



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.01.2015

P/15/107

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

## 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 Warszawie
Kontrolerzy	Paweł Krawczak doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 96206 z 22 lipca 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy <sup>1</sup> , 00-950 Warszawa, pl. Bankowy 3/5
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy <sup>2</sup>

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą w latach 2013-2015 (I półrocze).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było właściwe przygotowanie Urzędu, tak w zakresie organizacyjnym jak i kadrowym do wykonywania zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę obiektów wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego. Urząd prawidłowo egzekwował od inwestorów spełnianie wymogów określonych w art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup>. Właściwie załatwiane były również skargi dotyczące spraw objętych kontrolą.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezapewnienia stronom, określonego w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę (w czterech przypadkach na 15 zbadanych),
- przekroczenia terminów załatwiania spraw określonych w art. 35 Kpa (w czterech przypadkach na 15 zbadanych).

<sup>1</sup> Dalej Urząd Miasta.

<sup>2</sup> Dalej Prezydent

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., dalej także Kpa.

Ponadto złożone wnioski o udzielenie pozwolenia na budowę nie zawierały daty i podpisu pracownika organu stwierdzającego ich kompletność.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań określonych w ustawie Prawo budowlane w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów kubaturowych o powierzchni całkowitej powyżej 15 000 m<sup>2</sup> oraz o wysokości powyżej 30 m, w ramach Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy, należała do kompetencji Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej<sup>6</sup> (dalej także Wydział).

Obsługę prawną zapewniał Zespół Radców Prawnych powołany regulaminem działalności Biura Architektury i Planowania Przestrzennego (dalej BAIPP). W przypadku spraw skomplikowanych, wymagających pogłębionej analizy, stanowisko Zespołu Radców Prawnych wysyłane było do Biura Prawnego Urzędu m.st. Warszawy w celu weryfikacji i potwierdzenia słuszności przyjętej linii postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 3-6)

W objętym kontrolą okresie w Wydziale Administracji Architektoniczno-Budowlanej zatrudnionych było 15 pracowników<sup>7</sup>. Wszyscy zajmowali się sprawami architektoniczno-budowlanymi. Wykształcenie wyższe techniczne posiadało 12 pracowników, z czego uprawnienia budowlane o specjalności konstrukcyjno-budowlanej siedmiu pracowników i architektonicznej jeden. Pracownicy ww. Wydziału nie posiadali uprawnień rzeczoznawców budowlanych.

Pracownicy Wydziału uczestniczyli w szkoleniach dotyczących stosowania ustawy Kodeks postępowania administracyjnego – 4 osoby w 2013 r. i 3 osoby w 2014 r. oraz ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>8</sup> – 3 osoby w 2014 r.

Dyrektor Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że pracownicy Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej zajmujący się merytorycznymi zadaniami posiadają odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz niezbędne doświadczenie i praktykę zawodową. Docelowy poziom zatrudnienia nie został określony ze względu na brak wpływu organu na rodzaj i liczbę spraw wpływających do rozpatrzenia. Zwiększająca się liczba spraw oraz ich złożoność wskazuje jednak, że zatrudnienie powinno być zwiększone.

Po zmianie ustawy Prawo budowlane, która weszła w życie z dniem 28 czerwca 2015 r., przewidziany jest cykl szkoleń dla pracowników Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej. Szkolenie to będzie przeprowadzone po ustaleniu najważniejszych problemów, które wynikają z nowelizacji ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 3-6, 121-122)

<sup>6</sup> Zgodnie z zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 2119/2008 z dnia 30.09.2008r. zmienionego Zarządzeniem Prezydenta m.st. Warszawy nr 3147/2009 dnia 2 czerwca 2009 r. w sprawie nadania wewnętrznego regulaminu działalności Biura Architektury i Planowania Przestrzennego.

<sup>7</sup> W tym jedna osoba na urlopie wychowawczym.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1619 ze zm.

Wydział Administracji Architektoniczno-Budowlanej prowadził postępowania w sprawie pozwoleń na budowę, pozwoleń na rozbiórki, odstępstw od warunków technicznych, rozstrzygał o przeniesieniu decyzji o pozwoleniu na budowę na innego inwestora, wydawał opinie dla Biura Ochrony Środowiska (dalej BOŚ) i dla Biura Gospodarki Nieruchomościami (dalej BGN), wydawał zaświadczenia o samodzielności lokali i inne. Liczba wszystkich postępowań (bez postępowań wznowionych) wynosiła: w 2013 roku 1078, tj. 77 postępowań na pracownika, w 2014 roku 1046, tj. 75 na pracownika i w I połowie 2015 roku 602, tj. 43 na pracownika.

Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych składali oświadczenia<sup>9</sup> zgodnie z art. 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>10</sup>. Dodatkowo sprawy prowadzenia działalności gospodarczej przez pracowników samorządowych regulowało Zarządzenie nr 1001/2015 z dnia 10 lipca 2015 r. Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników Urzędu m.st. Warszawy. Pracownicy zatrudnieni w Wydziale Administracji Architektoniczno-Budowlanej każdorazowo składali oświadczenia, że „nie istnieją okoliczności, które mogą wywołać wątpliwości co do ich bezstronności w rozpatrywaniu danej sprawy administracyjnej”.

(dowód: akta kontroli str. 6, 125)

Zasada „podwójnych oczu” przy załatwianiu sprawy w Wydziale polegała na tym, iż inny pracownik prowadził sprawę, a inny weryfikował i podpisywał decyzję. Przy tym w sytuacji gdy, np. na skutek odwołania strony należało ponownie rozpatrzyć daną sprawę to trafiała ona również do innego pracownika.

Dyrektor Bura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśnił, że wszystkie projekty decyzji były przygotowywane przez pracowników Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej. Nie zlecano przygotowywania projektów decyzji podmiotom zewnętrznym.

(dowód: akta kontroli str. 6)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym zakresie.

Ocena  
częstkowa

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

Rejestr wniosków o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę prowadził Wydział Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego. Prowadzony on był w wersji elektronicznej, w przekazanym przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego<sup>11</sup> w październiku 2012 r. systemie RWD-2. System ten umożliwiał rejestrowanie wniosków i decyzji w centralnej bazie danych GUNB, za pośrednictwem formularzy www oraz ułatwiał kontrolowanie terminów wydawania decyzji. Do danych zawartych w tym systemie (dotyczących wniosków i decyzji) miały dostęp służby wojewody i GUNB.

Analiza rejestru w zakresie spraw dotyczących wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę budynków wielorodzinnego budownictwa mieszkaniowego wykazała, że poszczególne pozycje zawarte w tym rejestrze były prawidłowo wypełnione.

<sup>9</sup> Tj. oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, o ile taką prowadzą.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1202.

<sup>11</sup> Dalej GUNB.

(dowód: akta kontroli str. 7-120)

W latach 2013-2015 (I połowa) do Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej wpłynęło łącznie 316 wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (138 w 2013 roku, 119 w 2014 roku i 59 w I połowie 2015 roku). Z ww. 316 wniosków 242 zostały rozpatrzone pozytywnie, 4 negatywnie, 28 pozostawiono bez rozpatrzenia, a 42 pozostawało w trakcie rozpatrywania. W powyższym okresie Prezydent wydał 346 decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego (122 w 2013 roku, 150 w 2014 roku i 74 w I połowie 2015 roku.), z czego decyzji pozytywnych było 253, negatywnych dziewięć (siedem w 2013 r. i dwie w 2014 r.), a innych 84.<sup>12</sup>

(dowód: akta kontroli str. 126)

Przyczynami wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlano-architektonicznego i udzielenia pozwolenia na budowę były: niezgodność celu użytkowania wieczystego z planowaną inwestycją (trzy decyzje), niezgodność planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (trzy decyzje), niewywiązanie się inwestora z warunków określonych w postanowieniach dotyczących usunięcia nieprawidłowości w złożonej dokumentacji (trzy decyzje).

(dowód: akta kontroli str. 142-166)

Analiza 15 wybranych postępowań prowadzonych w sprawie wydania pozwolenia na budowę (po pięć postępowań zakończonych wydaniem decyzji w sprawie pozwolenia na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą z okresu objętego kontrolą<sup>13</sup>) wykazała, że wszystkie badane wnioski o wydanie pozwolenia na budowę zawierały elementy określone w art. 33 ust. 2 ustawy Prawo budowlane.

Wnioski te zostały sporządzone według wzoru określonego w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanej prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę<sup>14</sup>.

