

Zachowanie ładu przestrzennego

Budowa domów wielorodzinnych wraz z infrastrukturą towarzyszącą

ARTUR URBAN

Jednym z istotnych czynników kształtujących poczucie praworządności i bezpieczeństwa obywateli jest sprawne i skuteczne funkcjonowanie organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Do ich uprawnień należy bowiem sprawowanie nadzoru budowlanego oraz wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, między innymi obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Przyzwolenie na budowę takich obiektów niezgodnie z przepisami obowiązującego prawa, w sposób naruszający ład architektoniczny oraz prawa społeczności lokalnych, godzi w interesy wszystkich obywateli i świadczy o niedostatecznym wywiązywaniu się służb państwowych z powierzonych zadań.

Wprowadzenie

Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę należy do zadań starosty, jako organu administracji architektoniczno-budowlanej. Sprawuje on nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego w toku prowadzonej działalności budowlano-inwestycyjnej, związanej w szczególności z przygotowaniem inwestycji. Zachowanie wymaganej dbałości przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę przesądza o prawidłowym zainicjowaniu procesu inwestycyjnego przez inwestora i ogranicza ryzyko unieważnienia wydanych decyzji.

Zadania obejmujące wydawanie 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 nie mniej istotne znaczenie w procesie inwestycyjnym. Na tym etapie występuje bowiem ostatnia możliwość skontrolowania budowy obiektu przed oddaniem go do użytkowania.

Uprawnione organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego biorą udział w procesie inwestycyjnym budowy domów wielorodzinnych w celu zapewnienia wykonania prac budowlanych zgodnie z wymogami obowiązującego prawa. Działania kontrolne,



wynikające z posiadanych przez te organy uprawnień, powinny służyć eliminowaniu nieprawidłowości, których ewentualne wystąpienie niesie ze sobą negatywne skutki dla społeczności lokalnej i otoczenia oraz dla inwestora. Nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego zostały bowiem uznane przez ustawodawcę w ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹ (dalej: „Prawo budowlane”) za najważniejsze zadania tych organów, służące zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Niedostateczne wywiązywanie się organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego z powierzonych obowiązków potwierdziły kontrole dotychczas przeprowadzone przez Najwyższą Izbę Kontroli, w których negatywnie oceniono realizację zadań przez organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego oraz wydawanie przez organy administracji architektoniczno-budowlanej decyzji o pozwoleniu na budowę na terenie województwa mazowieckiego w latach 2004–2006 (I kwartał).

Z uwagi na ustalenia tych kontroli, społeczne znaczenie rozstrzygnięć (decyzji) w sprawie budowy domów wielorodzinnych oraz doniesienia medialne, z których wynikała możliwość występowania nieprawidłowości w procedurach wydawania decyzji, Najwyższa Izba Kontroli

przeprowadziła z własnej inicjatywy kontrolę wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą². Celem kontroli była ocena wykonywania zadań przez organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego w zakresie dotyczącym budowy oraz użytkowania obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego³ w latach 2013–2015 (I półrocze). Kontrolę przeprowadzono w sześciu urzędach miast, obsługujących organy administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast), oraz sześciu powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, pełniących funkcję aparatu pomocniczego powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego.

Wyniki kontroli potwierdziły, że w badanych urzędach miast nie wykonywano w pełni i prawidłowo zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Podobna sytuacja wystąpiła w skontrolowanych powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego w toku wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie dla tego rodzaju obiektów budowlanych. Pełniony nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy – Prawo budowlane nie gwarantowały

¹ Dz.U. z 2013 r. poz. 1409, ze zm. oraz z 2016 r. poz. 290, ze zm.

² Artykuł został opracowany na podstawie *Informacji o wynikach kontroli wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą*, Delegatura NIK we Wrocławiu, 2016 r., nr ewid. 201/2015/P15107/LWR.

³ Każdorazowo należy przez to rozumieć obiekty mieszkaniowe budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą.

wystarczająco poprawnego wykonywania zadań przez podmioty odpowiedzialne za realizację inwestycji. Istotne nieprawidłowości ujawniono na poszczególnych etapach prowadzonych postępowań, zarówno w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, jak i wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów.

