



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.411.002.07.2023

Jarosław Matlach
Starosta Szczycieński
ul. Henryka Sienkiewicza 1
12-100 Szczytno

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 Szczytnie, ul. Henryka Sienkiewicza 1, 12-100 Szczytno
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Matlach, Starosta Szczywieński od 19 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. Rafał Dmytrenko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/37/2023 z 8 marca 2023 r.2. Andrzej Sibierski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LOL/56/2023 z 13 kwietnia 2023 r. (akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Starosty w latach 2020-2022, dotyczące przestrzegania obowiązujących wymogów w zakresie przyjmowania zgłoszeń i wydawania pozwoleń budowlanych oraz współdziałania z innymi organami przy realizacji zadań związanych z przestrzeganiem prawa budowlanego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	<p>W latach 2020-2022 Starosta prawidłowo i zgodnie z wymogami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego³ prowadził postępowania związane z udzielaniem pozwoleń na budowę i zgłoszeniami robót budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących. Wywiązał się też z obowiązku zamieszczania w rejestrach wskazanych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴ danych dotyczących wydanych decyzji i przyjętych zgłoszeń. 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 na budowę oraz informacje o przyjętych zgłoszeniach robót budowlanych⁵. Prawidłowo i zgodnie z Kpa rozpatrywał skargi dotyczące działalności Wydziału Architektury i Budownictwa Starostwa Powiatowego w Szczytnie.</p> <p>Nieprawidłowością, która nie miała istotnego wpływu na ocenę działań Starosty, było natomiast niezamieszczenie w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 82b Prawa budowlanego, niektórych wymaganych danych dotyczących trzech wydanych decyzji udzielających pozwolenia na budowę.</p>

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 2023 r. poz. 775, ze zm., dalej: Kpa.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm., dalej: Prawo budowlane.

⁵ Ustalenia dokonano na próbie łącznie 43 postępowań.

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 realizację zadań obejmujących przyjmowanie zgłoszeń oraz wydawanie pozwoleń na budowę przypisano w regulaminie organizacyjnym Starostwa⁷, do zakresu działania Wydziału Architektury i Budownictwa (dalej: Wydział Budownictwa lub Wydział). Zadania te obejmowały m.in.:

- nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów Prawa budowlanego, a w szczególności:
 - zgodności zagospodarowania terenu z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, a także wymaganiami ochrony środowiska oraz z przepisami techniczno-budowlanymi,
 - kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń,
 - wykonania i sprawdzenia projektu (w przypadku obowiązku sprawdzenia) przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym zaświadczeniem na dzień opracowania projektu,
 - zgodności zgłoszeń budowy obiektów, robót remontowych i rozbiórek, niewymagających pozwolenia na budowę, z przepisami określonymi w art. 30 i 31 Prawa budowlanego,
- współdziałanie z organami nadzoru budowlanego,
- prowadzenie ewidencji i rejestrów wniosków oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, a także zgłoszeń budowy z projektem budowlanym,
- wydawanie decyzji administracyjnych w sprawach określonych przepisami Prawa budowlanego, a w szczególności:
 - o pozwoleniu na budowę lub rozbiórkę,
 - zatwierdzających projekty budowlane,
 - o zmianie pozwolenia na budowę,
 - przeniesienia pozwolenia na budowę na nowego inwestora,
- przyjmowanie zgłoszeń:
 - o rozbiórce obiektów budowlanych,
 - w sprawach dotyczących wykonania robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, w tym również zgłoszeń budowy z projektem budowlanym,
- wydawanie dzienników budowy.

W latach 2020 – 2022 zadania w zakresie przyjmowania zgłoszeń oraz wydawania pozwoleń na budowę realizowało od siedmiu do ośmiu pracowników Wydziału. Posiadali oni wykształcenie wyższe techniczne w zakresie budowlanym (siedem

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 Uchwały Zarządu Powiatu w Szczytnie w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Szczytnie: Nr 59/XXIII/2020 i Nr 38/XI/2018 z 11 maja 2018 r..

osób) oraz ochrony środowiska i gospodarki przestrzennej (jedna osoba). 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 Naczelnika Wydziału.

