



LWR.410.017.00.2015
Nr ewid. 210/2015/P/15/107/LWR

Informacja o wynikach kontroli

WYDAWANIE DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ
ORAZ DECYZJI O POZWOLENIU NA UŻYTKOWANIE OBIEKTÓW
MIESZKANIOWEGO BUDOWNICTWA WIELORODZINNEGO
WRAZ Z INFRASTRUKTURĄ TOWARZYSZĄCĄ

DELEGATURA WE WROCŁAWIU

MISJA

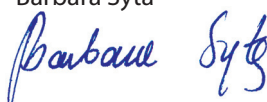
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

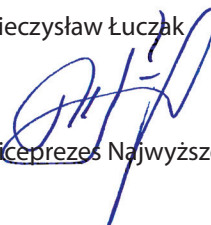
Dyrektor Delegatury NIK we Wrocławiu:

Barbara Syta



Akceptuję:

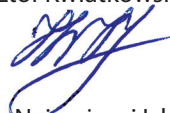
Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 9 marca 2016r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	16
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	17
3.1. Analiza uwarunkowań prawno-organizacyjnych	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli	20
3.2.1. Przygotowanie organów do wydawania decyzji	20
3.2.1.1. Przygotowanie administracji architektoniczno-budowlanej do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	20
3.2.1.2. Przygotowanie organów nadzoru budowlanego do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	22
3.2.2. Wydawanie decyzji	24
3.2.2.1. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	24
3.2.2.2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	29
3.2.3. Nadzór i kontrola	34
3.2.3.1. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy <i>Prawo budowlane</i> w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w organach administracji architektoniczno-budowlanej	34
3.2.3.2. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy <i>Prawo budowlane</i> w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego	35
4. INFORMACJE DODATKOWE	37
4.1. Przygotowanie i organizacja kontroli	37
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	37
5. ZAŁĄCZNIKI	39

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

UM	Urząd Miejski lub Urząd Miasta;
Urząd m.st. Warszawy	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy;
PINB, powiatowy inspektorat	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego;
Konstytucja RP	<i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
ustawa Kpa	ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. <i>Kodeks postępowania administracyjnego</i> (Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.);
ustawa Prawo budowlane	ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. <i>Prawo budowlane</i> (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.);
ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym	ustawa z dnia 27 marca 2003 r. <i>o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</i> (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie wzorów	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. <i>w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę</i> (Dz. U. Nr 120. poz. 1127, ze zm.), obowiązujące w okresie od 11 lipca 2003 r. do 20 sierpnia 2015 r., zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. <i>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 jednorodzinne</i> (Dz. U. z 2015 r. poz. 1146, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie projektu budowlanego	rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. <i>w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego</i> (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.);
rozporządzenie w sprawie warunków technicznych	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. <i>w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie</i> (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422);
rozporządzenie w sprawie wzorów rejestrów	rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. <i>w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę</i> (Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm.);

rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych

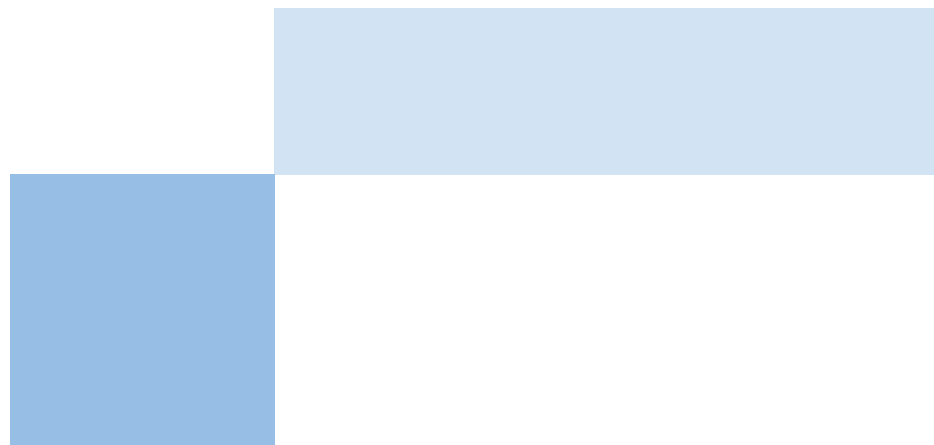
rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych (Dz. U. z 2013 r. poz. 190);

obiekt mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

budynek mieszkalny to budynek mieszkalny wielorodzinny lub budynek mieszkalny jednorodzinny. Każdy budynek mieszkalny inny niż budynek mieszkalny jednorodzinny powinien być kwalifikowany, jako budynek mieszkalny wielorodzinny;

infrastruktura towarzysząca

sieci rozprowadzające wraz urządzeniami, obiektami i przyłączami do budynków mieszkalnych; urządzenie i zagospodarowanie terenu w ramach przedsięwzięć i zadań budownictwa mieszkaniowego, w szczególności drogi, dojazdy, zieleń; mała architektura, w tym obiekty użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, place zabaw; urządzenia i ujęcia wody, stacje uzdatniania wody, oczyszczalnie ścieków, kotłownie oraz sieci wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, elektroenergetyczne, gazowe i telekomunikacyjne – jeżeli są związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego – art. 146 ust. 3 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, ze zm.).



Do zadań starosty, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej, należy m.in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Starosta sprawuje nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego w toku prowadzonej działalności budowlano-inwestycyjnej, związanej w szczególności z przygotowaniem inwestycji. Zachowanie przez ten organ wymaganej dbałości przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę – z zastosowaniem obowiązujących przepisów prawa – przesądza o prawidłowym zainicjowaniu procesu inwestycyjnego przez inwestora i minimalizuje ryzyko unieważnienia ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę.

Zadania w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie powierzono powiatowym inspektorom nadzoru budowlanego. Prawidłowe wykonywanie obowiązków przez te organy, w związku z prowadzonymi postępowaniami w sprawach o wydanie pozwolenia na użytkowanie, ma niebagatelne znaczenie w procesie inwestycyjnym. Na tym etapie występuje bowiem ostatnia możliwość skontrolowania realizacji budowy obiektu przed oddaniem go do użytkowania.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego biorą tym samym udział w realizowanym przez inwestora procesie inwestycyjnym, związanym z budową obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w celu umożliwienia wykonania prac budowlanych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. Działania kontrolne w tym zakresie winny służyć eliminowaniu nieprawidłowości, których wystąpienie niesie za sobą negatywne skutki dla społeczności lokalnej i otoczenia oraz dla inwestora. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego zostały uznane przez ustawodawcę, w ustawie *Prawo budowlane*, jako najważniejsze zadanie tych organów, służące w szczególności zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Temat i numer kontroli

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą (P/15/107).

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK, z uwagi na społeczną wagę badanego obszaru oraz skutki budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wraz z infrastrukturą towarzyszącą, niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa.

Cel główny kontroli

Celem kontroli była ocena realizacji zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego¹ w latach 2013–2015 (I półrocze) z uwzględnieniem zagadnień z okresu wcześniejszego, mających istotny wpływ na działalność objętą kontrolą, a także zdarzeń występujących do dnia zakończenia kontroli.

Cele częściowe kontroli

- I. W organach administracji architektoniczno-budowlanej:
 - przygotowanie administracji do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego,
 - prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego,
 - sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy *Prawo budowlane* w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.
- II. W organach nadzoru budowlanego:
 - przygotowanie organów nadzoru budowlanego do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego,
 - prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego,
 - sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy *Prawo budowlane* w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Prowadząc kontrolę NIK brała pod uwagę możliwość wystąpienia mechanizmów korupcyjnych i ich identyfikację.

¹ Każdorazowo należy przez to rozumieć obiekty mieszkaniowe budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

Zakres podmiotowy kontroli oraz jej organizacja

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 14 lipca do 16 października 2015 r. przez Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu w 12 jednostkach, tj. w:

- sześciu urzędach miast², obsługujących organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast),
- sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Wykaz kontrolowanych jednostek przedstawia załącznik nr 5.1. do niniejszej Informacji.

Podstawa prawna, kryteria kontroli

W urzędach miast kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*³, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności, natomiast w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o *NIK*, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

² Zgodnie z Zarządzeniem Prezydenta m. st. Warszawy Nr 2119/2008 z dnia 30 września 2008 r., zmienionego Zarządzeniem Prezydenta miasta stołecznego Warszawy nr 3147/2009 z dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu działalności Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, realizacja zadań określonych w *ustawie Prawo budowlane* w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów kubaturowych o powierzchni całkowitej powyżej 15 000 m² oraz o wysokości powyżej 30 m, należała do kompetencji Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy.

³ Dalej: „ustawa o *NIK*” – Dz. U. z 2015 r. poz. 1096.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności⁴

W skontrolowanych urządach miast nie realizowano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Analogiczna sytuacja wystąpiła w objętych kontrolą powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych.

Funkcjonujący nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane nie gwarantowały w wystarczającym stopniu poprawnego wykonywania zadań przez kontrolowanych.

NIK zwraca uwagę, że skutki wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wywierają istotny wpływ na ład architektoniczny i poczucie praworządności oraz bezpieczeństwa obywateli.

NIK w trakcie kontroli ujawniła poważne nieprawidłowości, które występowały na poszczególnych etapach prowadzonych postępowań w sprawie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów. NIK uważa, że organy administracji publicznej w niewystarczający sposób dbają o interes społeczny w prowadzonych postępowaniach dotyczących budownictwa wielorodzinnego.

W toku kontroli urzędów miast NIK stwierdziła w szczególności, że:

- ♦ Mimo stworzenia w skontrolowanych urządach miast warunków organizacyjno-prawnych umożliwiających prawidłową realizację zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, **postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego były w wielu przypadkach prowadzone nierzetelnie.** Akceptowano nieodpowiednie wzory wniosków o pozwolenie na budowę lub wnioski, do których załączono niepełną lub niewłaściwie sporządzoną dokumentację, nierzetelnie dokumentowano też wykonanie formalnej weryfikacji wniosków, naruszając przez to przepisy ustawy *Kpa*.
- ♦ Organ administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze zapewniały stronom prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, co naruszało wyrażoną w art. 10 *Kpa* zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu i mogło skutkować wznowieniem postępowania⁵.
- ♦ W niektórych przypadkach kontrolowane organy stosowały niejednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych, dokonując różnych rozstrzygnięć w sprawach o podobnym charakterze, co naruszało wyrażony w art. 8 ustawy *Kpa* obowiązek prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do organów Państwa oraz ich świadomość i kulturę prawną⁶.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanych jednostek w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

⁵ Zgodnie z art. 147 w związku z art. 145 § 1 pkt 4 ustawy *Kpa*, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu może żądać wznowienia tego postępowania.

⁶ Zasada uwzględniania interesu społecznego, wyrażona w art. 7 ustawy *Kpa*, jest jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w związku z czym w toku prowadzonych postępowań organy administracji publicznej są zobowiązane do jej skrupulatnego przestrzegania i podejmowania wszelkich kroków w celu jej jak najpełniejszego urzeczywistnienia.

- ♦ W niewystarczającym stopniu realizowano, wynikający z ustawy *Prawo budowlane* oraz rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych, obowiązek bezzwłocznego przekazania ostatecznych decyzji organom nadzoru budowlanego oraz organom podatkowym. Nadzór nad realizacją zadań w tym zakresie nie był w pełni skuteczny i nie eliminował ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.
- ♦ Poprawie jakości pracy nie sprzyjała niewielka liczba szkoleń organizowanych dla pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Licznych nieprawidłowości dopuścili się też urzędnicy organów nadzoru budowlanego, czyli aparatu wyspecjalizowanego w przygotowywaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. NIK stwierdza, że powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane merytorycznie i kadrowo, do wypełniania swoich obowiązków. W ocenie NIK niewykonywanie określonych prawem obowiązków może ugruntować wśród inwestorów przekonanie o niewydolności organów nadzoru budowlanego. NIK w kontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego ujawniła, że:

- ♦ Nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia.
- ♦ Ze względu na uwarunkowania finansowe pracownicy organów nadzoru budowlanego sporadycznie uczestniczyli w szkoleniach zewnętrznych.
- ♦ Przy wydawaniu decyzji w ograniczony sposób korzystano ze wsparcia prawnego.
- ♦ Nierzetelnie i z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa prowadzono ewidencje rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
- ♦ Nieprawidłowo weryfikowano wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwując od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów.
- ♦ Nie zawsze rzetelnie i skutecznie przeprowadzano obowiązkowe kontrole placów budów.
- ♦ W niewystarczającym stopniu monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
- ♦ Procedury wewnętrznej kontroli wykonywania zadań zostały w wielu wypadkach skonstruowane w sposób, który nie gwarantował minimalizowania ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Urzędy miast były organizacyjnie, a ich pracownicy zawodowo przygotowani do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów miast wyodrębniono komórki organizacyjne odpowiedzialne za przygotowywanie ww. decyzji oraz udzielające wsparcia prawnego w toku prowadzonych postępowań. Mimo to **skontrolowane jednostki miały trudności z prawidłową interpretacją i egzekwowaniem przepisów** ustawy *Prawo budowlane* oraz przepisów wykonawczych do niej. Przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w niedostatecznej fachowości oraz małej liczbie specjalistycznych szkoleń, z których skorzystali zatrudnieni pracownicy. [str. 20–21, 25–29 Informacji]

2. W badanym okresie **w skontrolowanych urzędach miast wydano 28 944 decyzje o pozwoleniu na budowę**, z czego 844 (2,9%) dotyczyły obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Jakkolwiek liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w poszczególnych latach badanego okresu nie ulegała zasadniczym zmianom (w 2013 r. – 11 694 decyzje, w 2014 r.

– 11 679 decyzji, w I półroczu 2015 r. – 5 571 decyzji), to zauważalny był wzrost liczby wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, których było odpowiednio 308, 334 i 202. W rezultacie rosnący był również udział tych rozstrzygnięć w ogólnej liczbie decyzji o pozwoleniu na budowę, który wynosił odpowiednio 2,6%, 2,9% i 3,6%.

[str. 24–25 Informacji]

3. W toku prowadzonych postępowań administracyjnych organy administracji architektoniczno-budowlanej w sposób niedostateczny wywiązywały się z obowiązków nałożonych ustawą *Prawo budowlane*. Spośród poddanych badaniu w sześciu urzędach 91 postępowań w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono, że wbrew postanowieniom art. 72 ustawy *Kpa* pracownicy dwóch urzędów miast (Urząd m.st. Warszawy i UM Wrocławia) w 22 przypadkach nierzetelnie dokumentowali (na złożonych przez inwestorów drukach wniosków) fakt przeprowadzenia czynności formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, a w jednym urzędzie (UM w Gdańsku) w dziewięciu przypadkach, wbrew postanowieniom art. 35 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*, nie wzywali inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach. Ponadto w jednym z urzędów (UM Wrocławia) spośród 16 zbadanych spraw, w siedmiu przypadkach wnioski o pozwolenie na budowę nie były zgodne z obowiązującym wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów.

[str. 25–26 Informacji]

4. W niewystarczającym stopniu organy administracji architektoniczno-budowlanej respektowały, wynikającą z postępowania administracyjnego, zasadę czynnego udziału strony. W dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast (Urząd m. st. Warszawy i UM Krakowa) stwierdzono **przypadki niezapewnienia stronom możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań**⁷. W Urzędzie m. st. Warszawy stwierdzono niewywiązanie się z tego obowiązku w czterech spośród 15 zbadanych przypadków, natomiast w UM Krakowa w jednej z piętnastu zbadanych spraw. Pozbawiono tym samym strony postępowania administracyjnego możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów. Niewykonanie tego obowiązku dodatkowo narażało organ na ryzyko żądania uchylenia decyzji przez organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania. NIK wskazuje, że naruszenie zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu jest kwalifikowaną wadą procesową, która może skutkować wznowieniem postępowania⁸.

[str. 26–27 Informacji]

5. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze stosowały jednolite zasady oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Stwierdzone nieprawidłowości świadczą o nierzetelnym działaniu organów oraz wskazują na ryzyko korupcjogennej dowolności postępowania. NIK odnotowała tego typu nieprawidłowości w dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów. W jednym przypadku Prezydent m. st. Warszawy wydał decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, gdy tymczasem nieruchomość pod budowę została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. Wniesione w związku z tym przez Urząd m.st. Warszawy

⁷ Zgodnie z art. 10 § 1 ustawy *Kpa* organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

⁸ Zgodnie z art. 147 w związku z art. 145 § 1 pkt 4 ustawy *Kpa*, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu może żądać wznowienia tego postępowania.