We wszystkich analizowanych postępowaniach dotyczących wydania pozwolenia na budowę, na podstawie art. 61 § 4 Kpa, stronom wysłano zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

Powołany przez NIK, w toku prowadzonego postępowania kontrolnego biegły, po zbadaniu dokumentacji technicznej (projektów budowlanych) sześciu budynków (zespołów budynków) mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną<sup>15</sup>, w zakresie spełnienia wymagań określonych w art. 34 ustawy Prawo budowlane nie dopatrywał się uchybień i braków.

(dowód: akta kontroli str. 167-178)

Analizowane projekty budowlane zostały sporządzone i sprawdzone przez uprawnione osoby, co potwierdzały zaświadczenia wydane przez właściwą izbę samorządu zawodowego, a także spełniały wymagania określone w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie

<sup>12</sup> Wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego stanowiły 33,2% wszystkich wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę rozpatrywanych przez Wydział Administracji Architektoniczno-Budowlanej, a decyzje dotyczące budownictwa wielorodzinnego stanowiły 31,3% wszystkich decyzji o pozwoleniu na budowę.

<sup>13</sup> Tj. pięć postępowań zakończonych decyzją w 2013 r., pięć w 2014 r. i pięć w 2015 r.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 120, poz. 1127 ze zm.

<sup>15</sup> Dotyczy decyzji nr: 16/Biel/2014, 309/Biel/2013, 212/Och/2015, 246/Mok/2012, 388/Mok/2013, 217/Bem/2015.

szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego<sup>16</sup>, dotyczące w szczególności: sporządzenia strony tytułowej, zaopatrzenia rysunków wchodzących w skład projektu w metrykę projektu, opatrzenia stron projektu numeracją, opracowania projektu w sposób uniemożliwiający dekompletację, opracowania projektu zagospodarowania działki lub terenu, opracowania projektu architektoniczno-budowlanego (jego opisu technicznego i części rysunkowej).

Do projektów załączone zostały wymagane oświadczenia, tj. oświadczenie projektanta oraz sprawdzającego o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, a także wymagane przepisami szczególnymi pozwolenia, uzgodnienia, opinie.

W czterech przypadkach (na zbadanych 15) Prezydent m.st. Warszawy postanowieniami nałożył na inwestorów obowiązek usunięcia braków i nieprawidłowości w złożonej dokumentacji projektowej poprzez przedłożenie projektu budowlanego spełniającego wymogi art. 34 ustawy Prawo budowlane oraz przepisów wykonawczych oraz wskazał termin ich usunięcia. Po usunięciu wskazanych braków i nieprawidłowości inwestorom zostały wydane pozwolenia na budowę.

Wyniki przeprowadzenia czynności, o których mowa w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego były opisane w uzasadnieniu decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

Decyzje zatwierdzające projekty budowlane i udzielające pozwolenia na budowę, w okresie objętym kontrolą, podpisywane były z upoważnienia Prezydenta m.st. Warszawy przez Panią Renatę Kunert Naczelnika Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 179)

Analiza danych zawartych w rejestrze wydanych decyzji wykazała, że na 346 decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę (włącznie z decyzjami zatwierdzającymi projekty zamienne) 99 decyzji (tj. 28,6% ogółu decyzji) zostało wydanych po upływie 65 dni od dnia złożenia wniosku, a 43 decyzje (tj. 12,4% ogółu decyzji) zostały wykazane w rejestrze wydanych decyzji jako wydane po terminie w nim określonym.

(dowód: akta kontroli str. 7-118)

Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśniła, że rejestr wydanych decyzji nie daje możliwości uwzględnienia w nim wszystkich informacji dotyczących postępowania. W rejestrze tym nie jest możliwe uwzględnienie różnych działań, które muszą być podjęte w związku ze sprawą i odliczone od czasu, którego nie wlicza się do czasu trwania postępowania, np. m.in.: postępowania prowadzone w innych organach (rejestr uwzględnia jedynie postępowanie przed wojewódzkim konserwatorem zabytków), wypożyczenie projektu architektoniczno-budowlanego przez inwestora, korekta wniosku o pozwolenie na budowę przez inwestora oraz inne indywidualne sytuacje.

W badanym okresie Wojewoda Mazowiecki, mimo opóźnień w wydawaniu decyzji w sprawie pozwoleń na budowę, nie nałożył na Urząd kar pieniężnych. Wymagał jednak składania wyjaśnień w poszczególnych sprawach i takie wyjaśnienia były do Wojewody przesyłane.

(dowód: akta kontroli str. 123,124,141,180-181,413-416)

W wyniku badania terminowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę (zbadano 15 postępowań, po pięć z każdego roku objętego kontrolą, w których czas trwania postępowania od daty wpływu wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę do daty

---

<sup>16</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 462 ze zm.

wydania tej decyzji przekraczał 65 dni) ustalono, że w 11 na 15 zbadanych postępowań zachowany został termin do wydania decyzji określony w art. 35 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 182-187, 413-416)

W badanym okresie zostały wydane dwie decyzje stwierdzające wygaśnięcie decyzji o pozwoleniu na budowę, gdy budowa nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat od dnia, w którym stała się ostateczna lub gdy budowa została przerwana na okres dłuższy niż trzy lata. W obydwu przypadkach nastąpiło to na wniosek inwestorów, którzy nie wystąpili ponownie o uzyskanie pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 188-191)

W latach 2013-2015 (I półrocze) do Wojewody Mazowieckiego wniesione zostały 44 odwołania od decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowych budownictwa wielorodzinnego (23 w 2013 roku, 16 w 2014 roku, 5 w I półroczu 2015 r.). Do dnia zakończenia czynności kontrolnych<sup>17</sup> rozstrzygniętych zostało 27 odwołań. Wojewoda utrzymał w mocy 16 decyzji oraz uchylił i przekazał do ponownego rozpatrzenia 10 decyzji. W jednym przypadku została stwierdzona nieważność decyzji, a 17 spraw pozostało nierozstrzygniętych.

(dowód: akta kontroli str. 127-130, 139,192-241 )

Przyczyną uchylania przez Wojewodę decyzji Prezydenta m. st. Warszawy o pozwoleniu na budowę było w szczególności:

- uznanie, w czterech sprawach, że m.st. Warszawa, jako właściciel działki jest stroną postępowania, a zatem prezydent miasta na prawach powiatu nie może jednocześnie występować w imieniu gminy i jako organ rozpatrujący sprawę (starosta) lecz podlega wyłączeniu na podstawie art. 24 kpa (sprawy zostały przekazane do rozpatrzenia innym starostom województwa mazowieckiego),
- uznanie, w dwóch sprawach, że organ pierwszej instancji nie podjął wszelkich niezbędnych kroków celem dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy i że sprawa wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w znacznym zakresie,
- naruszenie, w dwóch sprawach, przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i innych.

(dowód: akta kontroli str. 128-130)

Urząd wywiązywał się z obowiązku bezzwłocznego przekazywania do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego dla m.st. Warszawy kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym.

(dowód: akta kontroli str. 131-138)

Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej wyjaśniła, że inwestorzy skargi na decyzje wojewody składają do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego za jego pośrednictwem. Rozstrzygnięcia sądów nie są przesyłane do wiadomości Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej.

(dowód: akta kontroli str. 124)

#### Ustalone nieprawidłowości

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

1. Ustalono, że w przypadku 4 postępowań<sup>18</sup> nie zapewniono stronom, określonego w art. 10 Kpa, czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji, tj. możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań

<sup>17</sup> Tj. do 24 września 2015 r.

<sup>18</sup> Decyzje: Nr 355/PRD/13, Nr 60/Bem/2015, Nr 44/MOK/2015, Nr 252/Wol/2014.

w terminie wskazanym w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania (trzy przypadki) lub zawiadomieniu o zakończeniu zbierania materiałów dowodowych (jeden przypadek), tj. w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia. I tak, w przypadku decyzji:

- Nr 355/PRD/13 z 22 listopada 2013 r., powiadomiono strony o wszczęciu postępowania pismem z 20 listopada 2013 r., tj. sporządzonym dwa dni przed wydaniem decyzji,
- Nr 60/Bem/2015 z 25 lutego 2015 r., zawiadomienie o wszczęciu postępowania doręczono stronom<sup>19</sup> 26 lutego 2015 r. i 20 lutego 2015 r.<sup>20</sup>, tj. jeden dzień po i na 5 dni przed wydaniem decyzji,
- Nr 44/MOK/2015 z 10 lutego 2015 r., zawiadomienie o wszczęciu postępowania nosi datę 4 lutego 2015 r.,
- Nr 252/Wol/2014 z 8 lipca 2014 r., zawiadomienie o zakończeniu zbierania materiałów dowodowych, jak wynika z tej decyzji, nosi datę 1 lipca 2014 r.

W uzasadnieniu wymienionych decyzji zawarto informację, że *„Wszystkie strony zostały prawidłowo poinformowane o toczącym się postępowaniu i do czasu wydania niniejszej decyzji nie wniosły żadnych uwag i zastrzeżeń”*.

Ponadto w aktach postępowania zakończonego decyzją o pozwoleniu na budowę nr 44/MOK/2015 znajdują się zastrzeżenia BGN Delegatury Dzielnicy Mokotów z dnia 17 lutego 2015 r.<sup>21</sup>, które wpłynęły z zachowaniem terminu do ich wniesienia. W zastrzeżeniach tych ponownie zwrócono uwagę, że nieruchomości objęta postępowaniem została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. A zatem zamierzenie inwestycyjne polegające na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, jest sprzeczne ze sposobem użytkowania i zagospodarowania określonym w umowie użytkowania wieczystego. Zdaniem BGN Delegatury Dzielnicy Mokotów, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, inwestor będący użytkownikiem wieczystym był zobligowany do zmiany umowy użytkowania wieczystego w zakresie sposobu użytkowania i zagospodarowania gruntu, w formie aktu notarialnego.

(dowód: akta kontroli str. 131-138, 269-284)

Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Bura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśniła, że:

- w przypadku decyzji Nr 355/PRD/13 inwestor był jedyną stroną postępowania,
- stronami postępowania zakończonego decyzją Nr 60/Bem/2015 były, poza inwestorem, BGN oraz Delegatura BGN dzielnicy Bemowo, które zawiadomienie o wszczęciu postępowania otrzymały 18 lutego 2015, zatem decyzja wydana została po upływie siedmiu dni od otrzymania zawiadomienia,
- w postępowaniu zakończonym decyzją Nr 44/MOK/2015 Delegatura BGN dzielnicy Mokotów uznana była za stronę, ale wniesione przez nią zastrzeżenia nie zostały uwzględnione, zgodnie bowiem z orzecznictwem sądów administracyjnych przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem wynikającym z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego,
- decyzja Nr 252/Wol/2014 została wydana 8 lipca 2014 r., natomiast zawiadomienie o wszczęciu postępowania strony otrzymały najpóźniej w dniu 25 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 140-141)

Odnosząc się do cytowanych wyżej wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że:

---

<sup>19</sup> Stronie, tj. Bemowo Park Spółka z o.o.

<sup>20</sup> Architekci Spółka z o.o.

<sup>21</sup> Wpłynęło do Biura 17.02.2015 r.

- terminy dotyczące możliwości zgłaszania ewentualnych uwag i zastrzeżeń są niezależne od liczby stron uczestniczących w postępowaniu administracyjnym,
- nie wskazano przyczyn doreczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę pozostałym stronom postępowania na jeden dzień przed wydaniem decyzji,
- wyjaśnienia dotyczące decyzji o numerach 44/MOK/2015 i 252/Wol/2014 nie odnoszą się do sformułowanych nieprawidłowości (w przypadku decyzji 252/Wol/2014 nie był kwestionowany termin wydania postanowienia o wszczęciu postępowania a zawiadomienie o zakończeniu zbierania materiałów dowodowych).

Ponadto ustalenia kontroli wykazały, że w czterech<sup>22</sup> sprawach Prezydent m.st. Warszawy odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę ze względu na niezgodność projektowanej inwestycji z celem zawartym w umowie użytkowania wieczystego.

(dowód: akta kontroli str. 148-160)

2. W czterech postępowaniach<sup>23</sup> (na 15 zbadanych w zakresie terminowości wydania pozwolenia na budowę) organ nie dotrzymał terminów określonych w art. 35 Kpa, do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Przekroczenia wynosiły od jednego do trzech dni.

3. Zbadane wnioski o wydanie pozwolenia na budowę nie zawierały daty i podpisu pracownika organu, który sprawdzał ich kompletność.

Naczelnik Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej Bura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu wyjaśniła, że wnioski inwestorów składane były na formularzu zgodnym ze wzorem wniosku o pozwolenie na budowę określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 czerwca 2003 w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę. Fakt niewypełnienia rubryki dotyczącej sprawdzenia kompletności wniosku nie miał wpływu na prowadzoną procedurę wydawania pozwoleń na budowę. Zgodnie z 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. Wypełnienie wniosku, w tym zakresie, stanowiłoby niepotrzebne dublowanie czynności, a tym samym wydłużenie postępowania.