W ww. okresie Naczelnik Wydziału uczestniczył w szkoleniach dotyczących stosowania przepisów Prawa budowlanego, organizowanych on-line przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa. W 2020 r. było to szkolenie *Pojęcie samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie – art. 12 Prawa budowlanego*, a w 2022 r. – szkolenia *Przepisy regulujące budowę jednorodzinny budynek mieszkalny* oraz *Uproszczone zasady budowy małych jednorodzinnych budynków*). Ponadto, na początku 2023 r. dwóch pracowników Wydziału brało udział w szkoleniu dotyczącym przepisów związanych z drogami publicznymi, zorganizowanym przez Zarząd Dróg Wojewódzkich w Olsztynie i prowadzonym przez przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury.

(akta kontroli str. 5-96)

1.2. W latach 2020-2022 Starosta wydał łącznie 2402 decyzje udzielające pozwolenia na budowę (w 2020 r. – 808, w 2021 r. – 920 i w 2022 r. – 674), w tym około 86 decyzji dotyczących inwestycji zlokalizowanych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody płynące (odpowiednio: 28, 14, 44)⁸. Ponadto, Starosta wydał 34 decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na budowę (odpowiednio: 7, 9 i 18), w tym 4 dotyczące inwestycji realizowanych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody płynące (odpowiednio: 1, 1 i 2).

W ww. okresie Starosta otrzymał łącznie 1945 zgłoszeń robót budowlanych (odpowiednio: 532, 747 i 666), w tym około 149 dotyczących robót realizowanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior⁹ (odpowiednio: 38, 64 i 47). Spośród wszystkich zgłoszeń wobec 559 wniesiono sprzeciw (odpowiednio: 173, 252 i 134), w tym około 47 dotyczących inwestycji realizowanych na nieruchomościach przylegających do jezior (odpowiednio: 19, 24 i 4).

W latach 2020-2022 Starosta, zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 1 oraz ust. 2 Prawa budowlanego, zamieszczał dane w prowadzonym przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestrze zgłoszeń budowy. Analiza takich danych znajdujących się w ww. rejestrze¹⁰ i dotyczących wybranych 10 decyzji wydanych przez Starostę w latach 2020-2022 dla inwestycji realizowanych na nieruchomościach przylegających do jezior stanowiących wody płynące, wykazała że w siedmiu przypadkach zakres tych danych był zgodny z wymogami określonymi w art. 82 ust. 3a Prawa budowlanego, a w pozostałych trzech dane te były niekompletne. W ww. rejestrze nie zamieszczono natomiast w latach 2020-2022 informacji dotyczących zgłoszeń inwestycji planowanych na terenie nieruchomości przyległych do jezior stanowiących wody płynące, ponieważ nie spełniały one wymogów określonych w art. 29 ust. 1 pkt. 1-3 Prawa budowlanego.

W ww. rejestrze, w przypadku decyzji udzielającej pozwolenia na budowę nr I/220/22 z 21 kwietnia 2022 r., zamieszczono dane dotyczące nazwy zamierzenia budowanego niezgodne z zapisami w tej decyzji. W rejestrze zapisano, że zamierzenie dotyczy budowy budynku rekreacji indywidualnej wraz z infrastrukturą techniczną, natomiast

⁸ Dokładna ich liczba była niemożliwa do zweryfikowania podczas kontroli.

⁹ Dokładna ich liczba była niemożliwa do zweryfikowania podczas kontroli.

¹⁰ W ogólnodostępnej wersji tego rejestru, zamieszczonego na stronie internetowej Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, nie były dostępne dane dotyczące adresu zamieszkania inwestora.

w decyzji znajdował się zapis: „Zakres pozwolenia nie obejmuje wykonania przyłączy, instalacji zewnętrznych i urządzeń budowlanych.”

