



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.023.01.2015
P/15/107

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpoc@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/107 – Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Paweł Szczepaniak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 95909 z dnia 27 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1 - 2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Poznania, 61 – 841 Poznań, Pl. Kolegiacki 17 („Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Jaśkowiak, Prezydent Miasta Poznania od dnia 8 grudnia 2014 r. Poprzednio Prezydentem Miasta Poznania był Ryszard Grobelny. (dowód: akta kontroli str. 4 - 14)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ wydawanie w latach 2013-2015 (I półrocze) decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Urząd był należycie przygotowany pod względem organizacyjnym do wydawania ww. decyzji powierzając realizację tych zadań pracownikom posiadającym stosowne kwalifikacje. Pracownicy Urzędu podnosili swoje kompetencje uczestnicząc w szkoleniach dotyczących zagadnień związanych z realizacją zadań przez organy architektoniczno-budowlane. Skontrolowane przez NIK decyzje w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wydano z zachowaniem terminów i procedur określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W Urzędzie sprawy z zakresu administracji architektoniczno – budowlanej, w tym wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę realizował Wydział Urbanistyki i Architektury (dalej „Wydział”). W skład Wydziału wchodziły m.in. cztery Oddziały Architektury, które prowadziły postępowania w sprawach o wydanie pozwoleń

¹ 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 kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

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

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

na budowę oraz w sprawach zatwierdzania projektów budowlanych. Ponadto w strukturze Wydziału znajdowało się stanowisko ds. doradztwa prawno – budowlanego, do którego zadań należało m.in.: rozstrzygnięcie spornych interpretacji dotyczących prawa budowlanego; weryfikacja pod względem formalno – prawnym spraw i projektów decyzji przygotowywanych w Wydziale; kontaktowanie się z organami II instancji w zakresie prowadzonych w Wydziale postępowań; opiniowanie problemów interpretacyjnych Prawa budowlanego; prowadzenie szkoleń wewnętrznych. Obsługę prawną Prezydenta i Urzędu sprawowało Biuro Prawne.

(dowód: akta kontroli str. 31, 57, 78 – 79, 82 - 101)

1.2. Według stanu na koniec czerwca 2015 r., dla czterech Oddziałów Architektury przewidzianych było łącznie 34 etaty, w tym etat Dyrektora i Zastępcy Dyrektora Wydziału. Wszystkie te etaty zostały obsadzone.

Stan zatrudnienia pracowników Wydziału na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wynosił: w 2013 r. - 120,94 etatu (wykonanie przeciętne), w 2014 r. - 123,73 etatu i na koniec I połowy 2015 r. - 125,52 etatu. Zatrudnienie pracowników merytorycznych zajmujących się zatwierdzaniem projektów budowlanych i wydawaniem pozwoleń na budowę wynosiło na koniec ww. okresów: odpowiednio 33,93, 33,83 i 33,75 etatu.

Spośród 34 pracowników merytorycznych Wydziału zajmujących się wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, obciążenie obowiązkami tych pracowników wyrażone liczbą prowadzonych spraw w przeliczeniu na jedną osobę wyniosło: na koniec 2013 r. 200 spraw, 2014 r. 206 spraw oraz na koniec I połowy 2015 r. 96 spraw.

(dowód: akta kontroli str. 102 - 103)

1.3. Spośród 34 pracowników merytorycznych zajmujących się wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, w całym okresie objętym kontrolą wykształcenie wyższe techniczne posiadało 30 osób, wykształcenie wyższe inne niż techniczne - 3 osoby, a wykształcenie średnie techniczne - jedna osoba. Uprawnienia budowlane posiadało łącznie 15 osób (w 2013 r.) i 14 osób (według stanu na koniec 2014 r. i na koniec I poł. 2015 r.), z tego 7 osób w specjalności architektonicznej bez ograniczeń, 5-6 osób w specjalności konstrukcyjno – budowlanej bez ograniczeń, jedna osoba w specjalności inżynierskiej kolejowej w ograniczonym zakresie (dot. kolejowych obiektów budowlanych) oraz jedna osoba w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych (w ograniczonym zakresie). Żaden z pracowników nie posiadał tytułu rzeczoznawcy budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 104)

