



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.03.2023

Barbara Kuźmicka-Rogala
Starosta Mrągowski
Starostwo Powiatowe w Mrągowie
ul. Królewiecka 60A
10-700 Mrągowo

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 Mrągowie, ul. Królewiecka 60A, 10-700 Mrągowo („Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Kuźmicka-Rogala, Starosta Mrągowski ¹ , od 21 listopada 2018 r.
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontroler	Adam Rączkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/34/2023 z 9 lutego 2023 r. (akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2022 Starosta prawidłowo prowadził sprawy związane z otrzymanymi zgłoszeniami budowy lub robót budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących. Właściwie wywiązał się także z obowiązku zamieszczania w rejestrze wniosków i decyzji o pozwolenie na budowę oraz w rejestrze zgłoszeń danych wymaganych odpowiednio art. 82b ust. 3a i art. 82b ust. 4a Prawa budowlanego⁴. Rzetelnie realizowano również zadania w zakresie publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej⁵ zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 30a Prawa budowlanego.

Na ogół prawidłowo prowadzono postępowania w sprawach dotyczących wydania pozwolenia na budowę obiektów budowlanych na ww. nieruchomościach. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły dwóch przypadków⁶ zaniechania wydania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej postanowienia nakładającego na stronę obowiązek usunięcia w wyznaczonym terminie ujawnionych przez ten organ nieprawidłowości, co było wymagane art. 35 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Ponadto, w czterech decyzjach odmawiających zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę⁷, w podstawie prawnej ich wydania wskazano niewłaściwy przepis. W jednej

¹ Dalej zwany: Starostą, organem administracji architektoniczno-budowlanej lub organem.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.), dalej: Prawo budowlane.

⁵ Dalej: BIP.

⁶ 40% zbadanych spraw, w których wydano decyzje o odmowie wydania pozwolenia na budowę.

⁷ 80% zbadanych spraw, w których wydano decyzje o odmowie wydania pozwolenia na budowę.

sprawie⁸ nierzetelnie wywiązano się natomiast z określonego art. 35 ust. 1 pkt 3a lit.b Prawa budowlanego obowiązku sprawdzenia dołączenia do projektu budowlanego oświadczenia projektanta o braku możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej. Kontrola wykazała także trzy przypadki⁹ niewywiązania się z określonego w art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego obowiązku przekazania właściwym organom kopii dwóch zgłoszeń budowy wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu oraz jednej decyzji o pozwoleniu na budowę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 W okresie objętym kontrolą, na podstawie obowiązującego Regulaminu organizacyjnego Starostwa¹¹, Wydziałowi Architektoniczno-Budowlanemu (dalej: Wydział A-B) powierzono m.in. zadania w zakresie:

- wydawania i odmowy wydania decyzji o pozwoleniu na budowę,
- wydawania decyzji o zmianie, uchyleniu i wygaśnięciu pozwolenia na budowę,
- wydawania pozwoleń na zmianę sposobu użytkowania obiektów budowlanych,
- przyjmowania zgłoszeń o budowie i zamiarze wykonywania robót budowlanych,
- zgłaszania sprzeciwu w sprawie budowy oraz wykonywania robót budowlanych na podstawie zgłoszenia i nakładania obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę,
- prowadzenia rejestrów: pozwoleń na budowę, zgłoszeń, zaświadczeń.

W latach 2020-2022 w Wydziale A-B było zatrudnionych ogółem sześciu pracowników, w tym pięciu przez cały ten okres, oraz jeden do lipca 2022 r. Dwóch z nich posiadało wykształcenie wyższe budowlane i tytuł inżyniera budownictwa, trzech wykształcenie wyższe w innych dyscyplinach zawodowych¹². Jeden pracownik posiadał wykształcenie średnie ekonomiczne, przy czym podwyższał kwalifikacje w ramach podjętych studiów.¹³ Pracownicy Wydziału A-B podpisujący decyzje w ramach prowadzonych postępowań posiadali stosowne upoważnienia Starosty.¹⁴

W ww. okresie wszyscy pracownicy uczestniczyli w szkoleniu on-line „Prawo budowlane w 2022 r.”¹⁵, a jeden z nich także w warsztatach szkoleniowych dla wydziałów architektoniczno-budowlanych.¹⁶

(akta kontroli str. 4-47)

1.2 W latach 2020-2022 Starosta (jako organ) wydał łącznie:

⁸ 10% zbadanych spraw zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁹ 23% zbadanych spraw.

¹⁰ 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.

¹¹ Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego w Mrągowie wprowadzony uchwałami Zarządu Powiatu w Mrągowie: Nr 5/43/2018 z 18 grudnia 2018 r. oraz Nr 151/1010/2021 z 25 czerwca 2021 r.

¹² tj. odpowiednio: licencjat z ekonomii (1 pracownik), licencjat w zakresie stosunków międzynarodowych (1), a także magisterskie z zakresu informatyki i ekonometrii (1).

¹³ Tj. na kierunkach: budownictwo oraz administracja.

¹⁴ Upoważnienia do wydawania decyzji w imieniu Starosty Mrągowskiego posiadało trzech pracowników Wydziału A-B, tj.: Naczelnik Wydziału A-B oraz dwóch inspektorów.

¹⁵ Przeprowadzone przez prywatne centrum szkoleń.

¹⁶ Zorganizowane i przeprowadzone przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie.

- 1433 pozwolenia na budowę¹⁷, z których 190 dotyczyło obiektów przewidzianych do realizacji na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących (jezior)¹⁸, a dotyczących m.in. pomostów rekreacyjnych, budynków lotniskowych i mieszkalnych oraz obiektów służących cumowaniu lub przechowywaniu jednostek pływających (pomost cumowniczy, hangar na łódzie),
- 122 decyzje w sprawie zmiany decyzji o pozwoleniu na budowę, w tym pięć dotyczących realizacji obiektów na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących.

W ww. okresie Starosta przyjął łącznie 1631 zgłoszeń budowy lub innych robót budowlanych¹⁹, w tym 118 dotyczących przedsięwzięć budowlanych realizowanych na nieruchomościach przyległych do wód płynących (jezior), w tym m.in.: pomostów rekreacyjnych, wiat, domków rekreacyjnych oraz domów jednorodzinnych²⁰.