Biuro Gospodarki Nieruchomościami Delegaturę w Dzielnicy Mokotów zastrzeżenia, wskazujące na sprzeczność zamierzenia inwestycyjnego ze sposobem użytkowania i zagospodarowania określonym w umowie użytkowania wieczystego, nie zostały uwzględnione przez Prezydenta w toku postępowania. W złożonych wyjaśnieniach wskazano, że przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego. Tymczasem kontrola wykazała, że Prezydent m.st. Warszawy w trzech sprawach z 2013 r. oraz jednej z 2014 r. odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.

W jednym przypadku Prezydent Wrocławia wydał decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie był w pełni zgodny z ustaleniami Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, co naruszało art. 34 ust. 1, art. 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1) lit. a) ustawy *Prawo budowlane*. W rezultacie jeden z podstawowych obowiązków organu administracji architektoniczno-budowlanej, polegający na sprawowaniu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie został prawidłowo zrealizowany. [str. 27–28 Informacji]

6. W skontrolowanych urzędach miast **nie zawsze wywiązywano się z obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego**, mimo że charakter inwestycji (budowla wyższa niż 15 m) spełniał kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego⁹, określone w § 2 ust. 1 pkt 3 lit. a. Nie zabezpieczono tym samym w odpowiedni sposób interesu społecznego osób zainteresowanych. Obligatoryjnie powołany inspektor nadzoru inwestorskiego dla obiektów spełniających określone parametry winien bowiem sprawować kontrolę zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej, gdyż leżą one w interesie właścicieli (użytkowników) nieruchomości sąsiednich. Ponadto do jego obowiązków należy sprawdzanie jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie, a tym samym zapobieganie katastrofie budowlanej, której wystąpienie może godzić w zdrowie i życie ludzkie. Do niewywiązania się z obowiązku powołania inspektora nadzoru inwestorskiego doszło w jednym z sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM Wrocławia), dla dwóch spośród dziewięciu analizowanych inwestycji. [str. 28 Informacji]

7. Skontrolowane urzędy miast **nie zawsze przestrzegały obowiązku bezzwłocznego przekazania organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, a także obowiązku przekazania kopii tych decyzji organom podatkowym**, właściwym w sprawach podatku od nieruchomości (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna). Leżało to w sprzeczności z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy *Prawo budowlane* oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych. Naruszenie przywołanych przepisów ustawy *Prawo budowlane* stwierdzono w UM w Gdańsku w 14 przypadkach spośród 15 skontrolowanych, oraz w UM Krakowa w jednej spośród 15 zbadanych spraw. Natomiast obowiązek wynikający z ww. rozporządzenia Ministra Finansów nie został spełniony w UM w Gdańsku w 10 spośród 15 zbadanych spraw. Zaniedbania te mogą ograniczać skuteczność

⁹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

sprawowania nadzoru przez organy nadzoru budowlanego nad realizacją inwestycji, związanych z obiektami wielorodzinnymi, oraz utrudniać wymierzenie należności podatkowych przez organy podatkowe¹⁰ z chwilą powstania obowiązku podatkowego. [str. 28–29 Informacji]

8. Nadzór w skontrolowanych urzędach miast nad realizacją zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę był marginalny. W badanym okresie w czterech z sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM w Gdańsku, UM Krakowa, UM Olsztyna i UM Poznania) komórki kontrolne nie przeprowadziły żadnej kontroli organu, związanej z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrole, które przeprowadzono w Urzędzie m. st. Warszawy i UM Wrocławia wykazały natomiast nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (w świetle ustawy *Prawo budowlane* i przepisów wykonawczych) oraz nierzetelnej weryfikacji wniosków o pozwolenie na budowę. Charakter nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli NIK wskazuje na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Stanowisko to uzasadnia również fakt wystąpienia (w toku kontroli NIK) w Urzędzie m.st. Warszawy nieprawidłowości o podobnym charakterze do ustaleń z kontroli wewnętrznej w tym urzędzie. [str. 34 Informacji]

9. Organy nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane, pod względem merytorycznym i kadrowym, do realizacji zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W jednym powiatowym inspektoracie nadzoru budowlanego (PINB we Wrocławiu) nie osiągnięto planowanej liczby zatrudnionych pracowników, a w innym (PINB w Olsztynie) realizacja zadań przebiegała w oparciu o niezgodny ze strukturą organizacyjną organu regulamin organizacyjny oraz nieadekwatne do stanu faktycznego zakresy czynności pracowników. Brak w jednej jednostce (PINB w Gdańsku) lub niewielka liczba w pozostałych powiatowych inspektoratach szkoleń zewnętrznych (średnio od jednego do dwóch rocznie), nie sprzyjały podnoszeniu kwalifikacji przez pracowników i rzetelnej realizacji zadań. W trzech powiatowych inspektoratach (PINB w Gdańsku, PINB w Olsztynie i PINB w Warszawie) dostęp do wsparcia prawnego, oparty na podmiotach zewnętrznych, niósł za sobą ryzyko wystąpienia ograniczeń i trudności w bieżącym rozstrzyganiu problemów prawnych. W rezultacie trudności te sprzyjały popełnianiu błędów w toku prowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. [str. 22–24 Informacji]

10. Skontrolowane powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego wydały w badanym okresie w sumie 8 288 decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W ramach tych rozstrzygnięć znalazły się 1 402 (16,9%) decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Liczba decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (w 2013 r. – 3 350 decyzji, w 2014 r. – 3 343 decyzje i w I półroczu 2015 r. – 1 595 decyzji) oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (w 2013 r. – 572 decyzje, w 2014 r. – 560 decyzji i w I półroczu 2015 r. – 270 decyzji) nie ulegała zasadniczym zmianom. W efekcie udział decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w ogólnej liczbie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wynosił około 17%. [str. 29–30 Informacji]

¹⁰ Ordynacja podatkowa nie zawiera definicji legalnej pojęcia organu podatkowego. W doktrynie przyjmuje się, że jest nim podmiot reprezentujący związek publicznoprawny, w którego zakresie kompetencji leży wykonywanie czynności związanych z wymiarem i poborem podatków (vide B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 60). Ustawodawca ogranicza się do wyliczenia organów podatkowych w art. 13 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Ordynacja podatkowa* (Dz. U. z 2015 r. poz. 613).

11. Powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego nierzetelnie wywiązywały się z obowiązków prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nieprawidłowości w tym zakresie stwierdzono w czterech spośród sześciu skontrolowanych jednostek (PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie, PINB w Olsztynie i PINB we Wrocławiu). W trzech powiatowych inspektoratach (PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie, PINB we Wrocławiu) ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej, zamiast w formie trwałej – w postaci książki formatu A4 – co leżało w sprzeczności z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹¹. Z kolei w PINB w Olsztynie miało miejsce niezgodne z wymogami przywołanego rozporządzenia dokonywanie korekt we wskazanej ewidencji. [str. 30–31 Informacji]

12. W toku kontroli ustalono, że inwestorzy nie załączyli do wniosków, wymaganej art. 57 ust. 1–3 ustawy Prawo budowlane, kompletnej dokumentacji. Nieprawidłowości tego typu stwierdzono w 16 przypadkach (w PINB w Gdańsku i PINB w Poznaniu). Przykładowo, w wyniku błędnej interpretacji przywołanej ustawy, w PINB w Gdańsku (we wszystkich 15 skontrolowanych przypadkach) odstąpiono od wymogu składania oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych. Ponadto w PINB w Krakowie w 14 przypadkach (na 15 skontrolowanych), wbrew postanowieniom art. 72 ustawy *Kpa*, nie udokumentowano sprawdzenia wniosków pod względem ich kompletności i prawidłowości, w formie adnotacji urzędowej. W czterech przypadkach (PINB w Krakowie), mimo że inwestorzy nie dotrzyмали terminu uzupełnienia wniosku, PINB nie wydał decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w trzech przypadkach) lub wydał decyzję ze zwłoką (w jednym przypadku).

Stwierdzone nieprawidłowości naruszały przepisy obowiązującego prawa i świadczą o nierzetelnym działaniu organu oraz wskazują na ryzyko korupcyjnego dowolności postępowania. [str. 31 Informacji]

13. NIK ujawniła, że w trzech z sześciu powiatowych inspektoratów nierzetelnie wywiązywano się z obowiązku, wynikającego z art. 59a ustawy Prawo budowlane, przeprowadzania kontroli budów. W PINB w Gdańsku oraz w PINB w Krakowie **nie zapewniono w pełni prawidłowej kontroli wyrobów budowlanych wbudowanych w obiekt o charakterze wielorodzinnym.** Na 30 zbadanych spraw, w 15 przypadkach nierzetelnie, bo niezgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli, sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Ustaleń dokonywano wyłącznie na podstawie oświadczenia kierownika budowy, zamiast w oparciu o badanie dokumentów. Ponadto w jednym z 15 zbadanych przez NIK przypadków stwierdzono, że w czasie kontroli obowiązkowej PINB w Poznaniu nie ujawnił odstępstw od projektu budowlanego, a w dwóch z 15 zbadanych spraw (PINB w Krakowie), mimo stwierdzenia w toku kontroli nieprawidłowości, nie podejmowano efektywnych działań mających na celu doprowadzenie sprawy do stanu zgodnego z prawem. **Charakter dokonanych ustaleń świadczy o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i działań następczych oraz może wskazywać na występowanie korupcyjnego mechanizmu słabości kontroli.**

[str. 32–33 Informacji]

¹¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

14. Powiatowe inspektoraty (PINB Poznaniu i PINB w Krakowie) w niektórych przypadkach nierzetelnie monitorowały wywiązywanie się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Takie zaniedbania pozbawiły powiatowych inspektorów możliwości prawidłowego nadzorowania i kontroli procesów budowlanych w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Zdaniem NIK brak egzekwowania określonych prawem obowiązków sprzyja utrwaleniu wśród inwestorów przekonania o niewydolności organów nadzoru budowlanego. [str. 33–34 Informacji]

15. Skala i charakter stwierdzonych nieprawidłowości w działaniach skontrolowanych PINB wskazują na **nieprawidłowe funkcjonowanie w tych jednostkach procedur wewnętrznej kontroli wykonywania zadań.** Z uwagi na poziom zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego nie utworzono komórek organizacyjnych kontroli wewnętrznej¹². Wykonywanie związanych z tym obowiązków powierzano z reguły, kadrze kierowniczej inspektoratów. W takich okolicznościach szczególnego znaczenia nabiera rzetelność wykonania określonych czynności proceduralnych przez pracowników prowadzących postępowania administracyjne i prawidłowość udokumentowania tego faktu. Wyniki kontroli wskazują, że postępowanie w tym zakresie nie było pozbawione wad. W dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Krakowie i PINB w Olsztynie) czynności te nie były realizowane prawidłowo, co utrudniało identyfikację osób odpowiedzialnych za ich realizację (nie dokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie pod kątem ich kompletności i prawidłowości, nie dokumentowano zwrotu dokumentów inwestorowi lub wprowadzano zmiany w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby odpowiedzialnej za wykonanie tej czynności). W dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Olsztynie i PINB we Wrocławiu) nierzetelnie prowadzono rejestry skarg, co z kolei uniemożliwiało dokonanie jednoznacznego określenia przedmiotu skarg oraz ustalenia terminowości i sposobu ich załatwienia. [str. 35–36 Informacji]

16. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę na problemy wynikające z uwarunkowań prawnych. **W obowiązującym stanie prawnym zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego nie posiadają uprawnień do merytorycznej oceny projektu budowlanego i nie mogą, na etapie wydawania decyzji, ingerować w jego treść¹³.** Zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, **powinności w tym zakresie spoczywają na projektancie, który ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.**

Ponadto, obowiązujący wzór decyzji o pozwoleniu na budowę¹⁴ nie odnosi się do elementu wskazującego dane osobowe lub nazwę innych, niż inwestor, stron postępowania. Art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* stanowi natomiast, że wzór decyzji o pozwoleniu na budowę powinien

¹² Podejmowane działania w celu zwiększenia zatrudnienia nie przyniosły rezultatu (np. PINB we Wrocławiu).

¹³ Analogiczne stanowisko zajął Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego w opinii „w sprawie konieczności sprawdzania zawartości merytorycznej projektu architektoniczno-budowlanego w toku postępowań nadzwyczajnych art. 35 ust. 1 ustawy – *Prawo budowlane* w zw. z art. 156 § 1 pkt 2 ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego*”, zamieszczonej na stronie internetowej <http://www.gunb.gov.pl/>.

¹⁴ Określony w Załączniku nr 6 do rozporządzenia Ministra infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

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. [str. 17–18 Informacji]

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Ustalenia dokonane w toku kontroli upoważniają NIK do sformułowania wniosków, których realizacja pozwoli poprawić wykonywanie zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, a także przyczyni się do poprawy nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów techniczno-budowlanych.

NIK przedstawia następujące wnioski pod adresem:

Ministra Infrastruktury i Budownictwa:

1. Znowelizowanie rozporządzenia z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez uzupełnienie wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę o niezbędny w świetle art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* element dedykowany do wskazania danych osobowych lub nazw innych, niż inwestor, stron postępowania.
2. Rozważenie przeprowadzenia nowelizacji rozporządzenia z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych od użytkowania obiektów budowlanych, w celu dopuszczenia, oprócz obecnie obowiązującej ewidencji w formie trwałe – księgi w formacie A4, możliwości fakultatywnego prowadzenia przez powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego ewidencji w jednolitej formie elektronicznej.
3. Wprowadzenie rozwiązań systemowych mających na celu wzmocnienie kadrowe i merytoryczne organów nadzoru budowlanego szczebla powiatowego, adekwatne do skali oraz zakresów realizowanych zadań, nałożonych ustawą *Prawo budowlane*.

Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego:

1. Spowodowanie opracowania przez powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, adekwatnej do organizacji pracy, szczegółowej listy kontrolnej (wykazu czynności kontrolnych) procesu wydawania pozwoleń na użytkowanie obiektu budowlanego, w celu poprawy poziomu kontroli wewnętrznej zadań wykonywanych w poszczególnych jednostkach.
2. Realizacja działań służących podniesieniu jakości sprawowanego nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez organy nadzoru budowlanego w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.
3. Rozważenie wprowadzenia do systemu szkoleń pracowników organów nadzoru, szkoleń obowiązkowych z zakresu obejmującego wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Powiatowych Inspektorów Nadzoru Budowlanego:

1. Przestrzeganie obowiązku zgłaszania do odpowiednich organów samorządu zawodowego lub organów ścigania przypadków sporządzenia przez projektantów projektów niezgodnych z przepisami prawa, w tym z obowiązującymi normami technicznymi.

3.1 Analiza uwarunkowań prawno-organizacyjnych

1. Podstawowym aktem prawnym, normującym działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającym zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach, jest ustawa *Prawo budowlane*.

Ponadto z punktu widzenia budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w szczególności istotne są:

- 1) ustawa *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, w której ustalono zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań;
- 2) rozporządzenie *w sprawie projektu budowlanego*, które określa szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, nie ograniczając zakresu opracowań projektowych w stadiach poprzedzających opracowanie projektu budowlanego, wykonywanych równocześnie, w szczególności projektu technologicznego oraz na potrzeby związane z wykonywaniem robót budowlanych;
- 3) rozporządzenie *w sprawie warunków technicznych*, które ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy *Prawo budowlane*.

