pracownika przygotowującego projekt decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 2020, 1474-1476)

4. UM Wrocław wydał pozytywną decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie w pełni był zgodny z ustaleniami MPZP, co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1, 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy Prawo budowlane. Sytuacja ta miała miejsce w przypadku inwestycji na ul. Księcia Witolda 43 (poz. 4), w której stwierdzono niezgodność projektowanego budynku w zakresie ustalonej w MPZP wysokości budynku. MPZP zatwierdzony Uchwałą nr XXVIII/979/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia MPZP dla części obszaru Kępa Mieszczańska we Wrocławiu, w § 17 pkt 3 ust. 5 tejże uchwały stanowił, że „wysokość budynku mierzona od poziomu terenu do górnej krawędzi gzymsu wieńczącego ściany zewnętrznej lub attyki nie może być większa niż 20 m”. Jednocześnie regulacja § 17 pkt 3 ust. 6 MPZP dopuszczała, że poza attyką na wysokości 20,0 m można podwyższyć konstrukcję dachu do wysokości 25 m – „wysokość budynków mierzona do najwyższej położonej krawędzi dachu, lub najwyższego punktu zbiegu połączeń dachowych, nie może być większa niż 25 m”. W przypadku niniejszej inwestycji stwierdzono, że poziom górnej krawędzi dachu zakończonej attyką wynosił 25 m. Z uwagi na to, że poziom attyki równa się poziomowi najwyższej położonej krawędzi dachu (dachu płaskiego) to warunek MPZP stanowiący o tym, że wysokość budynku mierzona od poziomu terenu do górnej krawędzi gzymsu wieńczącego ściany zewnętrznej lub attyki nie może być większa niż 20 m, nie został spełniony. W opinii Dyrektora WAB „Inwestor nie został wezwany do usunięcia ww. nieprawidłowości w w/w zakresie, ponieważ zdaniem organu budynek w tym zakresie był zgodny z MPZP. Decyzja o pozwoleniu na budowę z dnia 30 kwietnia 2015 r. Nr 2010/15 została wydana zgodnie z art. 35 ust. 4, który stanowi, że w razie spełnienia wymagań określonych w ust. 1 oraz w art. 32 ust. 4, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Wobec tak zaprezentowanych wyjaśnień, w przekonaniu pracowników organu administracji architektoniczno-budowlanej, zostały spełnione przez inwestora warunki określone przepisami art. 35 ust. 1 ustawy, co stanowiło przesłanki do wydania decyzji pozytywnej. Zgodnie z MPZP wysokość budynków mierzona do najwyższej położonej krawędzi dachu lub najwyższego punktu zbiegu połączeń dachowych nie może być większa niż 25 m. W projektowanym budynku na dachu zaprojektowano taras, na który można się dostać z klatki schodowej. Ponad dach wystaje przekrycie podestu klatki schodowej w formie świetlika. Jest to jedyne rozwiązanie funkcjonalne, zajmuje niewielką powierzchnię dachu i w rozumieniu zapisów planistycznych nie stanowi najwyższej położonej krawędzi dachu”.

Ocena cząstkowa

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

²⁴ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

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 ramach bieżącej analizy wniosków o wydanie decyzji pozwolenie na budowę WAB wywierał się z podstawowych obowiązków, zawartych w art. 81 *ustawy Prawo budowlane*, dotyczących m.in. analizy zgodności zagospodarowania terenu z MPZP oraz wymaganiami ochrony środowiska, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Zasady nadzoru w tym zakresie były uregulowane i szczegółowo opisane w ramach Procedury „Zatwierdzania projektu budowlanego i udzielenia Pozwolenia na budowę”. Przeprowadzenie analizy zgodności zagospodarowania terenu z MPZP oraz wymaganiami ochrony środowiska, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej potwierdzano w uzasadnieniu do wydawanych Decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i wydaniu pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 160-169, 1473-1983; 2109-2112)

3.2. WAB (w tym Dział Architektoniczno-Budowlany), od 1999 roku nie przeprowadzał kontroli dotyczących przebiegu budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Sytuacja ta była podyktowana zmianami w *ustawie Prawo budowlane*, polegającymi na rozdzieleniu funkcji organu państwowego nadzoru budowlanego na administrację architektoniczno-budowlaną²⁵ (przypisaną starostom, wojewodom oraz GINB), oraz nadzór budowlany²⁶ (pełniony przez powiatowych i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz GINB). W związku z powyższymi zmianami pracownicy WAB utracili ustawowe uprawnienie do wstępu na teren budowy²⁷.

W związku z ww. jak również brakiem propozycji do Rocznego Planu Kontroli oraz brakiem wniosków o przeprowadzenie tego typu kontroli Wydział Kontroli UM Wrocław (dalej: Wydział Kontroli) również nie przeprowadzał kontroli w ww. zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 15, 101, 589-616)

3.3. Obowiązki w zakresie kontroli wewnętrznej zostały określone w Regulaminie Organizacyjnym UM Wrocław i powierzone Wydziałowi Kontroli. Szczegółowe zasady przeprowadzania kontroli przez Wydział Kontroli uregulowano w Zarządzeniu nr K/41/10 Prezydenta Wrocławia z dnia 6 grudnia 2010 r. (ze zmianami) w sprawie kontroli prowadzonych przez Wydział Kontroli UM Wrocław.

