



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.01.2023

Andrzej Abako
Starosta Olsztyński
Plac Generała Józefa Bema 5
10-516 Olsztyn

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/23/001 – Działania organów administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, wykrywania samowoli budowlanych oraz legalizacji lub rozbiórki obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Olsztynie, Plac Generała Józefa Bema 5, 10-516 Olsztyn
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Abako, Starosta Olsztyński od 21 listopada 2018 r. (dalej: Starosta)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przestrzeganie obowiązujących wymogów w zakresie przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń budowlanych.2. Współdziałanie z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli miało to wpływ na realizowane zadania.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Cezary Kasznicki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/18/2023 z 18 stycznia 2023 r.2. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/19/2023 z 18 stycznia 2023 r. <p>(akta kontroli str. 1-4)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Starosta prawidłowo prowadził sprawy związane z otrzymanymi zgłoszeniami robót budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w zakresie postępowań o wydanie pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na ww. nieruchomościach. Badanie próby 10 takich postępowań wykazało bowiem, że w jednym przypadku na etapie wydawania decyzji Starosta nie posiadał wymaganego art. 34 ust. 3d pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³ oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej oraz nie podjął określonych w art. 35 ust. 3 ww. ustawy działań w celu dostosowania zapisów zawartych w projekcie budowlanym (dotyczących wymiarów projektowanego budynku) do wymogów określonych w decyzji o warunkach zabudowy.

Starosta wywiązał się z obowiązku zamieszczania w rejestrach wskazanych w Prawie budowlanym wymaganych danych dotyczących wydanych decyzji i przyjętych zgłoszeń. Nieprawidłowością było natomiast zamieszczanie części danych w rejestrze zgłoszeń prac budowlanych, prowadzonym na stronie BIP Powiatu Olsztyńskiego, przez czas dłuższy niż określony w Prawie budowlanym (60 dni), przy czym w skrajnym przypadku przekroczenie ustawowego terminu sięgało 324 dni. Zgodnie z obowiązującymi przepisami, Starosta przekazywał Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie i gminom właściwym dla miejsca realizowanej inwestycji wydane przez siebie decyzje udzielające pozwolenia

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

na budowę oraz informacje o przyjętych zgłoszeniach robót budowlanych. Prawidłowo i zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴ rozpatrywał wnioski, skargi i pisma w sprawie podjęcia interwencji⁵.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przestrzeganie obowiązujących zasad w zakresie przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń budowlanych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą prowadzenie zadań dotyczących przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń na budowę przypisano, w Regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷, do zadań Wydziału Budownictwa i Infrastruktury⁸. Do zadań tego Wydziału należało m.in:

- prowadzenie rejestru wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę,
- przekazywanie organom nadzoru budowlanego pozwoleń na budowę wraz z egzemplarzem projektu, decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów Prawa budowlanego oraz zawiadomienia tych organów o stwierdzonych nieprawidłowościach,
- przygotowanie decyzji o zmianie bądź uchyleniu pozwolenia na budowę w razie istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę,
- przygotowywanie opinii do projektów planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części dotyczącej powiatu,
- uczestniczenie, na wezwanie organów nadzoru budowlanego, w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych,
- przygotowanie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego lub decyzji na rozbiórkę obiektu budowlanego,
- przygotowywanie decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę lub decyzji na rozbiórkę obiektu budowlanego,
- przygotowywanie decyzji o zmianie pozwolenia na budowę,
- przyjmowanie zgłoszeń o zamiarze budowy, wykonania robót budowlanych,
- przygotowanie decyzji o zgłoszeniu sprzeciwu do zgłoszenia budowy, wykonania robót budowlanych,
- przygotowanie decyzji o nałożeniu obowiązku uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych, albo rozbiórkę obiektów objętych obowiązkiem zgłoszenia.

Wydziałem kierował dyrektor, a bezpośredni nadzór nad realizacją zadań wykonywanych przez ten Wydział sprawował Starosta.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: Kpa.

⁵ Ustalenia dokonano na próbie łącznie 43 postępowań.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Uchwała nr 167/2/2022 Zarządu Powiatu w Olsztynie z 25 stycznia 2022 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Olsztynie, wcześniejsze uchwały nr 140/1/2021 z 6 lipca 2021 r., ze zm., nr 98/1/2020 z 8 października 2020 r., ze zm., nr 59/2/2015 z 29 grudnia 2015 r., ze zm. (dalej: Regulamin organizacyjny).

⁸ Dalej: Wydział Budownictwa lub Wydział.

Struktura ww. Wydziału została określona zarządzeniami Starosty: nr 13 z 12 lutego 2015 r., nr 37 z 9 czerwca 2016 r., nr 22 z 1 marca 2021 r., nr 28 z 26 marca 2021 r. i nr 7 z 10 lutego 2022 r.

W latach 2020-2022 zadania w zakresie przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń na budowę realizowało od 16 do 18 pracowników Wydziału Budownictwa. Pracownicy ci posiadali wykształcenie wyższe techniczne w zakresie budowlanym i geodezyjnym (14 osób) oraz prawa i administracji (pięć osób). W zakresach czynności tych pracowników określono m.in.: powierzone zadania wynikające z regulaminu organizacyjnego, uprawnienia, upoważnienia i pełnomocnictwa oraz ich obowiązki. Starosta do wydawania decyzji upoważnił dyrektora i jednego z pracowników Wydziału.

W badanym okresie Starosta nie kierował pracownikami Wydziału na szkolenia w zakresie przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń na budowę. W 2021 r. czterech pracowników Wydziału brało udział w szkoleniu pn. „Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego po 1 lipca 2021 r.”, a dyrektor Wydziału w szkoleniach dotyczących pilotażowego programu cyfryzacji procedur budowlanych. W 2022 r. dwie osoby (w tym dyrektor Wydziału) uczestniczyły w szkoleniu z wybranych zagadnień z Prawa budowlanego zorganizowanym w Warmińsko-Mazurskim Urzędzie Wojewódzkim.