Zdaniem NIK samo zamieszczenie w formularzu daty i podpisu pracownika sprawdzającego kompletność wniosku nie ma żadnego wpływu na wydłużenie postępowania, a pisemne potwierdzanie czynności przez osobę, która je przeprowadziła jest wyrazem rzetelności prowadzonego postępowania i spełnieniem wymogu określonego w przepisach art. 14 § 1 i 72 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 140-141)

Ocena  
cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki w zbadanym zakresie.

### **3. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo budowlane w zakresie związanym z wydawaniem**

<sup>22</sup> Decyzje nr: 369/MOK/2013, 173/MOK/2013, 94/Och/A/2013, 406/URN/2014

<sup>23</sup> Sprawy nr: 6740-387-13, 6740-208-13, 6740-218-14, 6740-428-14.

## **pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego**

3.1. Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego nie posiada kompetencji w zakresie kontroli przebiegu budów obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego i dlatego ich nie przeprowadza. Obowiązki w tym zakresie należą do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 242)

Na podstawie § 22 ust.1 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy, nadanego zarządzeniem Nr 312/2007 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 4 kwietnia 2007 r. kontrola wewnętrzna działalności Urzędu i jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy była wykonywana przez Biuro Kontroli Urzędu m.st. Warszawy, a na podstawie § 22a ust. 6 ww. Regulaminu, audyt wewnętrzny komórek organizacyjnych Urzędu oraz jednostek organizacyjnych m.st. Warszawy realizowany był przez Biuro Audytu Wewnętrznego Urzędu m.st. Warszawy.

Biuro Kontroli przeprowadzało kontrole według rocznego harmonogramu kontroli zatwierdzonego przez Prezydenta m.st. Warszawy.

W latach 2013-2015 (I półrocze) Biuro Kontroli przeprowadziło planowe kontrole prawidłowości wydawania decyzji architektoniczno-budowlanych w urzędach dzielnic m.st. Warszawy, tj. w Urzędzie Dzielnicy: Targówek (w 2012 r.), Włochy (w 2012 r.), Bielany (w 2012 r.), Wesoła (w 2013 r.), Ursus (w 2013 r.), Praga-Północ (w 2014 r.). Ponadto przeprowadzono w 2013r. kontrolę doraźną realizacji inwestycji przy ul. Podwałe 1, a w 2015 prowadzona była doraźna kontrola inwestycji (przedszkola–niezakończona). Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie naruszenia przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, w szczególności: niezapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu, braku pisemności postępowania, braków formalnych w decyzjach, opieszałości postępowania, nadawania klauzuli ostateczności decyzji przed upływem terminu na wniesienie odwołania i przez nieupoważnione osoby. Stwierdzone naruszenia przepisów Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych dotyczyły najczęściej nierzetelnego sprawdzenia złożonych wniosków o pozwolenie na budowę i wydawania decyzji mimo braków w dokumentacji projektowej, niezobowiązania inwestorów do usunięcia nieprawidłowości i stwierdzonych wad w dokumentacji.

Sformułowane w wyniku kontroli wnioski pokontrolne były realizowane. Wnioski dotyczyły głównie przestrzegania zasad i procedur określonych w Kpa, a także rzetelnego sprawdzania złożonych wniosków o pozwolenie na budowę, a w przypadku stwierdzenia braków formalnych wzywania inwestorów do ich usunięcia. Z wyjaśnień przekazanych przez Biuro Kontroli Urzędu wynika, że pracownicy skontrolowanych urzędów, w których stwierdzono nieprawidłowości byli i będą sukcesywnie kierowani na szkolenia w zakresie procedur obowiązujących przy realizacji powierzonych im zadań, a także wzmożony zostanie nadzór nad prawidłowością prowadzonych postępowań dotyczących wydawania pozwoleń na budowę. Przeprowadzone zostały również rozmowy dyscyplinujące z pracownikami i udzielono im ustnych upomnień.

Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy nie było objęte kontrolą wewnętrzną w zakresie prawidłowości wydawania decyzji architektoniczno-budowlanych.

