



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.411.002.02.2016
S/16/002

Tekst jednolity

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	S/16/002 - Działania organów administracji publicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego Inowrocławia na wybranych przykładach.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontroler</i>	1. Karolina Lahutta, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/2/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. 2. Andrzej Szulc, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/1/2016 z dnia 7 kwietnia 2016 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-4)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu, ul. Roosevelta 36-38, 88-100 Inowrocław ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Tadeusz Majewski, Starosta Inowrocławski ² <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 5-10)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie dwóch spośród pięciu szczegółowo skontrolowanych postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę. Ocenę tę uzasadnia waga i charakter oraz skutki stwierdzonych w tych postępowaniach nieprawidłowości, tj.:

- 1) w postępowaniu zakończonym decyzją 356/2011/2012 z dnia 2 lutego 2012 r. na budowę budynku kawiarni na działce położonej przy Placu Klasztornym w Inowrocławiu⁴:
 - udzielenie pozwolenia na budowę i zatwierdzenie projektu budowlanego, który naruszał postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co było niezgodne z art. 35 ust. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵;
 - nieuznanie za stronę postępowania właściciela nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu, czym naruszono postanowienia art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego. Stronę pozbawiono w ten sposób czynnego udziału w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, tj. prawa zagwarantowanego w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶;
- 2) w postępowaniu zakończonym decyzją 171/2009 z dnia 8 lipca 2009 r. na przebudowę nawierzchni Rynku oraz ulic: Św. Ducha, Królowej Jadwigi

¹ Dalej: „Starostwo”.

² Dalej: „Starosta”.

³ 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.

⁴ Dalej: „decyzja 356/2011/2012”.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm. Dalej: „Prawo budowlane”.

⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 23, ze zm. Dalej: „Kpa”.

i Placu Klasztornego w Inowrocławiu⁷ oraz w postępowaniu zakończonym decyzją zmieniającą 171/09/10 z 8 czerwca 2010 r.:

- niepowiadomienie części stron o wszczęciu dwóch ww. postępowań, co było niezgodne z art. 61 § 4 Kpa. Uniemożliwiono w ten sposób stronom czynny udział w postępowaniu w sprawie wydania decyzji, czym naruszono art. 10 Kpa. Ponadto stronom tym nie dostarczono decyzji, naruszając art. 109 § 1 Kpa;
- nierzetelne rozpatrzenie materiału dowodowego przy wydawaniu decyzji z 8 lipca 2009 r. o pozwoleniu na budowę wnioskodawcy, który złożył nieprawdziwe oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane, czym naruszono art. 77 § 1 Kpa.

Pozostałe objęte kontrolą pozwolenia budowlane Starosta wydał zgodnie z art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego. Pozwolenia te wydano uprawnionym do tego podmiotom, które wystąpiły ze stosownymi wnioskami i posiadały prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

Wszystkie skontrolowane decyzje zawierały elementy wymagane art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego oraz wymagane składniki i uzasadnienie przewidziane art. 107 § 1 i 3 Kpa. Zostały wydane we właściwym terminie oraz podpisane przez osoby upoważnione przez Starostę. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem projekty budowlane zostały sporządzone oraz sprawdzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i należące do samorządu zawodowego. Złożono je wraz z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami, sprawdzeniami oraz informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Cztery z pięciu skontrolowanych projektów budowlanych były zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a załączone do nich projekty zagospodarowania działki lub terenu były zgodne z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.

W dwóch przypadkach, w których wznowiono postępowania objęte szczegółowym badaniem, Starosta działał na podstawie art. 145 § 1 pkt. 4 Kpa. Prawdopodobnie przeprowadzono postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy, a także wydano decyzję wymaganą art. 151 § 1 Kpa. Najwyższa Izba Kontroli w obu postępowaniach stwierdziła jednak nieprawidłowości polegające na:

- 47-dniowym opóźnieniu przy wznowieniu postępowania zakończonych decyzją 178/2014⁸ w stosunku do terminu wyznaczonego przez Starostę na podstawie art. 36 § 1 i 2 Kpa, a także przewlekłym prowadzeniu tego postępowania, co naruszało art. 35 § 1 i 3 Kpa,
- niezawieszeniu postępowania o wznowienie sprawy zakończonej decyzją 171/2009, pomimo równoczesnego złożenia przez wnioskodawcę wniosku do Wojewody o unieważnienie tej decyzji. W konsekwencji Starosta prowadził postępowanie w sprawie decyzji, która mogła być uznana za nieważną.

Negatywnie Izba ocenia niewydanie w odpowiedzi na wniosek obywatela postanowienia o wznowieniu postępowania zakończonych decyzją 356/2011/2012 lub o odmowie wznowienia tego postępowania, czym naruszono art. 149 § 1 i 3 Kpa. W konsekwencji ograniczono prawa wnioskodawcy do skorzystania ze środków ochrony prawnej.

Kontrola nie wykazała natomiast nieprawidłowości w postępowaniach prowadzonych w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji objętych szczegółowym badaniem.

⁷ Dalej: „decyzja 171/2009”.

⁸ Decyzja 178/2014 z dnia 9 czerwca 2014 r. na budowę zespołu budynków mieszkalnych jednorodzinnych w zabudowie szeregowej przy ulicy Juliusza Trzczińskiego w Inowrocławiu. Dalej: „decyzja 178/2014”.

Badanie 21 operatów technicznych i pomiarowych wykazało, że prowadzony przez Starostwo Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej⁹ udzielał informacji i wydawał geodetom materiały wykorzystywane przy wykonywaniu zgłaszanych prac. Wyniki prac geodezyjnych, po pozytywnej weryfikacji przez pracowników Ośrodka, włączano do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁰, a po 12 lipca 2014 r. niezwłocznie wpisywano do ewidencji materiałów tego zasobu. Na wydawanych dokumentach nanoszono wymagane klauzule.

W dwóch spośród 14 przypadków, w których istniała konieczność aktualizacji mapy zasadniczej, odpowiednie zmiany nie zostały naniesione, czego nie sprawdzili pracownicy Ośrodka. W ocenie NIK było to działanie nierzetelne i naruszające § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001 r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz¹¹. W konsekwencji przez dwa lata wydawano zgłaszającym prace geodezyjne materiały (mapy), których treść różniła się od stanu faktycznego. Mapy te wykorzystywano m.in. do prac projektowych i sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia przyjętego uchwałą¹² Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 20 stycznia 2011 r.

Przy prowadzeniu powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego Izba stwierdziła również, że:

- pracownicy Ośrodka nierzetelnie zweryfikowali cztery z ośmiu skontrolowanych operatów technicznych i pomiarowych przekazanych przez wykonawców prac geodezyjnych, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac, a w stosunku do operatów weryfikowanych po 12 lipca 2014 r. – naruszenie art. 12b ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne¹³;
- dwa spośród 21 skontrolowanych operatów znajdujących się w Zasobie nie zawierały „Map wywiadu terenowego”, do czego zobowiązywał pkt. 9 części „Zasób bazowy ZB” załącznika nr 3 do instrukcji technicznej „O-3 Zasady kompletowania dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej”¹⁴;
- dwóch z czterech operatów przekazanych w formie nieelektronicznej nie przetworzono do postaci dokumentów elektronicznych, co było niezgodne z § 14 ust. 1 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego¹⁵.

We wszystkich czterech przypadkach, w których istniał obowiązek sporządzenia „Protokołów weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” protokołów tych

⁹ Dalej: „Ośrodek”.

¹⁰ Dalej: „Zasób”.

¹¹ Dz. U. Nr 78, poz. 837. Dalej: „rozporządzenie w sprawie zgłaszania prac” - uchylone z dniem: 12 lipca 2014 r. na podstawie art. 1 pkt 16 lit. a ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 897).

¹² Uchwała Nr V/40/2011 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 20 stycznia 2011 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Miasta Inowrocławia na czterech terenach w rejonach ul. Gen. Władysława Sikorskiego, placu Klasztornego, al. Niepodległości i ul. Lipowej (Kujaw. z 2011 r. Nr 139, poz. 1180). Dalej: „MPZP z 2011 r”.

¹³ Dz. U. z 2015 r. poz. 520, ze zm. Dalej: „Prawo geodezyjne i kartograficzne”.

¹⁴ Wprowadzona do stosowania zarządzeniem nr 1 Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 4 lutego 1992 r. Dalej: „Instrukcja techniczna O-3” - obowiązująca na podstawie § 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 marca 1999 r. w sprawie standardów technicznych dotyczących geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie (Dz. U. Nr 30, poz. 297 uchylone z dniem 14 kwietnia 2012 r. na podstawie ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76 poz. 489 ze zm.). Dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów z 1999 r.”.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1183 Dalej: „rozporządzenie w sprawie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego”.

nie sporządzono. Stanowiło to naruszenie art. 12b ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego, jednakże w ocenie NIK nie wpłynęło na kontrolowaną działalność, gdyż stosowne czynności weryfikacyjne tych operatorów zostały przeprowadzone.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie pozwolenia na budowę

Opis stanu faktycznego

W latach 2007-2016¹⁶ Starosta wydał 9214 pozwoleń na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 11, 16, 25, 26)

Do kontroli wytypowano¹⁷ pięć decyzji, którymi Starosta zatwierdził projekty budowlane i udzielił pozwolenia na budowę, tj.:

- a) decyzję 175/2008 z dnia 24 lipca 2008 r. na rozbudowę, adaptację i zmianę sposobu użytkowania budynku mieszkalnego na hotel z częścią gastronomiczną przy Placu Klasztornym 1 w Inowrocławiu¹⁸;
- b) decyzję 171/2009 wraz z dwiema decyzjami zmieniającymi¹⁹;
- c) decyzję 356/2011/2012;
- d) decyzję 178/2014;
- e) decyzję 214/2015 z dnia 17 sierpnia 2015 r. na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego przy ul. Jesionowej w Inowrocławiu²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 19, 27-29, 35, 36, 51, 52, 59, 60, 65-67, 123, 124, 162-163)

Wszystkie decyzje zostały wydane podmiotom, które złożyły wymagane art. 32 ust. 4 Prawa budowlanego wnioski o pozwolenie na budowę wraz z oświadczeniami pod rygorem odpowiedzialności karnej o posiadanych prawie do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 30, 31, 38-41, 53, 54, 61, 62, 74-77, 126-132, 173-180)

Do wniosków o pozwolenie na budowę załączono kompletne projekty budowlane zawierające dane określone w art. 34 Prawa budowlanego wraz z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i sprawdzeniami oraz informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Do wniosków załączono zaświadczenia o przynależności projektantów do właściwej izby samorządu zawodowego, z określonym terminem ważności tych zaświadczeń. Cztery z pięciu badanych projektów budowlanych były zgodne z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²¹, a projekty zagospodarowania działki

¹⁶ Do 20 maja 2016 r.

¹⁷ Sprawy z pkt a – d dobrano w sposób celowy w oparciu o przedkontrolną analizę działalności objętej kontrolą, sprawę z pkt e dobrano w sposób losowy.