1.4. W okresie objętym kontrolą pracownicy Oddziałów Architektury wzięli udział w następującej liczbie szkoleń: w 2013 r. w 10 szkoleniach zewnętrznych, w których każdorazowo uczestniczyło 10 pracowników i w 7 szkoleniach wewnętrznych, w których uczestniczyło średnio 24 pracowników; w 2014 roku w 11 szkoleniach zewnętrznych, w których uczestniczyło 11 pracowników i w 8 szkoleniach wewnętrznych, w których uczestniczyło średnio 24 pracowników; w I półroczu 2015 r. odbyły się 2 szkolenia zewnętrzne, w których uczestniczyło po 2 pracowników i 7 szkoleń wewnętrznych, w których uczestniczyło średnio 24 pracowników.

Szkolenia zewnętrzne dotyczyły tematyki architektoniczno-budowlanej w tym m.in.: oddziaływania na środowisko inwestycji z zakresu zakładów termicznego przekształcania odpadów komunalnych, prac komisji kodyfikacyjnej nad funkcjonowaniem administracji architektoniczno-budowlanej w aspekcie

przeprowadzonych kontroli Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, ocen środowiskowych i decyzji środowiskowych, gospodarki nieruchomościami w świetle orzecznictwa sądowego, zmian sposobu użytkowania oraz służebności gruntu. Szkolenia wewnętrzne prowadzone były przez wydziałowych doradców prawno-budowlanych i dotyczyły m.in.: koordynacji kierunków orzecznictwa WSA i NSA, zmian w Prawie budowlanym, efektywności energetycznej budynków, ocen środowiskowych, przepisów przeciwpożarowych w projektach budowlanych, obowiązujących druków ustawowych. Ponadto dotyczyły one bieżącego omawiania (rozwiązywania) trudnych stanów faktycznych, rzutujących na tok prowadzonych spraw przez Oddziały Architektury.

(dowód: akta kontroli str. 105)

1.5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴ w art. 30 ust. 1 stanowi, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ww. ustawy. Ponadto art. 31 ust. 1 ww. ustawy stanowi, że pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej. Te same regulacje zawarto w § 13 Regulaminu Pracy Urzędu⁵. W procesie rekrutacji, kandydaci otrzymywali informację o zakazie prowadzenia działalności w trakcie zatrudnienia w Urzędzie Miasta Poznania. Z chwilą zatrudnienia pracownik winien był złożyć oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej. Wszyscy pracownicy Oddziałów Architektury złożyli stosowne oświadczenia. W okresie objętym kontrolą żaden z pracowników Oddziałów Architektury Wydziału nie prowadził działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 113, 106)

1.6. Projekty decyzji o pozwoleniu na budowę były przygotowywane przez pracowników Wydziału w ramach obowiązków służbowych (w okresie objętym badaniem nie zlecano przygotowania projektów takich decyzji podmiotom zewnętrznym).

Każde ze zbadanych przez NIK postępowań o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wymagało podejmowania czynności przez co najmniej dwóch pracowników Oddziału Architektury (zachowana została tzw. „zasada podwójnych oczu” przy załatwianiu tych spraw).

(dowód: akta kontroli str. 113, 181 – 184, 193 – 195, 259 – 261, 298 – 302, 354 – 357, 367 – 369, 394 – 397, 463 – 465, 470 – 473, 517 – 521, 532 – 537, 585 – 587, 640 – 643, 649 – 653, 704 - 706)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

⁵ Zarządzenie nr 17/2012/K Prezydenta Miasta Poznania z dnia 30 kwietnia 2012 r. ze zm.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do postanowień art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, Wydział prowadził rejestr wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę. Rejestr ten prowadzono w postaci elektronicznej w sposób zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 11 lutego 2009 r. w sprawie wzorów rejestrów wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę⁶. Wnioski te i decyzje rejestrowano w systemie komputerowym. Dane wprowadzone do tego rejestru były wprowadzane i przekazywane do Wojewody Wielkopolskiego z wykorzystaniem sieci Internet, przez uprawnionych pracowników Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 113)