W wyniku przeprowadzonej analizy oraz na podstawie zebranych materiałów dowodowych Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na problem systemowy, związany z procesem inwestycyjno-budowlanym, w zakresie projektowania budynków, udzielania pozwolenia na budowę wraz z zatwierdzeniem projektu budowlanego oraz udzielania pozwolenia na użytkowanie. Istniejące regulacje prawne umożliwiają wykonanie obiektu mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego **zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym i równocześnie z naruszeniem przepisów techniczno-budowlanych**. I tak, przepis art. 5 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* stanowi, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej. W kolejnych punktach tego przepisu wyszczególniono warunki, jakie należy zapewnić przy projektowaniu i budowaniu obiektu budowlanego, w tym m.in. niezbędne warunki do korzystania z obiektów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego przez osoby niepełnosprawne, w szczególności poruszające się na wózkach inwalidzkich (pkt 4). Uszczegółowienie tych warunków nastąpiło w rozporządzeniu *w sprawie warunków technicznych*. Paragraf 55 ust. 1 tego rozporządzenia stanowi, że w budynku mieszkalnym wielorodzinnym niewyposażonym w dźwigi należy wykonać pochylnię lub zainstalować odpowiednie urządzenie techniczne, umożliwiające dostęp osobom niepełnosprawnym do mieszkań, położonych na pierwszej kondygnacji nadziemnej oraz do kondygnacji podziemnej zawierającej miejsca postojowe dla samochodów osobowych. Wskazane przepisy wiążą projektantów, jeżeli jednak z jakiegokolwiek przyczyny (czy to intencjonalnie, czy w wyniku błędu) nie zostaną przez nich uwzględnione w projekcie architektoniczno-budowlanym, konsekwencją będzie wybudowanie obiektu niespełniającego warunków technicznych, np. w zakresie niedostosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Wynika to z faktu, że w obowiązującym stanie prawnym ani organy administracji architektoniczno-budowlanej, ani tym bardziej organy nadzoru budowlanego, nie mogą ingerować w treść projektu budowlanego pod kątem jego zgodności z wymogami przepisów techniczno-budowlanych:

- 1) stosownie do przepisu art. 35 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* organ administracji architektoniczno-budowlanej, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, sprawdza projekt budowlany wyłącznie pod kątem jego zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także wymaganiami ochrony środowiska. Oznacza to brak możliwości weryfikacji projektu pod kątem zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi, co znajduje potwierdzenie w utrwalonym orzecznictwie sądowno-administracyjnym;
- 2) podstawą do wydania przez organ nadzoru budowlanego pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego jest przeprowadzenie kontroli obowiązkowej w zakresie, o jakim mowa w art. 59a ustawy *Prawo budowlane*. Kontrola ta obejmuje jedynie sprawdzenie zgodności zrealizowanej inwestycji z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę, a tym samym – z zatwierdzonym przez to pozwolenie projektem budowlanym. W konsekwencji organ nadzoru budowlanego, w okolicznościach stwierdzenia rażącego naruszenia przepisów techniczno-budowlanych, nie może odmówić udzielenia pozwolenia na użytkowanie w sytuacji, gdy obiekt wybudowano zgodnie z projektem.

W przedstawionym stanie rzeczy potencjalna odpowiedzialność zawodowa lub karna projektanta, związana z rażącym nieprzestrzeganiem przy projektowaniu przepisów art. 5 ust. 1–2b ustawy *Prawo budowlane*, pozostaje bez znaczenia w tym sensie, że nie zmienia faktu niezgodności istniejącego obiektu budowlanego z przepisami techniczno-budowlanymi.

Wystąpienie takich przypadków potwierdzone zostało w toku kontroli przeprowadzonej w UM Wrocławia i w PINB w Krakowie.

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 posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Wzory te zostały wprowadzone do stosowania rozporządzeniem w sprawie wzorów oraz podlegały aktualizacji w 2015 r.¹⁵. Natomiast art. 32 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane* wskazywał, że wzory wniosku i oświadczenia, powinny obejmować w szczególności dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne informacje niezbędne do podjęcia rozstrzygnięcia w prowadzonym postępowaniu, a wzór decyzji o pozwoleniu na budowę – określenie organu wydającego decyzję, dane osobowe lub nazwę inwestora i innych stron postępowania oraz inne informacje niezbędne inwestorowi do legalnego wykonywania robót budowlanych. Na żadnym z wprowadzonych wzorów nie przewidziano rubryk dedykowanych do wskazania przez inwestora (lub organ wydający decyzję) stron postępowania.

Szczegółową charakterystykę stanu prawnego dotyczącą kontrolowanej działalności przedstawiono w załączniku nr 5.2, natomiast wykaz ważniejszych aktów prawnych w załączniku nr 5.3 do niniejszej informacji.

¹⁵ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1146).

2. W Polsce funkcjonuje system administracji budowlanej, kontroli i nadzoru budowlanego, w ramach którego można wyróżnić podział na: administrację architektoniczno-budowlaną oraz organy nadzoru budowlanego. Podstawowym zadaniem administracji architektoniczno-budowlanej jest nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, związanych z przygotowaniem inwestycji. Nadzór budowlany natomiast ma na celu przede wszystkim egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa budowlanego na wszystkich etapach procesu budowlanego od wszystkich jego uczestników.

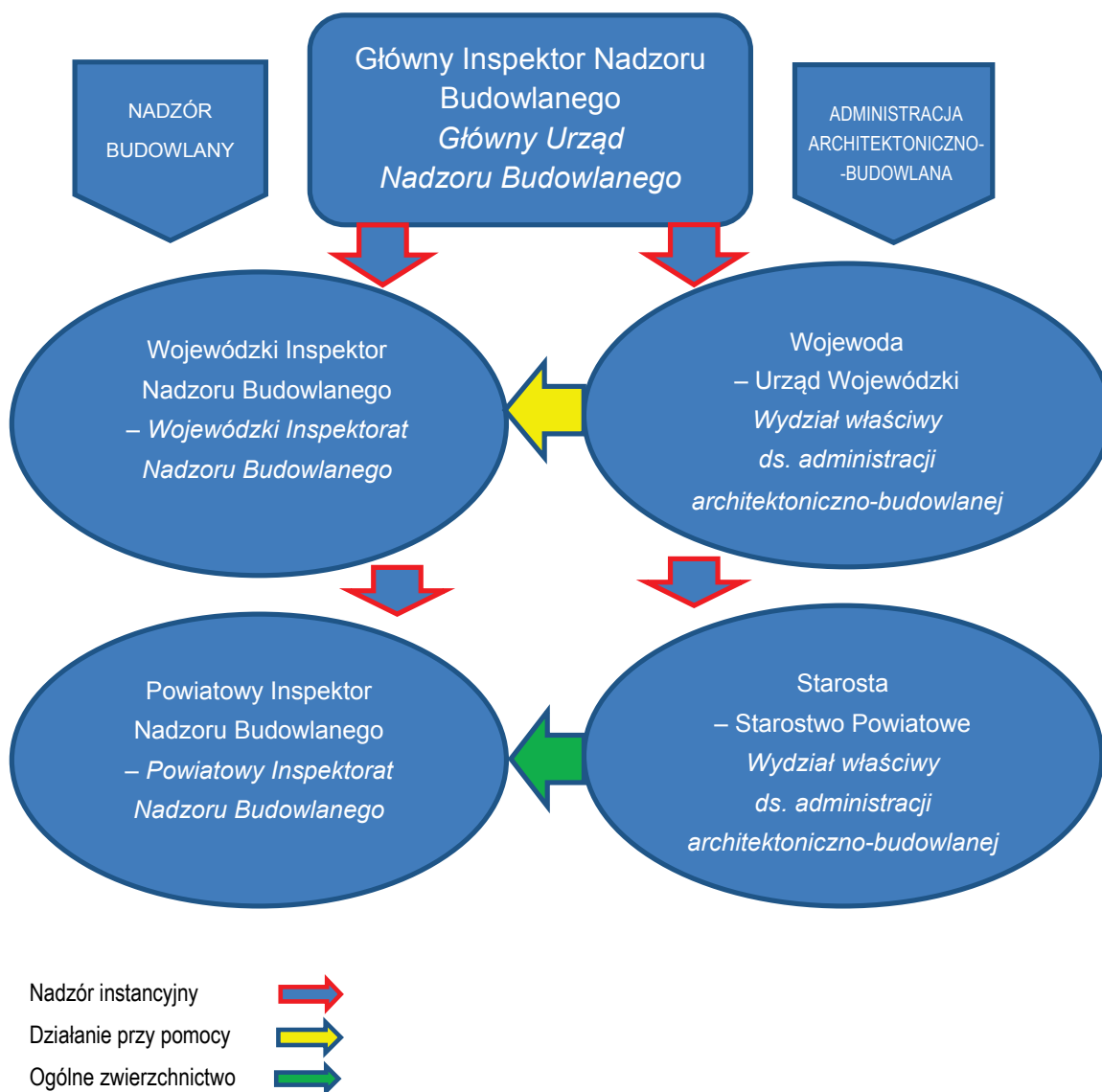
Zadania administracji architektoniczno-budowlanej wykonują następujące organy: na poziomie powiatu – starosta, na poziomie województwa – wojewoda, zaś na poziomie krajowym – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. W miastach na prawach powiatu organem administracji architektoniczno-budowlanej jest prezydent miasta. Natomiast zadania nadzoru budowlanego wykonują następujące organy: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. W ramach prowadzonego nadzoru i kontroli organy te badają m.in.: zgodność zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, warunki bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych, a także zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej.

Do zadań organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy także wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych przez przepisy prawa budowlanego. Ponadto organy te kontrolują posiadanie przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie uprawnień do pełnienia tych funkcji. Organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu: do obiektu budowlanego oraz na teren budowy i zakładu pracy. Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności: inwestora, kierownika budowy lub robót, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu. Ponadto organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu swoich zadań mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, informacji lub udostępnienia odpowiednich dokumentów. W razie powstania uzasadnionych wątpliwości co do jakości wyrobów budowlanych lub robót budowlanych, a także stanu technicznego obiektu budowlanego, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego mogą nałożyć – w drodze postanowienia – obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Zobowiązanymi w drodze takiego postanowienia mogą być: uczestnicy procesu budowlanego oraz właściciel lub zarządca obiektu budowlanego.

Wykres nr 1

Struktura zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego



Źródło: Opracowanie własne NIK.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organów do wydawania decyzji

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

Szeroki zakres obowiązków spoczywających na organach administracji architektoniczno-budowlanej, w tym obejmujący m.in. wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wymaga odpowiedniej organizacji pracy organu oraz właściwego przygotowania zawodowego pracowników.

Urzędy miast były przygotowane organizacyjnie, a pracownicy tych urzędów zawodowo, do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W objętych kontrolą jednostkach określono (na podstawie regulaminów organizacyjnych) komórki organizacyjne, którym powierzono realizację tych zadań. Obsługę prawną zapewniały, wyodrębnione w strukturze organizacyjnej, komórki prawne urzędów. Wyjątek stanowił UM Krakowa, gdzie zadanie to powierzono pracownikom Referatu Prawnego Wydziału Architektury. W poszczególnych latach badanego okresu przeciętne zatrudnienie pracowników organów administracji architektoniczno-budowlanej – w sześciu skontrolowanych urzędach miast – nie ulegało zasadniczym zmianom. W 2013 r. zatrudniano 495 pracowników, a w 2014 r. i w I półroczu 2015 r. – 499 pracowników. W tym samym czasie przeciętna liczba pracowników merytorycznych, wykonujących zadania związane z obiektami mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, praktycznie także nie ulegała zmianom i wynosiła odpowiednio: 172, 173 i 172 pracowników.

Projekty decyzji o pozwoleniu na budowę były przygotowywane przez pracowników urzędów w ramach obowiązków służbowych. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków zlecenia wykonania projektów takich decyzji podmiotom zewnętrznym. Pracownicy podejmujący rozstrzygnięcia w sprawach związanych z obiektami mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego czy uczestniczący w przygotowaniu tych rozstrzygnięć, składali oświadczenia (deklaracje), w których zobowiązali się do nieprowadzenia działalności pozostającej w sprzeczności lub w związku z zajęciami, które wykonują w ramach swoich obowiązków służbowych, wywołującej uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

W okresie objętym kontrolą 70 pracowników wzięło udział w 59 szkoleniach, których zakres obejmował m.in. ustawę *Prawo budowlane*, przepisy wykonawcze lub aktualne orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: „NSA”). Kontrola wykazała istotne rozbieżności w zakresie obejmującym intensywność szkoleń w poszczególnych urzędach miast, które wynikały z odmiennych opinii kierownictwa organów co do efektywności takich szkoleń. I tak, w latach 2013–2014 i w I półroczu 2015 r. pracownicy UM w Gdańsku uczestniczyli w dwóch szkoleniach (w sumie sześciu pracowników), pracownicy UM Krakowa, jak i Urzędu m.st. Warszawy w trzech szkoleniach (odpowiednio dziewięciu i 10 pracowników), UM Wrocławia w pięciu szkoleniach (pięciu pracowników), natomiast pracownicy UM Poznań i UM Olsztyn wzięli udział w 23 szkoleniach (odpowiednio 25 i 15 pracowników).

- *Zastępca Dyrektora Wydziału Architektury i Urbanistyki UM Krakowa wskazał, 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 zewnętrzne są niskiej jakości i mało przydatne, natomiast na szkoleniach organizowanych przez Małopolski Urząd Wojewódzki jest ograniczona liczba miejsc.*

W ocenie NIK brak cyklicznych szkoleń może mieć wpływ na rzetelność realizacji zadań powierzonych pracownikom administracji architektoniczno-budowlanej. Potwierdzają to wyniki niniejszej kontroli, gdyż w UM Olsztyn i UM Poznań nie stwierdzono nieprawidłowości w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, natomiast w pozostałych skontrolowanych jednostkach, gdzie szkolenia zewnętrzne pracowników miały charakter incydentalny, wystąpiły istotne nieprawidłowości w toku postępowania administracyjnego związanego z wydawaniem takich decyzji.

3.2.1.2. Przygotowanie organów nadzoru budowlanego do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

Zgodnie z ustawą *Prawo budowlane*, do podstawowych obowiązków i zadań organów nadzoru budowlanego należy w szczególności egzekwowanie przestrzegania przepisów prawa budowlanego na wszystkich etapach procesu budowlanego, w tym wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Wymaga to odpowiedniej organizacji pracy przygotowania zawodowego kadry w zakresie szerokiej wiedzy technicznej i prawnej.

Skontrolowane organy nadzoru budowlanego nie były dostatecznie przygotowane pod względem kadrowym i merytorycznym do wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. W ocenie NIK miało to istotny wpływ na sprawność, terminowość oraz jakość wykonywanych zadań.

W poszczególnych latach badanego okresu przeciętne zatrudnienie pracowników w sześciu skontrolowanych powiatowych inspektoratach kształtowało się na zbliżonym poziomie. W 2013 r. poziom tego zatrudnienia wyniósł 196 pracowników, w 2014 – 190 pracowników, a w I półroczu 2015 r. – 192 pracowników. W analogicznym okresie przeciętna liczba pracowników merytorycznych, zajmujących się m.in. sprawami dotyczącymi obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, również nie ulegała zasadniczym zmianom, a mianowicie w 2013 r. wyniosła 151 pracowników, w 2014 r. – 149 pracowników, a w I półroczu 2015 r. – 153 pracowników. Planowana liczba zatrudnionych osób w badanym okresie nie została osiągnięta w PINB we Wrocławiu, gdzie obsada, przy zakładanym poziomie zatrudnienia na 33 etaty, została ukształtowana na średnim poziomie 31,5 pracowników.

- *Niepełne zabezpieczenie kadrowe, w stosunku do oszacowanych potrzeb, wystąpiło w PINB we Wrocławiu. Zaistniały stan faktyczny, będący konsekwencją braku środków finansowych na zwiększenie zatrudnienia, utrudniał Powiatowemu Inspektorowi prawidłową realizację zadań, w tym w szczególności w zakresie przestrzegania, w toku prowadzonych postępowań, terminów określonych w ustawie Kpa. Przykładowo, w dwóch przypadkach decyzje „zamykające” postępowanie w sprawie (lub jego etap) wydawano ze znacznym opóźnieniem (odpowiednio dziewięć i dwa miesiące) w stosunku do terminu w jakim można było tego dokonać, czym naruszono postanowienia art. 35 § 1 Kpa.*

Zgodnie z art. 86 ust. 3 i 4 ustawy *Prawo budowlane* powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy tej jednostki, a organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego określa w regulaminie organizacyjnym. W jednym powiatowym inspektoracie (PINB w Olsztynie) obowiązujący regulamin organizacyjny nie był w pełni zgodny z aktualną organizacją pracy tego inspektoratu, zawarte w nim regulacje nie były w pełni respektowane, a zakresy czynności pracowników były częściowo nieadekwatne do faktycznie realizowanych zadań. Zaniedbania w tym zakresie tłumaczono przeoczeniem.

- *W PINB w Olsztynie zlikwidowano stanowisko radcy prawnego, jednak w regulaminie organizacyjnym pozostawiono zapisy określające zakres działania na tym stanowisku. Powiatowy Inspektor nie opracował od grudnia 2007 r. odrębnych uregulowań, wymaganych w § 2a i w § 12 ust. 2 pkt b regulaminu organizacyjnego (m.in. ewidencji obiegu korespondencji, regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych). Ponadto zakresy czynności pracowników nie były dostosowywane do zmian zachodzących w Inspektoracie. Zawierały m.in. nieaktualne wpisy, dotyczące sprawowania zastępstwa pracowników w czasie ich nieobecności.*

W badanym okresie 160 pracowników pięciu inspektoratów uczestniczyło łącznie w 27 szkoleniach z zakresu ustawy *Prawo budowlane*, przepisów wykonawczych lub aktualnego orzecznictwa NSA. Liczba szkoleń zewnętrznych dla pracowników poszczególnych PINB oscylowała średnio od jednego do dwóch w skali roku. Przykładowo, w PINB w Gdańsku nie organizowano szkoleń zewnętrznych, w PINB w Krakowie miało to miejsce raz w roku, natomiast w PINB w Olsztynie i w PINB w Poznaniu

nie więcej niż dwa razy w roku, a w PINB we Wrocławiu liczba szkoleń nie przekroczyła czterech w ciągu roku. Najczęściej nieznaczną ilość szkoleń zewnętrznych, wynikającą z ograniczonych środków finansowych, kierownictwa inspektoratów próbowały rekompensować pracownikom poprzez organizację wewnętrznych narad szkoleniowych.

