



WIN-II.431.4.2024 KK

**Szanowny Pan
Edward Żuralski
Starosta Powiatu
Nowomiejskiego
(e-doręczenia)**

Stosownie do art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., 224), zwanej dalej „ustawą o kontroli w administracji rządowej” przekazuję Panu treść wystąpienia pokontrolnego.

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Starostwie Powiatowym w Nowym Mieście Lubawskim, w Wydziale Architektury i Budownictwa, ul. Rynek 1, 13-300 Nowe Miasto Lubawskie. Przedmiotem kontroli była realizacja przez Starostę Powiatu Nowomiejskiego 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. Edward Żuralski – Starosta Powiatu Nowomiejskiego,
2. Andrzej Samsel – Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa – do 31.08.2022 r.,
3. Mariola Ławicka – Inspektor w Wydziale Architektury i Budownictwa – do 31.08.2022 r.; Naczelnik w Wydziale Architektury i Budownictwa – od 01.09.2022 r.,
4. Marek Szychowski – Inspektor w Wydziale Architektury i Budownictwa,
5. Magdalena Szczepańska – Pomoc Administracyjna w Wydziale Architektury i Budownictwa,
6. Marta Guzowska – Specjalista w Wydziale Architektury i Budownictwa.

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

1. Kornelia Krysiak – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 24/2024, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, przewodnicząca zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.600.2024,
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.0030.603.2024,
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.0030.601.2024,
 4. Małgorzata Dębowska – inspektor wojewódzki, posiadająca legitymację służbową Nr 25/2024, wydaną przez Warmińsko-Mazurski Urząd Wojewódzki w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego, działająca na podstawie pisemnego imiennego upoważnienia nr WK-I.0030.602.2024.

Czynności kontrolne prowadzono w siedzibie Starostwa Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim w dniach 19-21 listopada 2024 r., a następnie kontynuowano w siedzibie Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie do dnia 14 lutego 2025 r. Tym samym czynności kontrolne trwały od dnia 19 listopada 2024 r. do dnia 14 lutego 2025 r.

Kontrolę przeprowadzono w następujących obszarach:

1. Prawdliwość prowadzonych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę na podstawie art. 28 ustawy Prawo budowlane, dalej zwaną p. b.;
2. Prawdliwość przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych na podstawie art. 30 p. b.;
3. Działalność Starosty Nowomiejskiego w obszarze wygaszania decyzji o pozwoleniu na budowę 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, 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 20 % 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 29 % spraw.

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

Prawidłowość prowadzonych postępowań o udzielenie pozwolenia na budowę

Kontroli podlegało 20% dokumentacji w zakresie udzielenia pozwolenia na budowę, co stanowiło 80 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. We wszystkich skontrolowanych sprawach, w których organ wzywał inwestora do uzupełnienia braków formalnych wniosku, zachowano ww. termin.

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 grożącą 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 9 sprawach¹, w których w postępowaniu brało udział więcej niż jedna strona nie zawiadomiono pisemnie wnioskodawcy oraz pozostałych 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.

¹ AB.6740.1.82.2022, AB.6740.1.94.2022 (stroną był również współmałżonek inwestora), AB.6740.1.174.2022, AB.6740.1.192.2022, AB.6740.1.209.2022, AB.6740.1.258.2022, AB.6740.1.334.2022, AB.6740.1.337.2022, AB.6740.1.356.2022

Kontrola wykazała, iż wnioski o pozwolenie na budowę i oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zostały złożone przez inwestorów do organu aa-b na właściwych, obowiązujących formularzach, określonych w Rozporządzeniu 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 2021 r. w sprawie wzoru oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (Dz. u. z 2021 r., poz. 1170). Podczas czynności kontrolnych w siedzibie Starostwa, w aktach sprawy AB.6740.1.203.2022 nie odnaleziono oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. W dniu 21.11.2024 r., przewodnicząca zespołu kontrolnego Pani Kornelia Krysiak, zwróciła się do Starosty Nowomiejskiego o wyjaśnienia. W dniu 29.11.2024 r. Starosta Nowomiejski przesłał kopię ww. oświadczenia.

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 Nowomiejskiego. Kontrola wykazała, że w 15 sprawach², wniosek o pozwolenie na budowę został skierowany do Starostwa Powiatowego lub Starostwa Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim. W jednej sprawie organ nie został w ogóle wskazany³. Fakt, że 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 poświadczanego 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 pięciu sprawach⁴, w których inwestor działał przez pełnomocnika, do akt załączono zwykłą kopię pełnomocnictwa, a w jednej sprawie⁵ w ogóle nie dołączono pełnomocnictwa do akt sprawy. Zostało to 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

² AB.6740.1.22.2022, AB.6740.1.25.2022, AB.6740.1.51.2022, AB.6740.1.64.2022, AB.6740.1.82.2022, AB.6740.1.144.2022, AB.6740.1.163.2022, AB.6740.1.172.2022, AB.6740.1.185.2022, AB.6740.1.209.2022, AB.6740.1.291.2022, AB.6740.1.306.2022, AB.6740.1.333.2022, AB.6740.1.379.2022, AB.6740.1.383.2022

³ AB.6740.1.260.2022

⁴ AB.6740.1.90.2022, AB.6740.1.109.2022, AB.6740.1.203.2022, AB.6740.1.210.2022, AB.6740.1.382.2022

⁵ AB.6740.1.168.2022

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 Nowomiejskiego 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 14 sprawach⁶, doszło do nieprawidłowości w tym zakresie. Organ wzywając inwestora do usunięcia braków w wezwaniu lub postanowieniu nie wskazywał przepisów, z których wynika obowiązek ich uzupełnienia bądź dołączenia dokumentów, lub wskazywał je wybiórczo.