¹⁸ Dalej: „decyzja 175/2008”.

¹⁹ Decyzja 171/09/10 z dnia 8 czerwca 2010 r. i Decyzja 171/09/10 z dnia 1 grudnia 2010 r., którymi zatwierdzono zmiany do projektu budowlanego w zakresie przedstawionym w projektach zamiennych.

²⁰ Dalej: „decyzja 214/2015”.

²¹ Decyzjami 175/2008 i 171/2009 zatwierdzono projekty budowlane odpowiadające postanowieniom uchwały Nr VIII/89/99 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Inowrocławia obejmującego teren położony w obrębie ulic: Al. Mikołaja Kopernika, Roosevelta, Al. Niepodległości, Miechowickiej, Poznańskiej, Górnicy, Szymborskiej, Andrzeja, Św. Ducha, Średniej, Biskupa Laubitza, Dworcowej (Kujaw.z 1999 r. Nr 51, poz. 447); decyzjami 178/2014 i 214/2015 zatwierdzono projekty budowlane odpowiadające postanowieniom uchwały Nr VI/46/99 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 29 stycznia 1999 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu zabudowy mieszkaniowej między ul. Szymborską i ul. Marulewską w Inowrocławiu (Kujaw. z 1999 r. Nr 26, poz. 173).

lub terenu były zgodne z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi²². Odnosnie inwestycji objętej decyzją 171/2009 Prezydent Miasta Inowrocławia wydał „Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia”²³, którą nałożono na inwestora obowiązek odprowadzenia wód opadowych i roztopowych do istniejącej kanalizacji deszczowej, co przewidziano w załączonym do wniosku projekcie budowlanym. Odnosnie do trzech objętych kontrolą projektów budowlanych²⁴, zgodnie z art. 20 ust. 2 Prawa budowlanego, projektanci byli zobowiązani zapewnić sprawdzenie ich pod względem zgodności z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane do projektowania bez ograniczeń w odpowiedniej specjalności. Wymóg ten został spełniony.

Odnosnie do uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją 175/2008, w toku kontroli otrzymano od Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej informację o podjęciu postępowania o unieważnienie tego uzgodnienia na podstawie art. 6e ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁵. Komendant po przeprowadzonej kontroli doraźnej zleconej przez NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, poinformował NIK m.in., że „stan faktyczny dotyczący wysokości budynku jest inny niż założono w projekcie budowlanym”, tj. zaniżono wysokość, na podstawie której projektowany budynek zaliczono do niskich. Zgodnie z ustaloną w toku kontroli Państwowej Straży Pożarnej wysokością tego obiektu, budynek ten powinien zostać zaliczony do budynków średniowysokich²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 25, 32-34, 37, 78-122, 125, 133-161, 172, 182-231, 249-263, 516-525, 627-633, 655-676, 681-718, 726-738)

Zgodnie z § 181 ust. 2 pkt 1 oraz § 194 ust. 2 pkt 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁸ ochronie konserwatorskiej podlegały tereny, na których znajdował się budynek objęty decyzją 175/2008 oraz przebudowywany Plac Klasztorny objęty decyzją 171/2009. Starosta zgodnie z art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego²⁹ wydanie tych pozwoleń na budowę uzgodnił z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków oraz Prezydentem Miasta Inowrocławia³⁰. Uzgodniono również dwie decyzje zmieniające decyzję 171/2009.

Zgodnie z brzmieniem art. 39 ust. 3 Prawa budowlanego na dzień³¹ wydania decyzji 356/2011/2012, uzgodnieniu podlegało wydanie pozwolenia na budowę

²² Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 maja 2013 r. II OSK 44/12 (LEX nr 1559760) „Dopuszczalne jest więc jedynie sprawdzenie zgodności projektu budowlanego (a więc projektu zagospodarowania działki i projektu architektoniczno-budowlanego) z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wymaganiami ochrony środowiska”.

²³ Znak WGK.I.7624-1/9/09 z dnia 24 lutego 2009 r.

²⁴ Dotyczy decyzji: nr 175/2008, 171/2009, 356/2011/2012.

²⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 191, ze zm.

²⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096, ze zm.

²⁷ Przebudowywany budynek posiadał strefę pożarową zakwalifikowaną do kategorii zagrożenia ludzi ZL III, i ZL V, a ponieważ faktycznie był budynkiem średniowysokim to powinna być doprowadzona do niego droga pożarowa o utwardzonej nawierzchni, umożliwiająca dojazd o każdej porze roku pojazdów jednostek ochrony przeciwpożarowej zgodnie z § 11 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 121 poz. 1139) - uchylone z dniem 21 sierpnia 2009 r. na podstawie § 18 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 lipca 2009 r. (Dz. U. Nr 124 poz. 1030). Dla budynku niskiego nie istniał taki obowiązek. W stanie faktycznym stwierdzonym przez Państwową Straż Pożarną do tego obiektu nie prowadziła droga pożarowa.

²⁸ Wprowadzonego uchwałą Nr VIII/89/99 Rady Miejskiej Inowrocławia z dnia 25 marca 1999 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Inowrocławia obejmującego teren położony w obrębie ulic: Al. Mikołaja Kopernika, Roosevelta, Al. Niepodległości, Miechowickiej, Poznańskiej, Górniczej, Szymborskiej, Andrzeja, Św. Ducha, Średniej, Biskupa Laubitza, Dworcowej (Kujaw. z 1999 r. Nr 51, poz. 447).

²⁹ Wg stanu na dzień wydania decyzji tj. Dz. U. z 2006 r. Nr 156, poz. 1118.

³⁰ Na podstawie Porozumienia pomiędzy Wojewodą Kujawsko-Pomorskim Romualdem Kosieniakiem a Prezydentem Miasta Inowrocławia Ryszardem Brejzą zawartego w dniu 5 grudnia 2003 r. (Kujaw. z 2004 r. Nr 21, poz. 245).

³¹ Zmiana wprowadzona z dniem 5 czerwca 2010 r. na podstawie art. 3 ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2010 r. Nr 75, poz. 474).

obejmującego obszar ujęty w gminnej ewidencji zabytków. Do ewidencji wpisano teren, na którym miała zostać zrealizowana inwestycja objęta decyzją 356/2011/2012. Starosta dokonał wymaganych uzgodnień z Kujawsko-Pomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków, który w swoim postanowieniu³² z dnia 1 grudnia 2011 r. podał, że przedmiotowa inwestycja zlokalizowana była na terenie strefy „A” ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego³³.

(dowód: akta kontroli str. 25, 26, 49, 50, 54-58, 63, 64, 69, 70, 268, 276, 277, 677-680)

W wyniku przeprowadzonych postępowań we wszystkich badanych sprawach Starosta (działający w jego imieniu upoważnieni pracownicy) stwierdził, że wnioskodawcy spełnili wymogi określone art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego i wydał pozwolenia na budowę. Pozwolenia wydano w terminach od 11 do 58 dni, tj. zgodnie z art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 35-41, 51-54, 59-62, 65-67, 72-77, 123-132, 162-180, 241-248, 280-291, 294-479)

Badane decyzje o pozwoleniu na budowę zawierały elementy oraz uzasadnienie wymagane art. 107 § 1 i § 3 Kpa, w szczególności w decyzjach tych Starosta, zgodnie z art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego:

- określił szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych;
- wskazał wymagania dotyczące nadzoru na budowie, m.in. prowadzenia robót budowlanych przez osobę posiadającą uprawnienia budowlane, ustanowienia inspektora nadzoru oraz prowadzenia stałego nadzoru archeologicznego;
- zamieścił informacje o obowiązku zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy przed przystąpieniem do użytkowania przedmiotowych obiektów albo uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 27-29, 35, 36, 51, 52, 59, 60, 65-67, 123, 124, 162-163)

Objęte kontrolą decyzje o pozwoleniu na budowę przekazano niezwłocznie Prezydentowi Miasta Inowrocławia, zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 28, 36, 52, 60, 66, 67, 124, 163, 232, 279)

W trzech³⁵ z pięciu skontrolowanych postępowań prawidłowo, tj. zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, określono strony postępowania, które zawiadomiono o prowadzonych postępowaniach oraz przekazano im wydane decyzje.

(dowód: akta kontroli str. 27-31, 35-41, 51-54, 59-62, 65-67, 72-77, 123-132, 162-163, 173-180)

Wszystkie badane postępowania wszczęto na wniosek inwestorów. W postępowaniach prowadzonych w sprawach wydania decyzji 171/2009³⁶ i 356/2011/2012, oprócz inwestora, stronami byli również właściciele i zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu, wobec których

³² Znak pisma: WUOZ.DB.UAB.5152.2.130.2011.AW.

³³ Postanowieniem z dnia 1 grudnia 2011 r. Kujawsko-Pomorski Wojewódzki konserwator Zabytków zalecił doposażać budynek kawiarni do istniejącej zabudowy pod względem artykulacji i kolorystyki elewacji oraz zastosowanych materiałów, poprzedzić prace ziemne badaniami archeologicznymi, a w przypadku odsłonięcia zabytkowych konstrukcji murowanych lub kamiennych wymagane było komisyjne ustalenie toku postępowania wraz z uwzględnieniem konieczności przeprojektowania projektu budowlanego.

³⁴ w decyzjach 175/2008 i 356/2011/2012 zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt. 1 lit. a Prawa budowlanego

³⁵ Dotyczy decyzji: 175/2008, 178/2014, 214/2015.

³⁶ A także decyzji zmieniającej 171/09/10 z dnia 8 czerwca 2010 r.

istniał określony w art. 61 § 4 Kpa w zw. z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego obowiązek zawiadomienia o wszczęciu postępowań, czyli:

- właściciele i zarządcy nieruchomości udostępnionych inwestorowi na cele budowlane – odnośnie każdej z trzech ww. decyzji,
- właściciele nieruchomości przylegających do zabudowywanej działki w związku z usytuowaniem budynku bezpośrednio przy granicy działki, zgodnie z § 12 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie³⁷, oraz nieruchomości, której użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem zostałyby utrudnione – odnośnie do decyzji 356/2011/2012.