Starosta wyjaśnił, że w latach 2020-2022, ze względu na epidemię COVID-19, wstrzymano szkolenia stacjonarne, a oferta szkoleń online była mocno zawężona. Podał, że najbliższe szkolenie przeznaczone dla pracowników Wydziału Budownictwa, dotyczące zmian Prawa budowlanego, odbędzie się w końcu lutego 2023 r.⁹

(akta kontroli str. 6-125, 530-543)

1.2. W latach 2020-2022 Starosta wydał łącznie 5877 decyzji dotyczących pozwolenia na budowę (w 2020 r. – 2145, w 2021 r. – 2248 i w 2022 r. – 1484), w tym około 756 decyzji dotyczących inwestycji realizowanych przy zbiornikach wodnych¹⁰ (odpowiednio: 260, 320 i 176). Spośród wszystkich wydanych decyzji dotyczących pozwolenia na budowę 119 były to decyzje odmowne (odpowiednio: 23, 52 i 44), w tym 10 dotyczyło obiektów budowlanych planowanych na terenach przylegających do śródlądowych wód płynących.

W ww. okresie nie odnotowano przypadków nałożenia na Starostę kar, o których mowa w art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego, z tytułu nieterminowego wydania decyzji w sprawie wydania pozwolenia na budowę.

W latach 2020-2022 Starosta przyjął łącznie 5736 zgłoszeń robót budowlanych (odpowiednio: 1741, 2166 i 1829), w tym około 394 dotyczących robót realizowanych przy zbiornikach wodnych¹¹ (odpowiednio: 130, 140 i 124). Spośród ww. zgłoszeń wobec 1078 wniesiono sprzeciw (odpowiednio: 286, 513 i 279), w tym 108 dotyczących inwestycji realizowanych przy zbiornikach wodnych (odpowiednio: 21, 45 i 42).

Informacje dotyczące wniosków o udzielenia pozwolenia na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę były umieszczane w prowadzonym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego rejestrze, wskazanym w art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Analiza danych znajdujących się w tym rejestrze, dotyczących wybranych 10 decyzji wydanych przez Starostę w latach 2020-2022, wykazała

⁹ Zrealizowane w trybie on-line 24 lutego 2023 r.

¹⁰ Dokładna ich liczba była niemożliwa do zweryfikowania podczas kontroli.

¹¹ Dokładna ich liczba była niemożliwa do zweryfikowania podczas kontroli.

że we wszystkich analizowanych przypadkach zakres tych danych był zgodny z wymogami określonymi w art. 82b ust. 3a Prawa budowlanego¹².

Dyrektor Wydziału Budownictwa (dalej: Dyrektor) wyjaśnił, że nie umieszczał w latach 2020-2022 w rejestrze prowadzonym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego informacji dotyczących zgłoszeń inwestycji planowanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior stanowiących wody płynące, ponieważ nie spełniały one wymogów określonych w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego¹³.

(akta kontroli str. 126-129, 321-322, 547-548)

1.3. Analiza dokumentacji losowo wybranych 10 decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających zgody na budowę obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych jezior stanowiących wody płynące, wykazała m.in., że:

- w sześciu przypadkach od złożenia wniosku do wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę upłynęło od 16 do 58 dni, a w pozostałych czterech – od 76 do 200 dni (przyczynami wydłużenia terminów były – w jednym przypadku zawieszenie postępowania na wniosek inwestora, w kolejnym – wypożyczenie dokumentacji budowlanej przez inwestora, a w pozostałych – wezwanie inwestorów do dostosowania projektu do wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i warunków określonych dla obszaru krajobrazu chronionego);
- w pięciu przypadkach zobowiązano składającego wniosek do jego uzupełnienia (dotyczyło to uzupełnień braków w dokumentacji projektowej, w tym: w dwóch przypadkach – dostosowania projektowanych obiektów do wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁴, w jednym – dostosowania do wymogów planu zagospodarowania przestrzennego oraz wymogów określonych dla obszaru chronionego krajobrazu¹⁵, w jednym – uzupełnienia wniosku o pozostałe działki objęte inwestycją i dostarczenia pozwolenia wodnoprawnego w związku z planowanym ujęciem wody do celów ppoż., w jednym – uzgodnienia wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę z zarządcą drogi ujętej w gminnej ewidencji zabytków), a w pozostałych pięciu wnioski uznano za kompletne.

Ponadto stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

- dołączona do wniosku dokumentacja projektowa zawierała elementy wymagane w Prawie budowlanym (art. 33 ust. 2), w tym m.in. projekty zagospodarowania terenu, określenie sposobów usuwania ścieków i wód opadowych, wskazanie obszaru oddziaływania inwestycji oraz ustalenia dotyczące zgodności

¹² W ogólnodostępnej wersji tego rejestru, zamieszczonego na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego nie były dostępne dane dotyczące adresu zamieszkania inwestora.

¹³ Wolno stojące budynki mieszkalne jednorodzinne, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane; wolno stojące, nie więcej niż dwukondygnacyjne budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora; sieci: elektroenergetyczne obejmujące napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłne, gazowe o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa; wolno stojące parterowe budynki stacji transformatorowych i kontenerowych stacji transformatorowych o powierzchni zabudowy do 35 m².

¹⁴ Inwestycje polegające na budowie hotelu z budynkiem odnowy biologicznej i stacją wodną (kolor i kształt dachu, wbudowanie mieszkania w bryłę hotelu) i budynku rekreacji indywidualnej z wiatą (zaprojektowanie dwóch miejsc postojowych, wyrysowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 100 m od brzegu jeziora, wskazanie koloru dachu, zagospodarowanie działki z dużym udziałem zieleni trwałej).

¹⁵ Inwestycja polegająca na budowie domu wypoczynkowego. Dostosowanie dotyczące m.in. poziomu parteru, liczby kondygnacji i zagospodarowania terenu z udziałem zieleni trwałej.

z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub warunków zabudowy i zagospodarowania terenu;

- do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę dołączono złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

W dziewięciu analizowanych przypadkach załączone do dokumentacji projekty budowlane zawierały wymagane art. 34 ust. 3d pkt 3 Prawa budowlanego oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

Wszystkie 10 analizowanych postępowań prowadzono zgodnie z wymogami Kpa, m.in. informując strony o ich przebiegu.