Kontrole realizowane przez Wydział Kontroli przeprowadzano na podstawie planów kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 15-28, 589-616)

Wydział Kontroli w badanym okresie, w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, przeprowadzał kontrole dotyczące:

1) terminowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w 2014 r.);

2) [1] terminowości wszczynania postępowań oraz wzywania do uzupełniania wniosków w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz [2] postępowania o udzielenie zamiennych pozwoleń na budowę w latach 2014-2015 (kontrole przeprowadzone w 2015 r.). Nie formułowano wniosków pokontrolnych w zakresie związanym z przedmiotem niniejszej kontroli.

Należy zaznaczyć, że budownictwo wielorodzinne, było przedmiotem badania wyłącznie w zakresie postępowań o udzielenie zamiennych pozwoleń na budowę w latach 2014-2015. W tym zakresie kontrola nie wykazała nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 15, 330-362)

²⁵ Art. 80 ust. 1 *ustawy Prawo Budowlane*.

²⁶ Art. 80 ust. 2 *ustawy Prawo Budowlane*.

²⁷ Art. 81a ust. 1 *ustawy Prawo Budowlane* stanowi, że wyłącznie organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu: 1) do obiektu budowlanego; 2) na teren: a) budowy, b) zakładu pracy [...].

Formy kontroli funkcjonalnej oraz bieżącego nadzoru, w ramach procesu wydawania pozwoleń na budowę, były uregulowane i szczegółowo opisane w ramach Procedury „Zatwierdzania projektu budowlanego i udzielenia Pozwolenia na budowę”.

(dowód: akta kontroli str. 160-169)

3.4. W badanym okresie WAB nie był objęty kontrolami zewnętrznymi dotyczącymi problematyki wydawania pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Ostatnia kontrola, przeprowadzona przez pracowników Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego we wrześniu 2009 r., dotyczyła wzoru stosowanej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz używanych w niej terminów rozróżniających wykonywanie robót oraz budowy nowych obiektów. Oceniane były również decyzje pod kątem zgodności z przepisami art. 36 ustawy *Prawo budowlane* oraz z zakresu zamieszczanych informacji o sposobie zakończenia robót albo budowy nowych obiektów. Analizowany był również druk z godłem Prezydenta Wrocławia i umieszczenie oznaczenia Prezydenta w odpowiednim miejscu decyzji. W latach 2013 i 2014 nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych.

W okresie tym WAB przekazywał informacje na potrzeby kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli: [1] P/13/187 – Realizacja budowy oraz wykorzystanie Stadionu Miejskiego we Wrocławiu; [2] P/13/134 – Ochrona mieszkańców dużych miast przed hałasem; [3] S/15/003 – Ochrona drzew w procesach inwestycyjnych na terenie Gminy Wrocław.

Po ww. kontrolach zostały sformułowane wnioski pokontrolne, jednak nie dotyczyły one WAB oraz procesu i tematyki wydawania pozwoleń na budowę obiektów mieszkalnictwa wielorodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 17, 101)

3.5. W badanym okresie na działalność WAB wpłynęły do UM Wrocław cztery skargi, związane z procesem wydawania pozwoleń na budowę, jednak tylko jedna z nich dotyczyła budownictwa wielorodzinnego.

Składający skargę (nr 72/2014) zarzucił Urzędowi brak „konkretnej” odpowiedzi na pismo Przewodniczącego Rady Wspólnoty Mieszkaniowej, w sprawie budowy budynków usługowo – mieszkalnych przy ul. Bezpiecznej, tj. żądania uchylenia wydanego pozwolenia na budowę nr 2736/2013 i przywrócenia prawa uczestnictwa w postępowaniu. Przy jej rozpatrywaniu jednostka dochowała terminów wynikających z art. 237 kpa. Skargę uznano za niezasadną z uwagi na wznowienie postępowania administracyjnego na wniosek współwłaścicieli budynku.

(dowód: akta kontroli str. 17-18; 29-38)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w obszarze nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy *Prawo Budowlane* w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

IV. Uwagi i wnioski

Na podstawie delegacji, zawartej w art. 32 ust. 5 ustawy *Prawo budowlane*, minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określił, w drodze rozporządzenia, wzory: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Wzory te zostały wprowadzone do stosowania *rozporządzeniem w sprawie wzorów* oraz podlegały aktualizacjom w latach 2013 i 2015. Natomiast art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* wskazywał, że wzory wniosku i oświadczenia, o których mowa w ust. 5, powinny obejmować w szczególności dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne informacje niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu. Natomiast wzór decyzji o pozwoleniu na budowę powinien obejmować w szczególności określenie organu wydającego decyzję, dane osobowe lub nazwę inwestora i innych stron postępowania oraz

inne informacje niezbędne inwestorowi do legalnego wykonywania robót budowlanych. Analizując w toku kontroli NIK treść wzorów wprowadzonych ww. rozporządzeniem Ministra Infrastruktury stwierdzono, że na żadnym z wprowadzonych wzorów nie przewidziano rubryk dedykowanych do wskazania przez inwestora (lub organ wydający decyzję) stron postępowania.

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 Kontroli*²⁸ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. Dokumentowanie przeprowadzonej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę na złożonym przez inwestora formularzu.
2. Respektowanie obowiązku ustanawiania w decyzji o pozwoleniu na budowę inspektora nadzoru inwestorskiego dla budynków wyższych niż 15 m.
3. Egzekwowanie ustaleń Miejsowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego w zakresie dotyczącym ukształtowania zabudowy.

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 we Wrocławiu.

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 30 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.

Wrocław, dnia 16 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:

Małgorzata Grudowska
Starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

z up.


Zdzisław Florowski
podpis
Wiceprezident