O postępowaniu w sprawie wydania decyzji 171/2009 nie poinformowano jednej strony, a o postępowaniu w sprawie zmiany tej decyzji nie poinformowano żadnego z właścicieli i zarządców nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania inwestycji, ponieważ nie uznano ich za strony tego postępowania, co opisano w niniejszym wystąpieniu poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach. Prawdłowo poinformowano strony postępowania w sprawie wydania decyzji 356/2011/2012, za wyjątkiem właściciela nieruchomości, której użytkowanie zgodnie z przeznaczeniem zostałyby utrudnione, ponieważ nie uznano go za stronę postępowania, co opisano w niniejszym wystąpieniu poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 17, 25, 71, 498-501, 506-510)

Wydane decyzje przekazano stronom badanych postępowań, zgodnie z art. 109 § 1 Kpa z tym, że decyzji 171/2009 nie przekazano jednej ze stron postępowania, a decyzja zmieniająca 171/09/10 z dnia 8 czerwca 2010 r. nie została przekazana stronom za wyjątkiem wnioskodawcy, co opisano w niniejszym wystąpieniu poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 12-13, 17, 25, 71, 279, 498-501, 506-510)

Wszystkie badane decyzje podpisał Naczelnik³⁸ Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji³⁹ Starostwa, upoważniony do ich wydania przez Starostę na podstawie art. 286a Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 19, 27-29, 35, 36, 51, 52, 59, 60, 65-67, 123, 124, 162-163, 480-497)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prowadząc postępowanie zakończone decyzją 171/2009 nie zweryfikowano prawdziwości złożonego przez wnioskodawcę (Prezydenta Miasta Inowrocławia) oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa⁴⁰ na cele budowlane, tj. działkami nr 19, 215 i 438, mimo wiedzy z urzędu o braku takiego prawa (Starosta, który z mocy prawa⁴¹ reprezentuje Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami SP, nie wydał zgody na dysponowanie tymi nieruchomościami przez Prezydenta Miasta Inowrocławia). Tym samym naruszono, określony w art. 77 § 1 Kpa, obowiązek wyczerpującego

³⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 - zmiana wprowadzona z dniem 8 lipca 2009 r. na podstawie § 1 pkt. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2009 r. Nr 56, poz. 461).

³⁸ W okresie, w którym wydano badane decyzje funkcję Naczelnika Wydziału Architektury, Budownictwa i Inwestycji Starostwa pełniły dwie osoby. Jedna z nich podpisała decyzję Nr 175/2008, a pozostałe decyzje druga.

³⁹ Dalej: „Wydział AB”.

⁴⁰ Dalej: „SP”.

⁴¹ Tj. na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. 2015 r. poz. 1774, ze zm.

rozpatrzenia zebranego materiału dowodowego. Skutkiem powyższego Starosta udzielił pozwolenia na budowę wnioskodawcy, który nie posiadał prawa do dysponowania nieruchomościami na cele budowlane.

W załączonym do wniosku o pozwolenie na budowę z dnia 8 czerwca 2009 r. „Oświadczeniu o posiadany prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” Prezydent Miasta Inowrocławia oświadczył, że Miasto Inowrocław posiada uprawnienie do dysponowania na cele budowlane m.in. nieruchomościami stanowiącymi własność SP i wymienionymi w poz. 1, 9, 18 „Wykazu działek objętych opracowaniem” (odpowiednio działki ewidencyjne nr 19, nr 215, nr 438) załączonego do tego wniosku.

Zgodnie z przekazanymi w toku kontroli przez Prezydenta Miasta Inowrocławia informacjami, odnośnie do działek:

- 19 i 215 Miasto Inowrocław sprawowało faktyczne władztwo nad tymi nieruchomościami, a inwestycja stanowiła cel publiczny,
- 438 – jedna ze spółek miejskich uzyskała z Zarządu Dróg Powiatowych w Inowrocławiu zezwolenie na umieszczenie w pasie drogowym urządzeń infrastruktury technicznej.

Tym samym Miasto Inowrocław nie posiadało prawa do dysponowania powyższymi nieruchomościami na cele budowlane w rozumieniu art. 3 pkt. 11 Prawa budowlanego, tj. nie posiadało tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych.

Oświadczenia składane przez stronę w postępowaniu administracyjnym korzystają z domniemania prawdziwości, jeżeli nie są sprzeczne m.in. z faktami znanymi organowi administracyjnemu z urzędu⁴². Oświadczenie jest środkiem dowodowym, o którym mowa w art. 75 § 2 Kpa, mającym wykazać dysponowanie przez inwestora prawem do nieruchomości na cele budowlane i jako środek dowodowy podlega badaniu przez organ.

(dowód: akta kontroli str. 35-46, 250-252, 264-273)

Starosta wyjaśnił m.in., że prawo do dysponowania na cele budowlane działkami nr 19 i 215 wynikało z faktycznego władztwa nad nimi przez Miasto Inowrocław. Natomiast działka nr 438 to ul. Solankowa, którą w części zarządza Zarząd Dróg Powiatowych w Inowrocławiu⁴³, który jednej ze spółek miejskich wyraził zgodę na ułożenie infrastruktury technicznej w pasie drogowym. Decyzja Zarządu Dróg zezwalająca na wykonanie robót wyrażała zgodę na dysponowanie gruntem na cele budowlane.

Naczelnik Wydziału AB, która wydała z upoważnienia Starosty ww. decyzję wyjaśniła, że inwestor składając wniosek o pozwolenie na budowę składa je pod groźbą odpowiedzialności karnej. Inwestor nie jest zobowiązany do przedkładania organowi wydającemu pozwolenie na budowę zgód właścicieli działek, przez które przebiega inwestycja.

Inspektor w Wydziale AB, który prowadził przedmiotową sprawę, wyjaśnił m.in., że organ wydając pozwolenie na budowę jest związany oświadczeniem o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane złożonym przez inwestora, a tym samym nie ma podstaw prawnych do jego podważania, weryfikowania oraz

⁴² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 2008 r. (sygn. akt: II OSK 1618/07, publikacja LEX nr 516057).

⁴³ Dalej: „Zarząd Dróg”.

żądania dodatkowych dokumentów potwierdzających prawdziwość złożonego oświadczenia. Stosowne oświadczenie zostało dołączone do wniosku o pozwolenie na budowę, czym wypełniono wymóg formalny. Starosta jako organ reprezentujący SP był stroną postępowania i nie zgłaszał przeciwwskazań po wydaniu niniejszej decyzji.

(dowód: akta kontroli str. 13, 14, 18, 503-505, 507, 508, 511-515)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą być uznane za zasadne, gdyż faktyczne władanie nieruchomością nie jest tytułem prawnym do dysponowania tą nieruchomością, określonym w art. 3 pkt. 11 Prawa budowlanego. Podobnie decyzja Zarządu Dróg, który nie był właścicielem ani zarządcą nieruchomości, nie stanowi tego tytułu, tym bardziej, że została ona wydana na rzecz innej niż wnioskodawca osoby prawnej. Ponadto należy wskazać, że zgoda właściciela nieruchomości upoważniająca inwestora do dysponowania nieruchomością na cele budowlane powinna być sformułowana w sposób jednoznaczny, niepozostawiający żadnych wątpliwości. Ze złożonego przez właściciela oświadczenia woli powinno wynikać, że wyraża on zgodę na wybudowanie na jego gruncie, przez wskazanego inwestora, określonego obiektu budowlanego. Zgoda taka nie może być dorozumiana⁴⁴. Organ administracji architektoniczno-budowlanej jest uprawniony do badania takiego oświadczenia⁴⁵.

Ponadto należy zwrócić uwagę, iż organowi nie przysługuje status strony w postępowaniu, w którym dokonuje rozstrzygnięć⁴⁶.

2. W postępowaniu prowadzonym w związku z wydaniem decyzji 356/2011/2012 nie uznano za stronę postępowania właściciela nieruchomości położonej na działce nr 221/1 w Inowrocławiu, która znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu będącego przedmiotem ww. decyzji, czym naruszono art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego.

Inwestycja, której dotyczy decyzja 356/2011/2012, miała zostać zrealizowana na działce 432/1 położonej w Inowrocławiu przy Placu Klasztornym. Zgodnie z obowiązującym wówczas MPZP z 2011 r. działka ta znajdowała się na terenach 1MW,U⁴⁷ oraz 2KX/Z⁴⁸. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a MPZP z 2011 r. część działki 432/1 położona na terenie 2KX/Z była przeznaczona dla ruchu pieszego z dopuszczeniem dojazdów do posesji przyległych do Placu Klasztornego, czyli m.in. posesji położonej na działce 221/1. Tym samym budowa obiektu na działce 432/1 na terenie 2KX/Z powodowała, że działka 221/1 znajdowała się w obszarze jego oddziaływania.

Nieuznanie właściciela działki 221/1 za stronę postępowania prowadzonego w związku z wydaniem decyzji 356/2011/2012 naruszyło jego prawo do czynnego udziału w postępowaniu wynikające z art. 10 § 1 Kpa.

(dowód: akta kontroli str. 719-725, 1101, 1102)

Naczelnik Wydziału AB, która wydała z upoważnienia Starosty ww. decyzję, wyjaśniła m.in., że realizacja budynku kawiarni nie ograniczała zabudowy nieruchomości oznaczonej numerem geodezyjnym 221/1.

Inspektor w Wydziale AB, który prowadził przedmiotową sprawę, wyjaśnił m.in., że działka 432/1 nie jest działką drogową, nie stanowi dojazdu

⁴⁴ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 marca 2000 r., sygn. akt IV SA 316/98, publikacja LEX nr 657294.

⁴⁵ Por. ww. wyrok NSA z dnia 15 grudnia 2008 r.

⁴⁶ Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 1 marca 2010 r. Sygn. akt : II SA/Kr 39/10, publikacja LEX nr 605356.

⁴⁷ Zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna z usługami nieuciążliwymi wbudowanymi lub wydzielonymi.

⁴⁸ Komunikacja piesza i zieleń urządzonej.

do nieruchomości 221/1 i z MPZP z 2011 r. wynika jednoznacznie możliwość zabudowy działki 432/1 do granic terenu, która w świetle § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a i b MPZP z 2011 r. jest tożsama z granicą działki. Stwierdził, że z załącznika nr 2 oraz treści § 7 ust. 2 pkt 2 lit. a do MPZP z 2011 r. nie wynika, że działka 432/1 położona była w jednostce bilansowej 2KX/Z. Załącznik nr 2 jest sporządzony w skali 1:1000, grubość linii rozgraniczających wynosi ok. 1,5 mm (odpowiada to 1,5 m), nie były podane jakiegokolwiek wymiary, a jedyne, co jest jednoznaczne w treści MPZP z 2011 r. w odniesieniu do działki 432/1 to fakt, że teren 1MW,U zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a i b MPZP z 2011 r. obejmuje działki 216, 431/2 oraz 432/1, a skoro teren opisany został jako trzy działki, to dopuszczenie zabudowy do granic terenu uprawnia do zabudowy do granicy działek. W ustaleniach dotyczących terenu (jednostki) 2KX/Z nie jest wymieniona żadna działka, ponadto zgodnie z przywołanym załącznikiem nr 2 styk terenu 1MW,U oraz 2KX/Z w obrębie północnej granicy działki 432/1 oznaczony jest jako linia rozgraniczająca orientacyjna. Analizując sprawę rozpatrywano łącznie załącznik nr 2, treść MPZP z 2011 r. oraz m.in. treść decyzji Prezydenta Miasta Inowrocławia z 18 stycznia 2008 r. (WGP-IV-7413/3U/08) wraz z załącznikami oraz przeznaczenie działek wynikające z wypisu z rejestru gruntów (dr, B) i stwierdzono zgodność inwestycji z MPZP z 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 739, 741-747)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą być uznane za zasadne, gdyż wskazany w art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego obszar oddziaływania obiektu, zgodnie z jego definicją zawartą w art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego⁴⁹, nie odnosił się do ograniczenia zabudowy nieruchomości, lecz do ograniczeń w zagospodarowaniu terenu. „Pod pojęciem ograniczenia możliwości zagospodarowania działki sąsiedniej należy rozumieć również utrudnienia w możliwości użytkowania jej zgodnie z przeznaczeniem”⁵⁰. W przedmiotowej sprawie możliwość dojazdu do nieruchomości położonej na działce 221/1 była przewidziana w MPZP z 2011 r., natomiast realizacja inwestycji, której dotyczy decyzja 356/2011/2012 bezpośrednio wpływała na ograniczenie możliwości dojazdu do nieruchomości położonej na działce 221/1.