Kopie wydanych decyzji, we wszystkich analizowanych przypadkach, przesłano gminie właściwej dla miejsca inwestycji i Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: PINB). Ponadto, w czterech przypadkach kopie takie wysłano także do wiadomości odpowiednio: Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (dalej: PGW Wody Polskie) i Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska w Olsztynie (dalej: RDOŚ), PGW Wody Polskie, RDOŚ, Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie.

Analiza dokumentacji ww. 10 postępowań wykazała ponadto, że w jednym przypadku, dotyczącym decyzji wydanej 23 lipca 2021 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku rekreacyjnego położonego na terenie gminy Olsztynek, w miejscowości znajdującej się na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Rzeki Pasłęki, do złożonego 29 czerwca 2021 r. wniosku o udzielenie takiego pozwolenia załączono m.in.:

- Decyzję Burmistrza Olsztyńka z Nr 117/2008 z 17 listopada 2008 r. o warunkach zabudowy, która stała się ostateczna 5 grudnia 2008 r., tj. dzień przed wejściem w życie rozporządzenia Nr 147 Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z dnia 13 listopada 2008 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu Doliny Pasłęki¹⁶ (wprowadzającego m.in. zakaz lokalizowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych zbiorników wodnych, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej – § 4 ust. 1 pkt 8). Ww. decyzja Burmistrza Olsztyńka dotyczyła budowy budynku rekreacyjnego o wysokości do dwóch kondygnacji (parter i poddasze), powierzchni zabudowy do 100 m² i szerokości elewacji frontowej „ok. 12 m, z tolerancją 10%”. Określając warunki ochrony środowiska i zdrowia ludzi oraz dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury, Burmistrz Olsztyńka wskazał m.in., że architektura projektowanej budowy budynku rekreacyjnego powinna nawiązywać w formie i detalu architektonicznym do cech architektury warmińsko-mazurskiej, a realizacja inwestycji powinna być zgodna z rygorami zawartymi w rozporządzeniu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 14 kwietnia 2003 r. w sprawie wprowadzenia obszarów chronionego krajobrazu na terenie województwa warmińsko-mazurskiego¹⁷.
- Projekt budowlany (ze stanowiącymi jego części - projektem zagospodarowania terenu i projektem architektoniczno-budowlanym), który został zatwierdzony przez Starostę jako odpowiadający warunkom określonym w decyzji Burmistrza Olsztyńka ustalającej warunki zabudowy. Wykazana w tym projekcie długość

¹⁶ Dz. U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 179 z 21 listopada 2008 r. poz. 2632.

¹⁷ Dz. U. Woj. Warmińsko-Mazurskiego nr 21 z 14 kwietnia 2003 r. poz. 725.

elewacji frontowej budynku wynosiła 14,38 metra. Uwzględnił on także piwnicę o długości ok. 21,5 m, szerokości ok. 10 m, wysokości ok. 2,7 m i powierzchni użytkowej ok. 155,8 m², w której przewidziano m.in. dwa pomieszczenia mieszkalne.

Dyrektor wyjaśnił, że podczas weryfikacji dokumentacji projektowej „bezwzględnie kontrolowane i przestrzegane są” wymogi dotyczące „charakterystycznych warunków zabudowy regionu warmińsko-mazurskiego”, określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz decyzjach ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Podał jednak, że są one formułowane w takich dokumentach w sposób życzeniowy i nieobowiązkowy, brak jest w nich jednoznaczności i precyzji określenia wymogów odnoszących się do zachowania cech charakterystycznych zabudowy, co pozwala na ich swobodną interpretację, a to zmusza go do stosowania art. 81a §1 Kpa, nakazującego rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść strony.

Analiza dokumentacji 10 zgłoszeń prac budowlanych zlokalizowanych na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące, złożonych w Starostwie w latach 2020-2022, co do których Starosta nie wniósł sprzeciwu¹⁸, wykazała m.in., że:

- w dziewięciu przypadkach od złożenia zgłoszenia do wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu upłynęło od 14 do 59 dni, a w jednym przypadku 101 dni (wydłużenie terminu spowodowane było nałożeniem na zgłaszającego obowiązku uzupełnienia zgłoszenia);
- w czterech przypadkach złożone do Starostwa zgłoszenia i załączona do nich dokumentacja były kompletne, zawierając elementy określone w art. 30 Prawa budowlanego, a w sześciu przypadkach wezwano zgłaszających do uzupełnienia zgłoszeń (dotyczyło to m.in. braków w zakresie: podania wymaganych wymiarów pomostu – cztery przypadki, przedstawienia potwierdzenia przyjęcia przez PGW Wody Polskie zgłoszenia wodnoprawnego – trzy przypadki, złożenia oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem lub przedstawienia umowy upoważniającej do dysponowania gruntem – trzy, a także po jednym przypadku dotyczącym nieprawidłowego wypełnienia formularza zgłoszenia, wskazania prawidłowego numeru działki, wskazania inwestycji na mapie, przedłożenia uzgodnienia inwestycji z RDOŚ¹⁹ oraz uzgodnienia inwestycji z Energa S.A. z powodu bliskości linii energetycznej);
- w czterech przypadkach dokumentacja załączona do zgłoszenia zawierała decyzję w warunkach zabudowy wydaną przez właściwego dla miejsca realizacji inwestycji wójta lub burmistrza, a w pozostałych sześciu wskazano zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, w każdym przypadku dokumentację projektową, stanowiącą załącznik do zgłoszenia, opatrzone pieczęciami Starostwa.

We wszystkich ww. 10 przypadkach podczas prowadzonych postępowań przestrzegano wymogów Kpa, w tym informowano strony o jego przebiegu, a informację o braku zgłoszenia przez Starostwo sprzeciwu przekazywano właściwej dla miejsca realizacji inwestycji gminie oraz PINB w Olsztynie.