Naczelnik wyjaśnił, że w trakcie postępowania inwestor zrezygnował ze wskazanej we wniosku infrastruktury, a nazwę zamierzenia budowlanego wpisuje się w rejestrze na etapie rejestracji wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Podał, że podczas wprowadzania danych „system RWDZ często się blokuje przez co poprawianie jest utrudnione, a po wprowadzeniu danych z decyzji sprawa przestaje być aktywna dla pracownika starostwa i zmiany są w ogóle niemożliwe”.

Wydział Budownictwa prowadził także na własne potrzeby rejestr decyzji dotyczących pozwoleń na budowę i zgłoszeń robót budowlanych. Rejestr ten zawierał numery ewidencyjne otrzymanych wniosków i zgłoszeń, daty ich wpływu i rejestracji, a także informacje dotyczące zamierzenia budowlanego, zawierające określenie rodzaju i kategorii obiektu. W przypadku zgłoszeń dotyczących budynków zamieszczano również informacje o nazwie, rodzaju i adresie zamierzenia budowlanego, kubaturze budynku oraz informacje o ewentualnym wezwaniu inwestora, na podstawie art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego, do uzupełnienia braków w zgłoszeniu (datę wysłania postanowienia o nałożeniu obowiązku uzupełnienia zgłoszenia, datę uzupełnienia braków przez inwestora oraz informację o niewniesieniu sprzeciwu do złożonego zgłoszenia).

(akta kontroli str. 97-155, 278)

1.3. Analiza dokumentacji wybranych 10 decyzji zatwierdzających projekt budowlany i udzielających zgody na budowę, wydanych przez Starostę w latach 2020-2022 wykazała m.in., że:

- w sześciu przypadkach ww. decyzje dotyczyły terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego¹¹, a w czterech – decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹²,
- we wszystkich przypadkach nie przekroczono określonego w art. 35 ust. 6 pkt 1 Prawa budowlanego terminu 65 dni od dnia złożenia wniosku do wydania decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę, czas ten wynosił od 7 do 43 dni,
- w czterech przypadkach Starosta nałożył na inwestorów, zgodnie z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, obowiązek uzupełnienia wniosków (dotyczyło to uzupełnień braków w dokumentacji¹³), w tym w trzech przypadkach na wnioski inwestorów zawiesił postępowanie do czasu zgromadzenia przez nich dokumentów wskazanych w postanowieniach, po czym wznowił je, także na ich wnioski¹⁴.

Ponadto stwierdzono, że we wszystkich przypadkach:

¹¹ W trzech przypadkach planowane inwestycje dotyczyły terenów przeznaczonych pod zabudowę rekreacji indywidualnej, w dwóch – terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i w jednym – pod zabudowę letniskową.

¹² W trzech przypadkach decyzje te dotyczyły budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, a w jednym budynku rekreacji indywidualnej.

¹³ W jednym przypadku dotyczyło to m.in. załączenia oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, dostosowania projektu do wymogów decyzji o warunkach zabudowy i sporządzenia projektu zagospodarowania działki na kopii mapy do celów projektowych. W drugim m.in. załączenia decyzji o warunkach zabudowy i oświadczenia projektanta o możliwości podłączenia projektowanego budynku do sieci ciepłowniczej. W trzecim m.in. załączenia oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zgodnie z obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, sporządzenia projektu zagospodarowania działki na kopii mapy do celów projektowych, załączenia opinii geotechnicznej i dostosowania położenia budynku do nieprzekraczalnej linii zabudowy. W czwartym m.in. oświadczenia projektanta dotyczące możliwości podłączenia do sieci ciepłowniczej, uzupełnienie daty sporządzenia projektu

¹⁴ We wszystkich czterech przypadkach inwestorzy uzupełnili wnioski o elementy wskazane w postanowieniach wydanych przez Starostę.