Jakkolwiek wymiar szkoleń zewnętrznych w PINB w Krakowie, organizowanych dla merytorycznych pracowników Inspektoratu, był w okresie objętym kontrolą bardzo ograniczony, to niedostatek ten równoważono intensywną akcją szkoleniową, prowadzoną własnymi siłami (71 spotkań w badanym okresie, w których uczestniczyło przeciętnie 32 pracowników), co należy uznać za przykład dobrej praktyki.

W świetle powyższego, istotnego znaczenia nabiera fakt, że kontrolowane jednostki, ze względu na uwarunkowania finansowe, w badanym okresie nie posiadały możliwości skorzystania w równym stopniu z zaplecza prawnego w zakresie realizacji powierzonych zadań. W trzech przypadkach (PINB w Krakowie, PINB w Poznaniu i PINB we Wrocławiu) obsługa prawna została zorganizowana w ramach struktury organizacyjnej inspektoratu, natomiast w pozostałych trzech (PINB w Gdańsku, PINB w Olsztynie i PINB w Warszawie) problemy prawne były rozwiązywane przy wsparciu podmiotów zewnętrznych.

- *W PINB w Warszawie nie wyodrębniono stanowiska do spraw obsługi prawnej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił w tej sprawie, że z uwagi na ciągły niedobór środków finansowych, przeznaczonych na fundusz wynagrodzeń, nie zdecydował się na zatrudnienie radcy prawnego na etat. Podał, że w szczególnie trudnych i skomplikowanych sprawach, zatrudniany jest na umowę zlecenie adwokat, który ma za zadanie doradzać i udzielać konsultacji, pisać opinie prawne, pisma procesowe i skargi kasacyjne.*

W czterech powiatowych inspektoratach (PINB w Krakowie, PINB w Poznaniu, PINB w Warszawie i PINB we Wrocławiu) wprowadzono wewnętrzne regulacje, określające warunki i zasady podejmowania dodatkowej działalności i pracy przez pracowników tych jednostek, lub obowiązki w zakresie składania oświadczeń w tym zakresie. **W ocenie NIK takie rozwiązanie jest celowe i stanowi tzw. dobrą praktykę, gdyż umożliwia sprawowanie kontroli wewnętrznej i eliminację sytuacji wskazujących na ewentualność wystąpienia konfliktu interesów.** Natomiast w pozostałych dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Gdańsku i PINB w Olsztynie) nie została uregulowana, poprzez wewnętrzne wytyczne, sprawa ewentualnego prowadzenia dodatkowej działalności przez zatrudnionych pracowników merytorycznych (np. w zakresie projektowania obiektów budowlanych).

- *W PINB w Gdańsku nie uregulowano i nie kontrolowano prowadzenia dodatkowej działalności przez pracowników realizujących zadania nadzoru budowlanego, gdyż Powiatowy Inspektor uznał, że zgodnie z art. 80 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej¹⁶, pracownik nie może podjąć dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora jednostki.*
- *W PINB w Olsztynie nie uregulowano możliwości prowadzenia przez pracowników ewentualnej dodatkowej działalności, bowiem, jak wskazał Powiatowy Inspektor, nie zachodziła taka potrzeba. Dodał przy tym, że żaden z pracowników Inspektoratu nie zgłosił faktu prowadzenia działalności gospodarczej, a tym bardziej działań kolidujących z pełnieniem obowiązków służbowych, wynikających z zatrudnienia w PINB.*

W sprawach objętych kontrolą nie stwierdzono sytuacji, w której pracownicy PINB wykonywaliby samodzielnie funkcje techniczne przy budowie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Niemniej, ze złożonych przez pracowników powiatowych inspektoratów oświadczeń wynikało, że pięciu z nich, zatrudnionych w dwóch skontrolowanych jednostkach (czterech w PINB

¹⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 1111, ze zm.

w Warszawie i jeden PINB we Wrocławiu), prowadziło dodatkową działalność gospodarczą. W ocenie NIK może to powodować powstanie ryzyka wystąpienia konfliktu interesów w relacjach między powiatowymi inspektoratami a inwestorami, na rzecz których pracownicy PINB świadczyli usługi.

3.2.2. Wydawanie decyzji

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

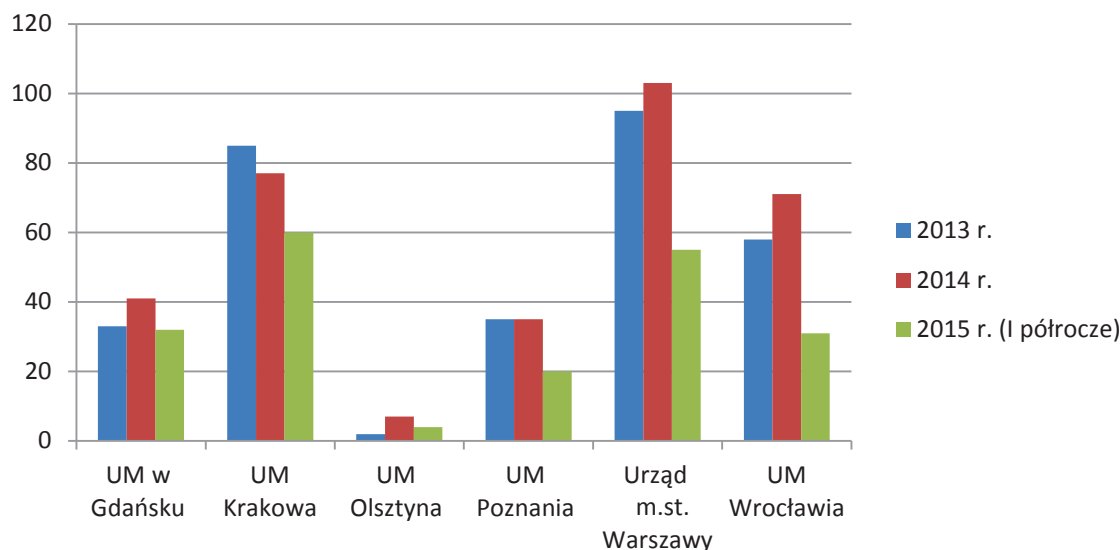
1. W myśl art. 28 ustawy *Prawo budowlane* roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Przepis ten dotyczy również obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W badanym okresie w urzędach miast objętych kontrolą wydano w sumie 33 299 decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, z czego 13 593 decyzji w 2013 r., 13 606 decyzji w 2014 r. oraz 6 100 decyzji w I półroczu 2015 r. Wśród tych rozstrzygnięć 1 221 (3,7%) dotyczyło pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego 431 przypadało na 2013 r., 490 na 2014 r. i 300 na 2014 r. Udział decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w ogólnej liczbie wydanych decyzji w sprawie pozwolenia na budowę miał tendencję wzrostową i stanowił 3,2% w 2013 r., 3,6% w 2014 r. oraz 4,9% w I półroczu 2015 r.¹⁷.

W ogólnej liczbie wydanych w badanym okresie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę było 28 944 decyzji pozytywnych, z czego 11 694 w 2013 r., 11 679 w 2014 r. i 5 571 w I półroczu 2015 r. W grupie tej znalazły się 844 (2,9%) decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego 308 przypadało na rok 2013, 334 na rok 2014 i 202 na I półrocze 2015 r. (Wykres nr 2). Jakkolwiek liczba wydawanych w porównywalnych okresach decyzji o pozwoleniu na budowę kształtowała się na zbliżonym poziomie, to liczba decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego cechowała się tendencją wzrostową. Udział tego typu rozstrzygnięć w ogólnej liczbie wydanych pozytywnych decyzji o pozwoleniu na budowę wynosił w 2013 r. – 2,6%, w 2014 r. – 2,9%, a w I półroczu 2015 r. – 3,6%.

¹⁷ Poziom z I półrocza 2015 r. wynikał w szczególności z występujących proporcji między decyzjami w sprawie pozwolenia na budowę i decyzjami w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, wydanymi w UM Gdańska i UM Krakowa.

Wykres nr 2

Liczba wydanych pozytywnych decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. We wszystkich skontrolowanych urzędach miast prowadzone były, w oparciu o przepisy rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów, rejestry wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę w systemie teleinformatycznym „Rejestr Wniosków i Decyzji o Pozwoleniu na Budowę – 2”, rekomendowanym przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. W jednym spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM Krakowa) rejestr ten był prowadzony jednak nierzetelnie, ponieważ nie odzwierciedlał rzeczywistych terminów biegu postępowania.

- W elektronicznym rejestrze wniosków i pozwoleń na budowę wykazywano daty wystawienia wezwań do usunięcia braków formalnych oraz postanowień w sprawie uzupełnienia dokumentacji (w trybie art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane), co było niezgodne z wymogami załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wzorów rejestrów, w myśl którego w rejestrze powinny być wykazywane daty wysłania tych dokumentów. Przykładowo, w jednej z 15 analizowanych spraw, po odliczeniu 21 dni (między datą pism a datą wysłania), postępowanie administracyjne trwało 65 dni. Kierownik Referatu Postępowań Administracyjnych 1 Krowodrza wyjaśnił w tej sprawie, 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 o dacie wysłania danego pisma przez kancelarię ogólnourzędową.

3. W skontrolowanych urzędach miast badaniami kontrolnymi objęto w sumie 91 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast w dwóch urzędach (Urząd m.st. Warszawy i UM Wrocławia) przeprowadzone czynności formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę zostały nierzetelnie odwzorowane (udokumentowane) na złożonych przez inwestorów drukach wniosków, a w jednym urzędzie (UM Gdańska) sprawdzenia kompletności wniosku dokonano nierzetelnie. Przykładowo:

- W Urzędzie m.st. Warszawy zbadane wnioski o wydanie pozwolenia na budowę nie zawierały dat i podpisu pracownika organu, który sprawdzał ich kompletność. Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że fakt niewypełnienia rubryki dotyczącej sprawdzenia kompletności wniosku nie miał wpływu na prowadzoną procedurę wydawania pozwoleń na budowę. Dodał, że zgodnie z ustawą Kpa i ustawą Prawo budowlane każdorazowo, w przypadku braków formalnych w złożonym wniosku, wzywano inwestorów do ich uzupełnienia wraz z podaniem podstawy prawnej, z której wynikał konkretny brak, a wypełnienie wniosku w tym zakresie stanowiłoby niepotrzebne dublowanie czynności, a tym samym wydłużenie postępowania.

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

W pierwszym z powyższych przypadków – w ocenie NIK – pisemne potwierdzenie czynności przez odpowiedzialną osobę, która je przeprowadziła, jest wyrazem rzetelności prowadzonego postępowania i spełnieniem wymogu określonego w art. 14 § 1 i art. 72 ustawy *Kpa* stanowiących, że sprawy należy załatwiać w formie pisemnej a czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwała się w aktach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności.

W przypadku drugiego przykładu, nienałożenie na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązku usunięcia nieprawidłowości, uniemożliwia organowi na dalszym etapie postępowania, w okolicznościach niewywiązania się inwestora z nałożonego obowiązku, wydanie decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę.

Niezależnie od powyższego w jednym urzędzie (UM Wrocławia) stosowany wzór wniosku o wydanie pozwolenia na budowę nie zawsze był zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów.

- W zbadanej próbie 16 decyzji, w siedmiu przypadkach zastosowany wniosek o pozwolenie na budowę nie był zgodny z obowiązującym wzorem. Wynikało to ze stosowanej praktyki, polegającej na opracowaniu własnego wzoru wniosku (na bazie szaty graficznej pism stosowanych w UM Wrocławia). Tłumaczono to potrzebą usprawnienia procesu składania wniosków, jak również przekonaniem, że obowiązujący wzór wniosku został opracowany z naruszeniem art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, gdyż według kontrolowanej jednostki zapis o dołączeniu czterech egzemplarzy projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi, nie uprawniał Ministra Infrastruktury do wyodrębnienia we wzorze wniosku o wydanie pozwolenia na budowę aż 12 pozycji różnych dokumentów, jako jego załączników. W toku kontroli UM Wrocławia 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 posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinne¹⁸.

Na przypadki wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, na podstawie wniosków, do których załączono niepełną lub niewłaściwie sporządzoną dokumentację, Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w *Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę*¹⁹.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej wydawały decyzje w sprawie pozwolenia na budowę w terminie do 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, w związku z czym właściwy wojewoda nie wymierzał, w drodze postanowienia, kar z tytułu zwłoki²⁰.

4. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze respektowały jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego, ponieważ nie zapewniały stronom, określonej w art. 10 § 1 ustawy *Kpa*, możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Najczęściej taka nieprawidłowość występowała w Urzędzie m.st. Warszawy.

¹⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1146.

¹⁹ Znak: KSR-411402/08, Nr ewid. 13/2009/108003/KSR.

²⁰ O czym mowa w art. 35 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane*, w związku z art. 35 ust. 8 ustawy *Prawo budowlane*.

- *Urząd m.st. Warszawy w przypadku czterech na 15 zbadanych postępowań nie zapewnił stronom, określonego w art. 10 ustawy Kpa, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji, tj. możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań w terminie wskazanym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania (trzy przypadki) lub zawiadomieniu o zakończeniu zbierania materiałów dowodowych (jeden przypadek) tj. w terminie siedmiu dni od daty otrzymania takiego zawiadomienia. Niemniej w uzasadnieniu wydanych decyzji ujmowano informację o prawidłowym poinformowaniu stron o toczącym się postępowaniu. W dwóch przypadkach Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego, składając wyjaśnienia, nie odniósł się do nieprawidłowości. W odniesieniu do pozostałych przypadków przedstawił stanowisko, w którym uznał tok postępowania za prawidłowy.*
- *W UM Krakowa w jednej sprawie (na 15 skontrolowanych) podpisano w dniu 12 kwietnia 2013 r. decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, uzasadniając to nieuzupełnieniem przez wnioskodawcę dokumentacji do 11 kwietnia 2013 r., tj. w terminie wyznaczonym w postanowieniu z dnia 2 kwietnia 2013 r., przy czym postanowienie to zostało doręczone pełnomocnikowi inwestora dopiero w dniu 18 kwietnia 2013 r. Przedmiotowa decyzja została również wydana przed upływem terminu do zapoznania się z materiałem dowodowym i wypowiedzenia się co do zebranych dowodów, wyznaczonego w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania z dnia 29 marca 2013 r., doręczonym pełnomocnikowi inwestora również w dniu 18 kwietnia 2013 r. Z decyzją odmowną zgodził się inwestor, gdyż nie złożył od niej odwołania, natomiast przedłożył nowy wniosek dla przedmiotowej inwestycji, dołączając stosowne dokumenty, w wyniku czego otrzymał pozwolenie na budowę.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że niewykonanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu naraża organ na ryzyko żądania uchylecia decyzji przez organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania i jest kwalifikowaną wadą procesową, mogącą skutkować wznowieniem postępowania.

5. W dwóch przypadkach (Urząd m.st. Warszawy i UM Wrocławia) stwierdzono, że nie zawsze były stosowane jednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

- *W jednym z 15 skontrolowanych postępowań stwierdzono, że Prezydent m.st. Warszawy wydał 10 lutego 2015 r. decyzję Nr 44/MOK/2015 o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, mimo że w aktach postępowania znajdowały się, wniesione z zachowaniem obowiązującego terminu, zastrzeżenia Urzędu m.st. Warszawy Biura Gospodarki Nieruchomościami Delegatury w Dzielnicy Mokotów, w których zwrócono uwagę, że nieruchomość objęta postępowaniem została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej wielorodzinnych budynków mieszkaniowych. W związku z powyższym w dalszym ciągu wskazano, że zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, jest sprzeczne ze sposobem użytkowania i zagospodarowania, określonym w umowie użytkowania wieczystego. W złożonych wyjaśnieniach Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego podał, że w postępowaniu zakończonym decyzją, wniesione zastrzeżenia przez stronę postępowania nie zostały uwzględnione, ponieważ zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem, wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego. Z ustaleń kontroli wynikało natomiast, że w czterech sprawach (trzy z 2013 r. i jedna z 2014 r.) Prezydent m.st. Warszawy odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę właśnie ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.*
- *UM Wrocław wydał pozytywną decyzję o pozwoleniu na budowę dla projektu budowlanego, który nie w pełni był zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: MPZP), co stanowiło naruszenie art. 34 ust. 1, art. 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, gdzie stwierdzono niezgodność wysokości projektowanego budynku z wysokością przewidzianą w MPZP, zatwierdzonym Uchwałą nr XXVIII/979/08 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia MPZP dla części obszaru Kępa Mieszcząńska we Wrocławiu. Dyrektor WAB wyjaśnił, że „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 połączy 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”.