(akta kontroli str. 48-69)

Analiza danych zawartych w rejestrze wniosków i decyzji o pozwolenie na budowę, prowadzonym na podstawie art. 82b ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (dalej: GINB), w odniesieniu do próby 10 spraw²¹, w których Starosta wydał decyzje w sprawie pozwoleń na budowę inwestycji zlokalizowanych na działkach przyległych do jezior płynących wykazała, że pracownicy Wydziału A-B zamieścili w nim dane wymagane art. 82b ust. 3a Prawa budowlanego.

Spośród 118 zgłoszeń budowy, które wpłynęły do Starostwa w latach 2020-2022, odnoszących się do przedsięwzięć przewidzianych do realizacji na działkach przyległych do jezior płynących trzy zgłoszenia²² dotyczyły przedsięwzięć spełniających wymogi określone w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 Prawa budowlanego i podlegały ujęciu w rejestrze zgłoszeń, prowadzonym przez GINB. Analiza zapisów zamieszczonych w ww. rejestrze, a dotyczących tych przedsięwzięć wykazała, że ujęto w nim dane w zakresie wymaganym art. 82b ust. 4a Prawa budowlanego.

(akta kontroli str. 64-68, 70-93)

1.3 Analiza dokumentacji wybranych 10 zgłoszeń budowy²³ zlokalizowanych na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące, złożonych w Starostwie w latach 2020-2022, co do których Starosta nie wniósł sprzeciwu, wykazała m.in., że:

- w trzech przypadkach organ wydał (na wniosek inwestora) zaświadczenia o braku sprzeciwu, przy czym w dwóch przypadkach ich wydanie nastąpiło od 11 do 14 dni od wpływu zgłoszenia, a w jednym w terminie 1 dnia od uzupełnienia przez

¹⁷ Z czego: 474 pozwoleń w 2020 r., 524 w 2021 r. oraz 435 w 2022 roku.

¹⁸ tj. obiektów zlokalizowanych w odległości poniżej 100 m od linii brzegowej.

¹⁹ Z czego: 457 zgłoszeń w 2020 r., 668 w 2021 r. oraz 506 w 2022 r. Podane liczby obejmują także zgłoszenia z projektem budowlanym.

²⁰ Domy jednorodzinne, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a Prawa budowlanego.

²¹ Dotyczyło to spraw: AB.6740.2.65.2020, AB.6740.1.93.2020, AB.6740.2.8.2021, AB.6740.2.26.2021, AB.6740.5.26.2021, AB.6740.5.21.2022, AB.6740.5.72.2022, AB.6740.2.90.2022, AB.6740.5.89.2021, AB.6740.1.49.2022.

²² Dotyczyło zgłoszeń budowy: wolno stojącego jednorodzinnego budynku mieszkalnego, którego obszar oddziaływania mieści się na działce, na której został zaprojektowany – zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę z art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego (sprawa AB.6743.6.85.2021) oraz 2 wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce, na której został zaprojektowany, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych (sprawy: AB.6743.6.64.2022, AB.6743.6.119.2022).

²³ Z czego dziewięć zgłoszeń dotyczyło budowy 13 pomostów rekreacyjnych (sprawy: AB.6743.2.50.2020, AB.6743.2.24.2020, AB.6743.4.39.2020, AB.6743.5.89.2020, AB.6743.2.88.2021, AB.6743.5.16.2021, AB.6743.2.17.2021, AB.6743.4.11.2022, AB.6743.2.101.2022), a jedno czterech budynków rekreacji indywidualnej (sprawa AB.6743.5.5.2020).

stronę zgłoszenia w związku z postanowieniem organu nakładającym taki obowiązek. W pozostałych przypadkach organ nie wydał takich zaświadczeń.

- w dziewięciu przypadkach złożone do Starostwa zgłoszenia i załączona do nich dokumentacja były kompletne, tj. zawierały elementy określone w art. 30 Prawa budowlanego, a w jednym²⁴ wezwano zgłaszającego do uzupełnienia zgłoszenia (m.in. w zakresie dotyczącym: szkicu sytuacyjnego określającego usytuowanie budynków na działce, podania parametrów budynków, w tym ich wysokości, a także opisu zastosowanych materiałów, w tym pokrycia dachu), co nastąpiło w terminie wyznaczonym przez organ,
- we wszystkich 10 przypadkach dokumentacja załączona do zgłoszenia zawierała decyzję w warunkach zabudowy wydaną przez właściwego dla miejsca realizacji inwestycji wójta lub burmistrza, a rodzaj i zakres przedsięwzięcia określony zgłoszeniami był zgodny z ww. decyzjami.

Spośród analizowanych dziewięciu zgłoszeń dotyczących budowy pomostu, w pięciu przypadkach dokumentacja zawierała zaświadczenia o przyjęciu zgłoszenia wodnoprawnego, a w pozostałych czterech – umowy użytkowania gruntów zawarte przez zgłaszających z PGW Wody Polskie oraz protokoły przekazania gruntów, zawierające dane o lokalizacji pomostów i oświadczenia o dokonaniu skutecznych zgłoszeń wodnoprawnych.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że załatwiając ww. sprawy nie wzywano osób składających zgłoszenia budowy pomostów do ich uzupełnienia o zaświadczenia właściwych miejscowo jednostek PGW Wody Polskie - Nadzorów Wodnych – potwierdzających dokonanie zgłoszenia wodnoprawnego oraz brak sprzeciwu tych jednostek, gdyż sugerowano się treścią umów użytkowania gruntów załączonych do zgłoszeń o zamiarze wykonywania robót budowlanych. Organ uznał, że skoro PGW Wody Polskie takie umowy zawarło z osobami dokonującymi zgłoszeń robót budowlanych, a osoby te oświadczyły w tych umowach, że dokonały skutecznych zgłoszeń wodnoprawnych (§ 2 pkt 2 umowy) to takie zgłoszenia faktycznie zostały dokonane i nie wniesiono do nich sprzeciwu. Organ przyjmował, że zgłoszeniem wodnoprawnym zostały objęte pomosty o parametrach i lokalizacji wskazanych w umowach użytkowania gruntów i załącznikach do nich (§1 pkt 2 oraz §2 pkt 1 umowy użytkowania), które zostały zawarte przez zgłaszających z jednostkami PGW Wody Polskie. Dane z tych umów podlegały weryfikacji pod kątem ich zgodności z danymi zawartymi w zgłoszeniu zamiaru wykonywania robót i w decyzjach o warunkach zabudowy.