2.2. W latach 2013 – 2015 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło łącznie 8.816 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, z tego 3.472 w roku 2013, 3.560 w roku 2014 i 1.784 do końca I połowy 2015 roku. W tym okresie odmownie rozpatrzono 404 wnioski, z tego; 137 w 2013 roku, 180 w 2014 roku i 87 wniosków do końca I połowy 2015 r. Na koniec 2013 roku bez rozpoznania pozostawiono 304 wnioski (w 2014 r. - 287 wniosków, w I połowie 2015 r. 163 wniosków). Według stanu na koniec 2013 r., ze względu na trwające postępowania 487 wniosków nie zostało rozpatrzonych (na koniec 2014 r. było to 474 wniosków, a na koniec I połowy 2015 r. 602 wniosków). W okresie objętym badaniem wydano łącznie 7.239 decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, w tym 6.835 udzielających pozwolenia na budowę (2.705 w 2013 r., 2.836 w 2014 r. i 1.294 w I połowie 2015 r.). W okresie tym wydano łącznie 404 decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na budowę, z tego; 137 w 2013 r., 180 w 2014 r. i 87 w I połowie 2015 r.

W latach 2013 – 2015 (I półrocze) do Urzędu wpłynęło łącznie 101 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów budownictwa mieszkaniowego wielorodzinnego, z tego 40 wniosków w 2013 roku, 45 w roku 2014 i 16 w I połowie 2015 roku. W okresie tym odmownie rozpatrzono 17 wniosków, z tego; 3 w 2013 r., 10 w 2014 r. i 4 do końca I połowy 2015 r. Bez rozpoznania na koniec 2013 r. pozostawiono dwa wnioski (na koniec 2014 r. jeden wniosek i jeden wniosek na koniec I połowy 2015 r.). Do końca 2013 r. nie rozpatrzono 26 wniosków (do końca 2014 r. 23 wniosków i do końca I połowy 2015 r. 4 wniosków).

W okresie tym wydano łącznie 107 decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego, w tym 90 udzielających pozwolenia na budowę (po 35 w 2013 r. i w 2014 r. oraz 20 w I połowie 2015 r.), a także 17 decyzji odmawiających udzielenia pozwolenia na budowę tego rodzaju obiektów (3 w 2013 r., 10 w 2014 r. i 4 w I połowie 2015 r.).

(dowód: akta kontroli str. 107 - 108)

2.3. Spośród 107 decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego, do szczegółowej kontroli wytypowano 15 postępowań (po pięć z każdego roku objętego kontrolą), w tym po jednej decyzji zakończonej odmową wydania pozwolenia na budowę. Na podstawie skontrolowanej próby stwierdzono, że:

1) Do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego dołączono wymagane w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego załączniki: cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi wymaganymi dokumentami oraz aktualnymi,

⁶ Dz. U. Nr 23, poz. 135, ze zm.

na dzień opracowania projektu, zaświadczeniami o wpisach projektantów na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego osób wykonujących samodzielne funkcje w budownictwie; oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane; decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wymagane w 11 postępowaniach (w przypadkach czterech pozostałych postępowaniach obowiązywały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego).

(dowód: akta kontroli str. 180, 715 – 725)

2) Wnioski o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego sporządzane były według wzorów określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę⁷, przed i po zmianie rozporządzenia z dnia 7 sierpnia 2013 r.⁸.

W przypadku wniosku sporządzonego niezgodnie ze wzorem, bądź niezawierającego wymaganych załączników, wzywano wnioskodawcę do jego uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 180)

3) Wydział zawiadamiał strony postępowania (inwestora, właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu) o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

W próbie objętej kontrolą wystąpił jeden przypadek zgłoszenia protestów przez strony postępowania. Dotyczył on pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego przy ul. Grudzieniec w Poznaniu⁹. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę wpłynęły uwagi stron postępowania odnoszące się do zagrożenia zacienieniem sąsiedniego budynku, zwiększenia ruchu ulicznego po wybudowaniu obiektu, lokalizacji zjazdu na teren posesji, lokalizacji ściany nowego obiektu przy ich budynku i związanym z tym zabezpieczeniem istniejącego.