W objętym kontrolą okresie i w odniesieniu do badanych przez NIK zagadnień w Urzędzie przeprowadzone zostały 4 kontrole zewnętrzne. W Urzędzie Dzielnicy Ursus Państwowa Inspekcja Nadzoru Budowlanego przeprowadziła dwie kontrole. Pierwsza dotyczyła „Prawidłowości przeprowadzanych czynności oraz stosowanych procedur administracyjnych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w okresie od

dnia 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. w zakresie wynikającym z art. 40 Prawa budowlanego.” Druga dotyczyła „Stosowania oraz sposobu wypełniania urzędowego wzoru decyzji o pozwoleniu na budowę, prawidłowości wskazywania podmiotu decyzji o pozwoleniu na budowę, prawidłowości w zakresie dotyczącym prowadzenia rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz sposobu wypełniania wzorów rejestrów wniosków” i została przeprowadzona w dniach 9-10 grudnia 2013 r. W wyniku obydwu kontroli nie wydano zaleceń.

Ponadto Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Warszawie, przeprowadził kontrolę dotyczącą „Czynności i stosowania procedur administracyjnych podejmowanych w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. w zakresie wynikającym z art. 40 Prawa budowlanego<sup>24</sup>”. Nie wydano w wyniku tej kontroli zaleceń. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego przeprowadził natomiast kontrolę w Urzędzie Dzielnicy Ursynów dotyczącą terminowości wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrola nie została jeszcze zakończona.

W badanym okresie Najwyższa Izba Kontroli prowadziła kontrolę „Zachowanie ładu przestrzennego przy planowaniu i realizacji inwestycji budowlanych”(P/14/030). Kontrola ta nie dotyczyła jednak zakresu działania Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy.

(dowód: akta kontroli str. 243-248 )

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywało zarządzenie Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie procedury przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie m.st. Warszawy a następnie zarządzenie w sprawie postępowania ze skargami i wnioskami<sup>25</sup>.

Skargi i wnioski, które wpływają do Urzędu m.st. Warszawy oraz do urzędów dzielnic są rejestrowane w Centralnym Rejestrze Skarg i Wniosków. Ustalono, że w 2013 r. w odniesieniu do wydawania pozwoleń na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wpłynęło osiem skarg, z czego sześć zostało uznanych za nieuzasadnione, jedna załatwiona w „inny sposób<sup>26</sup>” i jedna przekazana wg właściwości do innego organu. W 2014 r. wpłynęło siedem skarg, z czego trzy zostały uznane za nieuzasadnione, a cztery załatwione w „inny sposób”. W I połowie 2015 r. wpłynęło sześć skarg z czego pięć zostało uznanych za nieuzasadnione, a jedna załatwiona w „inny sposób<sup>27</sup>”.

Złożone skargi dotyczyły głównie lokalizacji nowych obiektów (budyneków, parkingów) w sąsiedztwie już istniejących.

(dowód: akta kontroli str.249-268, 285-412)

Ustalone  
nieprawidłowości  
Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

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

W badanym okresie Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego nie było objęte kontrolami wewnętrznymi w zakresie prawidłowości prowadzonych postępowań o wydanie pozwolenia na budowę.

<sup>24</sup> Kontrola została przeprowadzona w dniach 31 marca 2014 r. do 4 kwietnia 2014 r.

<sup>25</sup> Tj. Zarządzenie nr 5371/2010 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 28 września 2010 r. w sprawie procedury przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków w Urzędzie m.st. Warszawy oraz Zarządzenie nr 469/2015 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 13 kwietnia 2015 r. w sprawie postępowania ze skargami i wnioskami.

<sup>26</sup> Zakwalifikowana jako wniosek o wszczęcie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, anonim.

<sup>27</sup> W 2013 r. w Biurze Architektury i Planowania Przestrzennego rozpatrzono trzy skargi, w 2014 r. trzy skargi, a w I połowie 2015 r. jedną skargę. Pozostałe skargi rozpatrywane były w urzędach dzielnic.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>28</sup>, wnosi o:

1. Zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu przed wydaniem decyzji, tj. możliwości zapoznania się z dokumentacją zgromadzoną w sprawie oraz zgłoszenia ewentualnych uwag w terminie 7 dni od daty otrzymania zawiadomienia.
2. Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę w terminach określonych w art. 35 kodeksu postępowania administracyjnego.
3. Dokumentowanie czynności polegających na sprawdzeniu kompletności wniosku o pozwoleniu na budowę przez pracowników dokonujących tych czynności.
4. Objęcie kontrolą wewnętrzną prawidłowości postępowań w zakresie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę prowadzonych przez Biuro Architektury i Planowania Przestrzennego.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 Warszawie.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 06 października 2015 r.

Kontroler:  
Paweł Krawczak  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

<sup>28</sup> Dz.U. z 2015 r., poz.1096.