(akta kontroli str. 94-117, 274)

Analiza dokumentacji wybranych 10 postępowań zakończonych wydaniem decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających pozwolenia na budowę, wydanych przez Starostę w latach 2020-2022 wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach:

- decyzje o pozwoleniu na budowę wydano w terminach nieprzekraczających terminu określonego w art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego, tj. 65 dni od dnia wpływu wniosku²⁵,
- zakres przedsięwzięcia budowlanego objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę i załączoną dokumentacją projektową odpowiadał ustaleniom decyzji

²⁴ Sprawa AB.6743.5.5.2020.dotycząca budowy czterech budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni zabudowy do 35m² każdy – zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego.

²⁵ Decyzje wydawano w terminach od 21 do 64 dni, licząc od dnia wpływu wniosku, przy czym terminy załatwienia tych spraw (z uwzględnieniem wyłączeń, określonych w art. 35 ust. 8 Prawa budowlanego) wynosiły od 20 do 50 dni.

o warunkach zabudowy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

- dokumentacja projektowa zawierała elementy wymagane art. 34 ust. 3 Prawa budowlanego, tj. m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony na aktualnej mapie do celów projektowych, obejmujący określenie granic działki, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, układ komunikacyjny i zieleń, informację o obszarze oddziaływania obiektu, projekt architektoniczno-budowlany zawierający m.in. układ przestrzenny oraz formę architektoniczną istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, zamierzony sposób użytkowania i charakterystyczne parametry techniczne obiektów budowlanych,
- do dokumentacji projektowej załączono kopie zaświadczeń o wpisie projektantów na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (art. 34 ust. 3d pkt 2 Prawa budowlanego), aktualnych na dzień opracowania projektu oraz oświadczenia projektantów o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej (art. 34 ust. 3d pkt 3 ww. ustawy).

Analiza ww. 10 postępowań dotyczących wydania pozwolenia na budowę wykazała ponadto, że:

- dołączona do wniosku dokumentacja projektowa w 9 z 10 zbadanych przypadków zawierała elementy wymagane art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego, w tym m.in.: złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie inwestora o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projekty (zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany), opinie i uzgodnienia, a w przypadku inwestycji realizowanych na obszarze działek jeziornych (budowy pomostów – rekreacyjnego i cumowniczego, umocnienia brzegu jeziora), decyzje Dyrektorów właściwych miejscowo Zarządów Zlewni PGW Wody Polskie, w sprawie udzielenia pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego, a także oświadczenia projektanta o braku możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej, posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. b Prawa budowlanego.²⁶ W jednym przypadku²⁷ zostało ono złożone przez projektanta w innej specjalności niż określona w ww. przepisie, przy czym w pozostałym zakresie dokumentacja projektowa była kompletna (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- w 7 z 10 zbadanych przypadków do dokumentacji projektowej załączono, wymagane art. 34 ust. 3d pkt 1 Prawa budowlanego, potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie decyzji o nadaniu projektantom uprawnień budowlanych w odpowiedniej specjalności. W pozostałych trzech przypadkach²⁸ wnioski o pozwolenie na budowę złożono natomiast przed dniem 19 września 2021 r. załączając, na podstawie art. 26 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²⁹, projekty budowlane sporządzone na podstawie ustawy Prawo budowlane w brzmieniu sprzed

²⁶ Wymóg podpisania tego oświadczenia przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. b Prawa budowlanego (uprawnienia budowlane w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych) obowiązywał od dnia 10 sierpnia 2022 r. – ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1557).

²⁷ Sprawa AB.6740.2.90.2022 dotycząca wydania pozwolenia na budowę pola biwakowego wraz z infrastrukturą i budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym.

²⁸ Dotyczyło to spraw: AB.6740.1.93.2020, AB.6740.2.8.2021 oraz AB.6740.5.26.2021.

²⁹ Dz.U. z 2020 r., poz. 471 – ustawa wygasła z dniem 19 września 2021 r.

19 września 2020 r., w której nie określono wymogu załączenia kopii decyzji nadających uprawnienia budowlane;

Naczelnik Wydziału A-B podała, że fakt posiadania uprawnień budowlanych we właściwych specjalnościach przez projektantów, którzy opracowali projekty budowlane w tych sprawach był znany pracownikom załatwiających sprawy na podstawie kserokopii uprawnień budowlanych przechowywanych przez Wydział A-B.

- w przypadku jednej z 10 spraw³⁰, dotyczącej rozbiórki trzech pomostów oraz budowy pomostu z odnogami, na wysokości działki przy której miał powstać nowy pomost objęty wnioskiem o pozwolenie na budowę, znajdowało się około sześciu pomostów. Pozwolenie wodnoprawne, załączone do wniosku o pozwolenia na budowę, nie precyzowało, których z istniejących pomostów dotyczy pozwolenie na rozbiórkę, ani też dokładnego miejsca lokalizacji nowego pomostu.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że organ w sprawach o wydanie pozwolenia na budowę pomostu weryfikował zgodność zamierzenia budowlanego objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę i projektem budowlanym z załączonym pozwoleniem wodnoprawnym dokonując porównania parametrów dotyczących lokalizacji pomostu (tj. oznaczenia działki, na wysokości której będzie on zlokalizowany), a także porównania jego wymiarów i kształtu wynikających z opisu zamieszczonego w pozwoleniu wodnoprawnym z rysunkami, rzutami i schematami załączonymi do projektu budowlanego. W ww. sprawie pracownik dokonujący ww. weryfikacji wniosku skorzystał ze strony internetowej geoportal.gov.pl, z którego dokonał wydruków ortofotomapy i załączył je do dokumentacji sprawy. Porównanie tych wydruków z dokumentacją projektową załączoną do wniosku o pozwolenie na rozbiórkę oraz budowę nowego pomostu umożliwiło potwierdzenie lokalizacji istniejących pomostów objętych pozwoleniem wodnoprawnym na rozbiórkę oraz przewidywanej lokalizacji nowego pomostu.

(akta kontroli str. 118-174)

Dla pięciu przedsięwzięć inwestycyjnych z 10 objętych ww. decyzjami o pozwoleniu na budowę³¹ (badana próba) wójtowie wydali decyzje o warunkach zabudowy. W czterech z nich wskazano, że „Zabudowa charakterem, skalą, formą i rodzajem użytych materiałów winna harmonizować z otoczeniem i krajobrazem oraz nawiązywać do dobrych przykładów istniejącej w sąsiedztwie zabudowy oraz istotnych cech architektury”³².