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 pracownicy Starostwa nie przeprowadzali w terenie kontroli związanych z wydawaniem decyzji udzielających pozwolenia na budowę i zgłoszeniami prac budowlanych. Podał także, że przed wydaniem

¹⁸ Z tego: osiem zgłoszeń dotyczyło budowy pomostów rekreacyjnych i dwa – budynków gospodarczych.

¹⁹ Dotyczyły umieszczenia pomostu na terenie Obszaru Chronionego Krajobrazu Jeziora Mielno.

ww. decyzji i podczas weryfikacji zgłoszeń dokonywano kontroli stanu istniejącego na działkach objętych planowanymi inwestycjami wykorzystując ogólnodostępne portale internetowe (np. ortofotomapa, Google Maps).

(akta kontroli str. 130-320)

1.4. W latach 2020-2022 Starosta wydał łącznie 119 decyzji odmawiających udzielenia pozwolenia na budowę (odpowiednio w poszczególnych latach: 23, 52 i 44), w tym 10 decyzji dotyczących inwestycji realizowanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior stanowiących wody płynące (odpowiednio: 1, 6 i 3).

Analiza 5 spośród 10 ww. decyzji²⁰ wykazała m.in., że w przypadku czterech postępowań wnioskujący o udzielenie pozwolenia na budowę nie uzupełnili we wskazanym terminie braków w złożonych wnioskach²¹, a w jednym wnioskodawca nie udzielił wyczerpujących informacji dotyczących usunięcia stwierdzonych braków. Braki wykazane w złożonych wnioskach dotyczyły m.in. dostosowania dokumentacji projektowej do ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego²² (cztery przypadki) i wymogów dotyczących obszarów chronionego krajobrazu (dwa przypadki)²³, przedstawienia dokumentu zezwalającego na wyłączenie gruntu z produkcji rolnej (jeden)²⁴, uzyskania uzgodnień dokumentacji projektowej z Państwową Strażą Pożarną (jeden), posiadania zgody na odstąpienie, o którym mowa w §271 ust. 8a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.²⁵ (jeden), uzupełnienia informacji potwierdzających uprawnienia zawodowe projektantów (jeden), opatrzenia projektu podpisem osoby projektującej instalacje elektryczne (jeden). We wszystkich ww. przypadkach Starosta wydał postanowienia nakładające na wnioskujących obowiązek uzupełnienia w wyznaczonym terminie złożonych wniosków.

W decyzjach odmawiających pozwolenia na budowę Starosta: w dwóch przypadkach wskazał na niedostosowanie dokumentacji projektowej do wymogów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w kolejnych dwóch na niedostosowanie dokumentacji do wymogów ochrony środowiska, w jednym na nieuzupełnienie wniosku we wskazanym terminie, w jednym na nieprzedłożenie wymaganej zgody na odstąpienie oraz w jednym na wprowadzenie Starosty w błąd co do rzeczywistego przeznaczenia planowanego obiektu²⁶. W dwóch przypadkach wnioskujący wnieśli skargi na decyzje Starosty do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, który utrzymał wydane decyzje w mocy. W pozostałych trzech przypadkach wnioskujący nie wnieśli odwołań.

Z analizy dokumentacji wybranych 13 sprzeciwów do zgłoszeń robót budowlanych (spośród 108 dotyczących inwestycji realizowanych na terenach przyległych do

²⁰ Z tego po jednej decyzji dotyczącej: budowy stacji wodnej, budowy wypożyczalni sprzętu wodnego, rozbudowy budynku szkoły ze zmianą sposobu jej użytkowania na obiekt hotelowy, budowy budynku gospodarczego, budowy budynku letniskowego.

²¹ Wskazanych w wydanych przez Starostę postanowieniach zobowiązujących do ich uzupełnienia.

²² Braki w tym zakresie dotyczyły m.in.: planowania budowy budynku na potrzeby letniskowe jako obiektu związanego bezpośrednio ze sportami wodnymi na nieprzeznaczonym na ten cel terenie, planowania budowy nowego budynku letniskowego na terenie, na którym nie przewidziano nowych inwestycji tego rodzaju, niezgodność planowej rozbudowy budynku szkoły na obiekt hotelowy z ustaleniami planu.

²³ W obu przypadkach były to planowane budowy w strefie chronionego krajobrazu w odległości mniejszej niż 100 metrów od brzegu jeziora.

²⁴ Budowa wypożyczalni sprzętu wodnego bez przyłączy w gminie Stawiguda.

²⁵ Rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) – dalej: rozporządzenie w sprawie warunków technicznych. Odstąpienie dotyczyło odległości zewnętrznych ścian budynku od granicy lasu.

²⁶ Budowa stacji wodnej w odległości ponad 50 metrów od brzegu jeziora.

zbiorników wodnych), wniesionych przez Starostę w latach 2020-2022²⁷ wynikało m.in., że przyczynami ich wniesienia były m.in.: w sześciu przypadkach niezpełnienie zgłoszenia we wskazanym terminie, w czterech – niezgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁸, w dwóch – niezpełnienie zgłoszenia (tj. nieprzedłożenie: pozwolenia wodnoprawnego, oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem, decyzji o wyłączeniu gruntu z użytkowania rolnego), w jednym – przedłożona decyzja o warunkach zabudowy nie spełniała wymogu uzgodnienia jej zapisów z RDOŚ (ze względu na bliskość linii rozgraniczenia jeziora).

Ponadto, w czterech (z ww. 13 przypadków) postępowaniach Starosta stwierdził, że zgłoszone roboty budowlane wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, natomiast w pozostałych dziewięciu wydał postanowienia o nałożeniu na zgłaszającego obowiązku uzupełnienia zgłoszenia.

W jednym przypadku (spośród 13 analizowanych) zgłaszający odwołał się od sprzeciwu wniesionego przez Starostę do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, który utrzymał w mocy decyzję Starosty²⁹. Wszystkie analizowane postępowania zakończone wydaniem decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę (pięć) i wniesione sprzeciwy dotyczące zgłoszeń robót budowlanych (13) były prowadzone w Starostwie zgodnie z wymogami określonymi w Kpa.