Wydział stwierdził, że złożony projekt budowlany nie został poprawiony zgodnie z postanowieniem wzywającym do usunięcia nieprawidłowości m.in. w zakresie lokalizacji zjazdu na teren posesji z działki, dla której inwestor nie wykazał prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane oraz przebudowy żelbetowej ściany oddzielenia przeciwpożarowego, której nie obejmowało pozwolenie Miejskiego Konserwatora Zabytków. Dodatkowo inwestor nie przedłożył ekspertyzy technicznej stanu istniejącego obiektu, o której mowa w § 206 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁰. W związku z faktem, że inwestor nie usunął wszystkich nieprawidłowości odmówiono udzielenia pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 180, 181 - 192)

4) Projekty budowlane załączone do wniosków spełniały wymogi art. 34 Prawa budowlanego, zawierały projekty zagospodarowania działek oraz projekty architektoniczno-budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 715 - 716)

⁷ Dz. U. Nr 120, poz. 1127, ze zm.

⁸ Weszło w życie z dniem 4 września 2013 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1013).

⁹ Z dnia 10 stycznia 2013 r. nr 6/2013.

¹⁰ Dz. U. z 2015 r., poz. 1422.

5) Projekty budowlane załączone do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę zostały sporządzone i sprawdzone przez uprawnione osoby, co zostało potwierdzone ważnym zaświadczeniem wydanym przez odpowiednią izbę samorządu zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 717 - 725)

6) Projekty budowlane załączone do wniosków o wydanie pozwolenia na budowę spełniały wymagania zawarte w przepisach rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego¹¹. Projekty zagospodarowania działek składały się z części opisowej i z części rysunkowej, natomiast projekty architektoniczno-budowlane zawierały opisy techniczne oraz części rysunkowe.

(dowód: akta kontroli str. 715 - 716)

7) Do projektów budowlanych załączone były, stosownie do art. 20 ust. 4 Prawa budowlanego, wymagane oświadczenia projektantów oraz osób sprawdzających projekty o sporządzeniu ich zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

(dowód: akta kontroli str. 717 - 725)

8) W kontrolowanej próbie dwie inwestycje zakończone wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zostały zaliczone do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko (§ 3 ust. 56b rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko¹²). Wynikało to z faktu, że garaże wraz z infrastrukturą im towarzyszącą zajmowały pow. użytkową większą niż 0,5 ha¹³.

Prezydent Miasta Poznania, na podstawie art. 71 ust. 2 pkt 2 i 75 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁴, decyzjami o środowiskowych uwarunkowaniach stwierdził brak potrzeby przeprowadzania oceny oddziaływania tych przedsięwzięć na środowisko¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 259 – 262, 283 – 294, 354 - 366)

9) Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, w myśl art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, pracownicy Wydziału w toku prowadzonych postępowań wykonywali czynności, o których mowa w tym przepisie tj. sprawdzali m.in.: zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (decyzją o warunkach zabudowy) i wymaganiami ochrony środowiska, zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, pozwoleń, uzgodnień pozwoleń i sprawdzeń oraz sprawdzali, czy wykonanie, a także sprawdzenie projektu nastąpiło przez osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane i legitymujące się aktualnym zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Fakt dokonania powyższych czynności znajdował odzwierciedlenie w treści decyzji, w określeniu warunków pozwolenia na budowę oraz w uzasadnieniu faktycznym i prawnym.

(dowód: akta kontroli str. 180, 181 - 714)

¹¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 462 ze zm.

¹² Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1397.

¹³ Decyzja nr 1908/2013 z dnia 16 września 2013 r. i Decyzja nr 2672/2013 z dnia 23 grudnia 2013 r.