W wyjaśnieniach w sprawie sposobu interpretacji takich zapisów zawartych w decyzjach o warunkach zabudowy Naczelnik Wydziału A-B podała, że dokonując w ramach prowadzonych postępowań analiz zgodności przedsięwzięć określonych dokumentacją projektową z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy pracownicy Wydziału A-B Starostwa dokonują weryfikacji wyłącznie w oparciu o bezsporne i weryfikowalne parametry określone w decyzjach o warunkach zabudowy, tj. w szczególności określone nimi: rodzaj przedsięwzięcia budowlanego, jego parametry techniczne, w tym np. wymiary pomostów, wymiary budynków – wysokość, ilość kondygnacji, szerokość elewacji frontowej, wysokość do kalenicy, układ kalenicy, rodzaj i kąt nachylenia dachu, rodzaj i kolor jego pokrycia, rodzaj materiałów (np. cegła, blacha, kamień, szkło itp.), a także ustalenia w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej i ustaleń dotyczących ochrony środowiska. Organ

³⁰ Sprawa AB.6740.1.49.2022.

³¹ W przypadku pięciu pozostałych przedsięwzięć inwestycyjnych działki stanowiące ich lokalizację objęte były miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

³² Zapisów takich nie zawierały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące działki, na których zlokalizowano realizację pozostałych pięciu zadań inwestycyjnych objętych badaną próbą.

administracji architektoniczno-budowlanej nie dokonuje natomiast analiz porównawczych zaprojektowanego przedsięwzięcia budowlanego objętego wnioskiem o pozwolenie na budowę z istniejącym w sąsiedztwie otoczeniem i krajobrazem, ani też z dobrymi przykładami istniejącej w sąsiedztwie zabudowy. Nie są to bowiem elementy obiektywnie weryfikowalne. W ocenie Naczelnika Wydziału A-B określone w decyzjach o warunkach zabudowy dane dotyczące rodzaju przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz jego parametrów technicznych i estetycznych powinny wynikać z analizy architektonicznej dokonywanej w ramach postępowania dotyczącego wydania decyzji o warunkach zabudowy, która powinna uwzględniać istniejące otoczenie, krajobraz, dobre przykłady istniejącej w sąsiedztwie zabudowy i istotne cechy architektury.

(akta kontroli str. 118-150, 175-220, 319-321)

1.4 W badanym okresie Starosta wydał łącznie 27 decyzji o odmowie wydania pozwolenia na budowę³³, z których 13 dotyczyło zamierzeń inwestycyjnych zlokalizowanych do 100 m od linii brzegowej jezior będących wodami płynącymi³⁴. Wniósł też 74 sprzeciwy od zgłoszeń budowy lub wykonania robót budowlanych³⁵, w tym 6 dotyczących zamierzeń inwestycyjnych zlokalizowanych do 100 m od linii brzegowej jezior będących wodami płynącymi³⁶.

Z analizy dokumentacji wybranych 5 spraw dotyczących sprzeciwów³⁷ do zgłoszeń robót budowlanych, wniesionych przez Starostę w latach 2020-2022 wynikało m.in., że przyczynami ich wniesienia we wszystkich przypadkach było nieuzupełnienie dokumentacji lub zgłoszenia, a w trzech dodatkowo także: niezgodność zamierzenia inwestycyjnego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (jeden przypadek) oraz z decyzją o warunkach zabudowy (dwa przypadki). Ponadto w jednej z 5 analizowanych spraw stwierdzono, że przedsięwzięcie objęte zgłoszeniem wymaga uzyskania pozwolenia (przypadek, w którym zamierzenie nie korzystało ze zwolnienia z art. 29 ust. 1 pkt 14 Prawa budowlanego).

Wszystkie te postępowania organ przeprowadził z zachowaniem terminu określonego w art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego. W każdym przypadku zaistnienia braków formalnych zgłoszeń organ korzystał z uprawnień określonego w art. 30 ust. 5c ww. ustawy, wydając postanowienia o nałożeniu na zgłaszającego obowiązku uzupełnienia zgłoszenia, a wobec ich nieuzupełnienia w wyznaczonym terminie wydawał decyzje o zgłoszeniu sprzeciwu. Decyzje te zawierały elementy wymagane art. 107 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸.

(akta kontroli str. 228-231, 267)

Analiza dokumentacji pięciu spraw zakończonych wydaniem decyzji w sprawie odmowy wydania pozwolenia na budowę wykazała, że:

- w trzech sprawach organ stwierdzając nieprawidłowości przy weryfikacji wniosku o pozwolenie na budowę w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego (m.in. dotyczące niezgodności przedsięwzięcia z założeniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – dwie sprawy³⁹ oraz

³³ Z tego w roku: 2020 – 10, 2021 – 11, 2022 – 6.

³⁴ Z tego w roku 2020 – 2, 2021 – 8, 2022 – 3.

³⁵ Z tego w roku: 2020- 21, 2021 – 43, 2022 – 10.

³⁶ Po 2 w każdym roku.

³⁷ Z badania wyłączono decyzję Starosty w sprawie sprzeciwu znak AB.6743.1.27.2022 z 6 października 2022 r., która podlegała kontroli instancyjnej Wojewody Warmińsko-Mazurskiego (decyzja WIN.7843.4.99.2022 z 21 listopada 2022 r. uchylająca ww. decyzję Starosty i umarzającą postępowanie w sprawie w związku z wnioskiem strony).

³⁸ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r., poz. 775, ze zm.), dalej: k.p.a.