(akta kontroli str. 321-336)

1.5. Według stanu na 25 stycznia 2023 r. na stronie BIP Powiatu Olsztyńskiego, pod adresem: <https://bip.powiat-olsztynski.pl/kategoria/1083/rejestry-budowlane.html>, w zakładce rejestry budowlane umieszczono wymagane art. 30a Prawa budowlanego zgłoszenia, które Starostwo otrzymało w okresie od 3 stycznia do 22 grudnia 2022 r. Rejestr ten zawierał datę zgłoszenia, imię i nazwisko inwestora, adres i opis projektowanego obiektu oraz datę przyjęcia zgłoszenia, a w przypadku wniesienia sprzeciwu – datę jego wniesienia. Zamieszczono w nim również daty wycofania zgłoszenia przez inwestora. Dane dotyczące złożonych w Starostwie w latach 2020-2022 zgłoszeń inwestycji realizowanych na działkach przylegających do śródlądowych wód płynących stanowiących jeziora, nie były publikowane w ww. rejestrze, ponieważ zgłaszane inwestycje nie spełniały wymogów określonych w art. 30a Prawa budowlanego.

Dyrektor wyjaśnił, że procedurę umieszczania w BIP ww. informacji określały zarządzenia Starosty³⁰, a osobą odpowiedzialną za umieszczanie informacji w ww. rejestrze był wyznaczony pracownik Wydziału Budownictwa.

(akta kontroli str. 335-337, 525-529)

1.6. Analiza wybranych 10 decyzji udzielających pozwolenia na budowę na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące, wydanych przez Starostę w latach 2020-2022, wykazała że wszystkie decyzje zawierały elementy określone w art. 107 Kpa, tj. oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne lub prawne (lub odstępianie od niego

²⁷ Z tego: osiem zgłoszeń dotyczyło budowy budynków rekreacji indywidualnej, trzy – budowy pomostu rekreacyjnego, jedno rozbiórki istniejącego budynku i budowy nowego budynku rekreacji indywidualnej, jedno budowy ganku przy istniejącym budynku.

²⁸ M.in. planowanie budowy na terenach oznaczonych jako tereny upraw rolnych, planowanie budowy domku rekreacyjnego na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, niedostosowanie liczby kondygnacji do wymogów planu.

²⁹ Dotyczyło to planowanej budowy wypożyczalni sprzętu wodnego bez przyłączy w miejscowości Pluski. Projektowany budynek został uznany za mogący służyć jedynie do pozyskiwania sprzętu wodnego, a nie jego wykorzystania oraz miał być przeznaczony na cele letniskowe.

³⁰ Nr 36 z 16 kwietnia 2015 r., nr 20 z 23 lutego 2018 r., nr 60 z 27 listopada 2019 r., nr 5 z 23 stycznia 2020 r., nr 8 z 5 lutego 2020 r. i nr 79 z 23 grudnia 2020 r.

w przypadkach gdy decyzja uwzględniała w całości żądanie strony – zgodnie z art. 107 §4³¹) pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania. Zawierały one także podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika upoważnionego przez Starostę do wydania decyzji.

(akta kontroli str. 130-320)

1.7. W latach 2020-2022 wygasło łącznie 70 wydanych przez Starostę decyzji udzielających pozwolenia na budowę (w 2020 r. – 14, w 2021 r. – 24 i w 2022 r. – 32). Spośród ww. decyzji jedna dotyczyła inwestycji na nieruchomości przylegającej do śródlądowych wód płynących i wydana została na wniosek inwestora. Zwrócił się on o wygaszenie decyzji Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 7 marca 2012 r. udzielającej pozwolenia budowlanego na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z infrastrukturą techniczną w miejscowości Pluski gmina Stawiguda. We wniosku wskazał m.in., że od marca 2015 r. na przedmiotowej nieruchomości nie podjęto czynności budowlanych, a w Starostwie toczy się postępowanie o wydanie nowego pozwolenia na budowę budynku jednorodzinnego. Decyzję o wygaśnięciu ww. pozwolenia budowlanego Starosta wydał 8 listopada 2022 r.

W okresie objętym kontrolą Starosta wydał łącznie 118 decyzji zmieniających udzielone przez siebie pozwolenia na budowę (odpowiednio – 25, 40 i 53), z których 10 dotyczyło inwestycji na działkach przyległych do śródlądowych wód płynących (odpowiednio: 2, 7 i 1).

Analiza dokumentacji wybranych pięciu spośród ww. 10 decyzji wykazała m.in., że postępowania w sprawie ich wydania prowadzone były zgodnie z przepisami Kpa, projekty zamienne sporządzone zostały przez osoby posiadające odpowiednie i aktualne uprawnienia w tym zakresie, a inwestorzy dostarczyli wymagane dokumenty. Wszystkie ww. decyzje spełniały wymogi określone w Kpa (w trzech przypadkach odstąpiono od uzasadnienia decyzji, ponieważ była ona zgodna ze złożonym wnioskiem) i zostały przekazane gminom właściwym ze względu na miejsce inwestycji i PINB w Olsztynie. Ponadto, dwie decyzje przekazano także PGW Wody Polskie³².

W latach 2020-2022 Wojewoda Warmińsko-Mazurski uchylił łącznie 117 decyzji wydanych przez Starostę (odpowiednio: 10, 68 i 39), z tego jedną dotyczącą odmowy udzielenia pozwolenia na budowę dla inwestycji na terenie nieruchomości przylegającej do śródlądowych wód płynących (uchylona w 2021 r.)³³

Z przedłożonej przez Starostwo dokumentacji wynikało, że w latach 2020-2022 Wojewoda nie stwierdził nieważności decyzji udzielającej pozwolenia na budowę wydanej przez Starostę.