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. Wojewoda stwierdza, że organ kontrolowany przekazywał wszystkie decyzje o pozwolenie na budowę do organu nadzoru budowlanego, niezwłocznie po uzyskaniu przez nie przymiotu ostateczności.

W kwestii badania zgodności przedmiotu wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę z przedmiotem wniosku o jej wydanie, organ wojewódzki stwierdził nieprawidłowości. Nieprawidłowości te dotyczyły niezgodności numerów działek wskazanych na wnioskach z działkami, na które wydano decyzję. W sprawie AB.6740.1.57.2022, wydano decyzję na 3 działki, w tym działkę nr 10 obręb 0014 Nowe Miasto Lubawskie. Nie widniała ona na pierwotnym wniosku o pozwolenie na budowę PB-2. Nie zostało również złożone oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na tą działkę. Wskazana została natomiast na projekcie zagospodarowania terenu, który został uzupełniony w dniu 20.06.2022 r, oraz na piśmie przewodnim inwestora przedłożonym wraz z uzupełnianą dokumentacją. Po uzupełnieniu dokumentacji, organ nie wezwał inwestora do wyjaśnienia rozbieżności pomiędzy złożonym wnioskiem oraz nie wezwał inwestora do

⁶ AB.6740.1.1.2024 (dotyczy postanowienia o uzupełnieniu braków na podstawie p. b.), AB.6740.1.22.2024, AB.6740.1.57.2024, AB.6740.1.66.2024, AB.6740.1.81.2024, AB.6740.1.82.2024, AB.6740.1.117.2024, AB.6740.1.128.2024, AB.6740.1.144.2024, AB.6740.1.163.2024, AB.6740.1.212.2024, AB.6740.1.219.2024 (dotyczy wezwania), AB.6740.1.292.2024, AB.6740.1.347.2024

przedłożenia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane na tą działkę. W sprawie AB.6740.1.112.2022, organ nie wezwał do poprawy rozbieżności w numerze działki wskazanej na wniosku ze złożonym oświadczeniem i projektem zagospodarowania terenu. Na wniosku wskazano błędny numer, tj. działkę nr 33, decyzję wydano na działkę nr 339, dla której złożono oświadczenie PB-5 i wskazano ją na projekcie. W sprawie AB.6740.1.209.2022, organ również procedował wniosek o pozwolenie na budowę, w którym wystąpiły rozbieżności z załączoną dokumentacją projektową. Jedna z działek objęta opracowaniem, została wpisana jedynie na projekcie. Nie widniała na wniosku i inwestor nie złożył na nią oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania gruntem na cele budowlane. Organ wydał jednak decyzję na tą działkę. Podobnie w sprawie AB.6740.1.368.2022, organ wydał decyzję na działki, których nie wskazano we wniosku. Sytuacja odwrotna zaszła w sprawie AB.6740.210.2022. Na wniosku o pozwolenie na budowę widniała działka, którą organ pominął przy wydawaniu decyzji.

W trakcie kontroli ujawniono również nieprawidłowości w zakresie rozbieżności nazwy zamierzenia budowlanego w wydawanych decyzjach i wnioskach. W sprawie AB.6740.1.255.2022, organ na etapie wydania decyzji, zmienił pierwotną nazwę zamierzenia budowlanego wskazanego we wniosku, dopisując obiekty, które nie były w nim ujęte, tj. dopisał "budowa(...) wraz z wewnętrzną instalacją gazową".

Ponadto, w dwóch sprawach: AB.6740.1.57.2022 i AB.6740.1.383.2022, organ nie zweryfikował prawidłowości wypełnienia wniosku przez inwestora w pkt 4 odnoszącego się do określenia robót budowlanych. W pierwszej sprawie, w której wniosek dotyczył przebudowy, rozbudowy istniejącego budynku produkcyjnego, rozbiórki budynku socjalno-bytowego oraz budowy silosu na trociny, należało wskazać dodatkowo punkt: „Rozbudowa istniejącego obiektu budowlanego”, natomiast w drugiej sprawie dotyczącej budowy budynków magazynowych na narzędzia płody rolne w miejscu istniejącego przeznaczonego do rozbiórki, roboty budowlane powinno określić się jako „Budowa nowego obiektu budowlanego” – natomiast we wniosku wskazano: „Wykonanie robót budowlanych innych niż wymienione”.

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 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 we 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, uchybienie w należyтым odnotowywaniu w aktach sprawy podjętych przez organ czynności w trakcie postępowania. W sprawie AB.6740.1.57.2022, inwestor wnioskował o wydłużenie terminu na uzupełnienie braków. Z uzasadnienia do wydanej decyzji o pozwoleniu na budowę, wynika iż organ przychylił się do prośby inwestora. Jednakże w trakcie postępowania, organ w żaden sposób nie odnotował tego w aktach sprawy. Nie odnaleziono również dowodów na to, iż organ poinformował wnioskodawcę na piśmie o terminie wydłużenia uzupełnienia braków – nie wystosował pisma informującego o wydłużeniu terminu.

W opinii organu kontrolującego, brak pisemnego poinformowania inwestora o podejmowanych czynnościach organu w trakcie postępowania, stanowi uchybienie ogólnej zasadzie pisemności wyrażonej w art. 14 §1 k.p.a.

Kontrola wykazała również, że Starosta Powiatu Nowomiejskiego procedował wnioski w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w których błędnie została podana nazwa inwestora. W pięciu sprawach⁷, jako inwestora wskazano oddział Energa Operator S.A. w Toruniu.

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 88 spraw. Czterdzieści pięć spośród tych

⁷ AB.6740.1.90.2022, AB.6740.1.109.2022, AB.6740.1.168.2022, AB.6740.1.203.2022, AB.6740.1.382.2022

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).

We wszystkich sprawach wnioski zgłoszenia oraz oświadczenia zostały złożone na właściwym formularzu, co ocenia się pozytywnie. W jednej sprawie (AB.6743.1.212.2022) oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane zostało podpisane przez dwóch inwestorów na jednym formularzu, co uznano za uchybienie.

W przypadku, gdy do złożenia oświadczenia zobowiązanych jest kilka osób, każda z tych osób powinna złożyć oświadczenie oddzielnie na osobnym formularzu.

W trzydziestu trzech 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 Nowomiejskiego. W większości tych spraw wnioski kierowano do Starostwa Powiatowego w Nowym Mieście Lubawskim. W jednej sprawie⁹ w ogóle nie oznaczono organu, do którego został skierowany wniosek. Powyższe uznano za uchybienie. Analiza kontrolowanych spraw wykazała również, że Starosta Powiatu Nowomiejskiego przyjął 4 zgłoszenia¹⁰, w którym inwestor był oznaczony jako Energa Operator S.A. Oddział w Toruniu oraz 1 zgłoszenie¹¹, w którym inwestor był oznaczony jako Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. 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 bądź równoważnie Polska Spółka Gazownictwa sp. z o.o. z siedzibą w Tarnowie.

Kolejno w czterech sprawach¹² spośród podlegających kontroli we wniosku nie wskazano terminu rozpoczęcia robót, który powinien być określony, zgodnie z art. 30 ust. 2 p. b. Organ

⁸ AB.6743.1.8.2022, AB.6743.1.67.2022, AB.6743.1.109.2022, AB.6743.1.120.2022, AB.6743.1.333.2022, AB.6743.1.145.2022, AB.6743.1.212.2022, AB.6743.1.246.2022, AB.6743.1.254.2022, AB.6743.1.257.2022, AB.6743.1.277.2022, AB.6743.1.278.2022, AB.6743.1.358.2022, AB.6743.1.219.2022, AB.6743.1.483.2022, AB.6743.1.460.2022, AB.6743.1.434.2022, AB.6743.1.527.2022, AB.6743.1.534.2022, AB.6743.1.549.2022, AB.6740.1557.2022, AB.6743.1.580.2022, AB.6743.1.567.2022, AB.6743.1.546.2022, AB.6743.1.523.2022, AB.6743.1.401.2022, AB.6743.1.432.2022, AB.6743.1.449.2022, AB.6743.1.304.2022, AB.6743.1.332.2022, AB.6743.1.336.2022, AB.6743.1.340.2022, AB.6743.1.40.2022

⁹ AB.6743.1.315.2022

¹⁰ AB.6743.1.59.2022, AB.6743.1.181.2022, AB.6743.1.178.2022, AB.6743.1.586

¹¹ AB.6743.1.109.2022

¹² AB.6743.1.76.2022, AB.6743.1.315.2022, AB.6743.1.333.2022, AB.6743.1.335.2022

nie wezwał inwestora do uzupełnienia wniosku w tym zakresie. Ponadto kontrola wykazała, że w piętnastu sprawach¹³ 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: „styczeń 2022”, „2022” czy „01.2023”, „przedział czasowy 01.06.2023-01.11.2023” 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.

Należy wskazać, że art. 29 p. b. określa, 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 trzydziestu sprawach¹⁴ nazwa zamierzenia budowlanego była określona niezgodnie z nazewnictwem wyrażonym w art. 29 p. b.

Przeprowadzona analiza wykazała również, że spośród zgłoszeń podlegających kontroli, w 25 sprawach zaistniała konieczność załączenia do wniosku dokumentu potwierdzającego posiadanie prawa do reprezentowania inwestora. W pięciu sprawach¹⁵ znajdowała się kopia pełnomocnictwa, a w jednej sprawie¹⁶ 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 Nowomiejski w sposób wybiórczy wskazuje podstawę prawną do przedłożenia żądanych dokumentów w celu uzupełnienia zgłoszeń

¹³ AB.6743.1.18.2022, AB.6743.1.65.2022, AB.6743.1.75.2022, AB.6743.1.120.2022, AB.6743.1.269.2022, AB.6743.1.396.2022, AB.6743.1.390.2022, AB.6743.1.188.2022, AB.6743.1.580.2022, AB.6743.1.567.2022, AB.6743.1.523.2022, AB.6743.1.401.2022, AB.6743.1.449.2022, AB.6743.1.322.2022, AB.6743.1.336.2022,

¹⁴ AB.6743.1.115.2022, AB.6743.1.396.2022, AB.6743.1.393.2022, AB.6743.1.390.2022, AB.6743.1.193.2022, AB.6743.1.483.2022, AB.6743.1.460.2022, AB.6743.1.434.2022, AB.6743.1.527.2022, AB.6743.1.534.2022, AB.6743.1.549.2022, AB.6743.1.557.2022, AB.6743.1.573.2022, AB.6743.1.580.2022, AB.6743.1.567.2022, AB.6743.1.554.2022, AB.6743.1.546.2022, AB.6743.1.401.2022, AB.6743.1.432.2022, AB.6743.1.449.2022, AB.6743.1.473.2022, AB.6743.1.315.2022, AB.6743.1.322.2022, AB.6743.1.332.2022, AB.6743.1.333.2022, AB.6743.1.335.2022, AB.6743.1.336.2022, AB.6743.1.340.2022, AB.6743.1.40.2022, AB.6743.1.304.2022

¹⁵ AB.6743.1.59.2022, AB.6743.1.181.2022, AB.6743.1.281.2022, AB.6743.1.178.2022, AB.6743.1.586.2022

¹⁶ AB.6743.1.161.2022

przez inwestorów¹⁷. 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. Dodatkowo, w toku kontroli ujawniono, że w sprawie AB.6743.1.269.2022 organ wezwał inwestora do uzupełnienia zgłoszenia na podstawie art. 64 § 2 k.p.a., co uznano za nieprawidłowość. Wyjaśniając, złożone zgłoszenie musi spełniać określone wymogi stawiane mu zarówno przez przepisy prawa materialnego ale również podstawowe wymogi formalne, o których mowa w art. 61 K.p.a., takie jak wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adresu oraz musi być podpisane (tak samo zgłoszenie powinno być podpisane przez osoby składające zgłoszenie lub osoby przez nie do tej czynności odpowiednio umocowane). Zatem jeśli zgłoszenie posiada braki formalne, które w istocie uniemożliwiają mu nadanie biegu, takie jak brak podpisu osób zgłaszających zamiar budowy obiektu lub wykonania robót budowlanych, organ winien wezwać do uzupełnienia zgłoszenia, pod rygorem pozostawienia go bez rozpoznania, odpowiednio stosując tu art. 64 § 2 K.p.a. Jeżeli natomiast braki zgłoszenia dotyczą kwestii określonych przez art. 30 ustawy Prawo budowlane, wówczas organ skierować powinien zobowiązanie do inwestorów do jego uzupełnienia w trybie art. 30 ust. 2 Prawa budowlanego, pod rygorem wniesienia sprzeciwu (wyroki: WSA w Opolu z 2 czerwca 2011 r., sygn. akt II SA/Op 103/11 oraz WSA w Warszawie z 22 stycznia 2010 r., sygn. akt VII SA/Wa 2009/09).

W trakcie trwania czynności kontrolnych pismem z dnia 20 listopada 2024 r. zadano pytanie na jakiej podstawie prawnej organ wydał zaświadczenia w sprawach: AB.6743.1.59.2022, AB.6743.1.70.2022, AB.6743.1.246.2022, AB.6743.1.586.2022. Dnia 27 listopada 2024 r. Pani Mariola Ławicka Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Nowym Mieście Lubawskim udzieliła następującej odpowiedzi: „W odpowiedzi na pismo WIN-II.431.4.2024 z dnia 20.11.2024r. w sprawie udzielenia odpowiedzi w związku z czynnościami kontrolnymi wyjaśniam:

- w sprawie AB.6743.1.59.2022 Starosta Nowomiejski dnia 15.03.2022r. wydał postanowienie, które zostało uzupełnione przez Inwestora we wskazanym terminie.

W związku z powyższym organ nie chciał niepotrzebnie hamować kolejnym terminem inwestycji i dlatego działając na korzyść Inwestora urząd wydał zaświadczenie na podstawie art. 30 ust 5aa. Prawa budowlanego

- w sprawie AB.6743.1.70.2022 Starosta Nowomiejski wydał zaświadczenie na podstawie art. 30 ust. 5aa. Prawa Budowlanego

¹⁷ AB.6743.1.18.2022, AB.6743.1.59.2022, AB.6743.1.65.2022, AB.6743.1.67.2022, AB.6743.1.120.2022, AB.6743.1.133.2022, AB.6743.1.145.2022, AB.6743.1.253.2022, AB.6743.1.269.2022, AB.6743.1.277.2022, AB.6743.1.278.2022, AB.6743.1.292.2022, AB.6743.1.358.2022, AB.6743.1.365.2022, AB.6743.1.219.2022, AB.6743.1.573.2022, AB.6743.1.196.2022, AB.6743.1.203.2022, AB.6743.1.304.2022, AB.6743.1.40.2022

- w sprawie AB.6743.1.246.2022 dnia 30.01.2023r. wpłynął do tutejszego urzędu drogą mailową wniosek w sprawie wydania zaświadczenia. Zgodnie z art. 30 ust. 5aa. Prawa Budowlanego urząd wydał zaświadczenie dnia 31.01.2023r.

- w sprawie AB.6743.1.586.2022 zgodnie z art. 30 ust. 5 Prawa budowlanego Starosta Nowomiejski nie wniósł sprzeciwu i na wniosek inwestora wydał Zaświadczenie 20.01.2023r. po upływie 21 dni (kserokopia wniosku w załączeniu).”

Należy wyjaśnić, że organ administracji architektoniczno-budowlanej może z urzędu, przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 5 ustawy prawo budowlane, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 6 i 7, oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Przepis ust. 5e stosuje się odpowiednio – art. 30 ust. 5aa ustawy prawo budowlane. Reasumując zaświadczenie wydawane w trybie z art. 30 ust. 5aa jest zaświadczeniem fakultatywnym i może, ale nie musi zostać wydane przez organ. Ponadto może ono zostać wydane wyłącznie do 21 dni od dnia złożenia zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych. Natomiast po upływie 21 dni, o ile organ nie wniósł sprzeciwu, inwestor może żądać wydania zaświadczenia już w trybie przepisów k.p.a. Wówczas organ jest zobligowany do potwierdzenia w drodze zaświadczenia, że można przystąpić do wykonywania robót budowlanych. Za wydanie takiego zaświadczenia należy uiścić opłatę skarbową, zgodnie z ustawą z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (t. j. Dz. U. z 2023 r., poz. 2111). Oba te zaświadczenia wykluczają się wzajemnie. Ustawy przewidują inne tryby wydawania zaświadczeń, inne terminy ich wydawania i wydaje się je w różnych okolicznościach faktycznych.

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 kontrolowanych spraw znajdowały się dowody na przekazanie do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego kopii zgłoszenia, co oceniono pozytywnie.

Kontrola wykazała również, że Starosta Nowomiejski 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 osteplowania 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 Powiatowy w Nowym Mieście Lubawskim w okresie objętym kontrolą nie przeprowadzał postępowań w przedmiocie wygaszenia decyzji o pozwoleniu na budowę.

Działalność w zakresie przenoszenia decyzji o pozwolenie na budowę

Analizie podlegały 32 sprawy, w których wnioski oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomościami 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 nieruchomościami na cele budowlane (Dz. u. z 2021 r., poz. 1170).

W przypadku szesnastu spraw¹⁸, wniosek o przeniesienie decyzji został błędnie skierowany do Starostwa Powiatowego/Wydziału Architektury i Budownictwa bądź w ogóle nie wskazano organu, co uznano za uchybienie. W aktach jedenastu spraw¹⁹ 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., co uznano za nieprawidłowość. Z analizy akt spraw wynikało, że tylko w przypadku jednego postępowania wymagany był dokument potwierdzający posiadanie prawa do reprezentowania inwestora i złożony został on zgodnie z art. 33 §3 k.p.a. Natomiast w trzech sprawach²⁰ decyzję przenoszącą odebrała jedna ze stron postępowania w imieniu pozostałych członków postępowania bez udzielonego i pozostawionego w aktach sprawy pełnomocnictwa, co uznano za nieprawidłowość.

¹⁸ AB.6740.2.11.2022, AB.6740.2.12.2022, AB.6740.2.22.2022, AB.6740.2.23.2022, AB.6740.2.34.2022, AB.6740.2.37.2022, AB.6740.2.39.2022, AB.6740.2.41.2022, AB.6740.2.42.2022, AB.6740.2.43.2022, AB.6740.2.46.2022, AB.6740.2.51.2022, AB.6740.2.56.2022, AB.6740.2.57.2022, AB.6740.2.58.2022, AB.6740.2.74.2022

¹⁹ AB.6740.2.12.2022, AB.6740.2.13.2022, AB.6740.2.22.2022, AB.6740.2.23.2022, AB.6740.2.27.2022, AB.6740.2.36.2022, AB.6740.2.43.2022, AB.6740.2.46.2022, AB.6740.2.57.2022, AB.6740.2.58.2022, AB.6740.2.74.2022

²⁰ AB.6740.2.22.2022, AB.6740.2.23.2022, AB.6740.2.27.2022

W przypadku sprawy AB.6740.2.11.2022 decyzja o przeniesieniu pozwolenia na budowę nie została wysłana do poprzednich inwestorów, w związku z tym niewłaściwie określono krąg stron tj. niezgodnie z art. 40 ust. 3 p. b., co uznano za nieprawidłowość.

W przypadku trzech spraw, tutejszy organ miał wątpliwości, co do ważności decyzji na dzień jej przenoszenia. W związku z tym, pismem z dnia 19.11.2024 r., znak: WIN-II.431.4.2024

Pani Kornelia Krysiak – przewodnicząca zespołu kontrolnego, zadała pytanie Staroście Nowomiejskiemu: „W jaki sposób w sprawach: AB.6740.2.53.2022, AB.6740.2.68.2022, AB.6740.2.75.2022 organ ustalił, że decyzja jest ważna na dzień przenoszenia?”. Pismem z dnia 21.11.2024 r. Pani Mariola Ławicka – Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Nowym Mieście Lubawskim udzieliła wyjaśnień: „- sprawa AB.6740.2.53.2022 z dnia 24.10.2022r. – dziennik budowy był w oryginale i nie został skierowany jako kopia i załączony do wniosku o przeniesienie decyzji, po przesłaniu do PINB kopi wydanej decyzji przeniesienia nie wniesiono uwag, jednocześnie w dniu 27.10.2022r. urząd poinformował o zakończeniu realizacji inwestycji (kopia informacji w załączeniu).

- sprawa AB.6740.2.75.2022 16.01.2023r. dziennik budowy był w oryginale i nie został skierowany i załączony jako kopia do wniosku o przeniesienie decyzji, po przesłaniu do PINB kopi wydanej decyzji przeniesienia nie wniesiono uwag, jednocześnie w dniu 18.01.2023r. urząd poinformował o zakończeniu realizacji inwestycji (kopia informacji w załączeniu).

- sprawa AB.6740.2.68.2022 z dnia 28.11.2022r. dziennik budowy był w oryginale i nie został skierowany i załączony jako kopia do wniosku o przeniesienie decyzji – wnioskodawcą była Gmina Kurzętnik w której Wójt Gminy oświadczył, że przyjmuję wszystkie warunki zawarte w decyzji pozwolenia na budowę, oraz po przesłaniu również do PINB kopi wydanej decyzji przeniesienia nie wniesiono uwag oraz nie poinformowano, że toczy się postępowanie w sprawie wygaszenia lub uchylecia decyzji. Wobec powyższego wynika z tego że budowy nie zostały przerwane na okres dłuższy niż określony w Prawie budowlanym.” 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 dziennika budowy – brak tej czynności uznaje się za uchybienie.

W sprawie AB.6740.2.34.2022 nie został zachowany termin na wydanie decyzji, wynikający z art. 35 §3 Kodeksu postępowania administracyjnego, który w odniesieniu do sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinien być nie dłuższy niż miesiąc, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie dłuższy niż dwa miesiące. Fakt ten uznano za nieprawidłowość.

Pismem z dnia 19.11.2024 r., znak: WIN-II.431.4.2024 Pani Kornelia Krysiak – przewodnicząca zespołu kontrolnego, zadała pytanie Staroście Nowomiejskiemu: „W jaki sposób w sprawie AB.6740.2.5.2022 organ przekazał decyzję do nadzoru budowlanego? W aktach sprawy nie odnaleziono dowodu na przekazanie przedmiotowej decyzji” Dnia 21.11.2024 r. Pani Mariola

Ławicka – Naczelnik Wydziału Architektury i Budownictwa w Starostwie Powiatowym w Nowym Mieście Lubawskim udzieliła odpowiedzi: „sprawa AB.6740.2.5.2022 z dnia 11.02.2022r. po analizie akt sprawy nie znaleziono potwierdzenia wysłania do PINB, prawdopodobnie w natłoku obowiązków została przekazana decyzja bez potwierdzenia odbioru.” Zgodnie z art. 82b ust. 2 lit. c organ administracji architektoniczno-budowlanej zobowiązany jest do bezzwłocznego przekazywania kopii decyzji do organów nadzoru budowlanego. Brak dowodu na przekazanie decyzji do PINB w aktach sprawy, uznaje się za uchybienie.

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

Prowadzenie rejestrów RWDZ

Kontroli podlegało 80 spraw o pozwolenie na budowę, co stanowiło 20 % dokumentacji w zakresie prowadzenia rejestrów RWDZ oraz 45 spraw w przedmiocie zgłoszenia budowy co stanowiło 100 % 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 Nowomiejski 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. oraz budowy kanalizacji kablowej o której mowa art. 29 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy 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 19 spraw ²¹ co stanowi 42 % zbadanych zgłoszeń, odstąpiono od kontroli w zakresie prowadzenia 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 oraz kanalizacji kablowej, dane te nie powinny znajdować się w RZ.

Ustalono, że terminy rejestracji wniosków w sprawie pozwoleń na budowę i zgłoszeń budowy wyniosły do 5 dni w 47 sprawach. W pozostałych przypadkach do 14 dni w 32 sprawach, co uznano za uchybienie oraz powyżej 14 dni w jednej sprawie, a także powyżej 100 dni w 26 sprawach (w skrajnym przypadku 295 dni) - co uznano za nieprawidłowość. Ponadto ustalono, że rejestracji wszystkich zgłoszeń które są objęte obowiązkiem

²¹ AB.6743.1.8.2022; AB.6743.1.32.2022; AB.6743.1.118.2022; AB.6743.1.130.2022; AB.6743.1.141.2022; AB.6743.1.147.2022; AB.6743.1.212.2022; AB.6743.1.226.2022; AB.6743.1.253.2022; AB.6743.1.254.2022; AB.6743.1.257.2022; AB.6743.1.269.2022; AB.6743.1.277.2022; AB.6743.1.278.2022; AB.6743.1.285.2022; AB.6743.1.292.2022; AB.6743.1.239.2022; AB.6743.1.358.2022; AB.6743.1.365.2022;

wprowadzania do systemu, dokonano po przyjęciu zgłoszenia/wydaniu decyzji sprzeciw, co również uznano za nieprawidłowość.

Zgodnie z art. 82b ust. 2 p. b. dane wprowadza się do rejestru i przesyła drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia na bieżąco. Ponadto termin „na bieżąco” to czas dokonania pewnej czynności następujący po danym zdarzeniu. Czynności te dokonuje się bez opóźnienia i terminowo. Ustawodawca wskazując, iż dane wprowadza się do rejestru i przesyła drogą elektroniczną do organu wyższego stopnia na bieżąco, zobowiązuje upoważnione osoby do wprowadzania danych w sposób pozwalający zachować chronologię pewnych zdarzeń, po dokonaniu czynności urzędowych i pozwalając na odzwierciedlenie prowadzonego postępowania. Należy także zauważyć, iż dane wprowadzane do systemu RWD-Z są jawne i osoby korzystające z ww. aplikacji mogą w dowolnym czasie zapoznać się z wprowadzanymi wnioskami i decyzjami oraz zgłoszeniami.

Tabela nr 1 – terminowość rejestrowania spraw w systemie RWDZ.

Terminowość rejestrowania spraw w systemie RWDZ				
znak sprawy	do 5 dni	do 14 dni	powyżej 14 dni	powyżej 100 dni
		AB.6740.1.1.2022	AB.6740.1.361.2022	AB.6743.1.21.2022* (238 dni)
	AB.6740.1.16.2022	AB.6740.1.2.2022		AB.6743.1.59.2022* (199 dni)
	AB.6740.1.38.2022	AB.6740.1.13.2022		AB.6743.1.65.2022* (195 dni)
	AB.6740.1.48.2022	AB.6740.2.22.2022		AB.6743.1.67.2022* (195 dni)
	AB.6740.1.49.2022	AB.6740.1.25.2022		AB.6743.1.70.2022* (295 dni)
	AB.6740.1.51.2022	AB.6740.1.27.2022		AB.6743.1.75.2022* (287 dni)
	AB.6740.1.55.2022	AB.6740.1.43.2022		AB.6743.1.76.2022* (286 dni)
	AB.6740.1.64.2022	AB.6740.1.57.2022		AB.6743.1.80.2022* (282 dni)
	AB.6740.1.66.2022	AB.6740.1.94.2022		AB.6743.1.94.2022* (273 dni)
	AB.6740.1.81.2022	AB.6740.1.112.2022		AB.6743.1.109.2022* (260 dni)
	AB.6740.1.90.2022	AB.6740.1.117.2022		AB.6743.1.115.2022* (257 dni)
	AB.6740.1.82.2022	AB.6740.1.121.2022		AB.6743.1.120.2022* (250 dni)
	AB.6740.1.99.2022	AB.6740.1.132.2022		AB.6743.1.130.2022* (233 dni)
	AB.6740.1.109.2022	AB.6740.1.135.2022		AB.6743.1.133.2022* (229 dni)
	AB.6740.1.125.2022	AB.6740.1.144.2022		AB.6743.1.145.2022* (218 dni)
	AB.6740.1.128.2022	AB.6740.1.153.2022		AB.6743.1.152.2022* (209 dni)
	AB.6740.1.147.2022	AB.6740.1.185.2022		AB.6743.1.153.2022* (209 dni)
	AB.6740.1.149.2022	AB.6740.1.192.2022		AB.6743.1.161.2022* (198 dni)

			dni)
AB.6740.1.163.2022	AB.6740.1.194.2022		AB.6743.1.181.2022* (183 dni)
AB.6740.1.168.2022	AB.6740.1.209.2022		AB.6743.1.235.2022* (139 dni)
AB.6740.1.172.2022	AB.6740.1.210.2022		AB.6743.1.238.2022* (134 dni)
AB.6740.1.174.2022	AB.6740.1.212.2022		AB.6743.1.246.2022* (130 dni)
AB.6740.1.203.2022	AB.6740.1.289.2022		AB.6743.1.270.2022* (113 dni)
AB.6740.1.207.2022	AB.6740.1.290.2022		AB.6743.1.281.2022* (109 dni)
AB.6740.1.219.2022	AB.6740.1.291.2022		AB.6743.1.508.2022* (40 dni)
AB.6740.1.222.2022	AB.6740.1.292.2022		AB.6743.1.511.2022* (34 dni)
AB.6740.1.227.2022	AB.6740.1.294.2022		
AB.6740.1.240.2022	AB.6740.1.306.2022		
AB.6740.1.251.2022	AB.6740.1.317.2022		
AB.6740.1.255.2022	AB.6740.1.326.2022		
AB.6740.1.258.2022	AB.6740.1.364.2022		
AB.6740.1.260.2022	AB.6740.1.376.2022		
AB.6740.1.288.2022			
AB.6740.1.315.2022			
AB.6740.1.321.2022			
AB.6740.1.330.2022			
AB.6740.1.333.2022			
AB.6740.1.334.2022			
AB.6740.1.337.2022			
AB.6740.1.342.2022			
AB.6740.1.347.2022			
AB.6740.1.350.2022			
AB.6740.1.356.2022			
AB.6740.1.368.2022			
AB.6740.1.379.2022			
AB.6740.1.382.2022			
AB.6740.1.383.2022			

*- sprawy zarejestrowane po wydaniu decyzji/ przyjęciu zgłoszenia

Podkreślić należy, że 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 (80 spraw) wystąpiły rozbieżności dotyczące adresu inwestora w 32 sprawach²², w których to głównie brakowało poczty. 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 umożliwiający 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. Niektóre miejscowości w Polsce posiadają ten sam kod pocztowy, który może być taki sam dla kilku miejscowości w danej okolicy. Podanie jedynie miejscowości i kodu pocztowego, bez podania poczty, powoduje niemożność określenia poprawnego adresu zamieszkania lub siedziby inwestora, co uznano za uchybienie. Mając na uwadze powyższe analogicznie należy odnieść się także do adresu zamierzenia budowlanego w przypadku gdy roboty budowlane dotyczą obiektu z ustalonym adresem. W 14 sprawach²³ dot. adresu zamierzenia pominięto nazwę ulicy, numeru domu bądź numeru lokalu, co również uznano za uchybienie. Wystąpiły także uchybienia dotyczące wprowadzonych danych w polu C.11²⁴ rejestru, gdzie nie podano adresu pozostałych inwestorów. Ponadto system RWD-Z w polu D.3 „kubatura” dopuszcza wprowadzenie tylko jednej wartości. W trzech sprawach²⁵ została podana kubatura jedynie dla jednego obiektu. W przypadku kiedy wniosek o pozwolenie na budowę obejmuje kilka obiektów w polu „kubatura” wskazujemy wiodący obiekt, natomiast w polu D.15 „uwagi” powinna być wskazana kubatura pozostałych obiektów. Takie stanowisko zostało przedstawione przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 23.04.2021 r., znak: DPR.022.336.2021, które zostało przekazane Staroście Nowomiejskiemu za pośrednictwem Elektronicznej Skrzynki Podawczej Urzędu przez Wojewodę Warmińsko-Mazurskiego w dniu 05.05.2021 r. (Urzędowe Poświadczenie Przedłożenia z dnia 05.05.2021 r.). Kolejnym uchybieniami są: niepoprawna liczba działek wpisana w polu D.14²⁶ niż ta wynikająca z wniosku o pozwolenie na budowę, błędny numer wniosku w rekordzie D.18²⁷, błędna kategoria obiektu w polu D.2²⁸. Natomiast największy procent uchybień dotyczący

²² AB.6740.1.7.2022; AB.6740.1.13.2022; AB.6740.1.25.2022; AB.6740.1.48.2022; AB.6740.1.51.2022; AB.6740.1.55.2022; AB.6740.1.64.2022; AB.6740.1.94.2022; AB.6740.1.117.2022; AB.6740.1.125.2022; AB.6740.1.128.2022; AB.6740.1.135.2022; AB.6740.1.144.2022; AB.6740.1.147.2022; AB.6740.1.153.2022; AB.6740.1.185.2022; AB.6740.1.192.2022; AB.6740.1.194.2022; AB.6740.1.212.2022; AB.6740.1.222.2022; AB.6740.1.258.2022; AB.6740.1.291.2022; AB.6740.1.292.2022; AB.6740.1.306.2022; AB.6740.1.326.2022; AB.6740.1.330.2022; AB.6740.1.334.2022; AB.6740.1.337.2022; AB.6740.1.347.2022; AB.6740.1.350.2022; AB.6740.1.356.2022; AB.6740.1.368.2022

²³ AB.6740.1.16.2022; AB.6740.1.38.2022; AB.6740.1.64.2022; AB.6740.1.99.2022; AB.6740.1.121.2022; AB.6740.1.163.2022; AB.6740.1.185.2022; AB.6740.1.209.2022; AB.6740.1.251.2022; AB.6740.1.289.2022; AB.6740.1.315.2022; AB.6740.1.334.2022; AB.6740.1.361.202; AB.6740.1.379.2022

²⁴ AB.6740.1.48.2022; AB.6740.1.81.2022; AB.6740.1.121.2022; AB.6740.1.147.2022; AB.6740.1.149.2022; AB.6740.1.258.2022; AB.6740.1.294.2022; AB.6740.1.342.2022

²⁵ AB.6740.1.22.2022; AB.6740.1.66.202; AB.6740.1.292.2022

²⁶ AB.6740.1.57.2022; AB.6740.1.288.2022; AB.6740.1.368.2022

²⁷ AB.6740.1.64.2022

²⁸ AB.6740.1.64.2022; AB.6740.1.172.2022; AB.6740.1.347.2022

wprowadzania danych do systemu RWD-Z wystąpił w rekordzie D.19²⁹ i dotyczył braku wpisu numeru uprawnień pozostałych projektantów biorących udział w opracowaniu dokumentacji projektowej. 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.

Natomiast niezgodności ze stanem faktycznym w przypadku wprowadzania danych w rejestrze wniosków oraz decyzji o pozwoleniu na budowę dotyczyły błędnej daty wpływu wniosku w polu B.3 w sprawie AB.6740.1.163.2022 oraz braku wpisu w rekordach G.1 – G.4 aplikacji dotyczącego wydanej decyzji umarzającej w sprawie AB.6740.1.168.2022, co uznano za nieprawidłowość. Skutkiem tych nieprawidłowości jest brak rzetelnej informacji, co do okoliczności faktycznych, mających wpływ na obliczanie przez organ wyższego stopnia terminów załatwienia spraw dotyczących pozwolenia na budowę.

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 informacji dotyczących: adresu inwestora w polu C.5.1³⁰, danych projektantów w polu D.18 i D.19³¹, niepoprawnie podanej kubatury w rekordzie D.3³², braku ulicy w przypadku obiektu z ustalonym adresem w polu D.9³³, co uznano za uchybienia.

Natomiast niezgodności ze stanem faktycznym w sprawach zgłoszeń robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę wystąpiły w przypadku: wprowadzenia niepoprawnej daty uzupełnienia zgłoszenia w polu E.3 aplikacji w czterech sprawach³⁴.

Art. 82b ust. 1 pkt 4a p. b. wprost określa jakie dane powinien zawierać rejestr zgłoszeń dotyczących budowy o których mowa w art. 29 p. b. 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 wprowadzonych danych do elektronicznego rejestru wniosków oraz decyzji o pozwoleniu na budowę, a także zgłoszeń budowy mają charakter powtarzalny. Ponadto uchybienia i nieprawidłowości co do terminowości wprowadzania danych uniemożliwiają bieżący monitoring prowadzony przez organ wyższego stopnia w zakresie terminowego załatwiania spraw, co skutkuje **oceną pozytywną z nieprawidłowościami**.

²⁹ AB.6740.1.1.2022; AB.6740.1.2.2022; AB.6740.1.13.2022; AB.6740.1.16.2022; AB.6740.1.22.2022; AB.6740.1.27.2022; AB.6740.1.43.2022; AB.6740.1.48.2022; AB.6740.1.49.2022; AB.6740.1.51.2022; AB.6740.1.55.2022; AB.6740.1.57.2022; AB.6740.1.66.2022; AB.6740.1.94.2022; AB.6740.1.82.2022; AB.6740.1.99.2022; AB.6740.1.117.2022; AB.6740.1.135.2022; AB.6740.1.144.2022; AB.6740.1.147.2022; AB.6740.1.149.2022; AB.6740.1.163.2022; AB.6740.1.172.2022; AB.6740.1.174.2022; AB.6740.1.185.2022; AB.6740.1.192.2022; AB.6740.1.194.2022; AB.6740.1.207.2022; AB.6740.1.212.2022; AB.6740.1.222.2022; AB.6740.1.227.2022; AB.6740.1.258.2022; AB.6740.1.260.2022; AB.6740.1.291.2022; AB.6740.1.292.2022; AB.6740.1.294.2022; AB.6740.1.306.2022; AB.6740.1.315.2022; AB.6740.1.321.2022; AB.6740.1.326.2022; AB.6740.1.330.2022; AB.6740.1.333.2022; AB.6740.1.334.2022; AB.6740.1.337.2022; AB.6740.1.342.2022; AB.6740.1.347.2022; AB.6740.1.350.2022; AB.6740.1.356.2022; AB.6740.1.367.2022; AB.6740.1.383.2022

³⁰ AB.6743.1.65.2022; AB.6743.1.67.2022; AB.6743.1.120.2022; AB.6743.1.145.2022; AB.6743.3.281.2022

³¹ AB.6743.1.67.2022; AB.6743.1.76.2022

³² AB.6743.1.75.2022

³³ AB.6743.1.94.2022; AB.6743.1.130.2022; AB.6743.1.153.2022; AB.6743.1.238.2022

³⁴ AB.6743.1.59.2022; AB.6743.1.145.2022; AB.6743.1.246.2022; AB.6743.1.508.2022

Wystąpienie pokontrolne sporządzono na podstawie projektu wystąpienia pokontrolnego z dnia 7 marca 2025 r. Kierownik jednostki kontrolowanej nie wniósł zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego w ustawowym terminie.

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. szczegółową analizę dokonywanych zgłoszeń budowy lub wykonywania innych robót budowlanych pod kątem ich kompletności i prawidłowości z zachowaniem prawnie obowiązującej formy;
7. dokonywanie ostemplowania dokumentacji projektowej do przyjętych zgłoszeń zgodnie z obowiązkiem nałożonym w art. 30 ust. 5e p. b;
8. wskazywanie poprawnej podstawy prawnej przy wydawaniu zaświadczeń o przyjęciu zgłoszeń, będącej odzwierciedleniem trybu w jakim zgłoszenia zostały przyjęte;
9. szczegółową analizę wniosków o przeniesienie decyzji o pozwoleniu na budowę pod kątem ich kompletności oraz prawidłowe określenie kręgu stron postępowania;
10. rzetelne gromadzenie dowodów świadczących o ważności przenoszonych decyzji o pozwoleniu na budowę na dzień przeniesienia;
11. załatwianie spraw dotyczących przeniesień decyzji w zachowaniu terminów określonych w art. 35 ustawy k.p.a;
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, kontryktryjności 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 usunięcie 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/