Odnosnie do wyjaśnień Inspektora Wydziału AB prowadzącego tę sprawę należy wskazać, że § 7 MPZP z 2011 r. nie stanowił, iż teren 1MW,U składa się z trzech działek, lecz określa wymogi dla tych części działek, które są na terenie 1MW,U położone. W przedmiotowej sprawie nie ma znaczenia grubość linii rozgraniczającej tereny 1 MW,U i 2KX/Z, ponieważ linia ta, zaznaczona w załączniku nr 2 do MPZP z 2011 r., nie przebiega po granicy działki 432/1, dzieląc działkę na dwa tereny o różnym przeznaczeniu. Określenie linii rozgraniczającej tereny jako „orientacyjnej” również nie daje podstaw do odmiennego odczytania podziału działki 432/1 na dwa tereny, gdyż to Rada Miejska wydając uchwałę ustaliła, w którym miejscu ta linia przebiega, a MPZP z 2011 r. był prawem obowiązującym i należało go stosować zgodnie z ogłoszoną treścią. Starosta nie był uprawniony do zmiany przebiegu linii.

3. Decyzją 356/2011/2012 udzielono pozwolenia na budowę pomimo tego, że złożony przez wnioskodawcę projekt budowlany był niezgodny z obowiązującym w dacie wydania decyzji MPZP z 2011 r. i nie spełniał wymogu określonego w art. 35 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu budowlanego z obowiązującym miejscowym planem

⁴⁹ Wg stanu prawnego na dzień wydania decyzji.

⁵⁰ Zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 czerwca 2012 r. (sygn. akt II OSK 1613/11, publikacja LEX nr 1217437).

zagospodarowania przestrzennego właściwy organ nakłada postanowieniem obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości, określając termin ich usunięcia, a po jego bezskutecznym upływie wydaje decyzję o odmowie zatwierdzenia projektu i udzielenia pozwolenia na budowę. Z art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego a contrario wynika, że w przypadku gdy projekt budowlany jest niezgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego to organ nie może wydać pozwolenia na budowę.

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 80, 719-726, 1101, 1102)

Naczelnik Wydziału AB, która wydała z upoważnienia Starosty ww. decyzję wyjaśniła, że projekt budowlany był zgodny z zapisami MPZP z 2011 r.

Inspektor w Wydziale AB, który prowadził przedmiotową sprawę, wskazał na swoje wyjaśnienia, które przytoczono powyżej w pkt. 2 ustalonych nieprawidłowości niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 739-747)

Powyższe twierdzenie Naczelnika, że ww. projekt budowlany jest zgodny z zapisami MPZP z 2011 r., nie może być uznane za zasadne, gdyż nie wyjaśnia, jakie przesłanki wskazują na zgodność ww. projektu z zapisami MPZP z 2011 r.

W ocenie Izby osoby prowadzące w Starostwie przedmiotową sprawę dokonały nieprawidłowej oceny zgodności planowanej inwestycji z postanowieniami MPZP z 2011 r. Projekt budowlany, na podstawie którego decyzją 356/2011/2012 udzielono pozwolenia na budowę, przewidywał zabudowę do granicy działki 432/1. Tymczasem zgodnie z załącznikiem Nr 2 do MPZP z 2011 r. działka ta znajdowała się na terenach 1MW,U oraz 2KX/Z. Zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a MPZP z 2011 r. dopuszczono zabudowę działki do granicy terenu 1MW,U, a nie do granicy działki. Zgodnie z § 7 ust. 2 pkt 2 lit a MPZP z 2011 r. część działki 432/1, na której miała być realizowana inwestycja objęta decyzją 356/2011/2012, była położona na terenie 2KX/Z, który zgodnie z MPZP z 2011 r. nie był przeznaczony do zabudowy.

(dowód: akta kontroli str. 65-67, 80, 719-726, 1101, 1102)

4. W postępowaniach prowadzonych w związku z wydaniem decyzji 171/2009 oraz decyzji zmieniającej nr 171/09/10 z dnia 8 czerwca 2010 r. nie powiadomiono stron (tj. właścicieli i zarządcy nieruchomości udzielających zgody na wykorzystanie ich nieruchomości na cele budowlane) o wszczęciu postępowania, co było wymagane art. 61 § 4 Kpa.

W załączonym do wniosku o pozwolenie na budowę z dnia 8 czerwca 2009 r. „Oświadczeniu o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” Prezydent Miasta Inowrocławia wskazał właścicieli i zarządcę nieruchomości udostępniających nieruchomości na cele budowlane i zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego te podmioty były stronami postępowania w sprawie wydania decyzji 171/2009.

Zgodnie z wnioskiem z dnia 28 kwietnia 2010 r. o zmianę decyzji – pozwolenia na budowę, zmiany projektu budowlanego były „ograniczone” do działek objętych pozwoleniem na budowę udzielonym decyzją 171/2009. Właściciele oraz zarządca nieruchomości, na których prowadzona była inwestycja, byli zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego stronami tego postępowania, prowadzonego na podstawie art. 36a Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 25, 36, 298, 299, 498-501)

Naczelnik Wydziału AB wyjaśniła m.in., że w tamtym czasie załatwiano sprawy bez zbędnej zwłoki, uważając dzień złożenia wniosku za wszczęcie postępowania

administracyjnego. Ponadto inwestycja prowadzona przez Gminę Miasto Inowrocław polegała na przebudowie nawierzchni istniejących ulic i była inwestycją celu publicznego. Taki sposób prowadzenia postępowania skracał procedury administracyjne, niejednokrotnie przewlekłe i wpływał na przyspieszenie biegu postępowania. Dopiero na przełomie lat 2011/2012 wprowadzono procedurę powiadamiania stron postępowania. Było to skutkiem składanych odwołań od wydawanych decyzji. Wcześniej jednak organy odwoławcze nie wskazywały takiego uproszczonego procedowania jako błędnego. Zwracały jednak uwagę na konieczność dostarczania stronom postępowania decyzji, od której przysługiwało im prawo wniesienia odwołania.

Inspektor w Wydziale AB, który prowadził przedmiotowe sprawy, potwierdził w wyjaśnieniach podane przez Naczelnika Wydziału AB Inowrocławia przyczyny braku wysłania wymaganych zawiadomień.

(dowód: akta kontroli str. 12, 13, 17, 279, 506, 507, 510)

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że art. 61 § 4 Kpa obowiązywał w chwili wszczęcia ww. postępowań administracyjnych. Brak zawiadomienia osób będących stronami w sprawie naruszał, wynikające z art. 10 § 1 Kpa, przysługujące im prawo do czynnego udziału w postępowaniu.

5. Dwie decyzje nie zostały przekazane wszystkim stronom postępowań, czym naruszono art. 109 § 1 Kpa.

Decyzji 171/2009 nie przekazano jednej ze stron postępowania tj. zarządcy nieruchomości udostępniającemu nieruchomość, a decyzji zmieniającej 171/09/10 z dnia 8 czerwca 2010 r. poza inwestorem nie przekazano żadnej stronie postępowania tj. pominięto właścicieli i zarządcę nieruchomości udostępnionych na cele budowlane. Decyzje przekazano wnioskodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 25, 296-299, 498-501)

Naczelnik Wydziału AB, wyjaśniła m.in., że brak przekazania decyzji 171/2009 wynikał z błędu pracownika. Do wszystkich pozostałych osób wymienionych w wykazie załączonym do „Oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” zostały wysłane decyzje. Jednocześnie poinformowała, że w tym czasie wysyłką korespondencji zajmowało się kilku pracowników, którzy obecnie nie są pracownikami Starostwa. Odnośnie decyzji zmieniającej 171/09/10 wyjaśniła, że za stronę postępowania o zmianę pozwolenia uznano inwestora. Ówczesna praktyka prowadzona w Wydziale nie przewidywała zawiadamiania o złożonym wniosku o zmianę pozwolenia.

(dowód: akta kontroli str. 12, 13, 17, 279, 506, 507, 510)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie prowadzenie dwóch spośród pięciu szczegółowo skontrolowanych postępowań z uwagi na to, że:

- w postępowaniu zakończonym decyzją 356/2011/2012 udzielono pozwolenia na budowę i zatwierdzono projekt budowlany, który naruszał postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nie uznano za stronę postępowania właściciela nieruchomości znajdującej się w obszarze oddziaływania obiektu;
- w postępowaniu zakończonym decyzją 171/2009 oraz w postępowaniu zakończonym decyzją zmieniającą 171/09/10 z 8 czerwca 2010 r. nie powiadomiono części stron o ich wszczęciu oraz nierzetelnie rozpatrzono materiał dowodowy przy udzielaniu pozwolenia na budowę wnioskodawcy, który

złożył nieprawdziwe oświadczenie o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane.

Pozostałe objęte kontrolą pozwolenia budowlane Starosta wydał zgodnie z art. 35 ust. 4 Prawa budowlanego. Pozwolenia te wydano uprawnionym do tego podmiotom, które wystąpiły ze stosownymi wnioskami i posiadały prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wszystkie skontrolowane decyzje zawierały elementy wymagane art. 36 ust. 1 Prawa budowlanego oraz wymagane składniki i uzasadnienie przewidziane art. 107 § 1 i 3 Kpa. Zostały wydane we właściwym terminie oraz podpisane przez osoby upoważnione przez Starostę. Wszystkie objęte szczegółowym badaniem projekty budowlane zostały sporządzone oraz sprawdzone przez osoby posiadające stosowne uprawnienia i należące do samorządu zawodowego. Złożono je wraz z wymaganymi opiniami, uzgodnieniami, sprawdzeniami oraz informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Cztery z pięciu skontrolowanych projektów budowlanych były zgodne z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a załączone do nich projekty zagospodarowania działki lub terenu były zgodne z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi.

2. Procedowanie w nadzwyczajnych trybach wzruszenia decyzji w sprawie pozwolenia na budowę

2.1. Wznawianie postępowań na podstawie art. 145 § 1 Kpa

Opis stanu faktycznego

Do Starosty wpłynęły wnioski o wznowienie, na podstawie art. 145 § 1 Kpa, dwóch z pięciu badanych postępowań zakończonych wydaniem decyzji wymienionych w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia.