W toku kontroli urzędów miast stwierdzono, że mimo stworzenia warunków organizacyjno-prawnych umożliwiających prawidłową realizację zadań, postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego były w wielu wypadkach prowadzone nierzetelnie. Organy administracji architektoniczno-budowlanej nie zawsze zapewniały stronom prawo do wypowiedzenia się w sprawie zebranych dowodów oraz zgłoszonych żądań przed wydaniem decyzji, co naruszało wyrażoną w art. 10 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁴ (k.p.a.) 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 k.p.a. obowiązek

prowadzenia przez organy administracji publicznej postępowania w sposób, który pogłębia zaufanie obywateli do organów państwa oraz ich świadomość i kulturę prawną⁶. W niewystarczającym stopniu realizowano wynikający z ustawy – Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Finansów z 24 grudnia 2002 r. w sprawie informacji podatkowych⁷ (dalej: „rozporządzenie w sprawie informacji podatkowych”) obowiązek bezzwłocznego przekazania ostatecznych decyzji organom nadzoru budowlanego oraz organom podatkowym. Sprawę pogarszał dodatkowo fakt, że urzędnicy akceptowali nieodpowiednie wzory wniosków o pozwolenie na budowę lub wnioski, do których załączono niepełną lub niewłaściwie sporządzoną dokumentację, nierzetelnie dokumentowali wykonanie formalnej weryfikacji wniosków, naruszając tym przepisy k.p.a. Poprawie jakości pracy nie sprzyjała zbyt mała liczba szkoleń organizowanych dla pracowników tych organów.

Nie mniejszej wagi nieprawidłowości popełnili urzędnicy organów nadzoru budowlanego. Nierzetelnie weryfikowali bowiem wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nie egzekwując od inwestorów dostarczenia wymaganych dokumentów. Nie zawsze z należytą starannością i skutecznie przeprowadzali obowiązkowe

⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 23, ze zm.

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

⁶ Zasada uwzględniania interesu społecznego, wyrażona w art. 7 k.p.a., 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.

⁷ Dz.U. z 2013 r. poz. 190.



kontrolę placów budów. W niewystarczającym stopniu monitorowali 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. Występowaniu zaniedbań sprzyjał niedostateczny poziom przygotowania merytorycznego i kadrowego służb inspektoratów, bowiem nie wszędzie osiągnięto zakładany poziom zatrudnienia. Sytuacji nie poprawiał przy tym sporadyczny udział w szkoleniach zewnętrznych oraz ograniczone możliwości korzystania ze wsparcia prawnego w toku wydawania decyzji.

Przygotowanie organów do wydawania decyzji

Urzędy miast były organizacyjnie, a ich pracownicy zawodowo przygotowani do wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Za przygotowanie tych decyzji oraz wsparcie prawne odpowiedzialne były właściwe komórki, wyodrębnione w strukturze organizacyjnej poszczególnych urzędów miast. Nie pozwoliło to jednak uniknąć szeregu istotnych zaniedbań w toku prowadzonych postępowań. Urzędnicy mieli trudności z prawidłową interpretacją i egzekwowaniem przepisów Prawa budowlanego oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy. Wpłynęła na to głównie zbyt mała liczba specjalistycznych szkoleń kadry odpowiedzialnej za właściwy nadzór budowlany. Kontrola wykazała różną intensywność szkoleń w poszczególnych urzędach miast,

co wynikało z odmiennych opinii kierownictwa organów o ich efektywności. Liczba szkoleń pracowników poszczególnych urzędów kształtowała się w badanym okresie w przedziale od 2 do 23. Wyniki kontroli NIK przeprowadzonej w dwóch urzędach, w których zorganizowano najwięcej szkoleń, potwierdziły, że intensywność szkoleń może mieć wpływ na rzetelność wykonywania zadań przez pracowników administracji architektoniczno-budowlanej. W urzędach tych nie stwierdzono bowiem 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.