³⁹ Dotyczyło to sprawy AB.6740.5.24.2022, w której inwestor nie usunął niezgodności przedsięwzięcia inwestycyjnego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego m.in. w zakresie liczby kondygnacji

z decyzją o warunkach zabudowy – jedna sprawa⁴⁰) wydał postanowienia nakładające obowiązek ich usunięcia we wskazanym terminie. Z uwagi na nieusunięcie nieprawidłowości w wyznaczonych terminach organ wydał decyzje odmowne;

- w dwóch sprawach⁴¹ organ weryfikując wnioski o wydanie pozwoleń na budowę stwierdził niezgodności dotyczące przedsięwzięć z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego⁴², jednak nie wydał postanowień, o których mowa w art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego. W decyzjach w sprawie odmowy wydania pozwolenia na budowę organ wskazał m.in., że „Ponadto mając na uwadze zasadę ogólną k.p.a. – prostoty postępowania uznano za bezzasadne stosowanie procedury przewidzianej przez przepis art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego i wzywając wnioskodawcy do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem czynność ta poza wydłużeniem postępowania nie będzie miała znaczenia dla rozstrzygnięcia, jakie organ zobowiązuje się podjąć.” (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*);
- wszystkie decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 §1 k.p.a., przy czym w czterech⁴³ spośród pięciu zbadanych decyzji w podstawie prawnej powołano art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego – tymczasem przepis ten⁴⁴ dotyczy wydania postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia nieprawidłowości w zakresie określonym w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 221-227, 232-266)

Analiza dokumentacji z wybranej próby:

- pięciu spraw, w których organ nie skorzystał z prawa wniesienia sprzeciwu wykazała, że w sprawach tych nie zaistniały przesłanki do wniesienia sprzeciwu, tj. przedsięwzięcia objęte zgłoszeniami były zwolnione z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę⁴⁵, a załączona do zgłoszenia dokumentacja była kompletna⁴⁶ lub została uzupełniona przez zgłaszającego w ramach realizacji wydanego przez organ postanowienia z art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego,
- pięciu spraw, w których organ wydał decyzje o pozwoleniu na budowę, wykazała, że nie zaistniały okoliczności uzasadniające odmowę ich wydania, tj. m.in.

i wysokości budynku oraz sprawy AB.6740.2.93.2020, w której inwestor nie usunął niezgodności projektu budowlanego dotyczącego budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w zakresie wymaganej nim funkcji zabudowy – 77 MP – „Zabudowa mieszkalno-pensjonatowa”.

⁴⁰ Dotyczyło to sprawy AB.6740.4.63.2020, w której projekt budowlany dotyczący budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego nie spełniał ustaleń decyzji o warunkach zabudowy w zakresie wymogu zastosowania indywidualnego systemu ogrzewania z wykorzystaniem technologii ekologicznych oraz pokrycia dachu (dachówka lub blachodachówka) w kolorze ceglonym.

⁴¹ Dotyczyło to spraw: AB.6740.5.83.2021 oraz AB.6740.5.68.2022.

⁴² W przypadku sprawy AB.6740.5.83.2021 dla działki, na której inwestor zamierzał wybudować budynek rekreacji indywidualnej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustalał przeznaczenie RM.04 – „Tereny zabudowy zagrodowej”, a w sprawie AB.6740.5.68.2022 miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla działki, na której inwestor zamierzał wybudować budynek handlowy, kontenerowy określał przeznaczenie MN.02 – „Podstawowa zabudowa mieszkalna jednorodzinna i związana z nią zabudowa gospodarcza”.

⁴³ Decyzje wydane w dniach: 19 stycznia 2021 r., 20 października 2021 r., 21 lipca 2022 r. oraz 5 sierpnia 2022 r.

⁴⁴ W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 września 2020 r., nadanym art. 1 pkt 16 ustawy z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 471).

⁴⁵ Dotyczyło to: budowy budynku gospodarczego parterowego o konstrukcji typowej blaszanej, niezwiązanej trwale z gruntem, budowy budynku rekreacji indywidualnej, montażu wiaty na rowery, budowy tarasu przy istniejącym budynku mieszkalnym jednorodzinnym, oraz budowy pomostu rekreacyjnego o długości do 25m.

⁴⁶ Do zgłoszeń załączono m.in.: oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, mapy sytuacyjno-wysokościowe, szkice, rysunki techniczne, decyzje o warunkach zabudowy, a w przypadku pomostu także zaświadczenie o dokonaniu zgłoszenia wodnoprawnego.

przedmiot inwestycji nimi objętych nie naruszał ustaleń decyzji o warunkach zabudowy lub miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a załączona do wniosków o pozwolenie na budowę dokumentacja była kompletna.⁴⁷

(akta kontroli str. 268-273)

1.5 Przeprowadzone przez kontrolera NIK oględziny strony BIP Starostwa⁴⁸ wykazały, że w zakładce „Zgłoszenia budowy” umieszczono wymagane art. 30a Prawa budowlanego zgłoszenia - 16 przypadków, które wpłynęły do Starostwa w okresie od 19 stycznia do 9 marca 2023 r. Pięć z nich dotyczyło przedsięwzięć realizowanych na działkach przyległych do jezior będących wodami płynącymi, w odległości do 100 m od linii brzegowej.

Analiza zapisów dotyczących tych pięciu przypadków wykazała, że zakres opublikowanych danych spełniał wymogi art. 30a ustawy Prawo budowlane i obejmował: datę wpływu zgłoszenia, imię i nazwisko lub nazwę inwestora, adres obiektu, opis zawierający wskazanie przedmiotu przedsięwzięcia budowlanego objętego zgłoszeniem, wskazanie upływu terminu, o którym mowa w art. 30 ust. 5 – informację o braku wniesienia sprzeciwu (dotyczyło to trzech z pięciu zbadanych przypadków, a w dwóch pozostałych, termin na wniesienie sprzeciwu nie minął, w związku z czym rubryka dotycząca informacji o sprzeciwach pozostawała niewypełniona). We wszystkich zbadanych pięciu przypadkach publikacja zgłoszenia oraz danych o zmianach następowała z zachowaniem trzydniowego terminu, określonego ww. przepisem. Opublikowane informacje były dostępne i oznaczone w sposób umożliwiający ich szybkie wyszukanie.

(akta kontroli str. 275-286)

Naczelnik Wydziału A-B podała, że w Starostwie nie opracowano procedur dotyczących publikacji w BIP informacji o przyjętych zgłoszeniach o budowie lub zamiarze wykonania robót budowlanych. Zadanie to zostało przypisane w regulaminie organizacyjnym Starostwa Wydziałowi A-B i jest realizowane przez poszczególnych pracowników tego Wydziału w ramach przypisanego im zakresami obowiązków zadania „przyjmowanie zgłoszeń o budowie i wykonywaniu robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę” oraz nadanego w systemie informatycznym uprawnienia do publikacji tych danych BIP. Każdy z pracowników Wydziału A-B, któremu zostanie przydzielona sprawa zgłoszenia musi ją załatwić kompleksowo, tj. także w zakresie publikacji danych o zgłoszeniu na stronie BIP Starostwa Powiatowego w Mragowie.