1) W dniu 31 marca 2011 r. do Starosty wpłynął wniosek o wznowienie postępowania w sprawie zakończonej decyzją 171/2009, uściślony następnie pismem z dnia 8 kwietnia 2011 r. Wnioskodawca wskazał, że prowadzona inwestycja bezpośrednio oddziałuje na działkę stanowiącą jego własność i powinien w tym postępowaniu zostać uznany za stronę, co zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 4 Kpa stanowi podstawę wznowienia postępowania. Ponadto wskazano, że wykonanie decyzji 171/2009 spowoduje całkowity brak dojazdu do jego działki i położonego na niej obiektu budowlanego będącego w trakcie inwestycji.

Na podstawie ww. wniosku Starosta prawidłowo:

- w dniu 19 kwietnia 2011 r. wydał postanowienie o wznowieniu postępowania;
- zgodnie z art. 149 § 2 Kpa przeprowadził postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy;
- po przeprowadzeniu wznowionego postępowania decyzją z 18 lipca 2011 r., na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 Kpa, odmówił uchylecia decyzji 171/2009.

Powyższą decyzję należycie uzasadniono stwierdzając m.in., że wnioskodawcy nie przysługiwał status strony postępowania o wydanie decyzji 171/2009. Działka wnioskodawcy nie znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu, wyznaczonym zgodnie z art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego.

Wnioskodawca wniósł do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego⁵¹, za pośrednictwem Starosty, odwołanie od decyzji z dnia 18 lipca 2011 r., który uchylił zaskarżaną decyzję i przekazał sprawę Staroście do ponownego rozpatrzenia wskazując na konieczność ustalenia, czy wniosek o wznowienie złożono w ustawowym terminie oraz czy wnioskodawcy przysługuje status strony w postępowaniu

⁵¹ Dalej: „Wojewoda”.

o wydanie decyzji 171/2009. Postanowieniem z dnia 16 stycznia 2012 r. Starosta ponownie wznowił postępowanie w sprawie decyzji 171/2009, a decyzją z dnia 16 marca 2012 r. ponownie odmówił jej uchylecia. Odmowę uzasadniono podobnie jak we wcześniejszej decyzji. Wnioskodawca odwołał się od decyzji z dnia 16 marca 2012 r. Wojewoda rozstrzygając to odwołanie decyzją z dnia 28 czerwca 2012 r. odmówił uchylecia decyzji 171/2009.

(dowód: akta kontroli str. 19-23, 526-558)

2) W dniu 23 października 2015 r. do Starosty wpłynął wniosek o wznowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt. 4 Kpa postępowania w sprawie zakończonej decyzją 178/2014. Wnioskodawcy wskazali, że prowadzona inwestycja bezpośrednio oddziałuje na działki stanowiące ich własność i powinni w tym postępowaniu zostać uznani za strony postępowania. Wskazano również m.in. na to, że zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego teren jest przeznaczony na budownictwo jednorodzinne, a decyzja zezwala na budowę budynku szeregowego. W wyniku przekazania akt sprawy Wojewodzie, w związku ze złożonym przez wnioskodawców odwołaniem⁵² (opisanym poniżej), Starosta postanowieniem z dnia 23 listopada 2015 r. przedłużył termin załatwienia sprawy do czasu zwrotu akt. Postanowieniem z dnia 18 maja 2016 r., po zwrocie akt przez Wojewodę, wznowiono postępowanie w sprawie decyzji 178/2014. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2016 r. termin załatwienia sprawy przedłużono do 15 września 2016 r.

Na podstawie ww. wniosku Starosta prawidłowo:

- zgodnie z art. 149 § 2 Kpa przeprowadził postępowanie co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy;
- po przeprowadzeniu wznowionego postępowania decyzją z 29 lipca 2016 r., na podstawie art. 151 § 1 pkt 1 Kpa, odmówił uchylecia decyzji 178/2014.

Powyższą decyzję wyczerpująco uzasadniono stwierdzając m.in., że wnioskodawcy nie przysługiwał status strony postępowania o wydanie decyzji. Działka wnioskodawcy nie znajdowała się w obszarze oddziaływania obiektu, wyznaczonym zgodnie z art. 3 pkt. 20 Prawa budowlanego.

Wnioskodawca wniósł do Wojewody, za pośrednictwem Starosty, odwołanie od decyzji z dnia 29 lipca 2016 r.⁵³

(dowód: akta kontroli str. 559-566, 578, 580-590, 749-770)

2.2. Stwierdzanie nieważności decyzji

Do Wojewody wniesiono na podstawie art. 157 Kpa wnioski o stwierdzenie nieważności dwóch z pięciu badanych decyzji wymienionych w pkt. 1.2. niniejszego wystąpienia.

1) Dwukrotnie wnioskowano o stwierdzenie nieważności decyzji 175/2008. Z pierwszym wnioskiem wystąpiono w dniu 1 lipca 2013 r. na podstawie art. 156 § 1 pkt 7 Kpa tj. z powodu wady decyzji powodującej jej nieważność z mocy prawa. Wojewoda odmówił wszczęcia postępowania ponieważ wnioskodawcy nie byli stroną postępowania. Drugi wniosek wniesiono w dniu 10 lutego 2016 r. zarzucając, że decyzja została wydana z rażącym naruszeniem prawa, określonym w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa. Powołano się na to, że faktycznie roboty budowlane obejmowały również działkę będącą własnością wnoszącego o unieważnienie,

⁵² W dniu 22 października 2015 r., na podstawie art. 127 § 1 Kpa, do Wojewody, wniesiono za pośrednictwem Starosty odwołanie od decyzji 178/2014. Starosta w dniu 10 listopada 2015 r., przesłał Wojewodzie odwołanie wraz z aktami sprawy. Wojewoda postanowieniem stwierdził uchybienie, określonego w art. 129 § 2 Kpa terminu na wniesienie odwołania. Na to postanowienie nie złożono skargi do sądu administracyjnego.

⁵³ Do dnia zakończenia czynności kontrolnych (31 sierpnia 2016 r.), Starosta nie otrzymał decyzji Wojewody w tej sprawie.

a w oświadczeniu wymaganym art. 32 ust. 4 pkt 2 Prawa budowlanego inwestor wskazał wyłącznie działkę, której był właścicielem. Starosta przekazał akta sprawy Wojewodzie w dniu 23 marca 2016 r. Wojewoda postanowił odmówić wszczęcia postępowania. Na to postanowienie wnioskodawca wniósł zażalenie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁵⁴.

2) W dniu 29 marca 2011 r. wystąpiono do Wojewody o stwierdzenie nieważności decyzji 171/2009 zarzucając, że wydano ją z rażącym naruszeniem prawa, określonym w art. 156 § 1 pkt 2 Kpa, polegającym na niedochowaniu postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda decyzją z dnia 30 października 2014 r. odmówił stwierdzenia nieważności decyzji. Od tej decyzji wniesiono odwołanie do GINB, który decyzją z dnia 6 sierpnia 2015 r. utrzymał w mocy decyzję Wojewody, stwierdzając m.in. że projekt zagospodarowania terenu był zgodny z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska. Na tę decyzję w dniu 21 września 2015 r. wniesiono za pośrednictwem GINB skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego⁵⁵ w Warszawie, który wyrokiem⁵⁶ z dnia 3 sierpnia 2016 r. skargę oddalił.

(dowód: akta kontroli str. 21, 23, 24, 267-269, 593-635, 771-773)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mimo obowiązku wynikającego z art. 149 § 1 i § 3 Kpa Starosta nie wydał postanowienia o wznowieniu postępowania zakończonego wydaniem decyzji 356/2011/2012 lub postanowienia o odmowie wznowienia tego postępowania. W przedmiotowej sprawie wnioskodawca wskazał, że był stroną postępowania i bez własnej winy nie brał w nim udziału, co zgodnie z art. 145 § 1 pkt. 4 Kpa stanowi podstawę wznowienia postępowania zakończonego decyzją ostateczną.

W dniu 4 kwietnia 2012 r. do Starostwa wpłynęło pismo wnioskodawcy, przekazane wg właściwości przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu⁵⁷, który wskazał, że nie jest właściwy do wznowienia postępowania w sprawie wydania decyzji 356/2011/2012. Wnioskodawca zwrócił się m.in. z wnioskiem o wystąpienie przez PINB do Starosty o wznowienie postępowania. W uzasadnieniu podał, że nie został dopuszczony do udziału w przedmiotowym postępowaniu jako strona, wskazał swój interes prawny pozwalający (w jego opinii) na uznanie go za stronę postępowania⁵⁸ i uzasadnił swoje stanowisko. Pismo to zostało wcześniej (tj. 29 marca 2012 r.) przekazane przez wnioskodawcę do wiadomości Starosty.

Wnioskodawca wniósł pismo w terminie jednego miesiąca od dnia, w którym dowiedział się o wydaniu decyzji 356/2011/2012, tj. w terminie określonym w art. 148 § 1 w związku z art. 148 § 2 Kpa.

Z upoważnienia Starosty, Naczelnik Wydziału AB udzielając odpowiedzi pismem z dnia 28 maja 2012 r., poinformował wnioskodawcę o możliwości wystąpienia z wnioskiem o wznowienie postępowania. Należy zwrócić uwagę, że wniesienie takiego wniosku po 15 kwietnia 2012 r. ze względu na bezskuteczny upływ

⁵⁴ Dalej: „GINB”.

⁵⁵ Dalej: „WSA”.

⁵⁶ Opublikowane <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6588BE1FC5>

⁵⁷ Dalej: „PINB”.

⁵⁸ Wskazano na § 14 i 15 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1422.)

miesięcznego terminu, określonego w art. 148 § 1 Kpa, nie mogłoby stanowić podstawy wznowienia postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 636-662)

Skutkiem braku wydania postanowień było uniemożliwienie wnioskodawcy skorzystania ze środków ochrony prawnej, tj.

- w przypadku wznowienia postępowania – wniesienia odwołania od decyzji wydanej w tym postępowaniu, zgodnie z art. 127 § 1 Kpa,
- w przypadku odmowy wznowienia postępowania – złożenia zażalenia na podstawie art. 149 § 4 Kpa.

Naczelnik Wydziału AB wyjaśniła m.in., że wnioskodawca złożył wniosek do PINB o „przeprowadzenie kontroli prawidłowości jego zaprojektowania oraz wykonania z punktu widzenia obowiązujących przepisów w szczególności gwarantujących właściwy dostęp do nieruchomości położonych w sąsiedztwie oraz wstrzymanie realizacji budowy”, a także „powołując się na art. 84b ust. 3 Prawa budowlanego w przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej z wnioskiem o wznowienie z urzędu postępowania wraz z wnioskiem w trybie art. 152 § 1 Kpa o wstrzymanie wykonalności pozwolenia na budowę budynku kawiarnianego”. Odnosząc się do wniosku jednoznacznie należy stwierdzić, że wnioskodawca wnosił o wznowienie postępowania w przedmiotowej sprawie w przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji wydanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Był to wniosek warunkowy. Ponadto wnosząca pisma została poinformowana w sposób szczegółowy w piśmie z 9 marca 2012 r., w jaki sposób następuje ustalenie stron postępowania i ocena oddziaływania inwestycji na otoczenie.