Odmierna sytuacja miała miejsce w powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego, które nie były dostatecznie przygotowane pod względem merytorycznym i kadrowym do wykonywania zadań związanych z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W jednym z inspektoratów nie zatrudniono planowanej liczby pracowników, a w innym realizacja zadań przebiegała na podstawie regulaminu organizacyjnego niezgodnego ze strukturą organizacyjną oraz zakresami czynności pracowników, które były nieadekwatne do stanu faktycznego. Brak szkoleń zewnętrznych w jednej jednostce lub niewielka ich liczba w pozostałych powiatowych inspektoratach (średnio od jednego do dwóch rocznie) nie sprzyjały podnoszeniu kwalifikacji przez pracowników i rzetelnemu wykonywaniu zadań. W trzech powiatowych inspektoratach

dostęp do wsparcia prawnego, opierający się na podmiotach zewnętrznych, niósł ryzyko wystąpienia ograniczeń i trudności w bieżącym rozstrzygnięciu problemów prawnych. W efekcie, w toku prowadzonych postępowań w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie były popełniane błędy, których konsekwencje mogą mieć daleko idące skutki.

Wydawanie decyzji

Najwyższa Izba Kontroli dopatrywała się wielu odstępstw od obowiązujących przepisów prawa w procesie wydawania przedmiotowych decyzji. Spośród poddanych badaniu w sześciu urzędach miast 91 postępowań w sprawach o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę stwierdzono, że pracownicy dwóch urzędów w 22 przypadkach nierzetelnie dokumentowali (na złożonych przez inwestorów drukach wniosków) – to jest niezgodnie z postanowieniami art. 72 k.p.a. – fakt przeprowadzenia formalnej weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę, a w jednym urzędzie w 9 przypadkach nie wzywali inwestorów do usunięcia braków w przedłożonych projektach – co było niezgodne z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. Ponadto w jednym z urzędów spośród 16 zbadanych spraw,

w 7 przypadkach wniosek o pozwolenie na budowę nie był zgodny z obowiązującym wzorem, określonym w rozporządzeniu w sprawie wzorów⁸.

Ustalenia Najwyższej Izby Kontroli w powyższym zakresie dowodzą ponadto, że organy administracji architektoniczno-budowlanej nie w pełni wyciągnęły wnioski z poprzednich kontroli, bowiem na incydenty wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie niepełnej lub niewłaściwie sporządzonej dokumentacji NIK wskazywała już w „Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę”⁹.

Urzędy miast nie w pełni respektowały wynikającą z postępowania administracyjnego zasadę czynnego udziału strony. W dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów miast nie zapewniono stronom możliwości wypowiedzenia się – przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę – w sprawie zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań¹⁰. W jednym z urzędów stwierdzono niewywiązanie się z tego obowiązku w 4 spośród 15 zbadanych przypadków, natomiast w innym – w 1 spośród 15 zbadanych spraw. Strony postępowania administracyjnego zostały tym samym

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 23.06.2003 r. w sprawie wzorów: wniosków o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i decyzji o pozwoleniu na budowę (Dz.U. nr 120, poz. 1127, ze zm.), obowiązujące w okresie od 11.07.2003 r. do 20.08.2015 r., zastąpione rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 24.07.2015 r. w sprawie wzorów: wniosku o pozwolenie na budowę, oświadczenia o posiadaniu praw do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, decyzji o pozwoleniu na budowę, oraz zgłoszenia budowy i przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinne (Dz.U. poz. 1146, ze zm.).

⁹ Znak: KSR-411402/08, nr ewid. 13/2009/108003/KSR.

¹⁰ Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a., 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.



pozbawione możliwości wypowiedzenia się w sprawie zebranych dowodów i materiałów. Co istotne, niewykonanie tego obowiązku dodatkowo narażało organ na ryzyko żądania uchylenia decyzji przez organ odwoławczy w wyniku wniesienia odwołania.

Urzędy miast objęte kontrolą NIK nie zawsze stosowały jednolite kryteria oceny zamierzeń inwestycyjnych w toku prowadzonego postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Do wystąpienia tego typu nieprawidłowości dopuszczono w dwóch spośród sześciu skontrolowanych urzędów. W jednym przypadku prezydent miasta wydał decyzję o pozwoleniu na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z częścią usługowo-biurową, gdy tymczasem nieruchomości pod budowę została oddana użytkownikowi wieczystemu w celu wybudowania na niej budynków mieszkaniowych wielorodzinnych. Jakkolwiek w przedłożonych NIK wyjaśnieniach wskazano, że przyczyną odmowy pozwolenia na budowę nie może być niezgodność projektu budowlanego z przeznaczeniem wynikającym z decyzji lub umowy użytkownika wieczystego, to kontrola wykazała, że prezydent tego miasta 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 użytkownika wieczystego. Prezydent innego miasta wydał natomiast 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 oraz art. 35 ust. 3 w zw. z art. 81 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego. 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 spełniony. Nieprawidłowości w tym zakresie świadczyły o nierzetelnym działaniu organów i w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, niosły ryzyko korupcyjnej dowolności postępowania.