(akta kontroli str. 338-377, 512)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W rejestrze zgłoszeń budowy złożonych do Starostwa w 2022 r. prowadzonym na stronie BIP Powiatu Olsztyńskiego, wg stanu na 25 stycznia 2023 r., znajdowały

³¹ W czterech decyzjach.

³² Jedna z nich, z czerwca 2021 r., dotyczyła zmian w projekcie stawów-basenów hodowlanych w gminie Purda, a druga, z października 2022 r., dotyczyła zmiany lokalizacji budynku rekreacji indywidualnej w gminie Gietrzwałd.

³³ Decyzja ta dotyczyła budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w gminie Stawiguda. W uzasadnieniu Wojewoda powołał się na art. 138 §1 pkt 2 Kpa i podał, że inwestor zgłaszając wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę spełnił wszystkie wymagania wynikające z Prawa budowlanego, a projekt budowlany był zgodny z ustaleniami planu miejscowego.

się dane dotyczące 480 zgłoszeń i 24 sprzeciwów wniesionych do zgłoszeń (spośród 517 znajdujących się w ww. rejestrze), które były w nim zamieszczone przez okres dłuższy niż 60 dni. W skrajnym przypadku przekroczenie tego terminu wynosiło 324 dni.

Było to niezgodne z postanowieniami art. 30a Prawa budowlanego, który stanowi, m.in. że ww. dane organ administracji architektoniczno-budowlanej zamieszcza, na okres nie krótszy niż 30 dni i nie dłuższy niż 60 dni, w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu, informację o dokonaniu zgłoszenia, zawierającą imię i nazwisko albo nazwę inwestora oraz adres i opis projektowanego obiektu, a także informację o dacie jego wniesienia.

Dyrektor wyjaśnił, że „z uwagi na wewnętrznie niekonsekwentne zapisy w art. 30a Prawa budowlanego nie posiada fizycznej możliwości zachowania podanych terminów oraz wypełnienia obowiązku informacyjnego o zgłoszeniach przy jednoczesnym zachowaniu spójności i sensowności publikowanych danych”. Zwrócił uwagę, że informacji o dokonanym zgłoszeniu „nie umieszcza się przy dacie sprzeciwu” oraz „nie umieszcza się ich przy informacji o braku wniesienia sprzeciwu”. Jego zdaniem, „pojawia się również rozbieżność co do ustalenia daty, od której należy liczyć okres 30-60 (+ 3) dni (czy jest to data wpływu wniosku, wniesienia sprzeciwu, upływu terminu o braku wniesienia sprzeciwu lub wydania zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu”.

(akta kontroli str. 525-529)

2. Mimo stwierdzenia rozbieżności między zapisami projektu architektoniczno-budowlanego i decyzji o warunkach zabudowy, dotyczącej szerokości elewacji frontowej budynku rekreacyjnego, projektowanego na działce geodezyjnej w obrębie Makruty, gmina Olsztynek, Starosta wbrew wymogom określonym w art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, nie nałożył na inwestora obowiązku usunięcia stwierdzonej nieprawidłowości. Wydał natomiast 23 lipca 2021 r. decyzję Onk/78/2021 zatwierdzającą ww. projekt i udzielającą pozwolenia na budowę.

Z dokumentacji projektowej wynikało, że długość ww. budynku wynosiła 14,38 m. Było to niezgodne z decyzją nr 117/2008 Burmistrza Olsztynka, wydaną 17 listopada 2008 r. i ustalającą warunki zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku rekreacyjnego wraz z infrastrukturą techniczną na ww. działce. Decyzja ta w części II pkt 1 lit. a określała, że szerokość elewacji frontowej budynku wynosi „ok. 12 m, z tolerancją 10%”. Stosownie do art. 34 ust. 1 Prawa budowlanego, projekt budowlany powinien spełniać wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Obowiązkiem organu administracji architektoniczno-budowlanej, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a Prawa budowlanego było natomiast rzetelne sprawdzenie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego m.in. z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Inspektor w Wydziale Budownictwa, odpowiedzialna za sporządzenie projektu ww. decyzji udzielającej pozwolenia na budowę, wyjaśniła że ówczesny dyrektor tego Wydziału (upoważniony przez Starostę do wydawania decyzji)³⁴ „odczytał niniejszą wytyczną jako złożoną z dwóch składowych”, w wyniku czego obliczył najpierw tolerancję dla wymiaru 12 m, a następnie obliczył ją ponownie dla uzyskanego wyższego wyniku, tj. 13,2 m.

³⁴ Od czerwca 2022 r. przebywa na urlopie bezpłatnym.

Zdaniem NIK, podwójne wyliczenie wskazanej w decyzji Burmistrza Olsztyńka tolerancji długości budynku doprowadziło do niezgodnego z warunkami zabudowy zwiększenia długości projektowanego budynku.

(akta kontroli str. 79, 130-133, 217-320, 549-550)

3. Na etapie wydawania decyzji nr Onk/78/2021 z 23 grudnia 2021 r., zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę budynku rekreacyjnego na działce w obrębie Makruty, gmina Olsztynek, nie posiadano oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, wymaganego art. 34 ust. 3d pkt 3 Prawa budowlanego.

Dyrektor wyjaśnił, że przed wydaniem decyzji nie wystąpiono o uzupełnienie dokumentacji projektowej, gdyż projekt w pierwotnie złożonej wersji zawierał takie oświadczenie. Podał, że oświadczenie to znajdowało się na stronie tytułowej, wymienionej przez projektanta podczas postępowania i pracownik Wydziału budownictwa przygotowujący projekt decyzji nie dostrzegł po dokonanej wymianie strony braku tego dokumentu.

(akta kontroli str. 130-133, 549-550, 555-558)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2020-2022 Starosta zgodnie z wymogami Prawa budowlanego i Kpa prowadził postępowania związane ze zgłoszeniami robót budowlanych na terenach przylegających do jezior stanowiących wody płynące, co potwierdziła analiza 23 takich postępowań. Nieprawidłowości stwierdzono natomiast w jednym z 10 analizowanych postępowań w sprawie wydania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Polegały one na niepodjęciu działań w celu dostosowania zapisów zawartych w projekcie budowlanym i dotyczących wymiarów projektowanego budynku do wymogów określonych w decyzji o warunkach zabudowy oraz nieposiadania przez Starostę na etapie wydawania decyzji wymaganego oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej.