(dowód: akta kontroli str. 11, 16, 17)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż przytoczone w wyjaśnieniach fragmenty pisma wnioskodawcy to nie wnioski, lecz ich uzasadnienie, przy czym pierwszy fragment nie dotyczy wznowienia postępowania. Ponadto w ocenie pisma należało kierować się całokształtem okoliczności sprawy, a nie tym, że wnioskodawca w uzasadnieniu wniosku wskazał warunek podjęcia działań przez PINB. Przepisy Kpa nie uzależniają podjęcia działań przez organy administracji od ziszczenia się warunków określonych przez wnioskodawcę. Przy rozpatrzeniu tej sprawy należało kierować się intencjami strony, a te w powiązaniu z dwukrotnym wcześniejszym wystąpieniem o uznanie go za stronę toczącego się postępowania oraz treścią pisma PINB wskazywały, że pismo to należy uznać za wniosek o wznowienie postępowania z powodów określonych w art. 145 § 1 pkt. 4 Kpa. Takie podejście wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 sierpnia 2006 r.⁵⁹, który wskazał, że „przy ustaleniu charakteru pisma strony nie ma decydującego znaczenia jego tytuł, ani nawet dosłowne powołanie poszczególnych zawartych w niej zwrotów, ale ocena intencji strony dokonana w oparciu o całokształt podniesionych okoliczności”.

2. Postanowienie z dnia 18 maja 2016 r. o wznowieniu postępowania zakończonego wydaniem decyzji 178/2014 wydano z 47-dniowym opóźnieniem w stosunku do terminu wyznaczonego przez Starostę na podstawie art. 36 § 1 i 2 Kpa.

⁵⁹ Sygn. akt I OSK 1134/05, publikacja LEX nr 275439.

W związku z wniesieniem odwołania od decyzji 178/2014, Starosta przesłał Wojewodzie akta sprawy wraz z odwołaniem. Jednocześnie postanowieniem z dnia 23 listopada 2015 r., zgodnie z art. 36 § 2 Kpa, wyznaczył nowy termin załatwienia sprawy polegającej na wznowieniu postępowania, tj. do czasu zwrotu akt sprawy. Akta zwrócono do Starostwa 1 kwietnia 2016 r., a do Wydziału AB wpłynęły 4 kwietnia 2016 r., co pozwalało na wydanie stosownego postanowienia. Tymczasem postanowienie o wznowieniu postępowania wydano dopiero 18 maja 2016 r., tj. po 47 dniach od ich powrotu do Starostwa i 44 dniach od otrzymania ich przez Wydział AB.

(dowód: akta kontroli str. 578, 579, 589, 580, 581)

Naczelnik Wydziału AB wyjaśniła m.in., że obieg dokumentów, tj. kancelaria ogólna – poszczególne wydziały powoduje, że nie zawsze tego samego dnia dokumenty lub pisma trafiają do Wydziału AB. Dzień 1 kwietnia 2016 r. to był piątek. Korespondencja mogła trafić do Wydziału AB najwcześniej 4 kwietnia 2016 r. Ze względu na fakt prowadzenia innych spraw przez pracownika merytorycznego nie wszczęto postępowania bez zwłoki. Od 12 kwietnia 2016 r. dokumenty były objęte kontrolą. Po zwrocie dokumentów postępowanie zostało niezwłocznie wszczęte.

(dowód: akta kontroli str. 14, 15, 18)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą być uznane za zasadne, gdyż to Naczelnik Wydziału AB w postanowieniu określiła termin załatwienia sprawy, czyli wydania przedmiotowego postanowienia. Po zwrocie akt nie podejmowano dodatkowych czynności wstępnych, niezbędnych do wydania postanowienia, które mogłyby wpłynąć na wydłużenie terminu wydania postanowienia. Również fakt rozpoczęcia kontroli przez NIK nie jest podstawą przewlekłego działania, gdyż akta przedmiotowej sprawy znajdowały się w Starostwie, nie były zabezpieczone w sposób uniemożliwiający korzystanie z nich przez pracowników Wydziału AB i w każdym czasie Naczelnik Wydziału AB miała do nich dostęp.

3. Wznowione postanowieniem z dnia 18 maja 2016 r. postępowanie w sprawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę nr 178/2014 przeprowadzono z naruszeniem art. 35 § 1 i 3 Kpa, który stanowi, że organy administracji publicznej zobowiązane są przeprowadzić postępowanie bez zbędnej zwłoki, a załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca.

Z ustaleń kontroli wynika, iż przedmiotowa sprawa była typową dla działania Wydziału AB, a jej stan faktyczny nie budził wątpliwości. W związku z powyższym, jako sprawa, która nie należała do szczególnie skomplikowanych, powinna zostać zakończona decyzją, o której mowa w art. 151 § 1 Kpa, wydaną do 20 czerwca 2016 r. Tymczasem postanowieniem z dnia 29 czerwca 2016 r. przedłużono termin załatwienia sprawy do 15 września 2016 r. W postanowieniu nie podano przyczyn wydłużonego prowadzenia postępowania wyjaśniającego, a wskazane obciążenie organu prowadzeniem innych spraw nie stanowi podstawy do niezakończona tej sprawy we właściwym terminie. Decyzję w przedmiotowej sprawie wydano w dniu 29 lipca 2016 r.

Naczelnik Wydziału AB, która z upoważnienia Starosty przedłużyła termin, wyjaśniła m.in., że sprawa wymagała szczegółowej analizy stanu faktycznego i prawnego. Sprawa była skomplikowana, a organ działając na podstawie obowiązujących przepisów prawa był zobowiązany do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy mając na względzie interes społeczny oraz słuszny interes wnoszących wniosek. Ponadto wskazała na dużą ilość spraw i rozpatrywanie

wniosków według kolejności wpływu, co ma również istotne znaczenie dla prawidłowości postępowania wznowieniowego.

(dowód: akta kontroli str. 774-776)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie. Stan prawny i faktyczny sprawy był znany pracownikom Wydziału AB, a w wyjaśnieniach nie podano argumentów uprawniających do stwierdzenia, że sprawa była szczególnie skomplikowana.

4. Postępowania o wznowienie sprawy zakończonej decyzją 171/2009 nie zawieszono, pomimo równoczesnego złożenia przez wnioskodawcę wniosku do Wojewody o unieważnienie tej decyzji.

Odnosnie do decyzji 171/2009 strona wystąpiła z wnioskiem do Starosty o wznowienie postępowania i jednocześnie wystąpiła do Wojewody o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Wojewoda poinformował Starostę o wniosku o stwierdzenie nieważności pismem z 14 kwietnia 2011 r., które wpłynęło do Starostwa 18 kwietnia 2011 r. Postanowienie o wznowieniu postępowania wydano 19 kwietnia 2011 r., w wyniku czego Wojewoda zawiesił swoje postępowanie. Pismem z 20 kwietnia 2011 r. Naczelnik Wydziału AB poinformowała Wojewodę o braku możliwości przesłania akt sprawy, co miało wynikać z wszczętego postępowania w sprawie wznowienia postępowania.

Zgodnie z ugruntowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych poglądem⁶⁰ strona może równocześnie żądać wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia postępowania i postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Wobec tego, że zastosowanie trybu stwierdzenia nieważności decyzji powoduje następstwa prawne dalej idące niż zastosowanie trybu wznowienia postępowania, należy dać priorytet pierwszemu z nich. Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności w trakcie toczącego się postępowania w sprawie o wznowienie powoduje konieczność zawieszenia wznowianego postępowania. Pogląd ten poparł również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Bydgoszczy w swoim postanowieniu⁶¹ z dnia 7 listopada 2012 r. dotyczącym zawieszenia postępowania o stwierdzenie nieważności omawianej decyzji 171/2009.

(dowód: akta kontroli str. 526, 601-604)

Naczelnik Wydziału AB, wyjaśniła m.in., że korespondencja wpływa do Kancelarii Ogólnej Starostwa, która znajduje się w budynku położonym w innej części Inowrocławia. Nie zawsze jest przekazywana do Wydziału AB tego samego dnia. W wyniku tego postanowienie o wznowieniu postępowania wydano dzień po wpływie 18 kwietnia 2011 r. pisma Wojewody.

(dowód: akta kontroli str. 14, 18)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

⁶⁰ np. wyrok NSA z dnia 17 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 406/05, LEX nr 196451; wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt III SA/Kr 389/08, LEX nr 550468.

⁶¹ sygn. akt II SA/Bd 840/12, LEX nr 1262264.

3. Prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w sposób zapewniający rzetelność map wykorzystywanych do celów projektowych i planowania przestrzennego

Opis stanu faktycznego

3.1. Na podstawie 21 wytypowanych do kontroli operatów technicznych i pomiarowych⁶² stwierdzono, że geodetom, którzy zgłaszali w prowadzonym przez Starostwo Ośrodku prace geodezyjne i kartograficzne, wydawano materiały i udzielano informacji, które powinny być wykorzystane przy wykonaniu pracy⁶³, m.in. mapy, w tym ewidencyjne i sytuacyjne, osnovy poligonowe, wypisy z rejestru gruntów, dane z innych operatów.

(dowód: akta kontroli str. 771-871, 886)

W wyniku wykonania 14 z 21 objętych kontrolą prac geodezyjnych istniała konieczność aktualizacji mapy zasadniczej. W dwóch przypadkach⁶⁴ zmiany nie zostały naniesione, co opisano w niniejszym wystąpieniu poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 771-888)

Przekazywane przez wykonawców materiały stanowiące wyniki prac geodezyjnych po pozytywnej weryfikacji włączono do Zasobu. Materiały wpisywano do ewidencji materiałów zasobu, prowadzonej w systemie teleinformatycznym, niezwłocznie po ich pozyskaniu. Odnośnie do czterech operatów⁶⁵ przekazanych w formie nieelektronicznej Ośrodek przetworzył jedynie dwa z nich do postaci dokumentów elektronicznych, co opisano w niniejszym wystąpieniu poniżej, w ustalonych nieprawidłowościach.

(dowód: akta kontroli str. 771-871, 889-891, 903-929)

3.2. Wydane przez Ośrodek mapy⁶⁶, opracowane na podstawie wykonanych prac geodezyjnych uwierzytelniano na wniosek zamawiającego, w trybie § 10 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac, a od 12 lipca 2014 r. na wniosek, o którym mowa w art. 12b ust. 5 Prawa geodezyjnego i kartograficznego. Wnioski sporządzono wg wzoru określonego w § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu uwierzytelniania przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej dokumentów na potrzeby postępowań administracyjnych, sądowych lub czynności cywilnoprawnych⁶⁷.

Na wydanych ww. mapach naniesiono klauzule określone w § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączania z zasobu oraz udostępniania zasobu⁶⁸ oraz w § 21 ust. 3 rozporządzenia Ministra

⁶² KERG 737/07, KERG 4367/2007, KERG 4687/07, KERG 3091/08, KERG 3324/2008, KERG 1651/2009, KERG 5/2010, KERG 698/2010, KERG 923/2010, KERG 1321/2010, KERG 1447/2010, KERG 2486/2010, KERG 2639/2010, KERG 1665/2011, KERG 2236/2011, KERG 2207/2013, ID 6640.1328.2014, ID 6640.3081.2014, ID 6640.1347.2015, ID 6640.1969.2015, ID 6640.3238.2015.