- 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 z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją ustalającą warunki zabudowy i zagospodarowania terenu,
- do wniosku dołączono złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie inwestora o posiadaniem prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane,
- załączone do wniosku 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.

W trzech spośród 10 analizowanych przypadków, w dokumentacji projektowej załączonej do wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę znajdowały się adaptacje projektów przeznaczonych do wielokrotnego zastosowania (tzw. projektów gotowych), z tego:

- w dwóch przypadkach naniesiono w ich części opisowej zmiany wykonane przez projektanta dokonującego adaptacji, polegające m.in. na skreślaniu zapisów i wprowadzaniu nowych, oznaczonych kolorem czerwonym, we wszystkich przypadkach bez podania daty i osoby dokonującej zmiany,
- w jednym przypadku część zapisów załączonego projektu budowlanego¹⁵ została zaklejona lub zamazana tzw. korektorem, również bez podania daty i osoby dokonującej zmiany.

We wszystkich ww. trzech przypadkach projekty adaptowane zostały podpisane przez uprawnionych projektantów dokonujących ich adaptacji.

Naczelnik wyjaśnił, że przepisy prawa nie określają zasad adaptacji projektów gotowych, a technika poprawiania projektów nie jest odgórnie narzucona i sposób dokonania poprawek zależy od projektanta.¹⁶

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 Szczytnie (dalej: PINB).

Analiza dokumentacji wybranych 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 sprzeciwu¹⁷, wykazała m.in., że:

- w dziesięciu przypadkach od daty wpływu zgłoszenia do daty przyjęcia lub wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu upłynęło od 14 do 48 dni,
- w siedmiu przypadkach złożone do Starostwa zgłoszenia i załączona do nich dokumentacja były kompletne i zawierały elementy określone w art. 30 ust. 2 i 2a

¹⁵ Projekt autorski.

¹⁶ Zgodnie z informacją Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, zamieszczoną na stronie internetowej https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/gi-w_sprawie_projektow_gotowych_0.pdf?837, za wszystkie rozwiązania zawarte w projekcie budowlanym odpowiada osoba dokonująca przystosowania projektu gotowego do wymagań decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz warunków otoczenia. Niezbędne jest złożenie przez tę osobę podpisu na oryginalnym projekcie stanowiącym załącznik do wniosku, a pozostałe załączniki mogą stanowić kserokopie oryginału z naniesionym podpisem. Osoba taka podpisuje się pod sporządzonym projektem i sporządza projekt zagospodarowania terenu lub działki.

¹⁷ Pięć zgłoszeń dotyczyło budowy pomostów rekreacyjnych, dwa – budowy pomostów rekreacyjno-wędkarskich, dwa – budowy budynków rekreacji indywidualnej i jeden – budowy budynku letniskowego.

Prawa budowlanego¹⁸, a w trzech przypadkach wezwano zgłaszających, w formie postanowienia, do uzupełnienia zgłoszeń¹⁹,

- w dziewięciu przypadkach do zgłoszeń załączono decyzje o warunkach zabudowy wydane przez właściwego dla miejsca realizacji inwestycji wójta lub burmistrza, a w jednym przypadku wskazano zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁰.

Podczas prowadzonych postępowań, dotyczących ww. 10 zgłoszeń, przestrzegano wymogów Kpa. W dwóch przypadkach inwestorzy wystąpili o wydanie zaświadczeń o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu²¹, w pozostałych ośmiu inwestorzy nie wystąpili o wydanie takich zaświadczeń. We wszystkich 10 analizowanych przypadkach informacje o zgłoszeniach przesłano gminie właściwej dla miejsca inwestycji i PINB.