Nie wszystkie skontrolowane urzędy miast przestrzegały obowiązku ustanowienia inspektora nadzoru inwestorskiego, mimo że charakter inwestycji (budowla wyższa niż 15 m) spełniał kryteria określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 19 listopada 2001 r. w sprawie rodzajów obiektów budowlanych, przy których realizacji jest wymagane ustanowienie inspektora nadzoru inwestorskiego¹¹ (§ 2 ust. 1 pkt 3 lit. a). Zaniechania tego rodzaju dotyczyły jednego urzędu i odnosiły się do dwóch z dziewięciu wymagających tego inwestycji. Interes społeczny osób zainteresowanych nie został w tych sprawach zabezpieczony. W rezultacie nie zapewniono, leżącej w interesie właścicieli (użytkowników) nieruchomości sąsiednich, kontroli zgodności realizacji inwestycji z projektem i pozwoleniem na budowę oraz przepisami i zasadami wiedzy

¹¹ Dz.U. nr 138, poz. 1554.

technicznej. Niemożliwe stało się również sprawdzenie przez tegoż inspektora jakości wykonywanych robót i wbudowanych wyrobów budowlanych, wadliwych i niedopuszczonych do stosowania w budownictwie, służące zapobieganiu katastrofie budowlanej, której wystąpienie może gościć w zdrowie i życie ludzkie.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła także zaniedbania mogące ograniczać skuteczność sprawowania nadzoru przez organy nadzoru budowlanego nad realizacją inwestycji związanych z obiektami wielorodzinnymi oraz utrudniać wymierzenie należności podatkowych przez organy podatkowe¹² z chwilą powstania obowiązku podatkowego. W jednym z urzędów w 14 przypadkach spośród 15 skontrolowanych, a w innym w 1 spośród 15 zbadanych spraw nie przekazano organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym. 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), nie został spełniony w jednym urzędzie w 10 spośród 15 zbadanych spraw. Było to sprzeczne z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. a Prawa budowlanego oraz § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie informacji podatkowych.

W powiatowych inspektorach nadzoru budowlanego Najwyższa Izba Kontroli również ujawniła wiele poważnych nieprawidłowości. Służby te, odpowiedzialne za prawidłowe wydawanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, nierzetelnie wywiązywały się z obowiązku prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych. Nieprawidłowości te miały miejsce w czterech spośród sześciu skontrolowanych jednostek. W trzech powiatowych inspektoratach ewidencja była prowadzona w formie elektronicznej zamiast w formie trwałej, to jest w postaci księgi formatu A4, co nie odpowiadało wymaganiom rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia ewidencji rozpoczynanych i oddawanych do użytkowania obiektów budowlanych¹³. W czwartym z kolei powiatowym inspektoracie dokonywano korekt we wskazanej ewidencji, co było niezgodne z przywołanym rozporządzeniem.

Kontrola NIK ujawniła ponadto, że inwestorzy w 16 przypadkach (w dwóch powiatowych inspektoratach) nie załączyli do wniosków kompletnej dokumentacji, wymaganej art. 57 ust. 1-3 Prawa budowlanego. Przykładowo, w wyniku błędnej interpretacji tej ustawy, w jednym z tych powiatowych inspektoratów (we wszystkich 15 skontrolowanych przypadkach)

¹² 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 (zob. B. Brzeziński: *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 60.). Ustawodawca ogranicza się do wyciszenia organów podatkowych w art. 13 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2015 r. poz. 613, ze zm.).

¹³ Dz.U. nr 120, poz. 1130.



nie wymagano składania oświadczenia o właściwym zagospodarowaniu terenów przyległych.