¹⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.

¹⁵ Decyzja z dnia 26 lipca 2013 r. i decyzja dnia 20 sierpnia 2013 r.

2.4. W przypadku stwierdzenia przez pracowników Wydziału, że wniosek o pozwolenie na budowę był niekompletny pod względem formalno-prawnym, wzywano wnioskodawcę do uzupełnienia wniosku w terminie siedmiu dni, w trybie art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ (informowano wnioskodawcę, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania). W przypadku stwierdzenia naruszeń w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, upoważniony pracownik Oddziału Architektury ustalał w drodze postanowienia obowiązek ich usunięcia (określając termin usunięcia), a po bezskutecznym upływie wydawał decyzje o odmowie zatwierdzenia projektu i wydania pozwolenia na budowę. W skontrolowanej próbie dotyczyło to trzech projektów.

(dowód: akta kontroli str. 180, 181 - 714)

2.5. Dyrektor NIK Delegatury w Poznaniu, postanowieniem z dnia 7 września 2015 r., powołał w charakterze biegłego osobę posiadającą uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do zbadania określonych zagadnień na próbie sześciu¹⁷ spośród wybranych 15 decyzji o pozwoleniu na budowę. Badaniami zostały objęte projekty budowlane będące podstawą wydanych sześciu decyzji o pozwoleniu na budowę.

W wyniku przeprowadzonych czynności biegła ustaliła, że:

1. Zbadane projekty budowlane (pięć) zostały wykonane zgodnie z decyzjami o warunkach zabudowy, a jeden zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

2. Zakres i treść zbadanych projektów budowlanych były dostosowane do specyfiki i charakteru obiektów oraz stopnia skomplikowania robót budowlanych. Projekty zostały sporządzone przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz zostały sprawdzone pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności.

3. Zbadane projekty zagospodarowania działek zostały sporządzone na aktualnych mapach i obejmowały: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich.

4. Projekty architektoniczno – budowlane określały, funkcję, formę i konstrukcję obiektów budowlanych i zostały wykonane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Zawierały one części opisowe i rysunkowe, charakterystykę energetyczną budynków, opracowaną zgodnie z przepisami dotyczącymi metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego.

Budynki zaprojektowano jako przyjazne dla osób niepełnosprawnych, zapewniono dostęp do wszystkich funkcji budynku, na wszystkich kondygnacjach (pochylnie, windy, wejścia bezprogowe).

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267, ze zm.

¹⁷ Decyzja nr 99/2013 z 14 stycznia 2013 r. - znak sprawy UA-V-A02/6740-2148/2012; Decyzja nr 160/2013 z 23 stycznia 2013 r. - znak sprawy UA-VIII-A12.6740.3519.2012; Decyzja nr 795/2014 z 29 kwietnia 2014 r. - znak sprawy UA-VII-A11.6740.3465.2013; Decyzja nr 2445/2014 z 7 listopada 2014 r. - znak sprawy UA-VII-A08.6740.1795.2013; Decyzja nr 333/2015 z 24 lutego 2015 r. - znak sprawy UA-VI-A04.6740.32.2015; Decyzja nr 1288/2015 z 30 czerwca 2015 r. znak sprawy UA-VIII-A06.6740.3546.

W opisach technicznych projektów architektoniczno - budowlanych uwzględniono dane techniczne obiektów budowlanych charakteryzujące ich wpływ na środowisko i jego wykorzystywanie, analizę możliwości racjonalnego wykorzystania wysokoefektywnych alternatywnych systemów zaopatrzenia w energię i ciepło, o której mowa w § 11 ust. 2 pkt 12 ww. rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 913 - 949)

2.6. W okresie objętym kontrolą nie przekroczono terminu 65 dni do wydania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę, a Wojewoda Wielkopolski nie naliczał kar z tytułu przekroczenia przez Urząd terminu, o którym mowa w art. 35 ust. 6, w związku z art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 111, 725 - 726)

2.7. W okresie objętym kontrolą nie było przypadku wygaśnięcia, na wniosek stron, decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 113)

2.8 Do Urzędu wniesiono łącznie 10 odwołań od decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego wydanych w latach 2013 – 2015 (I połowa), z tego: 2 w 2013 r., 5 w 2014 r. i 3 w I poł. 2015 r. Po rozpatrzeniu tych odwołań dwie decyzje utrzymano w mocy, sześć decyzji uchylono i przekazano do ponownego rozpatrzenia, a dwie decyzje Wojewody Wielkopolskiego (z 2014 i 2015 r.) uchylające decyzje Prezydenta Miasta Poznania i przekazujące sprawy do ponownego rozpatrzenia zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu (akta tych spraw nie zostały jeszcze zwrócone do Urzędu).

Przyczynami zakwestionowania decyzji Prezydenta Miasta Poznania jako organu I instancji były:

1) w roku 2013:

a) Rozbieżności dotyczące zakresu inwestycji, prawa inwestora do dysponowania całością terenu pod zabudowę, ustalenia wszystkich stron postępowania¹⁸. Po wydaniu nowej decyzji¹⁹ o pozwoleniu na budowę i odwołaniu od niej strony, Wojewoda Wielkopolski 20 stycznia 2014 r. wydał decyzję utrzymującą w mocy decyzję Prezydenta Miasta Poznania, na którą strona złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu. Skarga została odrzucona z powodu nieuiszczenia opłaty wpisu sądowego i niezuzupełnienia braków formalnych skargi.

2) w roku 2014:

a) Błędnie wydana decyzja o umorzeniu przez organ I instancji postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, zamiast decyzji odmawiającej pozwolenia na budowę²⁰.

b) Przedwczesność wydania decyzji odmawiającej pozwolenia na budowę z tytułu naruszenia przez organ I instancji przepisów formalnych postępowania administracyjnego, co wymagało przeprowadzenia dodatkowych czynności wyjaśniających odnośnie; zgodności rozstrzygnięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²¹.

c) Konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania wyjaśniającego dotyczącego zgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy

¹⁸ Decyzja nr 1496/13.

¹⁹ Nr 2515/2013 z dnia 5 grudnia 2013 r.

²⁰ Decyzja nr UA-VI-A04.6740.2183.2013 z dnia 24 stycznia 2014 r.

²¹ Decyzja nr 101/2014 z dnia 30 lipca 2014 r.

w zakresie uzgodnienia miejsc parkingowych planowanej inwestycji za zgodą właścicieli działek sąsiednich²².

d) Naruszenie niektórych postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru planowanej inwestycji w zakresie lokalizacji miejsc parkingowych i warunków technicznych usytuowania obiektu²³. Decyzja Wojewody Wielkopolskiego z dnia 24 września 2014 r. została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu, który 9 grudnia 2014 r. umorzył postępowanie w sprawie, z uwagi na wycofanie skargi.

3) w roku 2015:

a) Konieczność przeprowadzenia ponownego postępowania z powodu błędnego odczytania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego odnośnie zaplanowania lokali usługowych w budynku.

(dowód: akta kontroli str. 727 - 857)

2.9. Skontrolowane decyzje o pozwoleniu na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego zostały podpisane przez uprawnione osoby – kierowników poszczególnych Oddziałów Architektury Wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 181 – 184, 193 – 195, 259 – 261, 298 – 302, 354 – 357, 367 – 369, 394 – 397, 463 – 465, 470 – 473, 517 – 521, 532 – 537, 585 – 587, 640 – 643, 649 – 653, 704 – 706, 115 - 179)

2.10. Spośród zbadanych 15 decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego wydanych w okresie objętym kontrolą, obowiązek ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, na podstawie § 2 ust. 1 pkt 3a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego²⁴), nałożono na inwestorów w ośmiu decyzjach (tj. w odniesieniu do obiektów wymagających takiego nadzoru).

(dowód: akta kontroli str. 180, 858 - 859)

2.11. Wydział wywiązywał się z obowiązku bezzwłocznego przekazywania Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego dla Miasta Poznania kopii decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonymi projektami budowlanymi²⁵.