⁶³ Zgodnie z § 5 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac a po 12 lipca 2014 r. zgodnie z art. 12 ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

⁶⁴ Dotyczy operatów technicznych KERG 4367/2007 i KERG 3091/08.

⁶⁵ ID 6640.3081.2014, ID 6640.1347.2015, ID 6640.1969.2015, ID 6640.3238.2015.

⁶⁶ tj. mapy załączone do wniosków o pozwolenie na budowę objęte badaniem w obszarze 1. niniejszego wystąpienia oraz mapa wydana na potrzeby uchwalania MPZP z 2011 r.

⁶⁷ Dz. U. z 2014 r. poz. 914.

⁶⁸ Dz. U. Nr 49, poz. 493 - uchylone z dniem 8 czerwca 2012 r. na podstawie art. 23 pkt 13 lit. w zw. z art. 35 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489).

Administracji i Cyfryzacji z dnia 5 września 2013 r. w sprawie organizacji i trybu prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 104, 212, 436, 457, 458, 896, 897, 903-929, 930-937)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W toku kontroli dwóch operatów technicznych⁷⁰ przeprowadzonej przez pracowników Ośrodka nie sprawdzono, czy wykonawcy prac geodezyjnych dokonali aktualizacji mapy zasadniczej tj. czy nanieśli opisane poniżej zmiany, do czego zobowiązywał § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac.

Operaty wprowadzały zmiany w treści mapy zasadniczej, a ponieważ była ona prowadzona w formie analogowej, to zgodnie z § 8 pkt. 1 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac zobowiązanymi do aktualizacji mapy analogowej byli geodeci, którzy wykonali prace geodezyjne. Natomiast pracownicy Ośrodka byli zobowiązani do skontrolowania wykonania tego obowiązku na podstawie ww. § 9 ust. 2 tego rozporządzenia. Wprowadzonych operatem KERG 4367/2007 zmian dotyczących położenia budynków nie uwzględniono również przy tworzeniu numerycznej mapy zasadniczej, która od 1 sierpnia 2009 r. została wprowadzona zarządzeniem⁷¹ Starosty jako jedynie obowiązująca.

Odnosnie do operatu KERG 3019/08 geodeta nie dokonał aktualizacji mapy zasadniczej o zaznaczone na mapie wywiadu: trawnik oraz usunięcie świetlików.

Z treści operatu technicznego KERG 4367/2007 wynika, iż dokonano podziału działki 431/1 na działki 431/2 i 431/3 oraz działki 432 na działki 432/1 i 432/2. W „protokole z utrwalenia punktów granicznych” powyższych działek podano, że granica działek przebiegała w punktach granicznych 2619 i 2620 wzdłuż krawędzi budynku położonego na tych działkach ewidencyjnych. Tymczasem na mapie analogowej nie naniesiono nowowydzielonych działek. Wprowadzonych operatem KERG 4367/2007 zmian dotyczących położenia budynków nie uwzględniono również przy tworzeniu numerycznej mapy zasadniczej.

Operat KERG 4367/2007 przyjęto do Zasobu 18 czerwca 2008 r. i skartowano również na mapę numeryczną. W okresie od tego dnia do 24 maja 2010 r. siedmiu geodetom⁷² wydano mapy wykorzystane przez nich do wywiadu terenowego. Trzem geodetom⁷³ wydano mapy bez zaznaczonej granicy powyższych działek, a czterem⁷⁴ wydano mapy, na których granica działek nie pokrywała się z krawędzią budynku. W wyniku ww. prac zamawiającym wydano do dalszego wykorzystania⁷⁵ jedną mapę bez zaznaczenia tej granicy oraz pięć map, na których granica działek nie pokrywała się z krawędzią budynku⁷⁶.

(dowód: akta kontroli str. 780-785, 792-795, 938-940, 1041)

Naczelnik Wydziału Geodezji, Kartografii, Katastru i Gospodarki Nieruchomościami⁷⁷ Starostwa wyjaśnił⁷⁸ m.in., że geodeta wykonujący pracę geodezyjną nie uaktualnił

⁶⁹ Dz. U. z 2013 r. poz. 1183.

⁷⁰ KERG 4367/2007 i KERG 3091/08.

⁷¹ Zarządzenie Nr 53/2009 Starosty Inowrocławskiego z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie prowadzenia mapy zasadniczej miasta Inowrocławia wyłącznie w systemie numerycznym.

⁷² Dotyczy geodetów, którzy wykonali operaty techniczne objęte przedmiotową kontrolą.

⁷³ Dotyczy geodetów, którzy wykonali operaty o numerach KERG: 3091/08 z dnia 24 listopada 2008 r.; 3324/2008 z 19 grudnia 2008 r. i 1651/2009 z 16 czerwca 2009 r.

⁷⁴ Dotyczy geodetów, którzy wykonali operaty o numerach KERG: 5/2010 z dnia 4 stycznia 2010 r., 698/2010 z dnia 23 marca 2010 r., 923/2010 z dnia 13 kwietnia 2010 r., 1321/2010 z dnia 19 maja 2010 r.

⁷⁵ Np. prowadzenie prac projektowych, sporządzenie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

⁷⁶ Na czterech mapach (KERG: 3091/08, 5/2010, 698/2010, 923/2010) w skali 1:500 ta odległość wynosiła 2 mm, a na jednej mapie (KERG 1651/2009) w skali 1:1000 wyniosła 1 mm.

⁷⁷ Dalej: „Wydział Geodezji”.

istniejących map analogowych, do czego był zobowiązany. Od września 2007 r. do lipca 2009 r. trwały prace polegające na cyfryzacji zasobu geodezyjnego wykonywane przez firmę zewnętrzną, których celem była budowa mapy zasadniczej. Podczas tych prac i kontroli nie zauważono niedopełnienia obowiązku uzupełnienia mapy zasadniczej analogowej przez wykonawcę pracy geodezyjnej. Błąd w położeniu budynku zauważono przy wydawaniu materiałów geodecie, który zgłosił wykonanie pracy KERG 1321/2010. Geodeta ten wykonał również pracę KERG 4367/2007 i wskazał pracownikom Ośrodka ten błąd.

Inspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował ww. operaty, wyjaśnił m.in., że w okresie od 2007 r. do 2009 r. była tworzona mapa numeryczna. Geodeta był informowany o konieczności aktualizacji mapy analogowej (zasadniczej). Wskazał, że być może ze względu na bardzo duży obrót tymi mapami pomiędzy innymi podmiotami geodezyjnymi nie doszło do jej uzupełnienia. Aktualizacja została dokonana na bazie mapy numerycznej w układzie „2000”, która znajduje się w operacie (mapa z projektem podziału nieruchomości). Mapa ta zawiera poprawną kartometryczność, punkty graniczne i budynki.

Podinspektor Wydziału Geodezji, który uzupełniał mapę numeryczną wyjaśnił, że wprowadzenie do bazy operatu KERG 4367/2007 przypadło na okres tworzenia cyfrowej mapy zasadniczej. Proces tworzenia tej mapy rozłożony był na etapy w czasie od września 2007 r. do lipca 2009 r. Prawdopodobnie wówczas skartowała budynek na roboczej i nieobowiązującej wciąż mapie. Wskazała, że przy wprowadzaniu zmian występowały trudności, co wymagało pomocy ze strony programistów, a czasem wprowadzania operatów powtórnie. Przypuszcza, że budynek został naniesiony, ale proces tworzenia mapy cyfrowej w tym okresie spowodował błędy, których nie można było od razu wychwycić. Podniosła, że w tym czasie obowiązującą mapą zasadniczą była mapa analogowa, a obowiązek jej uzupełniania spoczywał na wykonawcy pracy geodezyjnej. Brak zaktualizowania mapy nie wynikał z jej niedbalstwa ani nie był zamierzonym działaniem.

(dowód: akta kontroli str. 897-899, 1047, 1048, 1081-1085)

2. Nie sporządzono „Protokołów weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego” czterech operatów pomiarowych⁷⁹, tj. wszystkich spośród objętych kontrolą, co do których istniał obowiązek sporządzenia tych protokołów, co stanowiło naruszenie art. 12b ust. 3 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Protokoły te należało sporządzić według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie formularzy dotyczących zgłaszania prac geodezyjnych i prac kartograficznych, zawiadomienia o wykonaniu tych prac oraz przekazywania ich wyników do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 843, 850, 858, 865 ,941)

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśnił m.in., że nie sporządzono protokołów weryfikacji na właściwym druku, jednak operaty były poddane kontroli, co wynika z karty „Ewidencja obsługi zgłoszenia” rejestrowanej w Systemie Geoportal Geodety oraz podpisów kontrolujących na dokumentacji geodezyjnej wchodzącej w skład operatu.

⁷⁸ W toku kontroli wyjaśnienia składał Naczelnik Wydziału Geodezji, który pełnił tę funkcję w okresie objętym kontrolą, do dnia 31 sierpnia 2016 r.

⁷⁹ Dotyczy operatów pomiarowych o nr ID 6640.3081.2014, 6640.1347.2015, 6640.1969.2015, 6640.3238.2015.

⁸⁰ Dz.U. z 2014 r. poz. 924.

Inspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował trzy operaty⁸¹, wyjaśnił m.in., że te operaty pomiarowe przyjęto do Zasobu w okresie od 25 listopada 2014 r. do 20 lipca 2015 r., w którym wprowadzono zmiany do Prawa geodezyjnego. W tym okresie nie można było wygenerować z systemu informatycznego protokołu weryfikacji zbioru danych.

Podinspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował jeden z operatów⁸², wyjaśnił m.in., że weryfikacja przekazanych do Zasobu materiałów odbywa się w Ośrodku w dwóch etapach. Sporządzenie protokołu weryfikacji odbywa się po przejściu wszystkich stanowisk kontrolnych. Wskazał, że brak sporządzenia protokołu weryfikacji dla tego operatu był przeoczeniem wynikającym z zawilego procesu kontroli dokumentacji, która prawdopodobnie nie wróciła ponownie na jego stanowisko celem sporządzenia protokołu weryfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 943, 945, 946, 950-1040)

3. Przed przyjęciem materiałów do Zasobu pracownicy Ośrodka nierzetelnie zweryfikowali cztery⁸³ z ośmiu⁸⁴ poddanych szczegółowemu badaniu operatów, co stanowiło naruszenie § 9 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie zgłaszania prac, a po 12 lipca 2014 r. naruszenie art. 12b ust. 1 Prawa geodezyjnego i kartograficznego.

Przy kontroli operatów nie dokonano rzetelnego sprawdzenia, czy wykonano je zgodnie ze standardami technicznymi dotyczącymi geodezji, kartografii oraz krajowego systemu informacji o terenie⁸⁵, które stanowiły instrukcje techniczne wprowadzone § 1 ust. 1 i 3 rozporządzenia w sprawie standardów z 1999 r., natomiast od 22 grudnia 2011 r. rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego⁸⁶.