Niezależnie od powyższego, w jednym z powiatowych inspektoratów w 14 przypadkach (na 15 skontrolowanych), wbrew postanowieniom art. 72 k.p.a., nie udokumentowano w formie adnotacji urzędowej sprawdzenia wniosków pod względem ich kompletności i prawidłowości, a w 4 przypadkach, mimo że inwestorzy nie dotrzyмали terminu uzupełnienia wniosku, nie wydano decyzji odmawiającej udzielenia pozwolenia na użytkowanie (w 3 przypadkach) lub wydano decyzję ze zwłoką (w 1 przypadku).

Ujawnione przez NIK nieprawidłowości naruszały przepisy obowiązującego prawa i świadczyły o nierzetelnym działaniu organu, a także wskazywały na ryzyko korupcyjnej dowolności postępowania.

Trzy spośród sześciu powiatowych inspektoratów nierzetelnie wywiązywały się z obowiązku przeprowadzania kontroli budów, wynikającego z art. 59a Prawa budowlanego. W dwóch powiatowych inspektoratach nie zapewniono przez to 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 23 czerwca 2003 r. w sprawie wzoru protokołu obowiązkowej kontroli¹⁴, sprawdzano wyroby budowlane szczególnie istotne dla bezpieczeństwa

konstrukcji i bezpieczeństwa pożarowego. Podstawą ustaleń były wyłącznie oświadczenia kierownika budowy, a nie wyniki badań dokumentów źródłowych.

Ustalenia powyższe potwierdzają ponadto, że, podobnie jak w urzędach miast, również w pracy powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego nadal powtarzały się nieprawidłowości, na które Izba wskazywała podczas wcześniej przeprowadzonej kontroli¹⁵.

Ujawniono także inne zaniedbania służb, mogące godzić w interesy obywateli. W jednym z 15 przypadków zbadanych w powiatowym inspektoracie stwierdzono, że w czasie kontroli obowiązkowej nie ujawniano odstępstw od projektu budowlanego, a w innym inspektoracie – w 2 spośród 15 zbadanych spraw, mimo stwierdzenia nieprawidłowości w toku kontroli, nie podejmowano efektywnych działań mających na celu doprowadzenie sprawy do stanu zgodnego z prawem. Przykładowo, w wyniku kontroli obowiązkowej, przeprowadzonej 4 i 7 marca 2014 r., stwierdzono, że inwestor poczynił istotne odstępstwa od zatwierdzonego projektu budowlanego, zmieniając jego funkcję z mieszkaniowej wielorodzinnej na hotelową. W trakcie 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 wyżej wymienionymi istotnymi odstępstwami.

¹⁴ Dz.U. nr 132, poz. 1231.

¹⁵ W opublikowanej w 2013 r. *Informacji o wynikach kontroli realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego*, znak: KIN-40101-05/2012 z 2013 r.

Do czasu kontroli NIK w tym inspektoracie nie nałożono na inwestora kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu, do czego zobowiązuje art. 57 ust. 7 Prawa budowlanego, ani też nie podjęto żadnych działań związanych z odpowiedzialnością osób za czyn określony w art. 93 pkt 6 tej ustawy, który stanowi, że ten, 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 w sposób istotnie odbiegający od zatwierdzonego projektu, podlega karze grzywny. Charakter dokonanych ustaleń świadczył o nierzetelnym przeprowadzaniu obowiązkowej kontroli i działań następczych oraz może wskazywać na występowanie korupcyjnego mechanizmu słabości kontroli.

W dwóch powiatowych inspektoratach nie zawsze rzetelnie monitorowano wywiązywanie się inwestorów z obowiązków wykonania określonych robót po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Zdaniem NIK, nieegzekwowanie określonych prawem obowiązków świadczy o braku prawidłowego nadzorowania procesów budowlanych w odniesieniu do obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego oraz sprzyja utrwaleniu wśród inwestorów przekonania o niewydolności organów nadzoru budowlanego.