(akta kontroli str. 287)

1.6 Analiza dokumentacji wybranych 10 pozwoleń na budowę⁴⁹ wykazała, że wszystkie te decyzje zawierały elementy wymagane art. 107 k.p.a., w tym podpisy pracowników Starostwa posiadających upoważnienia udzielone przez Starostę. Odpowiednio do charakteru zamierzeń inwestycyjnych, stanowiących przedmiot pozwoleń na budowę decyzje te zawierały stosowne elementy określone art. 36 Prawa budowlanego (np. dotyczące określenia szczególnych warunków

⁴⁷ Do wniosków o pozwolenie na budowę załączono m.in.: oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projekty budowlane, projekty zagospodarowania działki i architektoniczno-budowlane wraz z oświadczeniami projektantów o ich wykonaniu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, kopie decyzji o nadaniu uprawnień budowlanych i aktualne zaświadczenia o przynależności do właściwej izby samorządu zawodowego, a także decyzje o ustaleniu warunków zabudowy.

⁴⁸ Oględziny strony <https://www.bip.powiat.mragowo.pl/index.php?c=page&id=95&s=1>, przeprowadzone 16 marca 2023 r.

⁴⁹ Opisanych w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia.

zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych⁵⁰ lub szczególnych wymagań dotyczących nadzoru na budowie⁵¹).

(akta kontroli str. 288-297)

1.7 W okresie objętym kontrolą Starosta nie wydawał decyzji o uchyleniu pozwolenia na budowę (art. 154 i 155 k.p.a.) wydał natomiast:

- 22 decyzje dotyczące zmiany pozwoleń na budowę⁵², w tym 20 dotyczących obiektów budowlanych położonych na działkach przyległych do jezior będących wodami płynącymi, zlokalizowanych w odległości do 100 m od linii brzegowej⁵³,
- 42 decyzje o wygaśnięciu pozwoleń na budowę, z których dwie dotyczyły zamierzeń inwestycyjnych na działkach przyległych do jezior będących wodami płynącymi. Obie te decyzje wydano w wyniku wniosków stron, w których wskazano, że inwestycja nie została rozpoczęta i nie będzie realizowana, co stanowiło przesłankę wygaszenia decyzji określoną w art. 162 §1 pkt 1 k.p.a. (decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie jej wygaśnięcia leży w interesie strony).

W latach 2020-2022 nie wystąpił żaden przypadek stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę wydanej przez Starostę.

Analiza pięciu spraw dotyczących zmiany decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę⁵⁴ na nieruchomościach przyległych do jezior wykazała, że w każdym przypadku postępowania przeprowadzono zgodnie z wymogami art. 36a Prawa budowlanego. Organ wydawał decyzje o zmianie pozwolenia na budowę na podstawie wniosków stron, które były kompletne i zawierały elementy wymagane art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego (tj. m.in. projekt zagospodarowania działki, projekt architektoniczno-budowlany, oświadczenia o posiadaniu prawa dysponowania nieruchomością, wydane dla przedsięwzięcia decyzje o warunkach zabudowy), projekty zamiennne zostały sporządzone przez osoby posiadające odpowiednie i aktualne uprawnienia budowlane, do projektów budowlanych zamiennych dołączano elementy wymagane art. 34 ust. 3d Prawa budowlanego (tj. kopie uprawnień budowlanych odpowiedniej specjalności oraz zaświadczeń o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego).

Decyzje o zmianie pozwolenia na budowę zawierały elementy wymagane art. 107 k.p.a. i w każdym przypadku zostały przekazane właściwym organom tj. administracji architektoniczno-budowlanej (PINB w Mrągowie) oraz właściwym wójtom i burmistrzom.

(akta kontroli str. 298-318)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W przypadku postępowania AB.6740.2.90.2022 (10% zbadanych), wszczętego na wniosek inwestora (przyjęty przez organ w dniu 16 sierpnia 2022 r.,)

⁵⁰ W decyzjach wskazywano m.in., że roboty budowlane należy prowadzić zgodnie z planem bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

⁵¹ Np. poprzez ustanowienie obowiązku ustanowienia nadzoru inwestorskiego w specjalności konstrukcyjno-budowlanej dla inwestycji przeznaczonej do użytku publicznego).

⁵² Z tego w roku: 2020 – 57, 2021 – 40, 2022 – 25.

⁵³ Z tego w roku: 2020 – 6, 2021 - 9, 2022 – 5.

⁵⁴ Zakres zmian dotyczył: wzniesienia dodatkowego obiektu – wiaty (sprawa AB.6740.2.68.2020), instalacji wewnętrznej gazowej (AB.6740.5.9.2022), zwiększenia kubatury z podniesieniem dachu budynku w granicach dozwolonych decyzją o warunkach zabudowy (AB. 6740.3.19.2020), ciągów komunikacyjnych w ramach likwidacji barier architektonicznych w budynku mieszkalnym (AB.6740.2.69.2021) oraz zmniejszenia powierzchni zabudowy, powierzchni użytkowej i kubatury budynku mieszkalnego (AB.6740.1.38.2020).

a dotyczący wydania pozwolenia na budowę m.in. budynku mieszkalnego jednorodzinnego, organ nierzetelnie wywiązał się z określonego w art. 35 ust. 1 pkt 3a lit. b Prawa budowlanego obowiązku sprawdzenia dołączenia przez inwestora oświadczenia projektanta o braku możliwości podłączenia projektowanego obiektu do istniejącej sieci ciepłowniczej. Załączone przez inwestora, do przełożonej organowi w dniu 16 sierpnia 2022 r. dokumentacji projektowej, oświadczenie zostało podpisane przez projektanta posiadającego uprawnienia w specjalności architektonicznej. Zgodnie natomiast z art. 33 ust. 2 pkt 10 Prawa budowlanego powinno ono zostać podpisane przez projektanta posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. b ww. ustawy, tj. w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych. W konsekwencji organ nie wydał na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, postanowienia nakładającego na inwestora obowiązek usunięcia w wyznaczonym terminie tej nieprawidłowości, a w dniu 12 września 2022 r. wydał decyzję nr 320/2022/Mrw zatwierdzającą projekt i udzielającą pozwolenia na budowę.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że przyczyną nienałożenia na inwestora obowiązku dostarczenia oświadczenia projektanta posiadającego uprawnienia budowlane w specjalności, o której mowa w art. 14 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz wydania decyzji o pozwoleniu na budowę pomimo jego braku było przeoczenie. Wynikało ono z faktu, że wymóg dotyczący podpisania takiego oświadczenia przez osobę z uprawnieniami w specjalności instalacji cieplnych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych wszedł w życie w dniu 10 sierpnia 2022 r., tj. zaledwie na 6 dni przed wpływem wniosku o wydanie pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 128-130, 157-158, 349-357)

2. W przypadku dwóch postępowań (sprawy: AB.6740.5.83.2021 oraz AB.6740.5.68.2022), pomimo stwierdzenia przez organ niezgodności projektów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie wydano postanowienia nakładającego, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, na stronę obowiązek usunięcia wskazanych nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. W wydanych decyzjach o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę organ uzasadnił ww. zaniechanie zasadą ogólną z k.p.a. dotyczącą prostoty postępowania.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że od zmiany przepisu art. 35 Prawa budowlanego z dniem 19 września 2020 r. mieliśmy wątpliwości, co do jego interpretacji w odniesieniu do sytuacji, gdy weryfikacja wniosku o pozwolenie na budowę i załączonej dokumentacji projektowej wskazywała na oczywistą niezgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W ramach ugruntowanej praktyki za niecelowe uznaliśmy wydawanie w takich sytuacjach postanowień z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, gdyż jego zastosowanie wydłużałoby w sposób nieuzasadniony postępowanie. W ww. sprawach w ocenie organu nie było możliwym usunięcie z dokumentacji projektowych ich niezgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, gdyż koniecznym byłoby dokonanie w nich zmiany rodzaju zamierzenia inwestycyjnego względem woli inwestora występującego z wnioskiem. W tej sytuacji powołano się w uzasadnieniu decyzji na zasadę k.p.a. - prostoty postępowania oraz brak możliwości wydania innego rozstrzygnięcia, które organ byłby obowiązany podjąć na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

NIK zauważa, że przepis art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego nakłada na organ obowiązek wydania postanowienia zobowiązującego do usunięcia

nieprawidłowości stwierdzonej w ramach sprawdzenia dokonanego w zakresie wskazanym w art. 35 ust. 1, tj. m.in. nieprawidłowości w zakresie zgodności projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten jako norma o charakterze szczególnym ma pierwszeństwo zastosowania względem zasad ogólnych k.p.a. Dopiero niewywiązanie się przez stronę z nałożonego w ten sposób obowiązku, stanowi określoną w art. 35 ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego podstawę do wydania decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu zagospodarowania działki oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

(akta kontroli str. 222-227, 232-266, 319-321)

3. W przypadku czterech decyzji w sprawie odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę⁵⁵ w podstawie prawnej ich wydania nie powołano art. 35 ust. 5 Prawa budowlanego, mimo że określa on enumeratywnie przypadki, w których organ administracji architektoniczno-budowlanej odmawia wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego i wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Jako podstawę prawną wydania tych decyzji wskazano natomiast art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, będący podstawą wydania postanowienia w sprawie nałożenia obowiązku usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że przyczyną powołania się w ww. decyzjach na art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego zamiast art. 35 ust. 5 tej ustawy było przeoczenie, wynikające z rutynowego stosowania szablonu w programie „Estima”, w którym taka podstawa prawna była wskazana i znajdowała oparcie w stanie prawnym w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 września 2020 r.

(akta kontroli str. 222-227, 232-266, 319-321)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta prawidłowo prowadził sprawy dotyczące wpływających zgłoszeń budowy lub innych robót budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących. Przypadki nieprawidłowości stwierdzono natomiast w postępowaniach dotyczących wydawania pozwoleń na budowę obiektów budowlanych na ww. nieruchomościach. Polegały one na zaniechaniu wydania postanowień nakładających na stronę obowiązek usunięcia w wyznaczonym terminie stwierdzonych przez organ nieprawidłowości i nierzetelnego wywiązania się z obowiązku sprawdzenia dołączenia do projektu budowlanego oświadczenia o braku możliwości podłączenia projektowanego obiektu budowlanego do istniejącej sieci ciepłowniczej. W niektórych decyzjach w sprawie odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i wydania pozwolenia na budowę wskazano natomiast niewłaściwą podstawę prawną. Prawidłowo wywiązywano się z obowiązku zamieszczania danych w rejestrach wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę, a także rejestrze zgłoszeń. Rzetelnie wywiązywano się także z obowiązku publikacji w BIP zgłoszeń budowy, o których mowa w art. 30a Prawa budowlanego.

⁵⁵ Decyzje wydane w sprawach: AB.6740.4.63.2020 – decyzja z 19 stycznia 2021 r., AB.6740.5.83.2021 – decyzja z 20 października 2021 r., AB.6740.5.68.2022 – decyzja z 21 lipca 2022 r., AB.6740.5.24.2022 – decyzja z 5 sierpnia 2022 r.

2. Współdziałanie z innymi organami w zakresie przestrzegania wymogów w pozwoleniach budowlanych oraz przyjętych zgłoszeniach

Opis stanu faktycznego

2.1 Badanie dokumentacji próby obejmującej 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i trzech zgłoszeń budowy lub prowadzenia innych robót⁵⁶ złożonych do Starostwa w latach 2020-2022 wykazało, że zgodnie z wymogiem art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego:

- kopie zgłoszenia budowy wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu we wszystkich trzech przypadkach przekazano do PINB w Mrągowie⁵⁷. Jedno z trzech zgłoszeń przekazano właściwemu wójtowi⁵⁸. Dwa pozostałe zgłoszenia nie zostały przekazane wójtom, którzy wydali decyzje o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć objętych zgłoszeniami (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- kopie wszystkich 10 decyzji o pozwoleniu na budowę przekazano właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej (PINB w Mrągowie)⁵⁹ oraz wójtom i burmistrzom⁶⁰. W jednym przypadku decyzja o pozwoleniu na budowę nie została przekazana organowi, który wydał decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach, o której mowa w art. 71 ust. 1 ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko⁶¹ (opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 322-328)

W Regulaminie organizacyjnym Starostwa Wydziałowi A-B przypisano zadanie w zakresie przekazywania kopii decyzji pozwoleń na budowę oraz zgłoszeń budowy organom nadzoru budowlanego oraz wójtom, burmistrzom, albo organom, które wydały decyzję o warunkach zabudowy i decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach. W Starostwie nie określono zasad, w tym terminów przekazywania ww. dokumentów tym organom. Naczelnik Wydziału A-B podała, że decyzje starano się przekazywać niezwłocznie po upływie terminu na wniesienie odwołania, co następowało w różnych terminach w zależności od terminu doręczenia tych decyzji stronom postępowania. W przypadku otrzymanych zgłoszeń robót budowlanych starano się przekazywać je w terminie przewidzianym na wniesienie sprzeciwu lub wcześniej, po wydaniu zaświadczenia o niewniesieniu sprzeciwu.

(akta kontroli str. 4-47, 329, 330)

2.2 W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęło żadne wezwanie organu nadzoru budowlanego do uczestnictwa w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych. Nie wystąpiły także przypadki uzgadniania planów kontroli i prowadzenia wspólnych działań kontrolnych, ani też przekazywania i wymiany informacji o wynikach kontroli.

(akta kontroli str. 331)

⁵⁶ Wszystkie (3) sprawy zgłoszeń (spośród zgłoszeń złożonych do Starostwa w latach 2020-2022, a dotyczących zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych do realizacji w odległości do 100 m od linii brzegowej jezior płynących), które podlegały na podstawie art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego obowiązkowi ich przekazania wraz z adnotacją o braku sprzeciwu – przedsięwzięcia inwestycyjne korzystające z wyłączenia uzyskania pozwolenia na budowę na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 i pkt 1a Prawa budowlanego.

⁵⁷ Przekazanie zgłoszeń do PINB nastąpiło w terminie od 8 do 23 dni licząc od dnia wpływu zgłoszenia.

⁵⁸ Zgłoszenie przekazano 21 dnia licząc od dnia jego wpływu do Starostwa.

⁵⁹ W 9 przypadkach przekazano decyzje o pozwoleniu na budowę w terminach od 1 do 13 dni licząc od dnia, w którym stały się one ostateczne, a w jednym przypadku w dniu, w którym decyzja stała się ostateczna.

⁶⁰ Decyzje o pozwoleniu na budowę przekazywano przed terminem, w którym stały się ostateczne.

⁶¹ Dz.U. z 2022 r., poz. 1029.

2.3 W latach 2020-2022 w Starostwie nie odnotowano wpływu wniosków, petycji lub interwencji dotyczących obiektów zlokalizowanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących (jezior).

(akta kontroli str. 332-333)

2.4 W badanym okresie Starosta, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej został poddany kontroli przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego.

Kontrola ta została przeprowadzona w okresie od 21 września 2021 r. do 25 lutego 2022 r. (data wystąpienia pokontrolnego) i obejmowała: prawidłowość przyjmowania zgłoszeń budowy i innych robót budowlanych, prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę, działalność w zakresie przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 40 Prawa budowlanego) oraz wygaszania takich decyzji (art. 37 Prawa budowlanego), a także prowadzenie rejestrów wniosków, decyzji i zgłoszeń⁶² (art. 82b Prawa budowlanego). Działalność w ww. zakresie oceniono pozytywnie z nieprawidłowościami, formułując m.in. wnioski dotyczące:

- szczegółowej analizy wniosków o pozwolenia na budowę i dokonywanych zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych pod kątem ich kompletności i prawidłowości,
- przekazywania do organu nadzoru budowlanego ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z Prawa budowlanego,
- wprowadzania na bieżąco danych do RWDZ w sposób rzetelny, zgodnie z danymi wynikającymi z akt sprawy.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Wojewody Starosta wskazała, że o zaleceniach poinformowano pracowników Wydziału A-B z zaleceniem obowiązkowego ich stosowania w prowadzonych postępowaniach.

(akta kontroli str. 334-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Organ, pomimo obowiązku określonego art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, nie przekazał⁶³:

- kopii dwóch zgłoszeń budowy wraz z adnotacją o niewniesieniu sprzeciwu (sprawy: AB.6743.6.64.2022 oraz AB.6743.6.119.2022) wójtom gmin (odpowiednio: Gminy Mrągowo oraz Gminy Sorkwity), którzy wydali decyzje o warunkach zabudowy dla przedsięwzięć określonych ww. zgłoszeniami,
- decyzji o pozwoleniu na budowę (sprawa AB.6740.5.21.2022) Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Olsztynie, które w wydanej decyzji⁶⁴ ustaliło środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia określonego ww. pozwoleniem na budowę.

Naczelnik Wydziału A-B podała, że w przypadku spraw: AB.6743.6.64.2022, AB.6743.6.119.2022, dotyczących zgłoszeń budowy domów mieszkalnych jednorodzinnych kopii zgłoszeń nie przekazano wójtom w wyniku przeoczenia. Przyczyną nieprzekazania decyzji o pozwoleniu na budowę organowi, który wydał decyzję w sprawie środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia objętego ww. pozwoleniem na budowę, tj. Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu, stanowiły

⁶² Dalej zwany: RWDZ.

⁶³ Według stanu na dzień 19 kwietnia 2023 r.

⁶⁴ Decyzja SKO.60.17.2021 z 25 czerwca 2021 r., w której Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Olsztynie uchyliło w całości zaskarżoną decyzję Burmistrza Mikołajek w sprawie odmowy ustalenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięcia i orzekło co do istoty sprawy ustalając ww. uwarunkowania.

przeoczenie i rutyna. Przeoczono, że w tej sprawie decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań została wydana przez inny organ niż zazwyczaj (wójt, burmistrz, prezydent). W wyniku rutyny pozwolenie na budowę przekazano wyłącznie Burmistrzowi Miasta Mikołajki oraz organowi nadzoru budowlanego (PINB w Mrągowie).

(akta kontroli str. 322-330)

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie w pełni prawidłowo wywiązywał się z określonego w art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego obowiązku przekazywania właściwym organom kopii wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń robót budowlanych. Stwierdzone przypadki nieprzekazania ww. kopii dokumentów (dotyczące trzech z 13 zbadanych spraw) wynikały m.in. z przeoczenia.

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. Wydawanie postanowienia, o którym mowa w art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego w każdym przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, w ramach sprawdzenia dokonanego na podstawie art. 35 ust. 1 tej ustawy.
2. Powoływanie właściwego przepisu w podstawie prawnej decyzji administracyjnej o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego oraz wydania pozwolenia na budowę.
3. Podjęcie działań zapewniających prawidłową realizację, określonego w art. 38 ust. 1 Prawa budowlanego, obowiązku przekazywania kopii wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę oraz kopii zgłoszeń robót budowlanych organom wskazanym ww. przepisem.

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, 9 czerwca 2023 r.

Kontroler
Adam Rączkiewicz
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis