



WIN-II.431.3.2024

Szanowny Pan
Andrzej Nowicki
Starosta Powiatu Piskiego
(ePUAP)

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Pisz, w Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa, ul. Warszawska 1, 12-200 Pisz. Przedmiotem kontroli była realizacja przez Starostę Powiatu Piskiego zadań z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej wynikających z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t. j. Dz.U. z 2024 r., poz. 725 ze zm.).

W okresie objętym kontrolą stanowiska pełnili:

1. Andrzej Nowicki – Starosta Powiatu Piskiego,
2. Beata Dębińska – Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa,
3. Ryszard Gajda – Inspektor w Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa (obecnie nie pracuje),
4. Jerzy Tańcula – Inspektor w Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa,
5. Tomasz Kakowski – Inspektor w Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa,
6. Paula Siwik – pomoc administracyjno-biurowa w Wydziale Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa (obecnie nie pracuje).

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie w składzie:

1. Małgorzata Dębowska – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 25/2024, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.324.2024,
2. Agnieszka Pęzińska – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 53/2021, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.326.2024,

3. Zuzanna Łukasik – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 57/2021, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.327.2024,
4. Kornelia Krysiak – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 24/2024, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.325.2024.

Czynności kontrolne prowadzono w siedzibie Starostwa Powiatowego w Piszcu w dniach 11-13 września 2024 r., a następnie kontynuowano w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie do dnia 15 listopada 2024 r. Tym samym czynności kontrolne trwały od dnia 11 września 2024 r. do dnia 15 listopada 2024 r.

Kontrolę przeprowadzono w następujących obszarach:

1. Prawdopodobność prowadzonych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ustawy Prawo budowlane, dalej zwaną p.b.;
2. Prawdopodobność przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych na podstawie art. 30 p.b.;
3. Działalność Starosty Piskiego w obszarze wygaszania decyzji na podstawie art. 37 p.b.;
4. Działalność w zakresie przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie art. 40 p.b.;
5. Prowadzenie rejestrów RWDZ na podstawie art. 82b p.b.

Okres objęty kontrolą: od dnia 3 stycznia 2022 r. do 30 grudnia 2022 r.

Obowiązek kontroli wynika z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t. j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224), art. 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) oraz art. 85 p.b. Obowiązek kontroli rejestrów wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przyjmowanych zgłoszeń wynika z art. 35 ust. 6 p.b.

Uwzględniając przekazaną przez kontrolowaną jednostkę informację o ilości zadań wykonywanych w badanym okresie, a także ograniczony czas kontroli i pracochłonność badań kontrolnych, stwierdzono, iż liczba spraw i czynności objętych kontrolą jest zbyt duża, aby możliwe było badanie wszystkich tych elementów. Zastosowana została więc metoda próbowania, przy czym w zagadnieniu 1 dokonano analizy 25 % prowadzonych spraw, w zakresie 2 – 15 % prowadzonych spraw, w zakresie zagadnienia 3 – 100 % spraw, w zakresie 4 – 100% spraw, i w zagadnieniu 5 kontroli podlegało 30 % spraw.

Na podstawie przeprowadzonej kontroli działalność jednostki kontrolowanej ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę

Kontroli podlegało 25% dokumentacji w zakresie udzielenia pozwolenia na budowę, co stanowiło 96 spraw.

Wszczęcie postępowania administracyjnego następuje na żądanie strony/inwestora po złożeniu wniosku o pozwolenie na budowę. Stosownie do art. 61 § 3 i art. 64 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572) – dalej zwane k.p.a., skutecznym może być jedynie taki wniosek, który nie jest dotknięty wadami formalnymi. Organ w przypadku stwierdzenia braków formalnych we wniosku wzywa inwestora do uzupełnienia ww. braków stosownie do art. 64 § 2 k.p.a., z zachowaniem terminu 14 dni od dnia wpływu wniosku, określonym w art. 33. ust. 6 p.b. Zgodnie z brzmieniem art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej zobowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Możliwość odstąpienia od tej zasady zachodzi tylko wtedy, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Organ administracji publicznej obowiązany jest wówczas utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1. Obowiązek organu administracji architektoniczno-budowlanej wynikający z omawianej zasady obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem postępowania wyjaśniającego, a wydaniem decyzji oraz samą fazę wydania decyzji. W fazie wszczęcia postępowania obowiązkiem organu jest powiadomienie o tym fakcie wszystkich stron postępowania, co wynika z art. 61 § 4 k.p.a.

Podczas kontroli ujawniono nieprawidłowości w tym obszarze. W 4 sprawach¹, w których w postępowaniu brało udział kilka stron, nie zawiadomiono pisemnie stron o wszczęciu postępowania. Tym samym organ nie dopełnił obowiązku zapewnienia wszystkim stronom czynnego udziału w postępowaniu, co stanowi istotne naruszenie przepisów art. 10 k.p.a. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. brak udziału strony w postępowaniu bez własnej winy, stanowi przesłankę wznowienia postępowania.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w obszarze złożonych wniosków o pozwolenie na budowę i oświadczeń o posiadanych prawach do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza wniosku o pozwolenie na budowę (Dz.U. z 2021 r. poz. 410) oraz w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 czerwca

¹ WZB.6740.33.2022, WZB.6740.78.2022, WZB.6740.186.2022, WZB.6740.201.2022,

2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz. u. z 2021 r., poz. 1170) określają właściwe, obowiązujące formularze na jakich powinny zostać złożone przez inwestorów do organu aa-b.

W sprawie WZB.6740.230.2022 złożono wniosek na nieobowiązującym formularzu.

W sprawie WZB.6740.275.2022 złożono oświadczenie na nieobowiązującym formularzu.

W sprawie WZB.6740.113.2022 złożono natomiast i oświadczenie i wniosek na nieobowiązujących formularzach. W sprawie WZB.6740.110.2022 w aktach sprawy w ogóle nie odnaleziono oświadczenia inwestora. Natomiast w sprawie WZB.6740.269.2022 oświadczenie wspólnie złożyło dwóch inwestorów na jednym formularzu.

Ponadto w sprawie WZB.6740.41.2022 na oświadczeniu inwestora obok podpisu nie podano daty złożenia tego oświadczenia. Natomiast w sprawie WZB.6740.136.2022 na wniosku w pkt 5 nie wskazano w ogóle działki objętej inwestycją. Ponadto w trzech sprawach złożone wnioski zawierały braki w punkcie dotyczącym inwestora.

W sprawach WZB.6740.257.2022 oraz WZB.6740.299.2022, na wniosku widniały dane jednego inwestora, a decyzję wydano dla dwóch inwestorów. W aktach tych spraw odnaleziono oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością złożone przez inwestora, którego dane znajdowały się na wniosku oraz oświadczenie złożone przez inną osobę, dla której oprócz inwestora wskazanego we wniosku wydano decyzję o pozwoleniu na budowę. Podobnie w sprawie WZB.6740.325.2022, na wniosku oraz na projekcie zagospodarowania widnieją dane jednego inwestora, a decyzja została wydana dla dwóch inwestorów. Tutaj także oświadczenie zostało złożone przez obojga inwestorów na dwóch formularzach. W tej sprawie na wniosku widnieją podpisy inwestora oraz dodatkowej osoby, która złożyła oświadczenie. Natomiast w sprawie WZB.6740.15.2023, na wniosku obok inwestora wpisano ołówkiem drugą osobę, dla której również wydano decyzję o pozwoleniu na budowę.

Powyższe przypadki stanowiły braki formalne wniosków, i zanim organ kontrolowany wszczął postępowanie, powinien był wezwać inwestorów o wyjaśnienia i uzupełnienie ww. braków stosownie do art. 64 § 2 k.p.a.

Ponadto kontrola wykazała, iż w jednej sprawie WZB.6740.15.2022, dotyczącej rozbiórki, – nie została dołączona zgoda właściciela obiektu lub jego kopia zgodnie z art. 30 b ust. 3 pkt 1 p.b. Organ powiatowy również nie wezwał wnioskodawcy o uzupełnienie ww. braku formalnego, co zostało uznane przez jednostkę kontrolującą za nieprawidłowość.

Art. 82 ust. 2 p.b. nadaje staroście kompetencje organu architektoniczno-budowlanego I instancji. W związku z tym, wnioski o pozwolenie na budowę winny być kierowane do

Starosty Powiatu Piskiego. Kontrola wykazała, iż w 11 sprawach², wniosek o pozwolenie na budowę został skierowany do Starostwa Powiatowego w Pisz. Fakt, iż organ nie wezwał wnioskodawców do poprawienia wniosków w tym zakresie został uznany przez jednostkę kontrolującą za uchybienie.

Zgodnie z brzmieniem art. 32 k.p.a. strona może działać przez pełnomocnika. Przepis art. 33 §2 k.p.a. wymaga w tym zakresie, aby pełnomocnictwo było udzielone na piśmie lub zgłoszone do protokołu. Z kolei art. 33 §3 k.p.a. zobowiązuje samego pełnomocnika do dołączenia do akt sprawy oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa. Adwokat, radca prawny, rzecznik patentowy, a także doradca podatkowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wykazujących ich umocowanie.

W siedmiu sprawach³, w których inwestor działał przez pełnomocnika, do akt załączono zwykłą kopię pełnomocnictwa, co zostało uznane przez organ kontrolujący za nieprawidłowość.

Zgodnie z obowiązującą zasadą praworządności, wynikającą z art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. poz. 483 z późn. zm.) oraz z art. 6 k.p.a., organy administracji publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Powyższe oznacza, że organy państwa, w tym organy administracji architektoniczno-budowlanej nakładając na inwestora obowiązki, zobowiązane są wskazać podstawę prawną swojego działania. Tym samym, jeśli organ zwraca się do inwestora o uzupełnienie wniosków lub zgłoszeń poprzez dostarczenie określonego dokumentu, należy precyzyjnie wskazać:

- 1) jaki dokument (opinię, uzgodnienie, pozwolenie, sprawdzenie) należy przedłożyć;
- 2) przez jaki podmiot powyższy dokument ma być sporządzony;
- 3) na podstawie jakiego przepisu konieczne jest uzyskanie i przedłożenie takiego dokumentu.

Jednocześnie należy podkreślić, że organ nie może żądać przedłożenia dokumentów (opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń), które nie wynikają wprost z przepisów prawa. Takie stanowisko zostało przedstawione przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 05.03.2018 r., znak: DPR.022.112.2018, które zostało przekazane Staroście Powiatu Piskiego za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej Urzędu przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w dniu 09.03.2018 r. (Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia z dnia 09.03.2018 r.)

Przedmiotowa kontrola wykazała, iż w sprawie WZB.6740.15.2023 (wniosek 381/2022), doszło do nieprawidłowości w tym zakresie. Organ wzywając inwestora do usunięcia braków w załączonej do wniosku dokumentacji, w postanowieniu nie wskazał przepisów, z których wynika obowiązek ich dołączenia.

² WZB.6740.65.2022, WZB.6740.172.2022, WZB.6740.189.2022, WZB.6740.238.2022, WZB.6740.259.202, WZB.6740.337.2022, WZB.6740.347.2022, WZB.6740.351.2022, WZB.6740.359.2022, WZB.6740.372.2022, WZB.6740.374.2022,

³ WZB.6740.101.2022, WZB.6740.142.2022, WZB.6740.238.2022, WZB.6740.275.2022 (kopia pełnomocnictwa poświadczona zgodnie z oryginałem - podpis nieczytelny), WZB.6740.296.2022, WZB.6740.324.2022, BWZB.6740.351.2022,

Art. 82b ust. 1 pkt 2 p.b. nakazuje bezzwłoczne przekazanie organom nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym. Podczas czynności kontrolnych przeprowadzonych w siedzibie jednostki kontrolowanej, w aktach spraw podlegających kontroli nie odnaleziono dowodów potwierdzających przekazanie ostatecznych decyzji pozwolenia na budowę do PINB. Pismem z dnia 13 września 2024 r. znak: WIN-II.431.3.2024 Pani Małgorzata Dębowska – przewodnicząca zespołu kontrolnego, zadała pytanie Staroście Powiatu Piskiego: „Czy w sprawach dotyczących wniosków o pozwolenie na budowę, objętych przedmiotową kontrolą (oprócz sprawy WZB.6740.172.2022) organ przekazywał ostateczne decyzje kończące postępowanie do organu nadzoru budowlanego”. Pani Beata Dębińska – Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa, działającą z upoważnienia Starosty Powiatu Piskiego, przy piśmie z dnia 19.09.2024 r. przesłała kopie wykazów spraw przekazanych do PINB, opatrzonych podpisem i pieczęcią organu nadzoru budowlanego oraz datą przekazania dokumentacji do ww. organu.

Organ kontrolowany przekazuje decyzje o pozwoleniu na budowę do organu nadzoru budowlanego zbiorczo w paczkach sporządzając wykazy przekazanych spraw.

Na podstawie przesłanych dowodów, organ kontrolujący stwierdza, iż wszystkie wydane decyzje w skontrolowanych sprawach o pozwolenie na budowę zostały przekazane do nadzoru budowlanego. Większość spraw jednak została przekazana z opóźnieniem. Użyty w przepisie art. 82b ust. 2 p.b., termin „bezzwłocznego” przekazania, oznacza obowiązek przekazania dokumentów bez zbędnej zwłoki. Obowiązek bezzwłocznego przekazania organowi nadzoru budowlanego tych dokumentów wskazuje, że wolą ustawodawcy było powzięcie przez organ nadzoru w jak najkrótszym czasie wiedzy o planowanych przedsięwzięciach budowlanych w celu umożliwienia organom bezzwłocznego zapoznania się z tymi dokumentami i ewentualnego wykonywania przewidzianych w ustawie kompetencji. Z kolei art. 84a ust. 1 pkt 1, będący rozwinięciem art. 84 ust. 1 p.b., stanowi, że kontrola przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego obejmuje kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami prawa budowlanego, projektem budowlanym i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę. W orzecznictwie sądów powszechnych wskazuje się, że pod pojęciem „niezwłocznie” należy rozumieć okres maksimum 14 dni.

Przedmiotowa kontrola wykazała, iż w większości spraw podlegających kontroli, ostateczne decyzje o pozwoleniu na budowę przekazano po ww. terminie. W 50 sprawach⁴ spośród badanych przekazano ostateczne decyzje w terminie od 15 dni do 60 dni. W 6 sprawach⁵ termin ten wynosił powyżej 60 dni.

Ponadto w 12 sprawach⁶, decyzje o pozwoleniu na budowę zostały przekazane do organu nadzoru budowlanego zanim stały się ostateczne.

Przekazywanie ostatecznych decyzji o pozwolenie na budowę z opóźnieniem oraz przekazywanie decyzji przed uzyskaniem przez nie przymiotu ostateczności, zostało uznane przez organ kontrolujący za uchybienie.

W kwestii badania zgodności przedmiotu wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę z przedmiotem wniosku o jej wydanie, organ wojewódzki stwierdził nieprawidłowości.

W sprawie WZB.6740.65.2022, organ zmienił pierwotną nazwę zamierzenia budowlanego wskazanego we wniosku, tj. dopisał „(...) budowa szczelnego szamba o pojemności do 10 m³”. W sprawie WZB.6740.175.2022, która dotyczyła rozbudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w wydanej decyzji do nazwy zamierzenia dopisano „wraz z infrastrukturą techniczną”. Podobnie w sprawach WZB.6740.269.2022, wniosek dotyczył budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w decyzji organ dopisał „ (...) z niezbędną infrastrukturą”. Natomiast w sprawach WZB.6740.15.2023 i WZB.6740.337.2022, zamierzenie na wniosku zostało sprecyzowane jako „budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego wraz z niezbędną infrastrukturą”, natomiast organ w obu przypadkach w decyzji pominął zapis dotyczący infrastruktury technicznej. W sprawie WZB.6740.282.2022, wniosek dotyczył „budowy kanalizacji deszczowej z Jednostki Wojskowej w Orzyszu”, w decyzji zaś zamierzenie zostało doprecyzowane jako „budowa sieci kanalizacji deszczowej odprowadzającej wody opadowe i roztopowe z terenu jednostki poprzez separator lamelowy do rzeki Orzysz”. W sprawie WZB.6740.296.2022, wniosek dotyczył: „budowy oczyszczalni ścieków dla m. Świdry Kościelne”, w decyzji zamierzenie zostało doprecyzowane jako: „budowa oczyszczalni ścieków biologiczno-mechanicznej o przepustowości 40m³/dobę wraz z drogami dojazdowymi i utwardzeniem terenu dla m. Świdry Kościelne”.

W świetle orzecznictwa, wniosek inicjujący postępowanie wyznacza jego ramy oraz określa jego przedmiot. Wynika to z jednej z podstawowych zasad postępowania administracyjnego – zasady związania organu administracji treścią wniosku inicjującego postępowanie (art. 61

⁴ WZB.6740.4.2022, WZB.6740.33.2022, WZB.6740.34.2022, WZB.6740.41.2022, WZB.6740.42.2022, WZB.6740.49.2022, WZB.6740.65.2022, WZB.6740.71.2022, WZB.6740.85.2022, WZB.6740.86.2022, WZB.6740.110.2022, WZB.6740.113.2022, WZB.6740.116.2022, WZB.6740.120.2022, WZB.6740.124.2022, WZB.6740.128.2022, WZB.6740.153.2022, WZB.6740.155.2022, WZB.6740.161.2022, WZB.6740.166.2022, WZB.6740.167.2022, WZB.6740.171.2022, WZB.6740.178.2022, WZB.6740.197.2022, WZB.6740.212.2022, WZB.6740.215.2022, WZB.6740.221.2022, WZB.6740.230.2022, WZB.6740.259.2022, WZB.6740.264.2022, WZB.6740.269.2022, WZB.6740.275.2022, WZB.6740.279.2022, WZB.6740.282.2022, WZB.6740.285.2022, WZB.6740.290.2022, WZB.6740.303.2022, WZB.6740.308.2022, WZB.6740.312.2022, WZB.6740.319.2022, WZB.6740.324.2022, WZB.6740.331.2022, WZB.6740.334.2022, WZB.6740.337.2022, WZB.6740.355.2022, WZB.6740.370.2022, WZB.6740.373.2022, WZB.6740.393.2022, WZB.6740.15.2023,

⁵ WZB.6740.2.2022, WZB.6740.11.2022, WZB.6740.15.2022, WZB.6740.17.2022, WZB.6740.24.2022, WZB.6740.25.2022,

⁶ WZB.6740.95.2022, WZB.6740.135.2022, WZB.6740.142.2022, WZB.6740.182.2022, WZB.6740.192.2022, WZB.6740.238.2022, WZB.6740.252.2022, WZB.6740.257.2022, WZB.6740.351.2022, WZB.6740.369.2022, WZB.6740.372.2022, WZB.6740.374.2022,

k.p.a.). Wniosek strony wiąże organ co do treści żądania, natomiast podstawy prawne podejmowanej decyzji administracyjnej lub postanowienia ustalane są przez ten organ na podstawie własnej oceny. Sądy podkreślają, że „treść żądania wyznacza stosowną normę prawa materialnego lub normę prawa procesowego, która ma znaczenie dla ustalenia zakresu postępowania” (wyrok NSA z dnia 10 listopada 2015 r., II OSK 578/14; wyrok WSA z dnia 16 grudnia 2019 r., I SA/Rz 1230/19).

W przypadku, gdy żądanie budzi wątpliwości organu, gdy np. w dokumentacji załączonej do wniosku występują rozbieżności z nazwą zamierzenia określoną na wniosku, organ nie jest uprawniony do samodzielnego precyzowania jego treści. Mogłoby to prowadzić do niedopuszczalnej zmiany kwalifikacji prawnej żądania, wbrew intencjom zainteresowanej osoby. W takim przypadku organ powinien udzielić wnoszącemu wyjaśnień i wskazówek w celu ustalenia rzeczywistej woli strony, ponieważ tylko strona może ostatecznie zadecydować o tym, jaki charakter ma jej oświadczenie. Jeśli zatem po stronie organu pojawią się wątpliwości jak interpretować jej podanie, wówczas organ winien wezwać stronę do wyjaśnienia tej kwestii, pouczając o ewentualnych skutkach nieusunięcia braków podania (wyrok WSA z dnia 19 czerwca 2015 r., II SA/Łd 122/15; wyrok NSA z dnia 26 lipca 2006 r., II OSK 1004/05).

„Jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek strony, wyjście przez organ administracji poza żądanie strony i określenie przez organ granic wniosku bez uzyskania zgody strony w tym zakresie powoduje, że decyzja tego organu narusza prawo (wyrok WSA z dnia 6 kwietnia 2018 r., II SA/Łd 152/18)”. (Kodeks postępowania administracyjnego, komentarz do art. 61-126, redakcja naukowa Mirosław Karpiuk, Przemysław Krzykowski, Agnieszka Skóra, Olsztyn 2020).

Stosownie do art. 35 ust. 6 p.b. w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda przedmiotowej decyzji w terminie 65 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Do tego terminu nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa do dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony, albo z przyczyn niezależnych od organu (art. 35 ust. 8 p.b.). Organ wojewódzki stwierdził, iż we wszystkich analizowanych sprawach nie doszło do przekroczenia powyższego terminu.

Podczas kontroli ujawniono, uchybienia w należyтым odnotowywaniu w aktach sprawy podjętych przez organ czynności w trakcie postępowania. W sprawie WZB.6740.5.2022, w której inwestor wycofał wniosek, organ nie odnotował prawidłowo tego faktu w aktach sprawy. Na wniosku inwestora widnieje adnotacja sporządzona najprawdopodobniej przez wnioskującego (brak podpisu): „z dniem 19.01.22 r. wycofuję wniosek i odbieram dokumentację techniczną”. Pracownik organu nie dopilnował, aby notatka wprowadzona

przez osobę dokonującą wpisu była kompletna. Sam również nie potwierdził w sposób czytelny, iż wycofanie wniosku i odbiór dokumentacji miało miejsce.

Natomiast w aktach sprawy WZB.6740.15.2023 nie odnotowano daty wpływu uzupełnienia braków materialnych po postanowieniu.

W dniu 24.10.2024 r. Pani Małgorzata Dębowska, przewodnicząca zespołu kontrolnego skierowała do Pana Andrzeja Nowickiego, Starosty Powiatu Piskiego prośbę o udzielenie odpowiedzi w jaki sposób odnotowano fakt wpływu do siedziby organu kontrolowanego, uzupełnienia dokumentacji projektowej (...), w sprawie o pozwolenie na budowę zainicjowanej wnioskiem 381/2022 (decyzja WZB.6740.15.2023). W dniu 30.10.2024 r., za pomocą Elektronicznej Skrzynki Podawczej do tutaj Urzędu wpłynęły wyjaśnienia Pani Beaty Dębińskiej, Naczelnika Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa w Starostwie Powiatowym Pisz, działającej z upoważnienia Starosty Powiatu Piskiego. Organ powiatowy przekazał, że w przypadku decyzji WZB.6740.15.2023 w aktach sprawy brak jest adnotacji o usunięciu nieprawidłowości, ponieważ zostały one uzupełnione bezpośrednio u pracownika prowadzącego postępowanie w dniu 30 stycznia 2023 r. Powyższe czynności zostały odnotowane jedynie w rejestrze RWDZ oraz w uzasadnieniu wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę.

W opinii organu kontrolującego, brak udokumentowania wpływu uzupełnienia dokumentacji do urzędu lub innego wniosku inwestora zgodnie z przyjętymi zasadami przeprowadzania czynności kancelaryjnych stanowi uchybienie. Dokumentacja wpływająca do urzędu powinna zostać odnotowana w sposób czytelny, niebudzący wątpliwości, zapewniający trwałość dokonanego wpisu, opatrzona pieczęcią wpływu do organu, bądź potwierdzona podpisem osoby, która przyjęła uzupełnienie. Ponadto, fakt odnotowania czynności w rejestrze RWDZ, nie może być traktowany zamiennie z czynnościami kancelaryjnymi, do których zobowiązany jest organ. To rejestr RWDZ ma odzwierciedlać czynności odnotowane w aktach sprawy, a nie odwrotnie.

Kontrola wykazała również, że Starosta Powiatu Piskiego procedował wniosek w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w którym błędnie została podana nazwa inwestora. W sprawie WZB.6740.201.2022, gdzie inwestorem był „Energia Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku Oddział w Olsztynie”, zamiast adresu siedziby podmiotu wskazano we wniosku adres jego oddziału.

Ustawa Kodeks spółek handlowych nie zawiera definicji oddziału. Zgodnie natomiast z art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t. j. Dz. U. z 2022 r., poz. 470), oddział definiowany jest jako wyodrębniona i samodzielna organizacyjnie część działalności gospodarczej, wykonywaną przez przedsiębiorcę poza siedzibą przedsiębiorcy lub głównym miejscem wykonywania działalności. Tożsama definicja zawarta była w art. 5 ust. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności

gospodarczej (Dz. U. z 2018 r., poz. 107 ze zm.).

W praktyce oznacza to, że oddział nie posiada osobowości prawnej, jest zależny od macierzystego podmiotu i działa pod tą samą nazwą. Posiada jednak odrębną lokalizację poza główną siedzibą oraz samodzielność organizacyjną.

Przez samodzielność organizacyjną rozumie się osobne kierownictwo i personel (oddział może być pracodawcą), prowadzenie księgowości i sporządzanie bilansów tylko dla danego oddziału. Główna jednostka przekazuje do dyspozycji oddziału składniki majątku i określa zasady rozliczeń pomiędzy nią a oddziałem. Oddział może podejmować samodzielne decyzje, które nie wykraczają poza zakres działalności firmy. Przekładając te zasady na grunt postępowania administracyjnego wskazuje się, że oddział przedsiębiorcy nie jest stroną postępowania administracyjnego, albowiem jego odrębność polega tylko na funkcjonalnym i przestrzennym wydzieleniu części organizacyjno-gospodarczej danego podmiotu. Nie można więc uznać oddziału za stronę postępowania (por. np. wyrok WSA w Gdańsku z 13 kwietnia 2017 r., sygn. III SA/Gd 125/17, LEX nr 2281744). Oznacza to, że inwestorem w postępowaniu o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest Energa Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku. Nieprawidłowo określony inwestor stanowi błąd formalny wniosku, do usunięcia którego, organ wydający decyzję powinien wezwać wnioskodawcę na podstawie art. 64 §2 k.p.a.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Stanowią one rozbieżności pomiędzy działaniami kontrolowanej jednostki, a przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Prawidłowość przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych

Kontroli podlegało 15% dokumentacji w zakresie przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania robót budowlanych, co stanowi 86 spraw. Trzydzieści osiem spośród tych spraw dotyczyło przyjęcia zgłoszenia budowy lub robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 p.b.

Zgodnie z art. 30 ust. 4e p.b. wniosek zgłoszenia powinien być złożony na właściwym formularzu określonym w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 12 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzoru formularza zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych (Dz. U. z 2021 r., poz. 304). Do zgłoszenia należy dołączyć również oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, którego wzór (zgodnie z art. 32 ust. 5 pkt p.b.) został określony w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz. U. z 2021 r., poz. 1170).

W dwóch sprawach⁷ wnioski zgłoszenia nie zostały złożone na właściwym formularzu. Wzór zgłoszenia jest ściśle określony w ww. rozporządzeniu - w sprawie określenia wzoru formularza zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, co nie daje możliwości wyboru formy zgłaszania budowy lub wykonywania innych robót budowlanych. Powyższe uznano za uchybienie.

W czterdziestu jeden sprawach⁸ we wniosku nie oznaczono prawidłowo organu administracji architektoniczno-budowlanej właściwego do przyjęcia zgłoszenia, którym w myśl art. 82 ust 2 p.b. jest Starosta Powiatu Piskiego. W większości tych spraw wnioski kierowano do Starostwa Powiatowego w Pizzu. W dwóch sprawach⁹ w ogóle nie oznaczono organu, do którego został skierowany wniosek. Powyższe uznano za uchybienie.

Analiza kontrolowanych spraw wykazała również, że Starosta Powiatu Piskiego przyjął zgłoszenie (WZB.6743.I.39.2022), w którym inwestor był oznaczony jako Energa Operator S.A. Oddział w Olsztynie, co uznano za nieprawidłowość. Podobnie do wyjaśnień zamieszczonych w części dotyczącej pozwoleń na budowę, inwestor powinien być oznaczony jako Energa Operator S.A. z siedzibą w Gdańsku.

Kolejno w czterech sprawach¹⁰ spośród podlegających kontroli we wniosku nie wskazano terminu rozpoczęcia robót, który powinien być określony, zgodnie z art. 30 ust. 2 p.b. Organ nie wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku w tym zakresie. Ponadto kontrola wykazała, że w pięciu sprawach¹¹ termin określono nieprecyzyjnie, bez podania konkretnej daty. Zgodnie z art. 30 ust. 5b p.b. w przypadku nierozpoczęcia wykonywania robót budowlanych przed upływem 3 lat od określonego w zgłoszeniu terminu ich rozpoczęcia, rozpoczęcie tych robót może nastąpić po dokonaniu ponownego zgłoszenia. W przypadku zapisu terminu w postaci: „03.2022”, „listopad 2022” czy „kwiecień-maj 2022”, „nie wcześniej niż 26.08.2022 r.” nie ma możliwości ustalenia okresu ważności przyjętego zgłoszenia, tj. terminu 3 lat, co uznano za nieprawidłowość.

Kontrola obejmowała również prawidłowość przyjmowanych zgłoszeń w zakresie zgłaszanych robót budowlanych. Organ kontrolujący miał wątpliwość co do właściwego przyjęcia zgłoszenia w dziesięciu sprawach¹². Celem wyjaśnienia, dnia 12 września 2024 r. zwrócił się z zapytaniem do organu kontrolowanego, na jakiej podstawie prawnej wynikającej z art. 29 p.b. przyjęto ww. zgłoszenia. W odpowiedzi z 19 września 2024 r. Pani

⁷ WZB.6743.I.3.2022, WZB.6743.I.20.2022

⁸ WZB.6743.I.2.2022, WZB.6743.I.30.2022, WZB.6743.I.5.2022, WZB.6743.I.10.2022, WZB.6743.I.12.2022, WZB.6743.I.15.2022, WZB.6743.I.16.2022, WZB.6743.I.29.2022, WZB.6743.I.33.2022, WZB.6743.I.34.2022, WZB.6743.I.35.2022, WZB.6743.I.38.2022, WZB.6743.382.2022, WZB.6743.205.2022, WZB.6743.259.2022, WZB.6743.86.2022, WZB.6743.52.2022, WZB.6743.2.2022, WZB.6743.290.2022, WZB.6743.5.2022, WZB.6743.92.2022, WZB.6743.330.2022, WZB.6743.136.2022, WZB.6743.98.2022, WZB.6743.125.2022, WZB.6743.200.2022, WZB.6743.495.2022, WZB.6743.488.2022, WZB.6743.83.2022, WZB.6743.274.2022, WZB.6743.433.2022, WZB.6743.534.2022, WZB.6743.17.2022, WZB.6743.524.2022, WZB.6743.449.2022, WZB.6743.410.2022, WZB.6743.404.2022, WZB.6743.394.2022, WZB.6743.34.2022, WZB.6743.58.2022, WZB.6743.230.2022

⁹ WZB.6743.I.20.2022, WZB.6743.347.2022

¹⁰ WZB.6743.I.10.2022, WZB.6743.I.14.2022, WZB.6743.I.17.2022, WZB.6743.347.2022

¹¹ WZB.6743.I.30.2022, WZB.6743.I.36.2022, WZB.6743.63.2022, WZB.6743.125.2022, WZB.6743.341.2022

¹² WZB.6743.336.2022, WZB.6743.341.2022, WZB.6743.58.2022, WZB.6743.230.2022, WZB.6743.I.2.2022, WZB.6743.I.14.2022, WZB.6743.I.23.2022, WZB.6743.I.25.2022, WZB.6743.I.30.2022, WZB.6743.I.31.2022

Beata Dębińska, Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Pisz, udzieliła wyjaśnień wskazując podstawę prawną do każdego ze wskazanych zgłoszeń. Odnosząc się do zgłoszenia WZB.6743.336.2022 zakres zgłoszenia wykracza poza wskazany art. 29 ust. 1 pkt 23 p.b. W przypadku zgłoszenia WZB.6743.341.2022 wskazana podstawa prawna – art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. b odnosi się do kilku obiektów, organ kontrolowany nie wskazał, o który obiekt chodzi. Dodatkowo należy wskazać, że z nazwy zamierzenia w zgłoszeniu nie wynika, że zgłoszenie dotyczy przebudowy obiektu budowlanego. W przypadku spraw WZB.6743.58.2022 i WZB.6743.230.2022 wskazana w wyjaśnieniach podstawa prawna nie upoważnia do przyjęcia zgłoszenia. Przywołane przepisy wskazują, że wykonywanie wymienionych robót budowlanych nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 p.b. W sprawie WZB.6743.I.2.2022 organ wskazał podstawę prawną dot. budowy sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. W przywołanym przepisie nie wymieniono przepompowni ścieków, na budowę której organ przyjął zgłoszenie. W sprawie WZB.6743.I.23.2022 oraz WZB.6743.I.31.2022 zamierzenie budowlane jest niezgodne z nazewnictwem określonym w art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a.

Odnosząc się do zgłoszenia WZB.6743.I.25.2022 wskazana podstawa prawna – art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. a dotyczy budowy sieci elektroenergetycznych, natomiast zgłaszane roboty budowlane dotyczą przebudowy oświetlenia drogowego z doświetleniem przejść dla pieszych, co nie odpowiada rodzajowi robót budowlanych wskazanych w przywołanym przepisie. Ponadto w zgłoszeniu WZB.6743.I.30.2022 należy wskazać, że zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt 24 zgłoszenia wymaga budowa kanałów technologicznych - w rozumieniu art. 4 pkt 15a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz.U. z 2024 r. poz. 320) - w pasie drogowym w ramach przebudowy drogi. Z przedmiotowego zgłoszenia nie wynika, że inwestycja obejmuje przebudowę drogi. W związku z powyższym organ kontrolujący nie może się zgodzić z przedstawionymi wyjaśnieniami do powyższych spraw.

Należy również dodać, że art. 29 p.b. wskazuje, jakie obiekty i roboty budowlane objęte są obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ww. ustawy, a jakie obiekty i roboty budowlane nie wymagają decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia, o którym mowa w art. 30 ww. ustawy. Artykuł ten stanowi katalog zamknięty, w którym wymienione są konkretne obiekty oraz roboty budowlane. W związku z tym zamierzenie budowlane określone w zgłoszeniu powinno być zgodne z nazewnictwem obiektów i robót budowlanych wymienionych w art. 29 p.b.

W trakcie trwania czynności kontrolnych, pismem z dnia 24 października 2024 r. zadano pytanie w jaki sposób w sprawie WZB.6743.I.14.2022 odnotowano fakt wpływu do siedziby organu kontrolowanego uzupełnienia zgłoszenia w zakresie wskazanym postanowieniem Starosty Powiatu Piskiego. Dnia 30 października 2024 r. Pani Beata Dębińska, Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa w Starostwie Powiatowym

w Piszu udzieliła odpowiedzi, że braki zostały uzupełnione zgodnie z przedłożonym przez inwestora pismem, które nie zostało zarejestrowane w punkcie obsługi klienta ani też odnotowane w aktach przez pracownika prowadzącego postępowanie. Należy podkreślić, że informacja o uzupełnieniu powinna być odnotowana w aktach sprawy w sposób czytelny, niebudzący wątpliwości, opatrzona pieczęcią wpływu do organu bądź potwierdzona podpisem osoby, która przyjęła uzupełnienie. Dodatkowo należy nadmienić, że w przypadku nałożenia obowiązku uzupełnienia zgłoszenia, bieg 21 dniowego terminu zostaje przerwany (zgodnie z art. 30 ust. 5d p.b.). Termin ten rozpoczyna bieg na nowo od dnia wpływu uzupełnienia zgłoszenia do organu administracji architektoniczno-budowlanej, co powinno być jednoznacznie udokumentowane w aktach sprawy.

Przeprowadzona analiza wykazała również, że spośród zgłoszeń podlegających kontroli, w 29 sprawach zaistniała konieczność załączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego posiadanie prawa do reprezentowania inwestora. W sześciu sprawach¹³ znajdowała się kopia pełnomocnictwa, a w jednej sprawie¹⁴ takiego dokumentu nie było, co uznano za nieprawidłowość. Wykazanie posiadania prawa do reprezentowania inwestora jest określone w art. 33 § 3 k.p.a., który stanowi, że pełnomocnik dołącza do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa. Powyższy przepis nie dopuszcza zatem możliwości dołączania do akt kopii pełnomocnictwa. Organ nie wezwał do załączenia oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa w powyższych sprawach. Podczas kontroli ustalono również, że Starosta Piski w sposób wybiórczy wskazuje podstawę prawną do przedłożenia żądanych dokumentów w celu uzupełnienia zgłoszeń przez inwestorów¹⁵. Analogicznie do spraw dotyczących pozwoleń na budowę oraz zgodnie z przytoczonym wcześniej stanowiskiem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, organ publiczny nie może żądać przedłożenia dokumentów (opinii, uzgodnień, pozwoleń, sprawdzeń), których przedłożenie nie wynika wprost z przepisów prawa.

Zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt. 2 p.b., organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego kopie ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym, kopie ostatecznych odrębnych decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego wraz z tym projektem, kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego. W aktach spraw: WZB.6743.I.25.2022, WZB.6743.I.36.2022, WZB.6743.I.40.2022 oraz wyjaśnieniach złożonych w trakcie czynności kontrolnych nie odnaleziono dowodów na przekazanie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego kopii zgłoszenia, co uznano za uchybienie.

¹³ WZB.6743.I.7.2022, WZB.6743.I.11.2022, WZB.6743.I.20.2022, WZB.6743.I.21.2022, WZB.6743.336.2022, WZB.6743.534.2022

¹⁴ WZB.6743.I.38.2022

¹⁵ WZB.6743.I.14.2022, WZB.6743.I.7.2022, WZB.6743.I.36.2022, WZB.6743.382.2022, WZB.6743.259.2022, WZB.6743.5.2022, WZB.6743.502.2022, WZB.6743.17.2022, WZB.6743.304.2022

Kontrola wykazała również, że Starosta Piski w części spraw nie ostemplowuje dokumentacji projektowej do przyjętych zgłoszeń zgodnie z obowiązkiem nałożonym art. 30 ust. 5e p.b. Wskazany przepis stanowi, że w przypadku gdy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia, projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany dotyczący budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-4, oraz przebudowy, o której mowa w art. 29 ust. 3 pkt 1 lit. a, oraz instalowania, o którym mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. d, podlegają ostemplowaniu. W związku z powyższym ustawodawca określił konkretne przypadki ostemplowania projektu do zgłoszenia, co jest wiążące dla organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Powyższe nieprawidłowości stanowią naruszenie przepisów prawa powszechnie obowiązującego.

Działalność w zakresie wygaszania decyzji

Starosta Piski w okresie objętym kontrolą przeprowadził 5 postępowań w przedmiocie wygaszenia decyzji o pozwolenie na budowę. Sprawy prowadzone były na wniosek Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. W każdej sprawie zachowano termin zgodnie z art. 35 §1 i §3 k.p.a oraz fakt wygaszenia został odnotowany w systemie RWD-Z.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie**. W toku kontroli nie ujawniono żadnych uchybień lub nieprawidłowości.

Działalność w zakresie przenoszenia decyzji o pozwolenie na budowę

Analizie podlegało 17 spraw (100%), z czego jedna okazała się dotyczyć przeniesienia praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, a więc nie podlegała kontroli Starosty w zakresie przenoszenia decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wszystkie wnioski oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane złożono na właściwych i aktualnych formularzach, które zostały określone w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 16 lutego 2021 r. w sprawie określenia wzorów formularzy wniosków o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę, decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych oraz praw i obowiązków wynikających ze zgłoszenia, wobec którego organ nie wniósł sprzeciwu (Dz. U. z 2021 r. poz. 322) oraz w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 25 czerwca 2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz. u. z 2021 r., poz. 1170). W przypadku trzech spraw¹⁶, wniosek o przeniesienie decyzji został błędnie skierowany do Starostwa Powiatowego w Piszcu, co uznano za uchybienie. Odpowiednio do wyjaśnień zamieszczonych

¹⁶ WZB.6740.276.2019/2022, WZB/OA-7351/12/96/08/2022, WZB.6744.1.13.2022

w części dotyczącej pozwoleń na budowę, wnioski powinny być kierowane do Starosty Powiatu Piskiego.

W aktach trzech¹⁷ spraw nie odnaleziono zgody strony na przeniesienie decyzji na rzecz innego podmiotu, któremu wydano decyzję o pozwoleniu na budowę zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 p.b. Starosta Powiatu Piskiego, korzystając z ustawowego uprawnienia w dniu 12.12.2024 r., wniósł zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego dotyczące uznania za nieprawidłowość faktu niedołączenia ww. zgody do wniosku w sprawie WZB.6740.82.2015/2022.

Organ kontrolowany wykazał, iż w tym przypadku zgoda poprzedniego inwestora nie była wymagana ponieważ nowy inwestor wnioskujący o przeniesienie decyzji o pozwolenie na budowę, na dzień złożenia wniosku był właścicielem działki nr 68 obręb Hejdyk gm. Pisz, na którą wydano pierwotną decyzję. Organ kontrolowany przekazał również uproszczony wypis z rejestru gruntów z dnia 10.12.2024 r., w którym potwierdzono stan własności nieruchomości na dzień złożenia wniosku, tj. 14 lutego 2022 r. Wojewoda przychylił się do powyższego zastrzeżenia.

Jednakże, należy zwrócić uwagę, iż w dniu, w którym prowadzone były czynności kontrolne w siedzibie Starostwa Powiatowego w Pisz, w aktach sprawy nie znajdowały się dowody potwierdzające fakt, iż wnioskujący o wydanie decyzji przenoszącej jest właścicielem ww. działki. Zgodnie z art. 14 k.p.a., postępowania należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej. Brak udokumentowania w aktach sprawy faktu, iż inwestor jest nowym właścicielem nieruchomości, a co za tym idzie brak udokumentowania motywów odstąpienia organu od wymagania dołączenia zgody poprzedniego właściciela do wniosku o przeniesienie decyzji, w ocenie organu zostało uznane za uchybienie. W pozostałych dwóch sprawach, niedołączenie zgody strony, na przeniesienie decyzji na rzecz innego podmiotu, uznano za nieprawidłowość.

We wszystkich aktach spraw, gdzie zachodziła taka potrzeba, znajdował się dokument potwierdzający posiadanie prawa do reprezentowania inwestora zgodnie z art. 33 §3 k.p.a. Art. 40 ust. 3 p.b. wskazuje, że stronami w postępowaniu o przeniesienie pozwolenia na budowę są wyłącznie dotychczasowy i nowy inwestor. W przypadku czterech spraw¹⁸, dotychczasowy inwestor nie został uznany jako strona i nie została dostarczona mu decyzja, co uznano za nieprawidłowość, a zasadność prawidłowego określania kręgu stron opisano w części dotyczącej pozwoleń na budowę.

W przypadku pięciu spraw, tutejszy organ miał wątpliwości, co do ważności decyzji na dzień jej przenoszenia. W związku z tym, pismem z dnia 11.09.2024 r., znak: WIN-II.431.3.2024 Pani Małgorzata Dębowska – przewodnicząca zespołu kontrolnego, zadała pytanie Staroście

¹⁷ WZB/OA-7351/12/96/08/2022, WZB.6740.517.2021/2022, WZB.6740.82.2015/2022

¹⁸ WZB.6740.400.2021/2022, WZB/OA-7351/12/96/08/2022, WZB.6740.517.2021/2022, WZB.6740.82.2015/2022

Piskiemu: „W jaki sposób organ ustalił ważność decyzji o pozwoleniu na budowę na dzień przenoszenia w sprawach: WZB.6740.124.2019/2022, WZB-7351/289/08.2022, WZB.6740.339.2014/2022, WZB.6740.271.2018/2022, WZB.6740.82.2015/2022.”

Pismem z dnia 12.09.2024 r. Pani Beata Dębińska, Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Piszcu udzieliła wyjaśnień: „(...) że na dzień przenoszenia decyzje pozwolenia na budowę były ważne. Organ ustala ważność decyzji w oparciu o przedłożony przez inwestora do wglądu dziennik budowy.” Tutejszy organ przychylił się do wyjaśnień, jednakże zgodnie z art. 14 k.p.a., postępowania należy prowadzić i załatwiać na piśmie utrwalonym w postaci papierowej lub elektronicznej, a zatem fakt zapoznania się z dziennikiem budowy powinien być utrwalony np. w postaci notatki służbowej bądź kserokopii ostatniego wpisu do dziennika budowy. Brak tej czynności uznaje się za uchybienie.

W trzech¹⁹ sprawach nie został zachowany termin na wydanie decyzji, wynikający z art. 35 §3 k.p.a., który w odniesieniu do sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinien być nie dłuższy niż miesiąc, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie dłuższy niż dwa miesiące. Z akt spraw nie wynika, aby postępowania można było zaliczyć do szczególnie skomplikowanych, a zatem fakt wydłużenia terminu uznano za nieprawidłowość.

Pismem wspomnianym wyżej z dnia 11.09.2024 r. zapytano również: „Czy w sprawach: WZB.6740.179.2020/2022, WZB.6741.1.13.2022, WZB.6740.276.2019/2022, WZB.6740.82.2015/2022, WZB.6740.400.2021/2022, WZB.6740.517.2021/2022, WZB.6740.315.2022, WZB/OA/7351/12/96/08/2022, (WZB.6740.183.2022) 162/2022, organ przekazał decyzje do nadzoru budowlanego. W aktach sprawy nie odnaleziono dowodu na ich przekazanie.” Dnia 11.09.2024 r. Pani Beata Dębińska udzieliła odpowiedzi: „(...) wyjaśniam, że pracownicy wydziału przekazują kopie wydanych decyzji w tym dotyczących przeniesienia decyzji o pozwoleniu na budowę na nowego inwestora za zwrotnym potwierdzeniem odbioru lub bezpośrednio do siedziby Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Piszcu. W sprawach w ww. piśmie organ nie posiada potwierdzenia przekazania dokumentów.” Organ wojewódzki przychylił się do tych wyjaśnień w części dotyczącej faktu przekazania pism do organu nadzoru budowlanego. Natomiast brak odnotowania tej czynności w aktach tych spraw uznane zostało za uchybienie.

Biorąc powyższe ustalenia pod uwagę, kontrolowane zagadnienie ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Stanowią one rozbieżności pomiędzy działaniami kontrolowanej jednostki a przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Prowadzenie rejestrów RWDZ

¹⁹ WZB.6740.183.2022, WZB.6740.400.2021/2022, WZB.6740.82.2015/2022

Kontroli podlegało 96 spraw o pozwolenie na budowę, co stanowiło 25 % dokumentacji w zakresie prowadzenia rejestrów RWDZ oraz 38 spraw w przedmiocie zgłoszenia budowy co stanowiło 95 % spraw w zakresie zgłoszeń wprowadzonych do rejestru RWDZ, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 p.b. Kontrola wykazała, że Starosta Piski stosownie do wymagań wynikających z art. 82b ust. 1 pkt 1 p.b., prowadzi w formie elektronicznej rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszeń budowy.

Dodatkowo należy wyjaśnić, iż zgłoszeń dot. instalacji gazowych, o których mowa w art. 29 ust. 3 pkt 3 lit d p.b. nie wprowadza się do elektronicznego rejestru zgłoszeń, którego zakres jest określony w art. 82b ust. 1 pkt 1 ww. ustawy (jedynie zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3). Z uwagi na powyższe w przypadku 6 spraw co stanowi 16 %²⁰ zbadanych zgłoszeń, odstąpiono od kontroli w zakresie prowadzenie rejestrów RWDZ na podstawie art. 82b p.b. Mając na uwadze fakt, że do rejestru zgłoszeń nie wprowadzamy zgłoszeń dotyczących instalowania wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji gazowych, dane te nie powinny znajdować się w RZ.

Ustalono, że terminy rejestracji wszystkich wniosków w sprawie pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowy wyniosły do 5 dni. W ramach skontrolowanych spraw nie stwierdzono przypadku wydania decyzji w terminie przekraczającym 65 dni.

Dodatkowo we wszystkich objętych kontrolą sprawach sprawdzono rzetelność wprowadzania danych do rejestru. Wśród skontrolowanych spraw stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi wprowadzonymi do RWDZ, a stanem faktycznym wynikającym z akt sprawy.

W zakresie danych dotyczących rejestracji wniosków i decyzji o pozwoleniu na budowę (96 sprawy) wystąpiły rozbieżności dotyczące adresu inwestora w 29 sprawach²¹, w których to głównie brakowało poczty lub numeru lokalu. W art. 82b ust. 3a pkt 1 lit e p.b. ustawodawca wprost określił, iż adres zamieszkania lub siedziby inwestora zamieszcza się w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z przyjętymi normami adres zamieszkania jest to zapis stosowany na przesyłkach pocztowych umożliwiając ich dostarczenie adresatom (w tym przypadku inwestorowi). Każdy adres pocztowy zawiera miejscowość zamieszkania, położenie w tej miejscowości (ulica, numer budynku, numer lokalu) oraz oznaczenie poczty i kod pocztowy. Kod pocztowy może być identyczny dla kilku miejscowości w danej okolicy. Z uwagi na to, podanie jedynie miejscowości i kodu pocztowego, bez podania poczty, powoduje niemożność określenia poprawnego adresu zamieszkania lub siedziby inwestora. Podobnie jest w przypadku gdy roboty budowlane dotyczą obiektu będącego budynkiem z ustalonym adresem. Brak

²⁰ WZB.6743.I.5.2022; WZB.6743.I.11.2022; WZB.6743.I.29.2022; WZB.6743.I.33.2022; WZB.6743.I.34.2022; WZB.6743.I.35.2022;

²¹ WZB.6740.4.2022; WZB.6740.11.2022; WZB.6740.33.2022; WZB.6740.54.2022; WZB.6740.59.2022; WZB.6740.71.2022; WZB.6740.116.2022; WZB.6740.120.2022; WZB.6740.128.2022; WZB.6740.136.2022; WZB.6740.171.2022; WZB.6740.178.2022; WZB.6740.182.2022; WZB.6740.192.2022; WZB.6740.207.2022; WZB.6740.231.2022; WZB.6740.247.2022; WZB.6740.252.2022; WZB.6740.264.2022; WZB.6740.299.2022; WZB.6740.303.2022; WZB.6740.319.2022; WZB.6740.325.2022; WZB.6740.328.2022; WZB.6740.334.2022; WZB.6740.359.2022; WZB.6740.366.2022; WZB.6740.369.2022; WZB.6740.370.2022

podania poczty w tych przypadkach uznano za uchybienie. W pięciu sprawach²² dot. budynku przy adresie zamierzenia pominięto nazwę ulicy, co również uznano za uchybienie. Wystąpiły także uchybienia dotyczące błędnie wprowadzonych danych inwestora w polu C.11²³ rejestru, poprzez pominięcie adresów pozostałych inwestorów. Kolejnym uchybieniami są: niepełna/niepoprawna nazwa zamierzenia budowlanego wpisana w polu D.5²⁴, niepoprawna nazwa inwestora w polu C.3²⁵, niepoprawna kategoria obiektu podana w rekordzie D.2²⁶, brak wszystkich działek w polu D.14²⁷, niepoprawna kubatura budynku w polu D.3²⁸, braku wpisu pozostałych projektantów biorących udział w opracowaniu dokumentacji projektowej w rekordzie D.19²⁹ aplikacji. Prowadzony rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę w formie elektronicznej jest określony przepisami prawa i powinien odzwierciedlać w pełni dane wynikające z akt sprawy. W skontrolowanych sprawach nie wystąpiły niezgodności ze stanem faktycznym w przypadku wprowadzania danych mających wpływ na obliczanie przez organ wyższego stopnia terminów załatwienia spraw dotyczących pozwolenia na budowę. Jednakże w sprawie WZB.6740.15.2023 w trakcie czynności kontrolnych jednostka kontrolująca wystąpiła do jednostki kontrolowanej z prośbą o udzielenie wyjaśnień dotyczących braku w aktach sprawy dowodu potwierdzającego datę wpływu uzupełnienia dokumentacji projektowej. Brak ten uniemożliwiał kontrolę sprawy pod względem wprowadzanych danych w aplikacji RWD-Z oraz terminowości wydawanej decyzji na podstawie art. 35 ust. 6 p.b. W odpowiedzi organ powiatowy przekazał, że „w aktach sprawy brak jest adnotacji o usunięciu nieprawidłowości, ponieważ zostały one uzupełnione bezpośrednio u pracownika prowadzącego postępowanie w dniu 30 stycznia 2023 r. Powyższe czynności zostały odnotowane jedynie w rejestrze RWDZ oraz w uzasadnieniu wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę.” Podczas analizy systemu RWD-Z, akt sprawy oraz przesłanych wyjaśnień ustalono, iż w przywołanej sprawie organ kontrolowany w aplikacji wprowadził datę uzupełnienia braków po postanowieniu, która nie miała odzwierciedlenia w aktach sprawy ponieważ nie została w nich odnotowana. Organy administracji architektoniczno-budowlanej są zobowiązane do bieżącego raportowania organowi wyższego stopnia o postępie zainicjonowanych postępowań budowlanych, poprzez wprowadzanie danych do przywołanego rejestru RWD-Z. Nie służy on jednak do prowadzenia postępowania. W przedmiocie danych dotyczących rejestracji zgłoszeń budowy lub robót budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 p.b., wystąpiły rozbieżności w zakresie danych

²² WZB.6740.197.2022; WZB.6740.212.2022; WZB.6740.221.2022; WZB.6740.347.2022; WZB.6740.359.2022;

²³ WZB.6740.17.2022; WZB.6740.25.2022; WZB.6740.50.2022; WZB.6740.128.2022; WZB.6740.153.2022; WZB.6740.155.2022; WZB.6740.161.2022; WZB.6740.167.2022; WZB.6740.212.2022; WZB.6740.219.2022; WZB.6740.369.2022;

²⁴ WZB.6740.24.2022; WZB.6740.166.2022; WZB.6740.366.2022;

²⁵ WZB.6740.11.2022;

²⁶ WZB.6740.279.2022; WZB.6740.296.2022; WZB.6740.370.2022;

²⁷ WZB.6740.71.2022;

²⁸ WZB.6740.235.2022;

²⁹ WZB.6740.4.2022; WZB.6740.17.2022; WZB.674033.2022; WZB.6740.54.2022; WZB.6740.65.2022; WZB.6740.95.2022; WZB.6740.166.2022; WZB.6740.167.2022; WZB.6740.178.2022; WZB.6740.219.2022; WZB.6740.225.2022; WZB.6740.230.2022; WZB.6740.231.2022; WZB.6740.235.2022; WZB.6740.257.2022; WZB.6740.296.2022; WZB.6740.299.2022; WZB.6740.324.2022; WZB.6740.325.2022; WZB.6740.355.2022; WZB.6740.374.2022;

wprowadzonych do rejestru RZ w zakresie: adresu inwestora w polach C.5-C.7³⁰, braku ulicy w przypadku obiektu będącego budynkiem z ustalonym adresem w polu D.9³¹, braku pozostałych projektantów w polu D.19 aplikacji³², co uznano za uchybienia.

Natomiast w sprawach zgłoszeń robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę: WZB.6743.I.36.2022 oraz WZB.6743.I.14.2022, wystąpiły niezgodności ze stanem faktycznym spowodowane niewprowadzeniem danych dotyczących uzupełnienia zgłoszenia w polach E.1- E.3 aplikacji. Uznano to za nieprawidłowość. W trakcie czynności kontrolnych organ kontrolujący wystąpił do organu kontrolowanego o wyjaśnienia w jaki sposób w sprawie WZB.6743.I.14.2022 odnotowano fakt wpływu do siedziby organu uzupełnienia ww. zgłoszenia w zakresie wskazanym postanowieniem Starosty Powiatu Piskiego. W dniu 30.10.2024 r. Pani Beata Dębińska Naczelnik Wydziału Zagospodarowania Przestrzennego i Budownictwa wyjaśniła, „że braki zostały uzupełnione zgodnie z przedłożonym przez inwestora pismem, które nie zostało zarejestrowane w punkcie obsługi klienta ani też odnotowane w aktach przez pracownika prowadzącego postępowanie.” Jednakże znajdujące się w aktach pismo inwestora nie zawierało daty. Z uwagi na brak dowodu na to kiedy uzupełnienie zgłoszenia trafiło do Starostwa Powiatowego w Piszcu, ani kiedy zostało sporządzone, Wojewoda Warmińsko-Mazurski nie uznał powyższych wyjaśnień. Wyjaśnienia organu kontrolowanego były niewystarczające do wprowadzenia poprawnych danych dotyczących uzupełnienia zgłoszenia do aplikacji RWD-Z przez organ wojewódzki. Art. 82b ust. 1 pkt 4a p.b. wprost określa jakie dane powinien zawierać rejestr zgłoszeń dotyczących budowy, o których mowa w art. 29 ww. ustawy. Prowadzony rejestr zgłoszeń budowy w formie elektronicznej powinien odzwierciedlać w pełni dane wynikające z akt sprawy.

Reasumując, ujawnione w toku kontroli uchybienia co do rzetelności wprowadzania danych do elektronicznego rejestru wniosków oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, a także zgłoszeń budowy mają charakter powtarzalny. Ponadto pojawiające się nieprawidłowości uniemożliwiają bieżący monitoring prowadzony przez organ wyższego stopnia w zakresie terminowości załatwiania spraw, co skutkuje **oceną pozytywną z nieprawidłowościami**

Starosta Piski, korzystając z ustawowego uprawnienia w dniu 12.12.2024 r. wniósł, z zachowaniem ustawowego terminu, zastrzeżenie do projektu wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku ich rozpatrzenia organ kontrolujący uwzględnił w całości przedstawione zastrzeżenie dotyczące wskazania nieprawidłowości dotyczące niedołączenia do wniosku zgody strony na przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę na rzecz innego podmiotu, zgodnie z art. 40 ust. 1 pkt 2 p.b. w sprawie WZB.6740.82.2015/2022.

³⁰ WZB.6743.I.15.2022;

³¹ WZB.6743.I.6.2022; WZB.6743.I.13.2022; WZB.6743.I.25.2022; WZB.6743.I.26.2022;

³² WZB.6743.I.38.2022;

Stanowisko w tej sprawie wraz z uzasadnieniem przekazał Staroście Powiatu Piskiego w dniu 19.12.2024 r.

Mając na uwadze powyższe, wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego oraz stanowiska organu kontrolującego wobec wniesionych zastrzeżeń.

Zalecenia pokontrolne

Wobec dokonanych ustaleń i ocen w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, zalecam:

1. szczegółową analizę wniosków o pozwolenie na budowę oraz dołączanych dokumentów pod kątem ich kompletności i prawidłowości oraz wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę zgodnie ze złożonymi wnioskami;
2. zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego;
3. wskazywanie podstawy prawnej przy wzywaniu inwestorów do uzupełniania wniosków o pozwolenie na budowę i zgłoszeń oraz wymaganej dokumentacji ;
4. gromadzenie w aktach spraw dowodów potwierdzających posiadanie prawa do reprezentowania inwestora zgodnie z art. 33 § 3 ustawy k.p.a.;
5. przekazywanie bezzwłocznie do organu nadzoru budowlanego ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę, kopii innych decyzji i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego oraz dokumentowanie czynności przekazania z zachowaniem prawnie obowiązującej formy;
6. prowadzenie i załatwianie spraw na piśmie w postaci papierowej lub elektronicznej w szczególności: dokumentacja wpływająca do urzędu powinna zostać odnotowana w sposób czytelny, niebudzący wątpliwości, zapewniający trwałość dokonanego wpisu;
7. szczegółową analizę dokonywanych zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych pod kątem ich kompletności i prawidłowości z zachowaniem prawnie obowiązującej formy;
8. przyjmowanie zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych zgodnie z art. 29 ust. 1 oraz art. 29 ust. 3 p.b.;
9. dokonywanie ostemplowania dokumentacji projektowej do przyjętych zgłoszeń zgodnie z obowiązkiem nałożonym w art. 30 ust. 5e p.b.;
10. szczegółową analizę wniosków o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę pod kątem ich kompletności oraz prawidłowe określenie kręgu stron postępowania;
11. rzetelnie gromadzenie dowodów świadczących o ważności przenoszonych decyzji o pozwoleniu na budowę na dzień przeniesienia;

12. wprowadzanie na bieżąco danych do Rejestru Wniosków, Decyzji i Zgłoszeń w sposób rzetelny, zgodnie z danymi wynikającymi z akt sprawy;
13. wprowadzanie do Rejestru Zgłoszeń jedynie spraw, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1-3 p.b.

Postępowanie kontrolne zostało oparte na zasadach: prawdy obiektywnej, podmiotowości, kontradykcyjności i pisemności. Przyjętymi kryteriami kontroli są legalność, rzetelność, celowość i gospodarność, zaś w zakresie wykonywania zadań skuteczność, wydajność i oszczędność.

W związku z powyższym zwracam się z prośbą o podjęcie działań mających na celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz o poinformowanie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia o sposobie wykorzystania uwag i wniosków oraz wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia działań.

Jednocześnie informuję, że stosownie do art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej, od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Radosław Król
WOJEWODA
WARMIŃSKO-MAZURSKI
/dokument podpisany elektronicznie/