Nadzór i kontrola

W skontrolowanych urzędach miast nadzór nad realizacją zadań związanych z wydawaniem pozwoleń na budowę był niewystarczający. W czterech spośród sześciu urzędów komórki kontrolne nie przeprowadziły żadnej kontroli organu związanej

z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Kontrole wewnętrzne, które przeprowadzono w pozostałych dwóch urzędach, wykazały natomiast nieprawidłowości polegające na niezapewnieniu stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym (w świetle Prawa budowlanego i przepisów wykonawczych) oraz nierzetelnej weryfikacji wniosków o pozwolenie na budowę. Znalazły one również odzwierciedlenie w ustaleniach kontrolnych NIK. Charakter nieprawidłowości oraz cechująca niektóre z nich powtarzalność wskazują na konieczność wzmocnienia nadzoru i kontroli w procesie wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego.

Skala i charakter ujawnionych nieprawidłowości w działaniach skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego świadczą natomiast o nieprawidłowym funkcjonowaniu w tych jednostkach procedur wewnętrznej kontroli wykonania zadań. Z uwagi na niewystarczający poziom zatrudnienia w powiatowych inspektoratach nie utworzono komórek organizacyjnych kontroli wewnętrznej. Wykonywanie związanych z tym obowiązków podejmowała z reguły kadra kierownicza 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 wykonywanie czynności służbowych w tym zakresie nie było pozbawione wad. W dwóch powiatowych inspektoratach wystąpiły



trudności w identyfikacji osób odpowiedzialnych za wykonywanie tych procedur (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). Dwa powiatowe inspektoria nierzetelnie prowadziły rejestry skarg, co z kolei uniemożliwiało jednoznaczne określenie przedmiotu skarg oraz ustalenie terminowości i sposobu ich załatwienia.

Najwyższa Izba kontroli zwróciła ponadto uwagę na problemy występujące w procesie inwestycyjnym a wynikające z uwarunkowań prawnych. W obowiązującym stanie prawnym zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego nie mają uprawnień do merytorycznej oceny projektu budowlanego i nie mogą na etapie wydawania decyzji ingerować w jego treść¹⁶. Zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, powinności te spoczywają na projektancie, który ma obowiązek zapewnić sprawdzenie projektu architektoniczno-budowlanego pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę mającą uprawnienia budowlane do projektowania

bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Jeżeli jednak obowiązujące przepisy z jakiegokolwiek przyczyny (czy to intencjonalnie, czy też w wyniku błędu) nie zostaną przez projektantów uwzględnione w projekcie architektoniczno-budowlanym, konsekwencją może być wybudowanie obiektu niespełniającego warunków technicznych.

Podsumowanie

Z uwagi na ustalenia kontroli, stwierdzone nieprawidłowości oraz podjęte przez kierowników skontrolowanych jednostek działania w celu realizacji przekazanych im wniosków pokontrolnych, a także na to, 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, Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała Ministrowi Infrastruktury i Budownictwa wprowadzenie rozwiązań systemowych, które wzmocnią kadrowo i merytorycznie powiatowe inspektoria nadzoru budowlanego. Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego zalecono podniesienie jakości nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego oraz wydawaniem decyzji administracyjnych przez powiatowe inspektoria – przez wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla pracowników, obejmujących

¹⁶ 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/>>.

wydawanie decyzji w sprawie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego. Za celowe uznano także wprowadzenie w powiatowych inspektoratach szczegółowej procedury kontrolnej, służącej poprawie kontroli wewnętrznej.

Minister, przyjmując wnioski Najwyższej Izby Kontroli do realizacji, poinformował o trwających już pracach nad kompleksową regulacją procesu inwestycyjno-budowlanego, w toku których przeanalizowane zostaną uwarunkowania funkcjonowania administracji nadzoru budowlanego, w tym szczebla powiatowego,

pod kątem jej wzmocnienia adekwatnego do pełnionych funkcji. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego potwierdził natomiast, że wyniki kontroli przeprowadzonych przez jego służby były w wielu aspektach zbieżne z ustaleniami NIK oraz poinformował o podjęciu działań zmierzających do realizacji wniosków Najwyższej Izby Kontroli.

ARTUR URBAN
Delegatura NIK we Wrocławiu

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, budowa domów, domy wielorodzinne, infrastruktura towarzysząca, organ administracji architektoniczno-budowlanej

Key words: spatial order, house building, multi-family houses, architecture and construction administration, local construction supervision