W przypadkach pozytywnych rozstrzygnięć, Wydział, stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych²⁶, terminowo przysyłał także kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, do organu podatkowego właściwego w sprawach podatku od nieruchomości, tj. do Wydziału Finansowego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 180)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

²² Decyzja 248/2014 z 6 lutego 2013 r.

²³ Decyzja nr 1534/2014 z 31 lipca 2014 r.

²⁴ Dz. U. Nr 138, poz. 1554.

²⁵ Art. 82 b ust. 1 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

²⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 190.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. Wydział wywiązywał się z obowiązków nałożonych przepisami art. 81 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 Prawa budowlanego, dotyczących nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, m.in. w zakresie zgodności zagospodarowania terenu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska, zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej. Wykonywanie przez Urząd tych obowiązków polegało przede wszystkim na realizacji postępowań o wydanie pozwoleń na budowę

(dowód: akta kontroli str. 181 - 714)

3.2. W zbadanej próbie 15 postępowań o wydanie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego Wydział nie przeprowadzał czynności kontrolnych dotyczących przebiegu budowy tych obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 181 - 714)

3.3. Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli Urzędu nie przeprowadzało w okresie objętym kontrolą, audytu wewnętrznego, ani kontroli wewnętrznych dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Jak podał w złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Biura Ryszard Żukowski, Biuro Audytu Wewnętrznego i Kontroli, prowadziło audyt wewnętrzny w obszarach funkcjonowania Miasta, które w wyniku przeprowadzenia procedur planowania, zostały uznane, w tamtym momencie, za najbardziej istotne. Zgodnie z ustanowionym w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMP sposobem planowania, wybór tematów audytów, które zostaną ujęte w rocznym planie audytu, dokonywany był w oparciu o:

- wielokryterialną analizę ryzyka, gdzie istotność poszczególnych obszarów i działań Miasta, z punktu widzenia zasadności przeprowadzenia audytów, zależy od ich oceny ryzyka w oparciu o przyjęte kryteria;
- wskazania osób z najwyższego kierownictwa, co do konieczności przeprowadzenia audytów w danym obszarze funkcjonowania Miasta;
- propozycje dyrektorów wydziałów Urzędu Miasta i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych.

Prowadzona w Biurze Audytu Wewnętrznego i Kontroli UMP analiza ryzyka, w procesie opracowywania rocznego planu audytu zatwierdzonego przez Prezydenta Miasta, polegała na systematycznym podejściu do identyfikacji i oceny obszarów działania Miasta oraz procesów wchodzących w ich skład. Z uwagi na liczbę obszarów funkcjonowania Miasta konieczne było dokonanie zestawienia ich istotności oraz selekcji w celu dopasowania do możliwości organizacyjnych przeprowadzenia w nich audytów w danym roku objętym planem.

W planie audytu na rok 2015 zaplanowano m.in. audyt pn. *Wsparcie Wydziału Urbanistyki i Architektury w procesie zarządzania celami, zarządzania ryzykiem oraz monitorowania i oceny funkcjonowania kontroli zarządczej.*

(dowód: akta kontroli str. 860 – 867)

3.4. W okresie objętym kontrolą nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych dotyczących wydawania pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Najwyższa Izba Kontroli w 2014 r. przeprowadziła kontrolę zachowania ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji

budowlanych. Kontrola ta obejmowała swym zakresem m.in. prawidłowość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działalność Prezydenta Miasta Poznania w ww. zakresie (NIK nie sformułowała wniosków pokontrolnych).

(dowód: akta kontroli str. 860 - 864)

3.5. W okresie objętym kontrolą do Urzędu nie wpłynęły skargi, których przedmiotem byłoby prowadzenie inwestycji z zakresu wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego.

(dowód: akta kontroli str. 912)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Poznań, dnia 2 października 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Paweł Szczepaniak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Tomasz Nowiński
wicedyrektor

.....
Podpis

.....
podpis