W omawianych przypadkach szczególną uwagę zwracają wyniki podjętych rozstrzygnięć, które niosą za sobą określone konsekwencje społeczne. W pierwszym przypadku podejście organu do sprawy było odmienne od rozstrzygnięć, które zapadły w odniesieniu do spraw o podobnym charakterze. W drugim przypadku należy podkreślić, że jeden z podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej, polegający na sprawowaniu nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie został prawidłowo zrealizowany, w konsekwencji czego jeden z warunków określonych w uchwalonym MPZP nie został spełniony.

6. Nie zawsze przestrzegano obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego dla inwestycji dotyczących budowy obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. W jednym z sześciu urzędów miast (UM Wrocławia), w przypadku dwóch z dziewięciu wymagających tego inwestycji, nie został on ustanowiony, pomimo że parametry planowanych budowli spełniały kryteria określone w § 2 ust. 1 pkt 3 lit a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. *w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego*²¹, tj. budowle były wyższe niż 15 m. Jako przyczynę niedopełnienia tego obowiązku Urząd wskazał oczywistą omyłkę pracownika przygotowującego projekt decyzji. Biorąc pod uwagę skomplikowany charakter obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego należy wskazać, że zgodnie z art. 17 ustawy *Prawo budowlane* inspektor nadzoru inwestorskiego jest jednym z uczestników procesu budowlanego (obok inwestora, projektanta, kierownika budowy czy kierownika robót) i w omawianych przypadkach winien być ustalony obligatoryjnie przez organ, aby wykonywać obowiązki polegające na sprawowaniu kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę, przepisami i zasadami wiedzy technicznej, jak również na sprawdzaniu jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, a tym samym zapobieganiu katastrofie budowlanej. Przeoczenie wymogu ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego niesie za sobą tym samym ryzyko naruszenia w procesie inwestycyjnym interesów obywateli.

7. Skontrolowane urzędy miast w części nierzetelnie realizowały obowiązek wynikający z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy *Prawo budowlane* oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. *w sprawie informacji podatkowych*²². W dwóch z sześciu skontrolowanych urzędów miast (UM w Gdańsku i UM Krakowa) nie został bowiem dochowany obowiązek bezzwłocznego przekazywania organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym, a w jednym urzędzie (UM w Gdańsku) – obowiązek przekazania kopii tych decyzji organom podatkowym, właściwym w sprawach podatku od nieruchomości (w terminie do 15 dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wydana decyzja stała się ostateczna).

- *UM w Gdańsku nie przekazała do organu nadzoru budowlanego kopii jednej decyzji oraz przekazała kopie 13 decyzji nieostatecznych, co leżało w sprzeczności z art. 82b ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane. Ponadto nie przekazano do komórki finansowej kopii dwóch decyzji oraz przekazano kopie 10 nieostatecznych decyzji, co było niezgodne*

²¹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

²² Dz. U. z 2013 r. poz. 190.

z § 6 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych. Wystąpienie tych nieprawidłowości wynikało – według zebranych w toku kontroli wyjaśnień – z obciążenia pracą oraz, nieadekwatnych do potrzeb, warunków lokalowych.

- UM Krakowa przekazał – w jednym przypadku – egzemplarz pozwolenia na budowę do organu nadzoru budowlanego ponad 19 miesięcy po dniu, w którym decyzja stała się ostateczna, w związku z czym warunek bezzwłocznego przekazania temu organowi kopii ostatecznej decyzji wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym nie został dotrzymany. Wyjaśniając przyczyny tej nieprawidłowości wskazywano na trudne warunki lokalowe oraz obciążenie pracą.

W ocenie NIK nieprawidłowa realizacja powyższego obowiązku może ograniczyć skuteczność sprawowania przez organy nadzoru budowlanego nadzoru nad realizacją obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, a w przypadku organów podatkowych utrudnić przyjmowanie właściwej podstawy do wymierzania należności podatkowych.

3.2.2.2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego

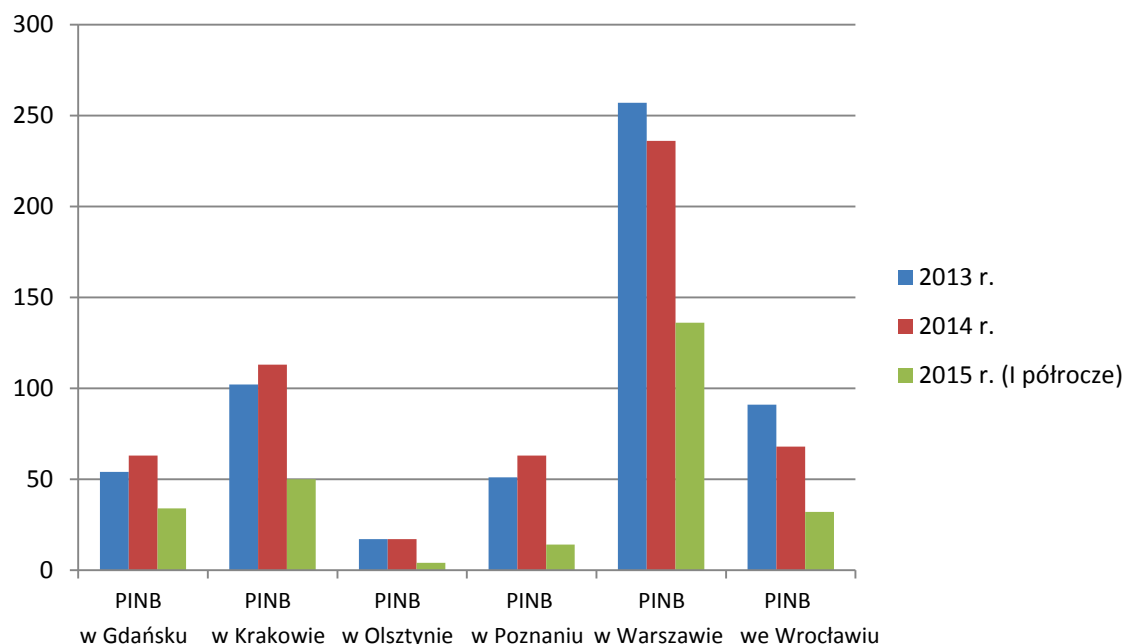
1. Zgodnie z art. 55 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*, przed przystąpieniem do użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie.

W badanym okresie organy nadzoru budowlanego, objęte kontrolą NIK, wydały 9 402 decyzje w sprawie pozwolenia na użytkowanie, z czego 3 776 decyzji w 2013 r., 3 834 decyzje w 2014 r. oraz 1 792 decyzje w I półroczu 2015 r. Obejmowały one 1 560 decyzji dotyczących pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego 625 tych decyzji przypadało na 2013 r., 627 na 2014 r. i 308 na I półrocze 2015 r. Wzrastał zatem ich udział w ogólnej liczbie wydanych decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie, bo z poziomu 16,6% na koniec 2013 r. do poziomu 17,2% na koniec I półrocza 2015 r.

W ogólnej liczbie wydanych, przez sześć skontrolowanych organów nadzoru budowlanego, decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie było 8 288 decyzji pozytywnych, z czego 3 350 w 2013 r., 3 343 w 2014 r. i 1 595 w I półroczu 2015 r. Rozstrzygnięcia te obejmowały 1 402 decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, z czego 572 z roku 2013, 560 z roku 2014 i 270 z I półrocza 2015 r. (Wykres nr 3). Udział tych decyzji w ogólnej liczbie pozytywnych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie kształtował się na zbliżonym poziomie i wynosił 17,1% w 2013 r., 16,8% w 2014 r. i 16,9% w I półroczu 2015 r.

Wykres nr 3

Liczba wydanych, przez powiatowe inspektoraty, pozytywnych decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w latach 2013–2015 (I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

2. W czterech spośród sześciu skontrolowanych powiatowych inspektoratów sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych nie był zgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych²³. W PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie i PINB we Wrocławiu ewidencję tę prowadzono w formie elektronicznej zamiast w formie trwałej książki formatu A4. Natomiast w PINB w Olsztynie niezgodnie z wymogami przywołanego rozporządzenia dokonywano korekt w tej ewidencji.

- W PINB we Wrocławiu ewidencja rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy Prawo budowlane nie była prowadzona zgodnie z postanowieniami § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W szczególności ewidencja nie była prowadzona w formie książki formatu A4, nie była wykonana w sposób trwały oraz nie była zabezpieczona w sposób chroniący strony przed ich usunięciem lub wymianą. W powyższej sprawie Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ewidencja nie jest prowadzona w formie książki formatu A4 z przyczyn praktycznych i celowościowych. Podał, że odręczne prowadzenie ewidencji w formie książki nie pozwala na użyteczne korzystanie z tego dokumentu, jako źródła informacji a sporządzenie jakichkolwiek wyciągów, statystyk, czy pozyskanie innych danych z podziałem na np. kategorie obiektów budowlanych – wymaga zaangażowania niewspółmiernie dużej ilości czasu. Podał, że prowadzenie ewidencji w formie elektronicznej jest celowe. Może ona w każdym czasie przybrać formę papierową za pomocą wydruku (...).
- W PINB w Olsztynie badanie dotyczące wszystkich 38 obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wykazało, że popełnione błędy w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych prostowano w sposób niezgodny z wymogami rozporządzenia w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. W czterech przypadkach poprawki polegały na dokonaniu nowego wpisu na pierwszym, błędnym, przez co stawał się on nieczytelny, a w 13 – przy skreśleniu błędnego wpisu nie odnotowywano daty poprawki, a podpis osoby jej dokonującej był nieczytelny. Zgodnie z § 3 ust. 2 ww. rozporządzenia, sprostowania błędów we wpisach dokonuje się przez przekreślenie

²³ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

wyrazów pojedynczą linią oraz umieszczenie daty i czytelnego podpisu osoby dokonującej zmiany. W sprawie tej inspektor ds. organizacyjno-administracyjnych Inspektoratu podała, że wynikało to z próby zachowania czytelności ewidencji, w której wielkość rubryk jest niewystarczająca, aby skreślić dany wpis, dokonać jego poprawki i opatrzyć ją datą i czytelnym podpisem. Podała, że obecnie prostowanie błędów będzie dokonywane w sposób zgodny rozporządzeniem.

3. W powiatowych inspektorach nadzoru budowlanego badaniem objęto w sumie 113 postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie. W trzech powiatowych inspektoratach spośród sześciu skontrolowanych (PINB w Gdańsku, PINB w Poznaniu i PINB w Krakowie), nie egzekwowano od inwestora obowiązku dostarczenia wymaganej kompletnej dokumentacji oraz nierzetelnie weryfikowano prawidłowość składanych wniosków o udzielenie pozwolenia na użytkowanie.

- *We wszystkich 15 zbadanych sprawach, decyzje o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego zostały wydane przez PINB w Gdańsku, pomimo że inwestorzy nie składali oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania. Zgodnie z art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo budowlane do zawiadomienia o zakończeniu obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest obowiązany dołączyć m.in. oświadczenie o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że inwestor składa takie oświadczenie w przypadku, gdy korzystał z działki sąsiedniej, przyległej do działki, na której prowadzona była budowa.*

W ocenie NIK oświadczenie, o którym mowa powyżej, nie dotyczy działki sąsiedniej, ale tej części działki objętej pozwoleniem na budowę, która bezpośrednio przylega do oddawanego do użytkowania obiektu i winno być złożone przez inwestora, gdy eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od odpowiedniego zagospodarowania tych terenów, co ma miejsce każdorazowo w przypadku oddawania do użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Ponadto ustalono, że:

- *W PINB w Poznaniu, w przypadku jednej z 15 objętych badaniem spraw, zmiany odstępujące od zatwierdzonego projektu budowlanego obiektu nie zostały wykazane w załączonym do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oświadczeniu kierownika budowy o zgodności realizacji inwestycji z projektem budowlanym, jak i do tego wniosku nie została dołączona kopia rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami.*
- *W PINB w Krakowie spośród 15 postępowań zakończonych wydaniem decyzji po pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w 14 przypadkach nie udokumentowano sprawdzenia wniosków pod kątem ich kompletności i prawidłowości, w formie adnotacji urzędowej, co leżało w sprzeczności z art. 72 ustawy Kpa (od 11 maja 2014 r. – art. 72 § 1), który stanowi, że czynności organu administracji publicznej, z których nie sporządza się protokołu, a które mają znaczenie dla sprawy lub toku postępowania, utrwalą się w kartach w formie adnotacji podpisanej przez pracownika, który dokonał tych czynności. W jednym przypadku inwestor uzupełniał wniosek dwukrotnie, ale nie zostało wydane postanowienie w tej sprawie. Zgodnie z art. 57 ust. 4 ustawy Prawo budowlane inwestor jest zobowiązany uzupełnić dokumenty dołączone do wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, jeżeli w wyniku ich sprawdzenia przez właściwy organ okaże się, że są niekompletne lub posiadają braki i nieścisłości. Stosownie do art. 123 ustawy Kpa powinno to być poprzedzone wydaniem stosownego postanowienia. Wyjaśniając przyczyny ww. błędów Powiatowy Inspektor podała, że wynikało to z dużej liczby spraw związanych z przyjmowaniem obiektów do użytkowania na terenie miasta Krakowa oraz fluktuacji kadr w Inspektoracie.*

Niezależnie od powyższego w czterech postępowaniach spośród 15 objętych badaniem w PINB w Krakowie, w których Powiatowy Inspektor wydał postanowienia, nakładające obowiązek uzupełnienia wniosków w określonym terminie, inwestorzy nie dotrzyмали tego terminu a PINB nie wydał decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w trzech przypadkach) lub wydał decyzję ze zwłoką (w jednym przypadku).

4. Organ nadzoru budowlanego przeprowadza, na podstawie art. 59a ustawy *Prawo budowlane*, obowiązkową kontrolę budowy, na wezwanie inwestora, w celu stwierdzenia prowadzenia procesu budowlanego zgodnie z ustaleniami i warunkami, określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie stwierdzono odstępstw od obowiązku przeprowadzania kontroli przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania inwestora²⁴.

W trzech spośród sześciu skontrolowanych powiatowych inspektoratów (PINB w Gdańsku, PINB w Krakowie i PINB w Poznaniu) kontrole budów nie zawsze były rzetelne.

W dwóch powiatowych inspektoratach (PINB w Gdańsku i PINB w Krakowie) nieprawidłowo sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Osoby przeprowadzające kontrolę nie dokonywały ustaleń z badania dokumentów, lecz opierały się wyłącznie na oświadczeniu kierownika budowy, który stwierdzał, że wbudowane wyroby budowlane zostały dopuszczone do obrotu albo nie odnotowywały w protokole z kontroli obowiązkowej faktu przedłożenia przez inwestora wymaganych dokumentów. Leżało to w sprzeczności z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli²⁵.

- W PINB w Krakowie w 14 protokołach kontroli obowiązkowej (na 15 skontrolowanych) sprawdzenie wyrobów budowlanych ograniczyło się do przyjęcia oświadczenia przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy, stosownie do którego wszystkie wbudowane materiały budowlane posiadały stosowne atesty lub certyfikaty. W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor podał m.in., że wzór protokołu obowiązkowej kontroli nie określa sposobu kontroli wyrobów budowlanych, dlatego też przyjęcie stosownego oświadczenia przedstawiciela inwestora stanowi udzielenie informacji właściwemu organowi nadzoru budowlanego na podstawie art. 81 c ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane* i jest to środek weryfikacji pkt 8.3. protokołu obowiązkowej kontroli, przewidziany przez ustawę.
- W PINB w Gdańsku w jednym przypadku (na 15 skontrolowanych) stwierdzono, że protokół z kontroli obowiązkowej nie zawierał adnotacji o przedłożeniu przez inwestora dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych, wbudowanych w zakończony obiekt budowlany, co Powiatowy Inspektor tłumaczył przeoczeniem.