Starosta wywiązał się z obowiązku zamieszczania w rejestrach wskazanych w Prawie budowlanym wymaganych danych dotyczących wydanych decyzji i przyjętych zgłoszeń. Część danych jednak zamieszczano w rejestrze znajdującym na się stronie BIP Powiatu Olsztyńskiego przez okres dłuższy niż określony w Prawie budowlanym (w skrajnym przypadku przekroczenie tego terminu wynosiło 324 dni).

OBSZAR

2. Współdziałanie z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego

Opis stanu faktycznego

2.1. Badanie dokumentacji wybranych przez NIK 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i 10 zgłoszeń złożonych do Starostwa w latach 2020-2022³⁵ wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach kopie decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz kopie zgłoszeń wraz z informacją o niezgłoszeniu sprzeciwu zostały przekazane organom, które wydały dla zgłaszających decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub ustaliły miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, odnoszące się do przedmiotowych działek.

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 decyzje pozwoleń na budowę i projekty budowlane przekazywane były organowi nadzoru budowlanego poprzez dowieszenie ich do jego siedziby we wtorki i czwartki. Podał również, że w tym zakresie w Starostwie nie obowiązywały specjalne procedury z uwagi na to, że obowiązek taki nie wynika wprost z przepisów prawa oraz, że nie prowadzono rejestrów takich

³⁵ Próba opisana w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia.

dokumentów dostarczonych PINB w Olsztynie. Z wyjaśnień Dyrektora wynikało także, że w ww. okresie decyzje o pozwoleniu na budowę oraz kopie zgłoszeń z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu przesyłano organowi, który wydał decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu za pośrednictwem poczty, a od 1 stycznia 2022 r. po wprowadzeniu w Starostwie systemu EZD³⁶ – pocztą elektroniczną na skrzynkę podawczą właściwego organu. Dyrektor podał też, że w tym zakresie również nie obowiązywały specjalne procedury i nie prowadzono odrębnego rejestru dotyczącego przekazania takich dokumentów.

(akta kontroli str. 130-195, 525-529)

2.2. W latach 2020-2022 pracownicy Starostwa nie uczestniczyli w kontrolach przeprowadzanych przez organy nadzoru budowlanego.

Dyrektor wyjaśnił, że w latach 2020-2022 organy nadzoru budowlanego nie zapraszały pracowników Starostwa do udziału w kontrolach prowadzonych na działkach przylegających do jezior stanowiących wody płynące. Wyjaśnił również, że po objęciu przez niego stanowiska Dyrektora Wydziału wprowadził od lipca 2022 r. zasadę przekazywania PGW Wody Polskie i RDOŚ informacji o wydanych pozwoleniach na budowę i przyjętych zgłoszeniach robót budowlanych na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące. Dyrektor oświadczył także, że decyzję taką podjął w związku z dużą liczbą wniosków dotyczących tego typu inwestycji oraz informacjami medialnymi dotyczącymi nieprawidłowości i nadużyć podczas ich realizowania. Stwierdził m.in., że zasadne było informowanie RDOŚ i PGW Wody Polskie, „które w przypadkach stwierdzenia np. samowoli budowlanej lub innych nieprawidłowości w budynkach już istniejących lub w trakcie budowy (...) zasłaniały się niewiedzą o wydanych pozwoleniach na realizację tych inwestycji”. Wskazał także, że ww. organy nie tylko realizują zadania z zakresu ochrony przyrody, lecz także opiniują decyzje o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 378-379, 525-529, 547-548, 551-554)

2.3. W badanym okresie w Starostwie zarejestrowano łącznie 30 pism dotyczących wniosków, skarg, petycji i interwencji³⁷. Wszystkie pisma wpływające do Wydziału Budownictwa były rejestrowane w systemie elektronicznym³⁸ i dołączane do akt właściwej sprawy.

- Jedno z tych pism dotyczyło skargi na opieszałość Wydziału Budownictwa w udzieleniu odpowiedzi w sprawie udostępnienia dokumentów związanych z budową sieci gazowniczej, przebiegającej przez teren prywatny zlokalizowany na nieruchomości znajdującej się ok. 64 m od brzegu Jeziora Wulpińskiego. Skarżący w piśmie z 18 lutego 2022 r. podał, że nie uzyskał dokumentów, o które wnioskował w piśmie z 20 stycznia 2022 r., występując jako strona postępowania administracyjnego w sprawie budowy sieci gazowniczej. W skardze podał też, że inwestor sieci gazowniczej nie posiadał zgody na dysponowanie jego nieruchomością na cele budowlane. Starosta pismem z 24 lutego 2022 r. poinformował skarżącego, że nie stwierdzono uchybienia terminu udzielenia odpowiedzi, która została doręczona 18 lutego 2022 r., tj. 25 dni od daty wpływu pisma zainteresowanego. Poinformował też skarżącego, że nie jest on stroną postępowania dotyczącego budowy sieci gazowej (realizowanej w trybie zgłoszenia robót budowlanych), natomiast przysługuje mu prawo do uzyskania

³⁶ Elektroniczne Zarządzanie Dokumentami.

³⁷ Siedem z nich dotyczyło spraw prowadzonych przez Wydział Budownictwa odnośnie do obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących.

³⁸ Od kwietnia 2007 r. do marca 2021 r. był to program ARA, od marca do września 2021 r. program Excel, a od października 2021 r. program EZD.

dokumentacji dotyczącej tego postępowania w trybie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej. W wyniku korespondencji ze skarżącym, Starostwo po analizie zebranych materiałów, 14 marca 2022 r. skierowało do prokuratury zawiadomienie o przestępstwie ściganym z urzędu, tj. złożenia najprawdopodobniej nieprawdziwego oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Komenda Miejska Policji w Olsztynie odmówiła wszczęcia śledztwa, wobec braku znamion czynu zabronionego (według ustaleń Policji, zgoda została udzielona przez skarżącego podczas konsultacji społecznych).

- Kolejne pisma dotyczyły m.in. sprawy związanej z inwestycją prowadzoną na podstawie udzielonego przez Starostę decyzją z 23 lipca 2021 r. pozwolenia na budowę budynku rekreacyjnego nad jeziorem Sarag w gminie Olsztynek. We wrześniu i październiku 2021 r. Starosta otrzymał (w tym za pośrednictwem PINB I RDOŚ) pisma mieszkańców wsi wskazujące na zaistniałe, ich zdaniem, nieprawidłowości przy realizacji ww. inwestycji³⁹ i wnoszące o niezwłoczne uchylenie decyzji udzielającej pozwolenia na budowę. Starosta wezwał do uzupełnienia ww. pism m.in. o aktualne pełnomocnictwa do reprezentowania stron decyzji i o ich zgody na uchylenie tej decyzji oraz o aktualne pełnomocnictwa mieszkańców, którzy zostali wskazani jako autorzy tych pism, lecz nie złożyli na nich podpisów. Pozostawił te wnioski bez rozpoznania ze względu na ich nieuzupełnienie we wskazanym terminie. W listopadzie 2021 r. Starosta otrzymał wniosek mieszkańca wsi o wznowienie postępowania w sprawie wydania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę ww. budynku rekreacyjnego, wskazując na jej niezgodność z warunkami zabudowy. Po uprzednim wezwaniu wnioskodawcy do uzupełnienia wniosku, Starosta odmówił wznowienia postępowania z powodu niewskazania przesłanek do jego wznowienia.

We wszystkich ww. przypadkach Starosta rozpatrywał otrzymane wnioski terminowo i w sposób zgodny z przepisami Kpa.

Ponadto, w okresie objętym kontrolą prowadzone były, w trybie postępowań odwoławczych przed organami wyższych instancji, sprawy związane z otrzymanymi przez Starostę w 2019 r. pismami mieszkańców wsi w gminie Stawiguda, dotyczącymi inwestycji realizowanych nad jeziorem Pluszne. Odnosiły się one do inwestycji realizowanych na podstawie wydanych przez Starostę decyzji z 22 czerwca 2017 r. (udzielającej pozwolenia na budowę bosmanatu z pomostem, slipem i pirssem cumowniczym) i z 21 czerwca 2021 r. (udzielającej pozwolenia na budowę stacji wodnej)⁴⁰.

³⁹ Miały one dotyczyć, zdaniem autorów, m.in. nadmiernej kubatury wznoszonego budynku i powierzchni zabudowy, przekraczającej wskazane w warunkach zabudowy 100 m², a także jego usytuowania na terenie obszaru chronionego Natura 2000 przy rezerwacie Ostoja Bobrów na rzece Pasłęce.

⁴⁰ Związane były one ze zgłoszonymi przez mieszkańców wątpliwościami dotyczącymi odpowiednio:

- Wydania przez Starostę pozwolenia na budowę bosmanatu na podstawie wadliwej decyzji wójta o lokalizacji inwestycji celu publicznego (jej nieważność stwierdziło w lutym 2019 r. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie). Sprawa, po stwierdzeniu w listopadzie 2019 r. przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego nieważności decyzji Starosty o udzieleniu pozwolenia na budowę, została przejęta przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.
- Budowy stacji wodnej na działce, na której miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie dopuszczał wznoszenia takich budowli. Starosta pierwotnie wydał decyzję odmawiającą zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę, która została w całości uchylona przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego (jako powód podano nieprawidłowe dokonanie oceny zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu oraz niedostosowania jej do wydanej wcześniej decyzji udzielającej pozwolenia na budowę bosmanatu) i przekazana do ponownego rozpatrzenia, w wyniku którego Starosta udzielił pozwolenia na budowę. W wyniku postępowania odwoławczego decyzja Starosty z czerwca 2021 r., udzielająca pozwolenia na budowę, została unieważniona w grudniu 2022 r. na mocy wyroku kasacyjnego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Według stanu na 24 marca 2023 r. sprawa budowy bosmanatu znajdowała się w gestii Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Natomiast odnośnie do sprawy dotyczącej budowy stacji wodnej, po rozstrzygnięciu w trybie odwoławczym (zakończonym wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z grudnia 2022 r. oddalającym skargę kasacyjną inwestora dotyczącą wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie, uchylającego decyzję Wojewody Warmińsko-Mazurskiego utrzymującą w mocy decyzję Starosty udzielającą pozwolenia na budowę), Starosta wydał 1 marca 2023 r. decyzję o umorzeniu z urzędu postępowania z uwagi na tego, że inwestycja została już zrealizowana. Decyzję tę przekazano PINB.

(akta kontroli str. 380-511)

2.4. W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Olsztynie przeprowadził w Starostwie w kwietniu 2022 r. kontrolę doraźną dotyczącą zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych w miejscowości Ługwałd. Kontrola ta nie dotyczyła nieruchomości położonej w strefie przyjeziornej. Wykazała ona m.in., że Starosta nie podjął działań w celu uzupełnienia parametrów planowanego budynku gospodarczego tak, aby były one zgodne z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych oraz nienałożenie na inwestora obowiązku uzupełnienia zgłoszenia (sprzeczność zapisu w zgłoszeniu z naniesieniem obiektów na mapę).

Kontroli w ww. okresie nie przeprowadzał w Starostwie Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 513-524, 525-529, 551-554)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starosty w kontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Zamieszczanie danych w rejestrze zgłoszeń robót budowlanych, prowadzonym na stronie BIP Powiatu Olsztyńskiego, w sposób odpowiadający wymogom określonym w art. 30a Prawa budowlanego.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnej weryfikacji projektów architektoniczno-budowlanych w zakresie ich zgodności z postanowieniami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Olsztyn, 25 kwietnia 2023 r.

Kontroler
Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
z up. wicedyrektor
Piotr Wanic

.....
podpis