Stwierdzone naruszenia Standardów dotyczyły:

- braku szkicu polowego, na którym byłby przedstawiony pomiar ogrodzenia wrysowanego na mapie wywiadu, na działce nr 221/1. Geodeta był zobowiązany wykonać szkic zgodnie z § 13 Instrukcji technicznej „O-1 Ogólne zasady wykonywania prac geodezyjnych”⁸⁷. Szkic powinien zostać włączony do dokumentacji technicznej zgodnie z pkt 3 i 6 części „Zasób bazowy ZB”, załącznika nr 3 do Instrukcji technicznej O-3 - operat KERG: 4687/07;
- niewykonania pomiarów kontrolnych przy wykonywaniu pomiarów sytuacyjnych szczegółów terenowych I grupy wymienionych w § 29 ust. 3 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych - operat KERG: 2207/13, operat nr 6640.1969.2015;
- niezawarcia w treści szkicu polowego miar kontrolnych niewykazanych w dzienniku pomiarowym wymaganych § 71 ust. 5 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych - operat KERG: 2207/13, operat nr 6640.1969.2015;
- niezawarcia w sprawozdaniu technicznym części wymaganych informacji

⁸¹ Operaty pomiarowe o nr ID 6640.3081.2014, 6640.1347.2015, 6640.1969.2015.

⁸² Operat pomiarowy o nr ID 6640.3238.2015.

⁸³ KERG: 4687/07, KERG: 2207/13, ID.6640.1969.2015, ID.6640.3238.2015.

⁸⁴ KERG: 4367/2007, KERG: 4687/07, KERG: 3091/08, KERG: 1651/2009, KERG: 2486/2010, KERG: 2207/13, ID.6640.1969.2015, ID.6640.3238.2015

⁸⁵ Dalej: „Standardy”.

⁸⁶ Dz. U. Nr 263, poz. 1572. Dalej: „rozporządzenie w sprawie standardów technicznych”.

⁸⁷ wprowadzonej do stosowania zarządzeniem nr 1 Prezesa Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii (GUGiK) z dnia 9 lutego 1979 r., zmienione zarządzeniem nr 4 Prezesa GUGiK z dnia 23 lipca 1983 r. (Dz. Urz. GUGiK Nr 2, poz. 5)

określonych w § 71 ust. 7 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych, tj. celu oraz zakresu rzeczowego i terytorialnego wykonanych prac geodezyjnych lub kartograficznych (pkt. 1), imienia i nazwiska oraz numeru świadectwa nadania uprawnień zawodowych oraz zakresu uprawnień zawodowych osób, które wykonywały samodzielne funkcje przy realizacji prac geodezyjnych i kartograficznych (pkt. 4), informacji dotyczącej przekazywanej bazy roboczej (pkt. 8) - operat KERG: 2207/13, operat nr 6640.1969.2015, operat nr 6640.3238.2015;

- niezłączenia do operatu technicznego części wykorzystanych materiałów udostępnionych z Zasobu, w szczególności aktualizacji opisów topograficznych, co stanowiło naruszenie § 71 ust. 2 pkt 8 standardów technicznych - operat KERG: 2207/13, operat nr 6640.1969.2015;

- niezłączenia do operatu technicznego kopii mapy do celów projektowych, co stanowiło naruszenie § 71 ust. 2 pkt. 5 rozporządzenia w sprawie standardów technicznych – operat nr 6640.3238.2015.

(dowód: akta kontroli str. 880-884)

Podinspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował jeden operat⁸⁸ wyjaśnił m.in., że brak załączonej kopii mapy do celów projektowych w operacie technicznym spowodowany był wewnętrznymi ustaleniami w Wydziale Geodezji, które dotyczyły wyłącznie obrębów posiadających numeryczną wektorową mapę zasadniczą. Podniósł, że w uproszczonej wersji sprawozdania technicznego brak tylko części informacji. Wyjaśnił, że w toku kontroli stwierdził, że brakujące informacje w sprawozdaniu technicznym zawiera strona tytułowa operatu i zgłoszenie pracy geodezyjnej oraz ustnie upomniał wykonawcę o rzetelnym sporządzaniu dokumentów wchodzących w skład operatu.

Inspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował cztery operaty⁸⁹ wyjaśnił m.in., że weryfikując operat zarejestrowany pod numerem KERG 4687/2007 uznał, że szkic połowy był całkowicie zbędny, ponieważ zmiana polegała na połączeniu dwóch istniejących na mapie narożników budynków linią ciągłą, co geodeta uwidoczniał na mapie wywiadu terenowego. Odnośnie operatu KERG 2207/2013 stwierdził, że przy technologii pomiaru metodą GPS pomiar kontrolny szczegółów terenowych I grupy nie jest w pełni uzasadniony - dokonano bowiem kontroli na punktach osnowy szczegółowej 111 klasy. Wyjaśnił, że sprawozdanie techniczne zawierało podpis i numer uprawnień zawodowych geodety uprawnionego i szereg innych informacji, które być może były nie w pełni wystarczające. Nadmienił jednak, że pozostałe wymagane dane zawierają inne dokumenty znajdujące się w operacie, np. strona tytułowa i zgłoszenie pracy geodezyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1073-1078, 1081-1085)

4. Dwóch⁹⁰ z czterech operatów⁹¹ przekazanych w formie nieelektronicznej nie przetworzono do postaci dokumentów elektronicznych, czym naruszono § 14 ust. 1 rozporządzenia w sprawie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 929)

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśnił mi.in, że skanowanie materiałów do systemu teleinformatycznego wprowadzono w Ośrodku od dnia 15 maja 2015 r., co związane było z zakupem właściwego oprogramowania oraz uzależnione było od możliwości

⁸⁸ ID.6640.3238.2015.

⁸⁹ KERG: 4367/2007, KERG: 4687/07, KERG: 2207/13, ID.6640.1969.2015.

⁹⁰ ID 6640.3081.2014, ID 6640.1347.2015.

⁹¹ ID 6640.3081.2014, ID 6640.1347.2015, ID 6640.1969.2015, ID 6640.3238.2015.

przerobowych pracowników Wydziału Geodezji. Operat nr ID 6640.3081.2014 został przyjęty przed ww. datą i zostanie zeskanowany w terminie późniejszym. Operat nr ID 6640.1347.2014 nie zawierał treści, które mogły wpłynąć na treść istniejących baz danych. W Ośrodku przyjęto zasadę, że takie operaty nie były skanowane.

(dowód: akta kontroli str. 1079, 1080)

Powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż obydwie operaty złożono po dacie wejścia w życie rozporządzenia sprawie prowadzenia państwowego zasobu geodezyjnego. Zgodnie z § 14 tego rozporządzenia przetworzeniu do postaci elektronicznej podlegają wszystkie materiały, a nie wyłącznie te wprowadzające zmiany.

5. Dwa znajdujące się w Zasobie operaty techniczne⁹² spośród 21 skontrolowanych nie zawierały „Map wywiadu terenowego”, co stanowiło naruszenie pkt. 9 części „Zasób bazowy ZB” załącznika nr 3 do Instrukcji technicznej O-3, który wymagał załączenia do operatu kopii mapy z wniesionymi wynikami porównania ich z terenem.

Zgodnie z zapisami zawartymi w ww. operatach geodetom wydano stosowne mapy, a w dokumentacji KERG 4367/2007 wprost wskazano, że mapa wywiadu wchodzi w skład operatu.

(dowód: akta kontroli str. 777-788, 880, 938)

Naczelnik Wydziału Geodezji wyjaśnił m.in., że ww. mapy wchodziły w skład operatów w momencie przyjęcia ich do Zasobu. Operaty te były kilkakrotnie wykorzystywane do przygotowywania innych prac geodezyjnych zgłoszonych do Ośrodka. Poszczególne karty z operatów były kilkakrotnie wypinane z operatów celem ich kopiowania, w trakcie tych operacji karty zawierające mapy wywiadu mogły zostać przełożone do innych operatów, ulec zniszczeniu lub zaginąć.

Inspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował operat KERG 4367/2007 oraz Podinspektor Wydziału Geodezji, który skontrolował operat KERG 737/2007 potwierdzili w swoich wyjaśnieniach podane przez Naczelnika prawdopodobne przyczyny braku map wywiadu oraz stwierdzili, że skontrolowane przez nich operaty zawierały mapy wywiadu.

(dowód: akta kontroli str. 894, 896, 1043, 1045, 1049, 1051)

Powyższe skutkuje m.in. brakiem możliwości sprawdzenia czy geodeta wykonujący pracę dokonał analizy przekazanych materiałów i porównał dane wynikające z otrzymanych map ze stanem faktycznym, do czego był zobowiązany na podstawie § 6 Instrukcji technicznej „G-4 Pomiary sytuacyjne i wysokościowe”⁹³.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność jednostki kontrolowanej w badanym obszarze.

Ocena częściowa

⁹² KERG 737/07 i KERG 4367/2007.

⁹³ wprowadzonej do stosowania zarządzeniem nr 7 Prezesa GUGiK z dnia 28 czerwca 1979 r., zmieniona zarządzeniem nr 7 Prezesa GUGiK z dnia 23 lipca 1983 r. (Dz .Urz. GUGiK Nr 2, poz. 8), obowiązujące na podstawie § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie standardów z 1999 r.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁹⁴, wnosi o:

1. Każdorazowe przeprowadzanie wnikliwej analizy przy prowadzeniu postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę pod kątem identyfikacji wszystkich podmiotów będących stronami tych postępowań, tak aby wyeliminować przypadki pozbawiania stron należnych im praw.
2. Dokonywanie rzetelnej weryfikacji:
 - a. oświadczeń wnioskodawców o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami Skarbu Państwa i udzielanie pozwoleń na budowę tylko tym podmiotom, które takim prawem dysponują;
 - b. zgodności projektów budowlanych załączanych do wniosków o udzielenie pozwolenia na budowę z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.
3. Uwzględnianie rzeczywistych intencji wnioskodawców przy rozpatrywaniu wnoszonych przez nich spraw.
4. Podjęcie działań usprawniających obieg dokumentów w Starostwie, tak aby w szczególności zapewnić właściwy tok postępowania i rozpatrywanie spraw bez zbędnej zwłoki.
5. Sporządzanie „Protokołów weryfikacji zbiorów danych oraz innych materiałów przekazywanych do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego”.
6. Podjęcie działań w celu zapewnienia, aby operaty techniczne i pomiarowe znajdujące się w Zasobie zawierały wszystkie wymagane dokumenty, w tym „Mapy wywiadu terenowego”.
7. Przetworzenie do postaci dokumentów elektronicznych dwóch operatów złożonych w wersji nieelektronicznej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

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 25 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

⁹⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.

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.

Bydgoszcz, dnia września 2016 r.

Kontrolerzy
Karolina Lahutta
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Andrzej Szulc
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 20 października 2016 r.