W ocenie NIK oparcie się wyłącznie na oświadczeniu przedstawiciela inwestora lub kierownika budowy, z pominięciem skontrolowania dokumentacji potwierdzającej dopuszczenie wyrobu budowlanego do obrotu i powszechnego albo jednostkowego stosowania w budownictwie, szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa, nie zapewnia realizacji skutecznej i efektywnej kontroli wyrobów budowlanych, wbudowanych w obiekt o charakterze wielorodzinnym.

Na nieprawidłowości w powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli wskazywała już w opublikowanej w 2013 r. *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego*²⁶.

Niezależnie od powyższego w jednym przypadku (PINB w Poznaniu) kontrola obowiązkowa w związku ze złożonym przez inwestora wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie była nieskuteczna, a w dwóch przypadkach (PINB w Krakowie) stwierdzone w trakcie kontroli przypadki nieprawidłowości, dotyczących zgodności wykonania obiektu budowlanego z zatwierdzonym projektem budowlanym i innymi warunkami, określonymi w pozwoleniu na budowę, nie determinowały skutecznych reakcji ze strony organu nadzoru budowlanego, mających na celu doprowadzenie do załatwienia sprawy w zgodności z obowiązującym prawem.

²⁴ O czym mowa w art. 59c ustawy *Prawo budowlane*.

²⁵ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

²⁶ Znak: KIN-40101-05/2012 z 2013 r.

- Podczas kontroli NIK stwierdzono, że w PINB w Poznaniu nie ujawniono w toku kontroli obowiązkowej, przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, dwóch odstępień od zatwierzonego projektu budowlanego. Z wyjaśnień odpowiedzialnego pracownika wynikało m.in., że w ocenie PINB, odstępienia te nie miały charakteru odstępienia istotnego od zatwierzonego projektu budowlanego. Zdaniem NIK, konieczność sprawdzenia, czy inwestor dokonał odstępstw istotnych czy nieistotnych, leżała w interesie PINB, bowiem wynikała z funkcjonującego w Inspektoracie Systemu zarządzania (podproces 03. Wydawanie pozwolenia na użytkowanie; pkt 8 podprocesu – przeprowadzanie kontroli).
- W wyniku kontroli obowiązkowej, przeprowadzonej przez PINB w Krakowie dnia 4 i 7 marca 2014 r. stwierdzono, że inwestor dokonał istotnych odstępstw od zatwierzonego projektu budowlanego, zmieniając jego funkcję z mieszkaniowej wielorodzinnej na hotelową. W toku kolejnej kontroli, przeprowadzonej 19 sierpnia 2014 r. udokumentowano fakt funkcjonowania w tym obiekcie hotelu od 1 lipca 2014 r. Decyzją Powiatowego Inspektora odmówiono udzielenia pozwolenia na użytkowanie obiektu, uzasadniając to ww. istotnymi odstępstwami. Do czasu kontroli NIK w Inspektoracie nie nałożono na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, do czego zobowiązuje art. 57 ust. 7 ustawy Prawo budowlane ani też nie podjęto żadnych działań związanych z odpowiedzialnością osób za czyn określony w art. 93 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, stosownie do którego, kto wykonuje roboty budowlane w sposób odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach, pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę bądź w zgłoszeniu budowy do rozbiórki, bądź istotnie odbiegający od zatwierzonego projektu, podlega karze grzywny. Z wyjaśnień Powiatowego Inspektora wynikało, że przyjęty tryb postępowania wynika ze skomplikowanego charakteru sprawy.
- W trakcie innego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku mieszkalnego wielorodzinnego, inspektorzy PINB w Krakowie stwierdzili wprowadzenie zmian, m.in. w zakresie zastosowanego szkła w balustradach, które w ich ocenie nie spełniało wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Stwierdzili ponadto, że zamontowane szkło nie posiadało wymaganego oznakowania, czym naruszony został § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym²⁷. W adnotacji urzędowej inspektora PINB w Krakowie z 28 lutego 2013 r. wskazano, że istnieją przesłanki do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego dotyczącego odpowiedzialności zawodowej kierownika budowy, ale wniosku do Małopolskiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa w sprawie odpowiedzialności zawodowej nie złożono. W zaistniałych okolicznościach wydano pozwolenie na użytkowanie. W złożonych wyjaśnieniach Powiatowy Inspektor wskazał na spełnienie wymogu § 298 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Nie odniósł się jednak do kwestii braku oznakowania szkła, czym naruszony został art. 10 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym wyroby wytworzone w celu zastosowania w obiekcie budowlanym w sposób trwały, o właściwościach użytkowych, umożliwiających prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, spełnienie wymagań podstawowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, można stosować przy wykonywaniu robót budowlanych wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami odrębnymi. Takim przepisem jest m.in. § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie sposobów deklarowania zgodności wyrobów budowlanych oraz sposobu znakowania ich znakiem budowlanym, stanowiący, że przed wprowadzeniem wyrobu budowlanego do obrotu, producent umieszcza na wyrobie znak budowlany.

5. Dwa powiatowe inspektoraty (PINB w Poznaniu i PINB w Krakowie), spośród sześciu skontrolowanych, nie zawsze wymagały od inwestorów spełnienia obowiązku wynikającego z art. 59 ust. 4a ustawy Prawo budowlane. W przypadku wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, z jednoczesnym warunkiem wykonania określonych prac w wyznaczonym terminie, od inwestorów nie egzekwowano poinformowania PINB o wykonaniu tych robót.

- PINB w Poznaniu, udzielając decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w dwóch decyzjach nakazał inwestorom wykonanie docelowych schodów w lokalach mieszkalnych w wyznaczonych terminach. Inwestorzy po upływie wyznaczonych terminów nie poinformowali PINB o wykonaniu nałożonych na nich prac. W trakcie kontroli NIK wezwano inwestorów do dostarczenia pisemnego potwierdzenia wykonania nałożonych warunków, którzy następnie poinformowali o ich zrealizowaniu, dołączając dokumentację fotograficzną. Brak niezwłocznych działań sprawdzających lub wyjaśniających realizację obowiązków tłumaczono przeoczeniem.

²⁷ Dz. U. Nr 198, poz. 2041, ze zm.

- W PINB w Krakowie, w decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie ustalono termin na wykonanie określonych tam robót budowlanych. Po upływie tego terminu Powiatowy Inspektor nie przeprowadził kontroli ich wykonania i nie podjął działań przewidzianych w art. 162 §1 pkt 2 ustawy Kpa, który stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że sprawa jest skutkiem negatywnych następstw związanych z fluktuacją kadr w Inspektoracie i zmiany na stanowisku odpowiedzialnym za przebieg sprawy.

Brak monitorowania wywiązywania się inwestorów z obowiązku wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, pozbawia powiatowych inspektorów możliwości prawidłowego nadzorowania i kontroli procesów budowlanych. Jednocześnie brak egzekwowania określonych prawem obowiązków może ugruntować wśród inwestorów przekonanie o słabości organów nadzoru budowlanego.

3.2.3. Nadzór i kontrola

3.2.3.1. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy *Prawo budowlane* w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w organach administracji architektoniczno-budowlanej

W skontrolowanych urzędach miast nadzór i kontrolę nad działalnością organów administracji architektoniczno-budowlanej sprawowały wyodrębnione komórki organizacyjne. Kwestie kontroli i nadzoru nad sprawami związanymi z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w ocenie NIK, były w tych jednostkach traktowane marginalnie, co potwierdza niewielka liczba przeprowadzonych kontroli. W badanym okresie, w czterech spośród sześciu zbadanych urzędów (UM w Gdańsku, UM w Krakowie, UM w Olsztynie i UM w Poznaniu) nie przeprowadzono żadnej kontroli, której przedmiot związany byłby z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Natomiast kontrole przeprowadzone przez wyodrębnione komórki organizacyjne pozostałych dwóch urzędów (Urząd m.st. Warszawy i UM Wrocławia) potwierdziły występowanie nieprawidłowości związanych głównie z naruszeniem przepisów ustawy *Kpa*, tj. m.in. niezapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu w aspekcie przepisów ustawy *Prawo budowlane* i przepisów wykonawczych oraz nierzetelne sprawdzanie złożonych wniosków o pozwolenie na budowę. Nieprawidłowości w tym zakresie znalazły również odbicie w ustaleniach kontrolnych NIK dokonanych w Urzędzie m.st. Warszawy i UM Wrocławia.

W trzech urzędach miast (UM w Gdańsku, UM Olsztyna i UM Poznania) nie stwierdzono wpływu skarg o charakterze związanym z przedmiotem niniejszej kontroli. Do pozostałych trzech urzędów miast wpłynęły łącznie 43 skargi, których przedmiot dotyczył prowadzenia spraw i wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Najwięcej z nich wpłynęło do UM Krakowa (21 skarg) i Urzędu m.st. Warszawy (21 skarg). Jakkolwiek skargi te nie zostały uznane za zasadne, niemniej należy zwrócić uwagę, że w przypadku UM Krakowa skarżący zarzucali organowi opieszałość w załatwianiu spraw i uniemożliwienie wzięcia udziału w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony, co znalazło odzwierciedlenie w ustaleniach dokonanych w toku badania spraw podczas niniejszej kontroli NIK.

3.2.3.2. Sprawowanie nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów ustawy *Prawo budowlane* w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego

Jedną z podstawowych przyczyn występowania nieprawidłowości przy realizacji powierzonych zadań przez badane organy nadzoru budowlanego, oprócz wskazanej wyżej okoliczności związanej z problemami kadrowymi, było nieprawidłowe funkcjonowanie w tych jednostkach procedur wewnętrznej kontroli wykonywania zadań. W żadnym bowiem z sześciu skontrolowanych powiatowych inspektoratów nie utworzono wyodrębnionej komórki (lub stanowiska) kontroli wewnętrznej, co tłumaczono niewielkim poziomem zatrudnienia. Wykonywanie zadań w tym zakresie powierzano, mniej lub bardziej szczegółowo, na podstawie regulaminów organizacyjnych lub innych dokumentów, powiatowym inspektorom, ich zastępcom oraz kierownikom komórek organizacyjnych. **Niemniej jednak, jako przykład dobrej praktyki należy wskazać rozwiązania przyjęte w PINB w Poznaniu, gdzie opracowano szczegółową tabelę zaangażowania pracowników w proces realizacji i kontroli poszczególnych etapów wydawania pozwolenia na użytkowanie.** Na nieprawidłowe funkcjonowanie procedur kontroli realizacji zadań wpływał fakt nie dokumentowania lub nieprawidłowego dokumentowania wykonania przez pracowników określonych czynności w trakcie rozpatrywania spraw. Utrudniało to weryfikację prawidłowości i zakresu wykonanych prac oraz określenia osób odpowiedzialnych za ich realizację. Miało to znaczenie w przypadku rozpatrywania wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych, gdzie nie dokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków pod kątem ich kompletności i prawidłowości, nie dokumentowano zwrotu dokumentów inwestorowi lub wprowadzono zmiany w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób uniemożliwiający identyfikację osoby odpowiedzialnej za wykonanie tej czynności.

- *W PINB w Krakowie w dwóch postępowaniach nie udokumentowano zwrotu inwestorowi dokumentów, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 ustawy Prawo budowlane, mimo że art. 57 ust. 8 tej ustawy stanowi m.in., że po udzieleniu pozwolenia na użytkowanie właściwy organ zwraca bezzwłocznie inwestorowi oryginał dziennika budowy, protokoły badań i sprawdzeń oraz dokumentację geodezyjną.*

W dwóch spośród sześciu objętych kontrolą powiatowych inspektoratów (PINB w Olsztynie, PINB we Wrocławiu) stwierdzono występowanie nieprawidłowości w zakresie sposobu ewidencjonowania i załatwiania spraw o charakterze skargowym. Rejestry tego rodzaju spraw prowadzono nierzetelne w sposób uniemożliwiający jednoznaczne określenie charakteru sprawy, terminowości i sposobu ich załatwienia.

- *W PINB w Olsztynie ewidencja skarg i wniosków była prowadzona w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 254 ustawy Kpa. Nie wskazywano daty wpływu skarg, podstawy prawnej, jak również daty ostatecznego rozstrzygnięcia lub odpowiedzi udzielonej skarżącemu. Na prowadzenie ewidencji skarg i wniosków w sposób niezgodny z wymogami określonymi w art. 254 ustawy Kpa wskazał również Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: WINB) w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 kwietnia 2014 r., w odpowiedzi na które Powiatowy Inspektor podał w piśmie z dnia 5 czerwca 2014 r., że zlecono pracownikom PINB opracowanie nowej formy rejestru skarg i wniosków i załatwianie spraw zgodnie z przepisami. Odnosząc się do przyczyn udzielenia WINB nierzetelnej informacji oraz braku uregulowania powyższych zadań do czasu kontroli NIK, Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że realizację zaleceń pokontrolnych WINB dotyczących przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków zlecił pracownikom PINB ustnie nie wskazując przy tym osoby odpowiedzialnej za realizację tego zadania. Podał jednocześnie, że organizacja rejestrowania i załatwiania skarg i wniosków została wprowadzona w PINB w dniu 21 sierpnia 2015 r. wraz z wprowadzeniem zarządzenia w sprawie wprowadzenia Regulaminu organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków w PINB.*

- *W PINB we Wrocławiu w ośmiu na 10 spraw poddanych badaniu, skargi i pisma skargowo-interwencyjne były załatwiane z naruszeniem obowiązującego terminu, a w jednym przypadku nie dochowano należytej staranności w postępowaniu prowadzonym przez Inspektorat w związku ze złożoną skargą, gdyż nie dokonano analizy stanu faktycznego poprzez wizję lokalną, oględziny lub kontrole, mimo że charakter skargi uzasadniał podjęcie takich działań.*

4.1 Przygotowanie i organizacja kontroli

Kontrole przeprowadzono w sześciu urzędach miast na prawach powiatu, co stanowiło 9,1% liczby wszystkich miast na prawach powiatu oraz w sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, których właściwość terytorialna obejmowała właściwość terytorialną urzędów miast poddanych kontroli. Dobór miast do kontroli przyjęto w sposób celowy, biorąc pod uwagę rozwijającą się zabudowę wielorodzinną.

Na etapie przygotowania kontroli wykorzystano wyniki wcześniejszych kontroli, po których NIK negatywnie oceniła realizację zadań przez organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego (Informacja o wynikach kontroli P/07/160 – „*Sprawowanie nadzoru budowlanego w zakresie budowy i użytkowania dużych obiektów budowlanych użyteczności publicznej oraz zespołów obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego*” oraz informacja o wynikach kontroli P/12/079 – „*Realizacja zadań przez organy nadzoru budowlanego*”), a także wydawanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o pozwoleniu na budowę (Informacja o wynikach kontroli P/06/153 – „*Prawidłowość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę na terenie województwa mazowieckiego w okresie 2004–2006 (I kwartał)*”).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku kontroli do 12 jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi oraz w sumie 26 wniosków pokontrolnych w sprawie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Spośród nich, 12 wniosków zostało zrealizowanych, dziewięć było w trakcie realizacji a pięć jeszcze nie zostało zrealizowanych.

Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy złożył zastrzeżenia w sprawie ocen uwag i wniosków zawartych w przekazanym mu wystąpieniu pokontrolnym. Postanowieniem z dnia 3 listopada 2015 r. Dyrektor Delegatury NIK w Warszawie odmówił przyjęcia zastrzeżeń, jako wniesionych po terminie. Natomiast Prezydent Wrocławia w złożonych zastrzeżeniach zakwestionował podpisanie wystąpienia pokontrolnego przez wicedyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. Uchwałą Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli zastrzeżenia te zostały oddalone.

W wystąpieniach pokontrolnych adresowanych do kierowników skontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała pod adresem:

1) prezydentów miast o:

- ♦ przestrzeganie, określonego w art 10 ustawy *Kpa* prawa stron do czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę w celu umożliwienia im wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów;
- ♦ zapewnienie kompletności składanych wniosków o pozwolenie na budowę;
- ♦ dokumentowanie przeprowadzonej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę;
- ♦ zapewnienie przekazywania do organu nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę;
- ♦ respektowanie obowiązku ustanawiania w decyzji o pozwoleniu na budowę inspektora nadzoru inwestorskiego;
- ♦ egzekwowanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- ♦ zwiększenie nadzoru nad komórkami realizującymi zadania w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Z udzielonych przez prezydentów miast odpowiedzi wynikało, że podjęte zostały działania na rzecz realizacji wniosków pokontrolnych m.in. poprzez działania dyscyplinujące pracowników oraz wydanie stosownych poleceń służbowych.

2) powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego o:

- ♦ zapewnienie rzetelnego i zgodnego z prawem prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- ♦ egzekwowanie od inwestorów składania wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych;
- ♦ sprawdzanie, w ramach kontroli obowiązkowej, dokumentacji potwierdzającej dopuszczenie wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania w budownictwie;
- ♦ zapewnienie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie obwiązujących terminów załatwiania spraw;
- ♦ zapewnienie wnikliwego przeprowadzania obowiązkowej kontroli budowy przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykonania elementów objętych decyzjami o zmianie pozwolenia na budowę;
- ♦ zapewnienie organizacji pracy w zakresie rozpatrywania skarg i pism o charakterze skargowym, w sposób gwarantujący dotrzymanie, w związku z prowadzonym postępowaniem, terminów określonych w ustawie *Kpa*.

Z udzielonych przez nich odpowiedzi wynikało m.in., że:

- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku wprowadził obowiązek prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych oraz wprowadził obowiązek egzekwowania od inwestorów składania, wraz z wnioskiem o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych.
- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie zobowiązał się do wzmocnienia nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnymi w zakresie dokumentowania przeprowadzonych czynności. Zobowiązał pracowników do przestrzegania obowiązku żądania (w trakcie obowiązkowej kontroli) od uczestników procesu budowlanego dokumentów potwierdzających dopuszczenie do obrotu i stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych szczególnie istotnych dla bezpieczeństwa konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Jednocześnie zwrócił się do Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Krakowie o przeprowadzenie szkolenia dla pracowników PINB w Krakowie w tym zakresie.
- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie wprowadził zarządzeniem i przekazał do stosowania regulamin organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg oraz rozpoczął procedurę aktualizacji wewnętrznych dokumentów organizacyjnych.
- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Poznaniu poinformował o przeszkoleniu pracowników w zakresie prowadzonych kontroli obowiązkowych oraz niezbędnych ustaleń, które powinny zostać dokonane w toku postępowania w sprawie o wydanie pozwolenia na użytkowanie.
- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy poinformował, że kontrole obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego zostaną ujęte w kolejnych rocznych harmonogramach kontroli budów i obiektów na terenie m.st. Warszawy.
- ♦ Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu poinformował o podjęciu działań w celu zoptymalizowania sposobu i skrócenia terminów rozpatrywania pism o charakterze skargowym.

5.1. Wykaz skontrolowanych jednostek wraz z osobami zajmującymi kierownicze stanowiska, odpowiedzialnymi za kontrolowaną działalność

Lp.	Jednostka	Stanowisko, funkcja	Imię i nazwisko	Okres zajmowania stanowiska	
				od	do
ADMINISTRACJA ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANA					
1.	Urząd Miejski w Gdańsku	Prezydent Miasta Gdańska	Paweł Adamowicz	26.10.1998 r.	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Urząd Miasta Krakowa	Prezydent Miasta Krakowa	Jacek Majchrowski	19.11.2002 r.	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Urząd Miasta Olsztyna	Prezydent Olsztyna	Piotr Grzymowicz	09.03.2009 r.	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Urząd Miasta Poznania	Prezydent Miasta Poznania	Ryszard Grobelny	14.12.1998 r.	07.12.2014 r.
			Jacek Jaškowiak	08.12.2014 r.	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy	Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy	Hanna Gronkiewicz-Waltz	02.12.2006 r.	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Urząd Miejski Wrocławia	Prezydent Wrocławia	Rafał Dutkiewicz	19.11.2002 r.	zakończenia czynności kontrolnych
ORGAN NADZORU BUDOWLANEGO					
1.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta na prawach powiatu w Gdańsku	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Gdańsku	Władysław Wróbel	01.06.1999 r.	zakończenia czynności kontrolnych
2.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie – Powiat Grodzki	Małgorzata Boryczko	05.01.2007 r.	zakończenia czynności kontrolnych
3.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Olsztyna	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Olsztyna	Aleksander Lachowicz	01.01.2002 r.	zakończenia czynności kontrolnych
4.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Poznania	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Poznania	Paweł Łukaszewski	12.12.2006 r.	zakończenia czynności kontrolnych
5.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy	Andrzej Kłosowski	01.04.2008 r.	zakończenia czynności kontrolnych
6.	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia	Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia	Marek Adamowicz	15.03.2006 r.	31.12.2013 r.
		Pełniący obowiązki Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia	Przemysław Samocki	01.01.2014 r.	02.02.2014 r.
		Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego dla miasta Wrocławia	Przemysław Samocki	03.02.2014	zakończenia czynności kontrolnych

5.2. Charakterystyka stanu prawnego

I. Zgodnie z art. 28 ustawy *Prawo budowlane*, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z zastrzeżeniem art. 29–31 (przepisy te dotyczą m.in. obiektów, budynków i robót budowlanych nieobjętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę).

Właściwym do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę organem administracji architektoniczno-budowlanej jest starosta (art. 80 ust. 1 pkt 1, art. 81 i art. 82 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*). Organ administracji architektoniczno-budowlanej prowadzi rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 82b ust. 1 pkt 1 ustawy *Prawo budowlane*).

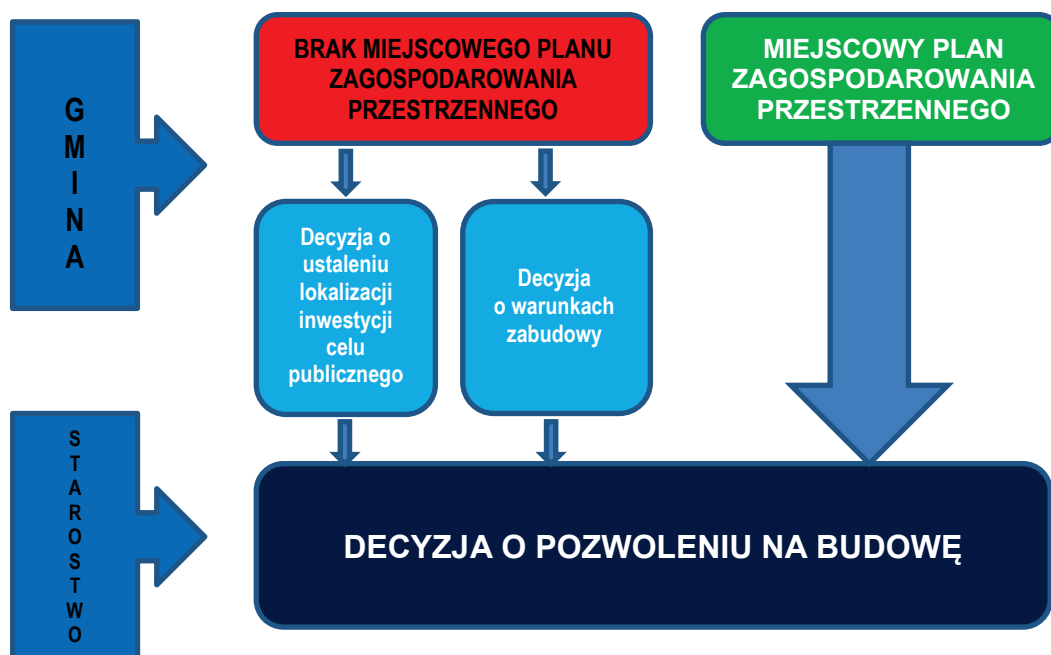
Postępowania w sprawie decyzji o warunkach zabudowy i w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzone są na podstawie ustawy *Kpa*. Terminy załatwienia spraw, dotyczące decyzji o warunkach zabudowy, zostały określone w art. 35 ustawy *Kpa*. Zgodnie z art. 35 § 3 ustawy *Kpa* załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym – w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania (terminy te mają charakter terminów instrukcyjnych, uchybienie im powoduje skutki przewidziane w art. 36 i 38 ustawy *Kpa*).

Obowiązujące przepisy ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ustalają, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej: „mpzp”) stanowi bezpośrednią podstawę do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. W przypadku nieuchwalenia takiego planu, określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Warunki ustalone w wydanej decyzji o warunkach zabudowy nie zawsze muszą odpowiadać zamiarom inwestycyjnym inwestora.

Sposób postępowania administracyjnego w przypadku lokalizacji inwestycji na terenach objętych mpzp i obszarach ich pozbawionych, w podziale na kompetencje organów wydających decyzje administracyjne, przedstawiono poniżej.

Schemat nr 1

Postępowanie administracyjne przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę



Źródło: Informacja o wynikach kontroli Nr KSR-411402/08.

Pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego może być wydane po uprzednim uzyskaniu przez inwestora, wymaganych przepisami szczególnymi, pozwoleń, uzgodnień lub opinii innych organów (art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy *Prawo budowlane*).

Pozwolenie na budowę może być wydane wyłącznie temu, kto:

- ♦ złożył wniosek w tej sprawie w okresie ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana, zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
- ♦ złożył oświadczenie, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 32 ust. 4 pkt 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*).

Wzór wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę określił Minister Infrastruktury w rozporządzeniu w sprawie wzorów, zmienionym w 2015 r.

Przepis art. 33 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* określa, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego. W przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego więcej niż jeden obiekt, pozwolenie na budowę może, na wniosek inwestora, dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Jeżeli pozwolenie na budowę dotyczy wybranych obiektów lub zespołu obiektów, inwestor jest obowiązany przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 1, dla całego zamierzenia budowlanego. Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1–3 ustawy *Prawo budowlane*, do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć m.in.:

- ♦ cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o których mowa w art. 12 ust. 7 (zaświadczenie o prawie wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie), aktualnym na dzień opracowania projektu;

- ♦ oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane;
- ♦ decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu terenu.

Zakres i treść projektu budowlanego określa art. 34 ustawy *Prawo budowlane*, który stanowi również, że powinien on spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zakres i treść projektu budowlanego powinny być dostosowane do specyfiki i charakteru obiektu oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych.

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego, zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt 1–4 ustawy *Prawo budowlane*, właściwy organ m.in. sprawdza:

- ♦ zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, a także wymaganiami ochrony środowiska, w szczególności określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko²⁸;
- ♦ zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi;
- ♦ kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
- ♦ wykonanie projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*.

Dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami art. 5 ust. 1–2b ustawy *Prawo budowlane*, zrealizować je przed oddaniem tych obiektów (zespołów) do użytkowania oraz zapewnić utrzymanie tego zagospodarowania we właściwym stanie techniczno-użytkowym przez okres istnienia obiektów (zespołów) budowlanych (art. 6 ww. ustawy).

Do przepisów techniczno-budowlanych zalicza się:

- 1) warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5 ust. 1–2b ustawy *Prawo budowlane*;
- 2) warunki techniczne użytkowania obiektów budowlanych (art. 7 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Minister Infrastruktury w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie określił warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę.

W razie spełnienia wymagań określonych w art. 35 ust. 1 oraz art. 32 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 35 ust. 4 tej ustawy).

²⁸ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.

Zgodnie z art. 35 ust. 6 i 7 ustawy *Prawo budowlane*, w przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Karę uiszcza się w terminie 14 dni od dnia doręczenia postanowienia, o którym mowa w ust. 6. W przypadku nieuiszczenia kary w powyższym terminie podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

W decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ, w razie potrzeby, określa dodatkowe warunki (art. 36 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli 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 (art. 37 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Zgodnie z art. 38 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo budowlane*, decyzję o pozwoleniu na budowę właściwy organ przesyła niezwłocznie wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta albo organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ustawy z dnia 3 października 2008 r. *o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz w ocenach oddziaływania na środowisko*. Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych:

- 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Właściwy organ prowadzi rejestr decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowuje zatwierdzone projekty budowlane, a także inne dokumenty objęte pozwoleniem na budowę, co najmniej przez okres istnienia obiektu budowlanego. Uczestnikami procesu budowlanego, którzy podlegają kontroli organów nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 17 ustawy *Prawo budowlane*, są: inwestor; inspektor nadzoru inwestorskiego; projektant; kierownik budowy lub kierownik robót.

Obowiązki i prawa uczestników procesu budowlanego określają w szczególności przepisy art. 18–27 ustawy *Prawo budowlane*. Do obowiązków inwestora, zgodnie z art. 18 ust. 1 tej ustawy, należy zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie:

- 1) opracowania projektu budowlanego i stosownie do potrzeb innych projektów,
- 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy,
- 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- 4) wykonania i odbioru robót budowlanych,
- 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem robót budowlanych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.

Organ wydający pozwolenie na budowę, może w decyzji tej nałożyć na inwestora obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru budowlanego, a także obowiązek zapewnienia nadzoru autorskiego, w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania obiektu lub robót budowlanych, bądź przewidywanym wpływem na środowisko (art. 19 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

W rozporządzeniu z dnia 19 listopada 2001 r.²⁹ Minister Infrastruktury określił rodzaje obiektów budowlanych, przy realizacji których wymagane jest ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego.

Do obowiązków inwestora należy również, zgodnie z art. 41 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*, zawiadomienie właściwego organu (nadzór budowlany) o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, co najmniej na siedem dni przed ich rozpoczęciem. Do zawiadomienia w tej sprawie powinny być dołączone m.in.:

- 1) oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*,
- 2) w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego – oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy *Prawo budowlane*.

Inwestor jest zobowiązany zawiadomić właściwy organ (nadzór budowlany) o zmianie: kierownika budowy lub robót; inspektora nadzoru inwestorskiego; projektanta sprawującego nadzór autorski, podając od kiedy nastąpiła zmiana, oraz dołączając oświadczenia tych osób o przejęciu obowiązków (art. 44 ustawy *Prawo budowlane*). Właściwy organ (organ nadzoru budowlanego), zgodnie z art. 48 ust. 1 przywołanej ustawy, nakazuje w drodze decyzji rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, będącego w budowie albo wybudowanego bez wymaganego pozwolenia na budowę. Przed wydaniem decyzji w sprawie rozbiórki, organ ten ma obowiązek ustalenia (art. 48 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*) czy budowa:

- jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności: ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo ustaleniami ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

Jeśli powyższe warunki są spełnione organ nadzoru budowlanego wstrzymuje postanowieniem prowadzenie robót budowlanych, nakładając jednocześnie wykonanie niezbędnych zabezpieczeń budowy oraz przedstawienie w wyznaczonym terminie dokumentów, o których mowa w art. 48 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*. Nieprzedstawienie w wyznaczonym terminie wymaganych dokumentów powoduje wydanie przez organ nadzoru budowlanego decyzji o rozbiórce obiektu budowlanego (art. 48 ust. 4 wzmiankowanej ustawy).

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* właściwy organ (organ nadzoru budowlanego), przed wydaniem decyzji w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na wznowienie robót budowlanych, bada:

- 1) zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w szczególności z ustaleniami obowiązującego miejscowo planu zagospodarowania przestrzennego;

²⁹ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

- 2) kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń;
- 3) wykonanie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane oraz, w drodze postanowienia, ustala wysokość opłaty legalizacyjnej.

W przypadku stwierdzenia naruszeń, w zakresie określonym wyżej, właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, w określonym terminie, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję, o której mowa w art. 48 ust. 1 (o nakazie rozbiórki obiektu budowlanego). Decyzję tę wydaje się również w przypadku nieuiszczenia w terminie opłaty legalizacyjnej (art. 49 ust. 3).

W razie spełnienia wymagań, o których mowa wyżej właściwy organ wydaje decyzję (art. 49 ust. 4) o:

- zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na wznowienie robót;
- zatwierdzeniu projektu budowlanego, jeżeli budowa została zakończona.

W ww. decyzjach nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 49 ust. 5 ustawy *Prawo budowlane*).

Do opłaty legalizacyjnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące kar, o których mowa w art. 59f ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* z tym, że stawka opłaty podlega pięćdziesięciokrotnemu podwyższeniu (art. 49 ust. 2).

Tryb postępowania organów nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia innych nieprawidłowości w trakcie budowy obiektów budowlanych (dotyczących m.in. budowy obiektu budowlanego: bez wymaganego zgłoszenia; w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska; w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu na budowę bądź w innych przepisach), jak również postępowanie w przypadku wykonywania robót budowlanych (pomimo ich wstrzymania postanowieniem), uregulowane zostały w art. 49b–51 ustawy *Prawo budowlane*. Uzyskanie przez inwestora decyzji (organu nadzoru budowlanego) o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego jest wymagane w przypadkach określonych w art. 55, tj. dotyczy sytuacji, gdy:

- na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii V, IX–XVIII, XX, XXII, XXIV, XXVII–XXX, o których mowa w załączniku do ustawy;
- zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 49 ust. 5 albo art. 51 ust. 4;
- przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

Poszczególne rodzaje budynków użyteczności publicznej oraz budynki mieszkalne (inne niż jednorodzinne) zaliczone zostały w załączniku do ustawy *Prawo budowlane* do obiektów budowlanych kategorii IX–XVII, tak więc przystąpienie do ich użytkowania we wszystkich przypadkach wymaga uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Katalog dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie określono w art. 57.