Analiza dokumentacji ww. 10 spraw związanych z wydaniem pozwolenia na budowę oraz 10 spraw związanych ze zgłoszeniami budowy wykazała m.in., że sześć inwestycji, dla których wydano decyzję o pozwoleniu na budowę i jedna inwestycja objęta zgłoszeniem budowy znajdowały się na terenie nieruchomości, dla których uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Kolejne cztery inwestycje, dla których wydano przedmiotowe decyzje i dziewięć inwestycji realizowanych na podstawie zgłoszenia znajdowały się na terenach, dla których wydane zostały decyzje o warunkach zabudowy. W przypadku dwóch pozwoleń na budowę i jednego zgłoszenia, nieruchomości na których zaplanowano budowę objęte były miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których zawarto zapisy zawierające odniesienia do architektury regionalnej²². We wszystkich trzech przypadkach miały one treść „Styl architektoniczny wznoszonych budowli nawiązujący do miejscowych tradycji”.

Naczelnik wyjaśnił, że zamieszczane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odniesienia do charakterystycznych warunków zabudowy regionu warmińsko-mazurskiego są formułowane w sposób ogólnikowy i niejednoznaczny, uniemożliwiający ich interpretację przez Starostę, w związku z czym przy akceptacji tego wymogu brane były pod uwagę określone w tych planach zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 109-175, 300-303, 312-314)

1.4. W latach 2020-2022 Starosta wydał łącznie 34 decyzje odmawiające udzielenia pozwolenia na budowę (odpowiednio w poszczególnych latach: 7, 9, 18), w tym cztery decyzje dotyczące inwestycji realizowanych na terenie nieruchomości przylegających do jezior stanowiących wody płynące (po jednej w 2020 i 2021 r. oraz dwie w 2022 r.). Analiza dokumentacji postępowań zakończonych wydaniem ww. czterech decyzji, wykazała m.in., że we wszystkich przypadkach, Starosta wydał na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego postanowienia nakładające na wnioskodawców obowiązek

¹⁸ W przypadku wszystkich siedmiu zgłoszeń dotyczących budowy pomostów załączono m.in. zgłoszenia wodnoprawne, a wskazane w tych zgłoszeniach wymiary i kształty pomostów były zgodne z wymiarami i kształtami wskazanymi w zgłoszeniach. Dokładną lokalizację pomostów wskazano w załączonych do zgłoszeń umowach użytkownika gruntu zawartych przez zgłaszających z PGW Wody Polskie i protokołach przekazania tych gruntów.

¹⁹ W jednym przypadku dotyczyło to poprawnego wypełnienia oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane, w drugim – określenia zakresu robót budowlanych, daty ich rozpoczęcia, złożenia przez każdego inwestora oświadczenia o prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane, wskazania trybu realizacji przyłącza wodociągowego oraz załączenia kopii mapy sytuacyjno-wysokościowej z lokalizacją budynku i zbiornika na ścieki sanitarne, a w trzecim – określenia terminu rozpoczęcia robót budowlanych oraz złożenia oświadczenia, że planowane roboty nie będą wymagały wycinki drzew, krzewów i roślinności wodnej.

²⁰ Zgłoszenie dotyczyło budowy budynku letniskowego na terenach oznaczonych w planie jako UTL, tj. tereny przeznaczone pod zabudowę letniskową.

²¹ W jednym przypadku dotyczyło to budowy budynku rekreacji indywidualnej, w drugim – budowy pomostu rekreacyjnego.

²² Uchwalone przez Radę Gminy Szczytno.

usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości i nie otrzymał we wskazanym w terminie niektórych wymaganych przepisami Prawa budowlanego informacji. Nieprawidłowości stwierdzone przez pracowników Wydziału dotyczyły m.in.:

- niedostosowania dokumentacji projektowej do ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (trzy przypadki)²³,
- niezłożenia podpisanego oświadczenia projektanta o sporządzeniu projektu zagospodarowania terenu i projektu architektoniczno-budowlanego (jeden),
- niewskazania orientacji położenia działki lub terenu w stosunku do sąsiednich terenów i stron świata (jeden) oraz niewskazania linii rozgraniczających na mapie do celów projektowych (jeden).

W jednym z ww. czterech przypadków²⁴ wnioskujący wniósł do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego odwołanie od decyzji Starosty, w uzasadnieniu której zakwestionowano zgodność projektowanej inwestycji z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczącymi intensywności zabudowy²⁵. Wojewoda utrzymał w mocy decyzję Starosty.

Z analizy dokumentacji sześciu sprzeciwów do zgłoszeń robót budowlanych na nieruchomościach przyległych do jezior stanowiących wody płynące, wniesionych przez Starostę w latach 2020-2022 wynikało m.in., że przyczynami ich wniesienia było w pięciu przypadkach nieuzupełnienie zgłoszenia w terminie wskazanym w nałożonym przez Starostę w formie postanowienia (art. 30 ust. 5c Prawa budowlanego) obowiązku uzupełnienia zgłoszenia, a w jednym niezgodność z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶. Pozostałe braki w ww. zgłoszeniach dotyczyły m.in.:

- niezłożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane,
- nieprzedłożenia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy z wyznaczoną od granicy jeziora nieprzekraczalną linią zabudowy,
- nieopisania i braku zwymiarowania szkiców planowanego budynku,
- niezłączenia kopii mapy sytuacyjno-wysokościowej z zaznaczoną lokalizacją budynku,
- nieokreślenia identyfikatora działki,
- niewskazania terminu rozpoczęcia robót.

Wszystkie ww. postępowania, zakończone wniesieniem sprzeciwów do zgłoszenia robót budowlanych, prowadzone były przez Starostę zgodnie z wymogami określonymi Kpa, a kopie sprzeciwów przekazano PINB w Szczytnie.

(akta kontroli str. 176-251)

²³ W jednym przypadku w projekcie budowlanym m.in. nie wskazano orientacji położenia działki w stosunku do sąsiednich terenów i stron świata, linii rozgraniczających i odniesienia do istniejących linii zabudowy oraz nie przedstawiono analizy środowiskowych i ekonomicznych możliwości realizacji wysoce wydajnych systemów alternatywnych zaopatrzenia w energię i ciepło, co uniemożliwiło weryfikację projektu pod względem jego zgodności z planem. W drugim przypadku nie dostosowano wskaźnika intensywności zabudowy do ustaleń planu. W trzecim – na terenie nieruchomości przeznaczonej pod budowę budynku wolno stojącego znajdował się już inny budynek, a plan przewidywał dla tej nieruchomości zabudowanie tylko jednym budynkiem.

²⁴ Decyzja Starosty dotyczyła planowanej budowy budynku rekreacji indywidualnej wraz z przydomową oczyszczalnią ścieków w gminie Pasym.

²⁵ Jest to stosunek powierzchni całkowitej zabudowy do powierzchni działki budowlanej, na której zaplanowana jest realizacja inwestycji.

²⁶ Teren inwestycji określonej w zgłoszeniu był objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i oznaczony jako ML, tj. teren zabudowy letniskowej. Zgodnie z zapisem w planie, zabudowę należało kształtować jako wolno stojącą w formie wiejskiej zabudowy zagrodowej, która skalą i formą winna harmonizować z otoczeniem i krajobrazem oraz nawiązywać do istotnych cech architektury regionalnej, wykonaną z tradycyjnych materiałów lokalnych, z przewagą drewna. Inwestycja dotyczyła natomiast budowy garażu blaszanego. Kopię sprzeciwu przekazano PINB w Szczytnie.

1.5. Starosta prowadził w latach 2020-2022 w Biuletynie Informacji Publicznej Starostwa Powiatowego w Szczytnie, rejestr zgłoszeń budowlanych, o którym mowa w art. 30a Prawa budowlanego. Rejestr ten znajdował się na stronie internetowej <https://bip.powiatszczycieński.pl/> w zakładce *Tablica ogłoszeń*. Według stanu na 26 kwietnia 2023 r. obejmował on wyłącznie zgłoszenia budowy, które złożono w Starostwie w 2023 r. i zawierał następujące dane: nazwę inwestora (w przypadku osób fizycznych imię i nazwisko), adres inwestycji, opis realizowanego przedsięwzięcia, datę dokonania zgłoszenia oraz status zgłoszenia (data jego przyjęcia, data zgłoszenia sprzeciwu, data wycofania przez inwestora). Do ww. rejestru załączono wykaz zmian wskazujący dokładną datę ich wprowadzenia.

(akta kontroli str. 252-256)

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, 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. 109-155)

1.7. W latach 2020-2022 Starosta wydał dwie decyzje stwierdzające wygaśnięcie decyzji udzielających pozwolenia na budowę²⁷. Jedna z nich, wydana w 2022 r., dotyczyła wygaszenia decyzji odnoszącej się do inwestycji planowanej na działce przylegającej do jeziora stanowiącego wody płynące. O jej wygaszenie zwrócił się inwestor, przedstawiając we wniosku informację o nierozpoczęciu prac budowlanych w ustawowym terminie, tj. trzech lat od uprawomocnienia się decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę oraz wskazując, że decyzja ta koliduje z projektowanym na terenie tej samej działki jednorodzinny budynek mieszkalny.

Starosta wydał w badanym okresie łącznie 104 decyzje zmieniające udzielone pozwolenia na budowę (42 w 2020 r., 45 w 2021 r. i 17 w 2022 r.), z których cztery dotyczyły inwestycji na działkach przyległych do śródlądowych wód płynących (trzy w 2020 r. i jedną w 2021 r.). Analiza dokumentacji ww. czterech decyzji²⁸ 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 jednym przypadku odstąpiono od uzasadnienia decyzji, ponieważ była ona zgodna ze złożonym wnioskiem). We wszystkich ww. czterech przypadkach kopie decyzji przekazano właściwemu dla miejsca realizacji inwestycji organowi samorządu terytorialnego i PINB.

W okresie objętym kontrolą jedna decyzja, wydana przez Starostę w marcu 2022 r., została uchylona przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego. Dotyczyła ona odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę budynku

²⁷ Po jednej w 2021 r. (na wniosek PINB) i 2022 r.

²⁸ Zmiany objęte tymi decyzjami dotyczyły m.in. zmian wymiarów budynków wypoczynkowych, zmiany położenia na działce projektowanego budynku i zbiornika na ścieki sanitarne, częściowego podpiwniczenia budynku oraz zmiany przeznaczenia budynku z usług turystycznych na budynek mieszkalny jednorodzinny. Dwie z tych decyzji dotyczyły inwestycji na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania.

mieszkalnego jednorodzinne w gminie Pasym, projektowanego na działce znajdującej się około 200 metrów od brzegu jeziora.²⁹

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

(akta kontroli str. 257-295)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 82b Prawa budowlanego (według stanu na 17 kwietnia 2023 r.) nie zamieszczono danych (m.in. osobowych) dotyczących pozostałych projektantów przygotowujących projekt budowlany. Dotyczyło to dwóch spośród 10 analizowanych decyzji udzielających pozwolenia na budowę (nr I/182/20 z 17 kwietnia 2020 r. – dwóch projektantów i nr I/220/22 z 21 kwietnia 2022 r. – jeden projektant). Ponadto, w przypadku jednej decyzji (nr I/10/22 z 20 października 2022 r.) wpisano nazwisko projektanta, który nie został wykazany w projekcie budowlanym.

Naczelnik wyjaśnił, że zgodnie z art. 82b ust. 3a pkt 1 lit. g, w rejestrze umieszczono dane projektanta głównego opracowującego projekt.

Zdaniem NIK, w znajdującej się w ww. rejestrze zakładce *Dane projektanta* zamieszczono także pole „Pozostali projektanci”, w które należało wpisać dotyczące ich dane.

(akta kontroli str. 109-155, 300-303)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Starosty w kontrolowanym obszarze w latach 2020-2022. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na ocenę tego obszaru.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Badanie dokumentacji 10 wniosków o wydanie pozwolenia na budowę i 10 zgłoszeń złożonych do Starosty w latach 2020-2022³⁰ 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. Kopie takie przekazano również PINB.

Naczelnik Wydziału wyjaśnił, że przekazywanie kopii ww. dokumentów odbywało się w drodze zwykłej korespondencji. Podał także, że przepisy prawa nie regulują obowiązków przekazywania kopii ww. dokumentów innym organom (np. Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie czy Regionalnemu Dyrektorowi Ochrony

²⁹ Jako powód odmowy Starosta podał niemożność pozytywnego zweryfikowania uprawnień budowlanych autora projektu architektoniczno-budowlanego w zakresie projektowania budynku mieszkalnego jednorodzinne o kubaturze ponad 1000 metrów sześciennych²⁹. Wojewoda decyzją z 27 kwietnia 2022 r. uchylił w całości decyzję Starosty i orzekł zatwierdzenie projektu zagospodarowania działki i projektu architektoniczno-budowlanego oraz udzielił pozwolenia na budowę. W uzasadnieniu swojej decyzji Wojewoda stwierdził m.in., że autor projektu posiada uprawnienia do projektowania budynków jednorodzinnych o kubaturze ponad 1000 metrów sześciennych, a Starosta dokonał przy weryfikacji wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę niewłaściwej interpretacji tych uprawnień.

³⁰ Próba opisana w punkcie 1.3 niniejszego wystąpienia.

Środowiska), w związku z czym, zgodnie z art. 28 ust. 2 Prawa budowlanego, mogłyby one otrzymać kopie takich dokumentów jeśli byłyby stroną postępowania.

(akta kontroli str. 109-175, 296, 300-311)

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

Naczelnik wyjaśnił, że w ww. okresie organy te nie zapraszały pracowników Starostwa do udziału w prowadzonych przez nie kontrolach.

(akta kontroli str. 296, 297)

2.3. W badanym okresie w Starostwie zarejestrowano jedną skargę dotyczącą spraw prowadzonych przez Wydział Budownictwa i skierowaną do Rady Powiatu w Szczytnie. Dotyczyła ona nieprzedłużenia przez Starostę terminu uzupełnienia wniosku wskazanego w postanowieniu nałożonym na inwestora (sprawa ta dotyczyła postępowania w sprawie wydania decyzji udzielającej pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego w gminie Pasym, projektowanego na działce znajdującej się około 200 metrów od brzegu jeziora. Skarga ta, zgodnie z art. 234 Kpa została rozpatrzona przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w toku postępowania odwoławczego zakończonego uchyleciem w całości decyzji Starosty odmawiającej udzielenia pozwolenia na budowę³¹.

Ponadto, do Starostwa wpłynęła w 2020 r. skarga dotycząca nieudostępnienia przez Wydział informacji w trybie dostępu do informacji publicznej. Skarga ta została wycofana przez skarżącego. Do Starostwa nie wpłynęły natomiast wnioski i pisma w sprawie interwencji dotyczące działań Wydziału.

(akta kontroli str. 279, 296, 298)

2.4. W latach 2020-2022 kontroli w Starostwie nie przeprowadzali Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego i Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 296, 299)

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 w latach 2020-2022.

IV. Uwagi i wnioski

W wyniku kontroli Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego wywiązywania się z obowiązku zamieszczania wymaganych danych w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 82b Prawa budowlanego.

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

³¹ Opisane w punkcie 1.7 niniejszego 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 wniosku pokontrolnego 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, 29 maja 2023 r.

Kontroler
Rafał Dmytrenko
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Andrzej Sibierski
główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

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

.....
podpis