Zgodnie z art. 57 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane*, wniosek o udzielenie pozwolenia na użytkowanie stanowi wezwanie właściwego organu do przeprowadzenia obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a tej ustawy, bowiem jak wynika z art. 59 ust. 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli. Zaznaczyć należy, że stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor (art. 59 ust. 7).

Obowiązkową kontrolę właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) przeprowadza, na wezwanie inwestora w celu stwierdzenia prowadzenia budowy lub obiektu budowlanego zgodnie z ustaleniami i warunkami określonymi w pozwoleniu na budowę (art. 59a ust. 1). Zasady przeprowadzania kontroli regulują art. 59a–59d ustawy *Prawo budowlane*. Obowiązkową kontrolę może przeprowadzać z upoważnienia organu nadzoru budowlanego, wyłącznie osoba zatrudniona w powiatowym lub wojewódzkim inspektoracie nadzoru budowlanego i posiadająca uprawnienia budowlane (art. 59e). Wzór protokołu obowiązkowej kontroli określony został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r.³⁰.

Przepisy art. 59f i 59g ustawy *Prawo budowlane* normują sprawę nakładania kar. I tak, art. 59f stanowi, że w przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2, wymierza się karę stanowiącą iloczyn stawki opłaty (s), współczynnika kategorii obiektu budowlanego (k) i współczynnika wielkości obiektu budowlanego (w). Stawka opłaty (s) wynosi 500 zł, natomiast kategorie obiektów, współczynnik kategorii obiektu oraz współczynnik wielkości obiektu określa załącznik do wzmiankowanej ustawy. Zgodnie z art. 59g, karę tę właściwy organ wymierza w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa. Wymierzoną karę wnosi się w terminie 7 dni od dnia doręczenia postanowienia, w kasie właściwego urzędu wojewódzkiego lub na rachunek bankowy tego urzędu. Organ właściwy do wydania, zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności postanowienia (organ nadzoru budowlanego) niezwłocznie przesyła kopię wydanego postanowienia właściwemu wojewodzie.

Zgodnie z art. 61 ustawy *Prawo budowlane*, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2, tj. w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należytych stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej, w szczególności w zakresie związanym z wymaganiami, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1–7. Ponadto winien zapewnić, dochowując należytej staranności, bezpieczne użytkowanie obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziałujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, takich jak: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, pożary lub powodzie, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę okresowym kontrolom na zasadach określonych w art. 62 ust. 1 oraz ust. 4–6 ustawy *Prawo budowlane*, z wyłączeniem przypadków określonych w art. 62 ust. 2.

Właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) zgodnie z art. 62 ust. 3 ustawy *Prawo budowlane* – w razie stwierdzenia nieodpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego lub jego części, mogącej spowodować zagrożenie: życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia bądź środowiska – nakazuje przeprowadzenie kontroli, o której mowa w art. 62 ust. 1, a także może żądać przedstawienia ekspertyzy stanu technicznego obiektu lub jego części.

³⁰ Dz. U. Nr 132, poz. 1231.

W przypadku stwierdzenia, że obiekt budowlany: jest w nieodpowiednim stanie technicznym; jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, środowisku lub bezpieczeństwu mienia; powoduje swym wyglądem oszpecenie otoczenia – właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) nakazuje w drodze decyzji, usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, określając termin wykonania obowiązku. W decyzji w tej sprawie organ ten może zakazać użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości (art. 66 ustawy *Prawo budowlane*).

Jeżeli nieużytkowany lub niewykończony obiekt budowlany nie nadaje się do remontu, odbudowy lub wykończenia właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) wydaje decyzję nakazującą właścicielowi lub zarządcy rozbiórkę tego obiektu i uporządkowanie terenu oraz określającą terminy przystąpienia do tych robót i ich zakończenia (art. 67 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

W razie stwierdzenia potrzeby opróżnienia w całości lub w części budynku przeznaczonego na pobyt ludzi, bezpośrednio grożącego zawaleniem, właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) jest obowiązany (art. 68):

- 1) nakazać, w drodze decyzji, na podstawie protokołu oględzin, właścicielowi lub zarządcy obiektu budowlanego opróżnienie bądź wyłączenie w określonym terminie całości części budynku z użytkowania;
- 2) przesłać decyzję, o której mowa wyżej, obowiązanemu do zapewnienia lokali zamiennych na podstawie odrębnych przepisów;
- 3) zarządzić:
 - umieszczenie na budynku zawiadomienia o stanie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia oraz o zakazie jego użytkowania;
 - wykonanie doraźnych zabezpieczeń i usunięcie zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, z określeniem, technicznie uzasadnionych, terminów ich wykonania.

W razie konieczności niezwłocznego podjęcia działań mających na celu usunięcie niebezpieczeństwa dla ludzi lub mienia, właściwy organ (organ nadzoru budowlanego) zapewni, na koszt właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego, zastosowanie niezbędnych środków zabezpieczających (art. 69 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Organami nadzoru budowlanego, zgodnie z art. 80 ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*, są:

- ♦ powiatowy inspektor nadzoru budowlanego,
- ♦ wojewoda przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej,
- ♦ Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Powiatowy inspektor nadzoru budowlanego wykonuje swoje zadania przy pomocy powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w uzasadnionych przypadkach może obejmować więcej niż jeden powiat. Wojewoda, na wniosek właściwych starostów może rozszerzyć zakres działania powiatowego inspektora nadzoru budowlanego na więcej niż jeden powiat (art. 86 ust. 3–3b ustawy *Prawo budowlane*). Stosownie do art. 83 tej ustawy, do właściwości powiatowego inspektora nadzoru budowlanego, jako organu pierwszej instancji, należą zadania i kompetencje określone w tym artykule. Organem wyższego stopnia w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego.

Stosownie do art. 81 ust. 1 przywołanej ustawy do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, a w szczególności:
 - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska;
 - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robot budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych;
 - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej;
 - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie;
 - e) stosowania wyrobów budowlanych;
- 2) wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych ustawą.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą dokonywać czynności kontrolnych. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego (art. 81 ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*).

Organy nadzoru budowlanego lub osoby działające z ich upoważnienia mają prawo wstępu:

- 1) do obiektu budowlanego,
- 2) na teren:
 - a) budowy,
 - b) zakładu pracy (art. 81a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Czynności kontrolne, związane z wykonywaniem uprawnień organów nadzoru budowlanego, przeprowadza się w obecności inwestora, kierownika budowy lub robot, kierownika zakładu pracy lub wyznaczonego pracownika, bądź osób przez nich upoważnionych albo w obecności właściciela lub zarządcy obiektu, a w lokalu mieszkalnym w obecności pełnoletniego domownika i przedstawiciela administracji lub zarządcy budynku (art. 81a ust. 2 ustawy *Prawo budowlane*).

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań określonych przepisami prawa budowlanego mogą żądać od uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego informacji lub udostępnienia dokumentów:

- 1) związanych z prowadzeniem robót, przekazywaniem obiektu do użytkowania, utrzymaniem i użytkowaniem obiektu budowlanego;
- 2) świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu albo jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym (art. 81c ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

Zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* do zadań organów nadzoru budowlanego należy:

- 1) kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego,
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej,
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych,
- 4) współdziałanie z organami kontroli państwowej.

W myśl art. 84 ust. 2 wzmiankowanej ustawy organy nadzoru budowlanego są obowiązane do:

- 1) bezwłocznego przesyłania administracji architektoniczno-budowlanej kopii decyzji i postanowień wynikających z przepisów prawa budowlanego;
- 2) prowadzenia ewidencji decyzji postanowień i zgłoszeń, o których mowa w art. 82b ust. 1 pkt 2;
- 3) prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych;
- 4) prowadzenia ewidencji i zawiadomień o kontrolach, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 3.

Ewidencja rozpoczynanych i oddanych do użytkowania obiektów budowlanych powinna zawierać w szczególności: określenie organu prowadzącego ewidencję, dane osobowe lub nazwę inwestora oraz inne niezbędne dane pochodzące ze składanych zawiadomień i decyzji (art. 84 ust. 6 ustawy *Prawo budowlane*).

Minister Infrastruktury wydał rozporządzenie z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych³¹.

Przepis art. 84a ust. 1 ustawy *Prawo budowlane* stanowi, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje:

- 1) kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;
- 2) sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji;
- 3) sprawdzanie dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych.

Zgodnie z art. 84a ust. 2 ustawy *Prawo budowlane* organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego:

- 1) badają prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydanych w jego toku decyzji i postanowień,
- 2) sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego.

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonuje Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, który wykonuje tę kontrolę w stosunku do starosty (art. 84b ust. 1 ustawy *Prawo budowlane*).

W przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania oraz stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej wznawia lub wszczyna z urzędu postępowanie (art. 84b ust. 3 ustawy *Prawo budowlane*).

Kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego prowadzi się na zasadach i w trybie określonym w przepisach o kontroli w administracji rządowej (art. 84 b ust. 4 ustawy *Prawo budowlane*).

Zgodnie z art. 85 ustawy *Prawo budowlane* współdziałanie organów nadzoru budowlanego z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami kontroli państwowej obejmuje w szczególności uzgadnianie w miarę potrzeb planów kontroli i prowadzenie wspólnych działań kontrolnych, przekazywanie i wymianę informacji o wynikach kontroli.

³¹ Dz. U. Nr 120, poz. 1130.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* – Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm.
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* – Dz. U. z 2013 r. poz. 267, ze zm.
3. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – Dz. U. z 2015 r. poz. 199, ze zm.
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych* – Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.
5. Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *o pracownikach urzędów państwowych* – Dz. U. z 2013 r. poz. 269, ze zm.
6. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. *o kontroli w administracji rządowej* – Dz. U. z 2011 r. Nr 185, poz. 1092.
7. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* – Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, ze zm.
8. Ustawa 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* – Dz. U. z 2013 r. poz. 1235, ze zm.
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 13 maja 2004 r. *w sprawie wzoru rejestru decyzji o warunkach zabudowy oraz wzorów rejestrów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego* – Dz. U. Nr 130, poz. 1385.
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. Rozporządzenie 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* – Dz. U. poz. 1146, ze zm.
12. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. *w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego* – Dz. U. z 2012 r. poz. 462, ze zm.
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. *w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* – Dz. U. z 2015 r. poz. 1422.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. *w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę* – Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm.
15. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. *w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego* – Dz. U. Nr 138, poz. 1554.
16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. *w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych* – Dz. U. Nr 120, poz. 1130.
17. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. *w sprawie nadania pracownikom organu nadzoru budowlanego uprawnień do nakładania grzywnien w drodze mandatu karnego* – Dz. U. Nr 174, poz. 1423.
18. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 11 września 2014 r. *w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie* – Dz. U. z 2014 r. poz. 1278.

5.4. Wykaz ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w skontrolowanych jednostkach

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Badany obszar	Ważniejsze nieprawidłowości
ADMINISTRACJA ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANA				
1.	URZĄD MIEJSKI W GDAŃSKU	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Brak wezwania inwestorów w dziewięciu przypadkach do uzupełnienia projektów niespełniających wymogów formalnych w zakresie numeracji stron, określonych w § 5 rozporządzenia <i>w sprawie projektu budowlanego</i>. ◆ Nieprzekazanie do organu nadzoru budowlanego kopii jednej decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazanie kopii 13 nieostatecznych decyzji, co naruszało art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy <i>Prawo budowlane</i>. ◆ Nieprzekazanie do Wydziału Finansowego Urzędu kopii dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przekazanie kopii 10 nieostatecznych decyzji, niezgodnie z § 6 pkt 1 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. <i>w sprawie informacji podatkowych</i>.
2.	URZĄD MIASTA KRAKOWA	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ujmowanie w elektronicznym rejestrze wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę dat wystawienia pism (wezwań i postanowień), zamiast dat faktycznej ich wysyłki, co naruszało postanowienia załącznika nr 1 do rozporządzenia <i>w sprawie wzorów rejestrów</i> oraz powodowało odliczenie od terminu postępowania okresów opóźnień w wysyłce pism, niezgodnie z art. 35 ust. 8 ustawy <i>Prawo budowlane</i>. ◆ Opóźnienie w przesłaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę do organu nadzoru budowlanego, co stanowiło naruszenie art. 82b ust. 1 pkt 2 lit a ustawy <i>Prawo budowlane</i>. ◆ Wyznaczenie terminu usunięcia nieprawidłowości w dokumentacji bez uwzględnienia czasu potrzebnego na doręczenie korespondencji oraz wydanie decyzji przed upływem terminu do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów, przez co strona nie mogła skorzystać z prawa do czynnego udziału w postępowaniu, zgodnie z art. 10 § 1 ustawy <i>Kpa</i>.
3.	URZĄD MIASTA OLSZTYNA	Pozytywna	–	–
4.	URZĄD MIASTA POZNANIA	Pozytywna	–	–

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Badany obszar	Ważniejsze nieprawidłowości
5.	URZĄD MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Niezapewnienie stronom, określonego w art. 10 ustawy <i>Kpa</i>, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (w czterech przypadkach na 15 zbadanych).
6.	URZĄD MIEJSKI WROCŁAWIA	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Niestosowanie przez Urząd wzoru wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, zgodnego ze wzorem, określonym w rozporządzeniu <i>w sprawie wzorów</i>. ◆ Nierzetelne dokumentowanie faktu formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, na złożonych przez inwestorów drukach wniosków. ◆ Niedopełnienie obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego w przypadku dwóch inwestycji, co stanowiło naruszenie § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. <i>w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego</i>. ◆ Wydanie pozytywnej decyzji o pozwoleniu na budowę dla jednego projektu budowlanego nie w pełni spełniającego wymagania określone w Miejscowym Planie Zagospodarowania Przestrzennego.
ORGAN NADZORU BUDOWLANEGO				
1.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO DLA MIASTA GDAŃSK	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prowadzenie w nieprawidłowej formie, tj. w systemie komputerowym, ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych, o której mowa w art. 84 ust. 2 pkt 3 ustawy <i>Prawo budowlane</i>. ◆ Nie wymaganie przez Powiatowego Inspektora składania przez inwestorów oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 3 ustawy <i>Prawo budowlane</i>, w zakresie zbadanych 15 postępowań w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Badany obszar	Ważniejsze nieprawidłowości
2.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO W KRAWOWIE – POWIAT GRODZKI	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Niespełniający wymogów, zarówno co do formy jak i treści, sposób prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych; ◆ Niewypełnianiu wymogu dokumentowania poszczególnych czynności w toku postępowania administracyjnego. ◆ Przyjęcie praktyki sprawdzania wyrobów budowlanych w trakcie kontroli obowiązkowych, ograniczonej do przyjmowania oświadczenia inwestora.
			Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy <i>Prawo budowlane</i> w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Funkcjonowanie w centrum Krakowa ponad jeden rok hotelu bez pozwolenia na użytkowanie, przy braku skutecznej reakcji nadzoru budowlanego. ◆ System rejestrowania pism o charakterze skargowym nie odpowiadał wymogom art. 254 ustawy <i>Kpa</i>.
3.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO DLA MIASTA OLSZTYNA	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Niezgodność stanu faktycznego z regulaminem organizacyjnym PINB oraz zakresami czynności pracowników.
			Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dokonywanie korekt w ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych w sposób niezgodny z wymogami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
			Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy <i>Prawo budowlane</i> w zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prowadzenie ewidencji skarg i wniosków sposób niezgodny z art. 254 ustawy <i>Kpa</i>.
4.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO DLA MIASTA POZNANIA	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nieujawnienie w toku przeprowadzonej przez pracowników PINB obowiązkowej kontroli obiektu, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, dwóch odstępień od zatwierdzonego projektu budowlanego.

Lp.	Nazwa jednostki	Ocena ogólna	Badany obszar	Ważniejsze nieprawidłowości
5.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO DLA MIASTA STOLECZNEGO WARSZAWY	Pozytywna	–	–
6.	POWIATOWY INSPEKTORAT NADZORU BUDOWLANEGO DLA MIASTA WROCŁAWIA	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości	Wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Niezgodne z przepisami prowadzenie ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych.
			Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem ustawy Prawo budowlane zakresie związanym z wydawaniem pozwoleń na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nieterminowe załatwianie przez Inspektorat skarg i pism skargowo-interwencyjnych. ◆ Niedochowanie należytej rzetelności w postępowaniu prowadzonych przez inspektorat w związku ze złożoną skargą.

5.5. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Minister Infrastruktury i Budownictwa
9. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
10. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
11. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
12. Komisja ds. Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
13. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
14. Komisja Infrastruktury Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
15. Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej