



Warszawa, 26 listopada 2020 r.

**GŁÓWNY INSPEKTOR
NADZORU BUDOWLANEGO**

DIK.50.2.2019

**Pan
Józef Żółciak
Starosta Staszowski**

Sprawozdanie z kontroli doraźnej Starosty Staszowskiego

W dniach 21 - 25 października 2019 r. zespół kontrolerów w składzie: Sebastian Szymczuk – naczelnik wydziału (kierownik zespołu), Jacek Kosiński – główny specjalista (członek zespołu), działając z upoważnienia Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego przeprowadził w trybie uproszczonym kontrolę doraźną Starosty Staszowskiego¹.

Zakresem kontroli objęto wszystkie wykazane działania jednostki kontrolowanej podejmowane w stosunku do budynku mieszkalnego jednorodzinnego zlokalizowanego na dz. nr ew. [...].

W czasie przeprowadzania czynności kontrolnych funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełnił Pan Józef Żółciak². W okresie, w którym jednostka kontrolowana podejmowała działania w zakresie objętym kontrolą stanowisko Starosty Staszowskiego zajmowali również: Pan Michał Tomasz Skotnicki³ oraz Pan Andrzej Kruzel⁴. Starosta swoje zadania wykonywał przy pomocy Starostwa Powiatowego w Staszowie. W jego strukturze obszar administracji architektoniczno-budowlanej należał do zakresu działania Wydziału Administracji Architektoniczno-Budowlanej⁵. Wydziałem tym kierował Naczelnik⁶, który był odpowiedzialny m.in. za właściwe funkcjonowanie WAA-B⁷, jego organizację i skuteczność⁸, a do jego obowiązków należało m.in. wydawanie decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach obywateli, nadzór nad terminowym i prawidłowym wykonywaniem zadań oraz

¹ Z siedzibą przy ul. Józefa Piłsudskiego 7, 28-200 Staszów.

² Powołany na stanowisko uchwałą nr I/7/18 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 22 listopada 2018 r.

³ Powołany na stanowisko uchwałą nr I/3/14 Rady Powiatu w Staszowie z dnia 1 grudnia 2014 r.

⁴ Powołany na stanowisko uchwałą nr II/8/10 Rady Powiatu Staszowskiego z dnia 13 grudnia 2010 r.

⁵ Zwany dalej WAA-B. § 27 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego stanowiącego załącznik do uchwały Zarządu Powiatu w Staszowie nr 42/17 z 18 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Staszowie, zmienionego uchwałą Zarządu Powiatu w Staszowie nr 38/18 w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Staszowie, zwanego dalej Regulaminem Organizacyjnym.

⁶ § 11 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego.

⁷ § 12 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego.

⁸ § 23 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego.

wykonywanie kontroli wewnętrznej w wydziale⁹. Organizację wewnętrzną WAA-B określał regulamin organizacyjny wydziału¹⁰.

Funkcję Naczelnika WAA-B pełniła Pani Grażyna Włodarczyk posiadająca upoważnienie¹¹ m.in. do wydawania w imieniu Starosty Staszowskiego decyzji administracyjnych w sprawach realizowanych przez WAA-B oraz do załatwiania spraw należących do zakresu działania WAA-B.

Funkcję Zastępcy Naczelnika WAA-B od 26 października 2015 r. pełniła Pani Anna Jaros, posiadająca upoważnienie¹² m.in. do załatwiania w imieniu Starosty Staszowskiego indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej w sprawach pozostających we właściwości WAA-B, włącznie z prawem wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń¹³.

W czasie przeprowadzania czynności kontrolnych w siedzibie jednostki kontrolowanej w WAA-B, poza Naczelnikiem i jego Zastępcą, zatrudnionych było 7 pracowników (w tym 1 na zastępstwo).

Według udzielonej informacji¹⁴ czynności w sprawach objętych zakresem kontroli podejmował Naczelnik WAA-B oraz 1 pracownik wydziału¹⁵.

I. Ustalenia i oceny częściowe

Dokonane ustalenia wskazują, że w zakresie objętym kontrolą Starosta Staszowski prowadził sprawy dotyczące:

- pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z wykonaniem wewnętrznej instalacji elektrycznej i centralnego ogrzewania w części rozbudowanej¹⁶ oraz wydania dziennika budowy dla tych robót¹⁷,
- wznowienia postępowania w ww. sprawie¹⁸,
- zgłoszenia przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego¹⁹ oraz wydania dziennika budowy dla tych robót²⁰.

⁹ § 23 ust. 5 pkt 5, 7 i 15 Regulaminu Organizacyjnego.

¹⁰ Załącznik nr 1 do zarządzenia Starosty Staszowskiego nr 35/2013 z 20 września 2013 r. w sprawie wprowadzenia regulaminów organizacyjnych komórek wewnętrznych w Starostwie Powiatowym w Staszowie.

¹¹ Upoważnienie z 15 lipca 2007 r., znak: Or.IV-0114-58/07.

¹² Upoważnienie z 21 grudnia 2015 r., znak: Or.077.122.2015. Wcześniej, jako pracownik WAA-B Pani Anna Jaros posiadała upoważnienie do podpisywania w imieniu Starosty Staszowskiego, podczas nieobecności w pracy Naczelnika, korespondencji wytworzonej i wychodzącej z WAA-B z wyłączeniem decyzji administracyjnych (upoważnienie nr 83/2011 z 25 lipca 2011 r., znak: Or.077.83.2011.IV).

¹³ Ponadto Pani Lidia Złotnik jeden z pracowników WAA-B, posiadała upoważnienie (nr 82/2011 z 22 lipca 2011 r., znak: Or.077.82.2011.IV) do podpisywania w imieniu Starosty Staszowskiego, podczas nieobecności w pracy Naczelnika, korespondencji wytworzonej i wychodzącej z WAA-B z wyłączeniem decyzji administracyjnych. Zostało ono wycofane pismem z 21 grudnia 2015 r., znak: Or.077.123.2015.

¹⁴ Zestawienie „Struktura zatrudnienia w okresie od 14 czerwca 2012 r. do 21 października 2019 r.”.

¹⁵ Pani Krystyna Kruzel.

¹⁶ Znak: B.6740.54.2012.IIAR.

¹⁷ Znak: B.6740.54.2012.IIAR.

¹⁸ Dwie sprawy prowadzone pod tym samym znakiem: B.6740.54.2012.IIAR.

¹⁹ Znak: B.6740.1.1.2016.IIAR.

²⁰ Znak: B.6740.1.1.2016.IIAR.

1.1. Ustalenia stanu faktycznego w zakresie postępowania w sprawie pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z wykonaniem wewnętrznej instalacji elektrycznej i centralnego ogrzewania w części rozbudowanej

Do jednostki kontrolowanej wpłynął²¹ wniosek o udzielenie pozwolenia na budowę²² dla robót obejmujących: 1) *rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego polegających na dobudowie pomieszczeń mieszkalno-użytkowych oraz nadbudowie poddasza i zmianie konstrukcji dachu*, 2) *rozbudowę wewnętrznej instalacji c.o.*, 3) *rozbudowę wewnętrznej instalacji elektrycznej*. Do wniosku załączono:

1. Cztery egzemplarze projektu budowlanego z maja 2012 r., sporządzonego przez osoby posiadające uprawnienia budowlane²³, do którego dołączono zaświadczenia projektantów o wpisie na listę członków izby inżynierów budownictwa²⁴. W skład projektu budowlanego wchodził projekt zagospodarowania działki oraz projekt architektoniczno-budowlany. Zawierał on także inwentaryzację stanu istniejącego. W projekcie znalazł się zapis wskazujący, że rozbudowa, przebudowa i nadbudowa budynku nie narusza interesów osób trzecich, nie utrudnia lokalizacji budynków na działkach sąsiednich, nie powoduje zmniejszenia dopływu światła, lokalizacja obiektu jest zgodna z obowiązującymi warunkami technicznymi, a obiekt spełnia wymogi w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz bezpieczeństwa i higieny pracy.
2. Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane podpisane przez inwestora.
3. Decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję zmieniającą decyzję o warunkach zabudowy.

Projekt budowlany nie określał kolorystyki elewacji. Natomiast przewidywał m.in. usytuowanie kalenicy równoległe do frontu działki oraz odprowadzenie ścieków do istniejącego na działce zbiornika. Z decyzji o warunkach zabudowy wynikało, że elewacja budynku powinna być wykończona w kolorach jasnych, kalenica usytuowana prostopadle do frontu działki, a odprowadzenie ścieków bytowych do sieci kanalizacyjnej *na dotychczasowych zasadach*. Według rysunku projektu zagospodarowania działki, sporządzonego na mapie do celów projektowych wykonanej w marcu 2012 r., odległość budynku od granicy najbliższej usytuowanej działki sąsiedniej²⁵ miała wynosić od 4 do 4,40 m.

²¹ 14 czerwca 2012 r.

²² Na dz. nr ew. [...].

²³ [...] – uprawnienia nr ewid. [...] m.in. do sporządzania projektów (planów) robót budowlanych z wyjątkiem robót dotyczących budynków zabytkowych, pomników, budynków monumentalnych i budynków większych o skomplikowanych konstrukcjach żelaznych i żelazo-betonowych; [...] – stwierdzenie przygotowania zawodowego do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie nr ewid. [...] uprawniające m.in. do sporządzania w budownictwie jednorodzinnym projektów instalacji wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, ciepłych i klimatyzacyjno-wentylacyjnych o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych i schematach technicznych; [...] – uprawnienia budowlane nr ewid. [...] do projektowania bez ograniczeń w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.

²⁴ Ważne: [...] – od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r., [...] – od 1 kwietnia 2012 r. do 30 września 2012 r., [...] – od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2012 r.

²⁵ Nr ew. [...].

Jednostka kontrolowana zawiadomiła²⁶ wnioskodawcę o wszczęciu postępowania administracyjnego informując go jednocześnie o prawie do zapoznania się z dokumentami oraz zgłoszenia ewentualnych wniosków.

W wyjaśnieniach²⁷ Naczelnik WAA-B wskazała, że z *przedłożonej mapy do celów projektowych oraz inwentaryzacji sporządzonej w maju 2012 r. wynikało, że roboty nie zostały rozpoczęte. Ponadto brak było jakiejkolwiek informacji z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Staszowie o prowadzonych postępowaniach dot. wykonywania robót na działce nr ew. [...]*.

Starosta Staszowski zatwierdził²⁸ projekt budowlany i udzielił pozwolenia na budowę. W decyzji wskazano, że obszar oddziaływania obiektu zamyka się w granicach działki, na której przewidziano prowadzenie robót budowlanych. Naczelnik WAA-B wyjaśniła²⁹, że (...) w ocenie (...) organu realizacja (...) inwestycji nie wprowadziła ograniczeń w zagospodarowaniu (...) działek sąsiednich, gdyż analiza projektu zagospodarowania działki (...) wykazała, że odległość rozbudowywanego budynku mieszkalnego od granicy z działką nr ew. [...] wynosi od 4,00 m do 4,40 m, zaś od najbliższego budynku mieszkalnego zlokalizowanego na ww. działce wynosi ok. 10,00 m. Zatem projektowana inwestycja nie powodowała ograniczeń w zagospodarowaniu działek sąsiednich, bowiem: nie powodowała ograniczeń związanych z przesłanianiem obiektów istniejących na tych działkach, nie przewidywała zmiany wpływu wód powierzchniowych na nieruchomościach sąsiednich, nie naruszała warunków ochrony przeciwpożarowej, nie pozbawiała dostępu do drogi publicznej oraz innych mediów (woda, ciepło, prąd) dla nieruchomości sąsiednich, nie niosła za sobą również innych uciążliwości. Wobec powyższego uznano, iż oddziaływanie przedmiotowego budynku zamyka się w granicach działki nr ew. [...]

Decyzja o pozwoleniu na budowę wraz z projektem budowlanym została przekazana³⁰ do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Staszowie³¹.

1.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Wniosek w sprawie pozwolenia na budowę spełniał wymagania formalne stanowiące podstawę wszczęcia postępowania administracyjnego. Zawierał elementy wymagane wzorem określonym w przepisach wykonawczych. Podobnie oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane było zgodne ze wzorem i prawidłowo wypełnione. Projekt budowlany został sporządzony przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności i legitymujące się stosownym zaświadczeniem o wpisie na listę członków izby samorządu zawodowego. Jednostka kontrolowana zapewniła czynny udział wnioskodawcy zawiadamiając go o wszczęciu postępowania i możliwości zapoznania się z dokumentami oraz zgłoszenia ewentualnych wniosków. Decyzja została wydana z zachowaniem ustawowego terminu, zawierała wszystkie elementy określone w urzędowym wzorze oraz w przepisach Kodeksu postępowania

²⁶ Pismem z 18 czerwca 2012 r., doręczonym adresatowi tego samego dnia.

²⁷ Wyjaśnienia z 23 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

²⁸ Decyzja nr R-54/2012 z 3 lipca 2012 r., odebrana przez inwestora wraz z załącznikami tego samego dnia.

²⁹ Wyjaśnienia z 23 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

³⁰ 6 sierpnia 2012 r. przy piśmie z 19 lipca 2012 r.

³¹ Zwanego dalej PINB w Staszowie.

administracyjnego³², a po uzyskaniu przymiotu ostateczności została przekazana do właściwego organu nadzoru budowlanego.

Niezależnie od powyższego stwierdzono poniższe nieprawidłowości i uchybienia.

Jednostka kontrolowana nie wezwała inwestora do usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym polegającej na jego niezgodności z decyzją o warunkach zabudowy w zakresie usytuowania kalenicy. Ponadto nie wezwała do uzupełnienia projektu o określenie kolorystyki elewacji. Powyższe stanowi nieprawidłowość. Naczelnik WAA-B wyjaśniła³³, że *dokonano analizy zgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy (...) z 5.03.2012 r., która dopuszczała usytuowanie kalenicy wzdłuż lub prostopadle do frontu działki. Przeoczono fakt, iż decyzją zmieniającą Wójt Gminy Rytwiany ograniczył możliwość usytuowania kalenicy jedynie prostopadle do frontu działki*. Wyjaśniono również, że *nie zauważono, że w projekcie budowlanym brak jest zapisu dot. wykończenia elewacji w kolorach jasnych (...)*. Jednostka kontrolowana nie przeprowadziła także postępowania wyjaśniającego w zakresie sposobu odprowadzania ścieków pomimo istnienia wątpliwości czy rozwiązanie przyjęte w projekcie budowlanym było zgodne z zapisami decyzji o warunkach zabudowy, co również stanowi nieprawidłowość.

Skutkiem pierwszej z ww. nieprawidłowości było przyznanie inwestorowi prawa do wykonywania robót budowlanych, pomimo niezgodności zamierzenia budowlanego z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przypadku drugiej nieprawidłowości skutkiem był brak możliwości weryfikacji przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, czy zamierzenie budowlane było zgodne z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W działaniu Starosty Staszowskiego stwierdzono również uchybienie polegające na odstąpieniu od nałożenia na inwestora obowiązku usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym w zakresie:

- braku na stronie tytułowej projektu specjalności uprawnień budowlanych jednej z osób, która sporządziła ten dokument³⁴,
- braku spójności w zakresie autora projektu zagospodarowania działki (na stronie tytułowej wskazano, że był nim Pan [...], w części opisowej projektu zagospodarowania, że byli nimi Pan [...]i Pan [...], a na części graficznej tego projektu, że był nim Pan [...]).

Ponadto stwierdzono uchybienie polegające na zwłoce w przekazaniu do organu nadzoru budowlanego ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem budowlanym.

2.1. Ustalenia stanu faktycznego w zakresie wydania dziennika budowy w związku z wydanym pozwoleniem na budowę

Do jednostki kontrolowanej wpłynął³⁵ wniosek o wydanie dziennika budowy. Na wniosku znajduje się nieopatrzonej datą podpis inwestora potwierdzający odbiór dziennika budowy nr [...] z dnia 3.07.2012 r. Na stronie tytułowej dziennika budowy,

³² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.; w czasie załatwiania sprawy Dz.U. z 2000 r., Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.), zwana dalej k.p.a.

³³ Wyjaśnienia z 23 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

³⁴ § 3 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. poz. 462).

³⁵ 19 lipca 2012 r.

wypełnianej przez jednostkę kontrolowaną, jako datę jego wydania wskazano 19 lipca 2012 r.

2.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Stwierdzono uchybienia w zakresie dokumentowania podejmowanych czynności. Jednostka kontrolowana nie utrwaliła w aktach daty doręczenia dziennika budowy inwestorowi, a potwierdzenie jego odbioru zawiera błędną informację o dacie jego wydania.

3.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie wznowienia postępowania zakończonego ostateczną decyzją Starosty Staszowskiego udzielającą pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego z wykonaniem wewnętrznej instalacji elektrycznej i centralnego ogrzewania w części rozbudowanej

Do Starosty Staszowskiego wpłynęło³⁶ pismo PINB w Staszowie³⁷ przekazujące według właściwości wystąpienie Pani [...] w części dotyczącej niezgodności projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją³⁸ Starosty Staszowskiego udzielającą pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego³⁹ z decyzją o warunkach zabudowy. Organ nadzoru budowlanego poinformował jednocześnie, że przeprowadził kontrolę inwestycji, podczas której stwierdził, że w czasie budowy dokonano jedynie nieistotnych odstępstw od projektu budowlanego, które zostały potwierdzone przez projektanta.

W przekazanym piśmie Pani [...] podniosła m.in. że roboty są realizowane sprzecznie z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy oraz że inwestor wykonał okna w ścianie budynku położonej w odległości mniejszej niż 4 m od granicy z jej działką⁴⁰.

Niezależnie od powyższego Pani [...] wystąpiła⁴¹ bezpośrednio do Starosty Staszowskiego o podjęcie działań w związku z wydaniem decyzji zatwierdzającej projekt budowlany i udzielającej pozwolenia na budowę z rażącym naruszeniem prawa. Ponownie wskazała na niezgodność decyzji o pozwoleniu na budowę z decyzją o warunkach zabudowy oraz na niezachowanie wymogów dotyczących odległości inwestycji od granicy z jej działką. Wskazała, że oczekuje wstrzymania wykonania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę oraz wznowienia postępowania. Organ uznał to wystąpienie za wniosek o wznowienia postępowania. W związku z tym wezwał⁴² wnioskodawczynię do uzupełnienia podania o wskazanie przesłanki stanowiącej podstawę wznowienia postępowania oraz przedłożenie dokumentów na potwierdzenie jej wystąpienia, jak również o wskazanie daty, w której dowiedziała się o jej zaistnieniu. Naczelnik WAA-B wyjaśniła⁴³, że *Pani [...] odebrała wezwanie (...) 02.11.2012 r. Odpowiedziała pismem z 09.11.2012 roku (...). W piśmie uzupełniającym wskazała m.in. cytuję „...*

³⁶ 27 września 2012 r.

³⁷ Z 26 września 2012 r., znak: PINB.liOA.III.7145-11/2012.

³⁸ Nr R-54/2012 z 3 lipca 2012 r.

³⁹ Na dz. nr ew. [...]

⁴⁰ Nr ew. [...]

⁴¹ 12 października 2012 r.

⁴² W trybie art. 64 § 2 k.p.a.

⁴³ Wyjaśnienia z 29 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

bez własnej winy nie brałam udziału w postępowaniu”. Potwierdziła, że uzyskała dane (sygnaturę sprawy) na skutek interwencji w Powiatowym Nadzorze Budowlanym. Zatem za datę kiedy wnioskodawczyni dowiedziała się o w/w decyzji należało przyjąć datę 26.09.2012 roku (...).

Starosta Staszowski wznowił postępowanie⁴⁴ na podstawie przesłanki wskazanej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.⁴⁵.

W ramach postępowania wezwano⁴⁶ Panią [...] do przedstawienia dowodów wskazujących, że jej nieruchomości znajduje się w obszarze oddziaływania rozbudowywanego i nadbudowywanego budynku. Wezwana przesłała do jednostki kontrolowanej odpowiedź⁴⁷, jednak złożone pismo nie było podpisane. Poruszyła w nim kwestie wykonywania robót z naruszeniem warunków technicznych⁴⁸ oraz niezgodności robót z decyzjami o warunkach zabudowy. Zawierało ono również kolejny wniosek o wstrzymanie wykonania decyzji o pozwoleniu na budowę. Pismem z 27 grudnia 2012 r. Pani [...] ponownie zwróciła się do jednostki kontrolowanej o wydanie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie.

Starosta Staszowski odmówił⁴⁹ wstrzymania wykonania decyzji udzielającej pozwolenia na rozbudowę i przebudowę budynku. Wojewoda Świętokrzyski⁵⁰ uchylił ww. rozstrzygnięcie w całości z uwagi na działania Starosty, jakie podejmował w okresie pomiędzy wniesieniem zażalenia, a wydaniem rozstrzygnięcia przez organ wojewódzki w II instancji⁵¹.

Rozpatrując sprawę Starosta Staszowski zwrócił się do Wójta Gminy Rytwiany⁵², i Burmistrza Miasta i Gminy Staszów⁵³ o informację, czy toczy się postępowanie rozgraniczeniowe dotyczące działek stanowiących własność inwestora (nr ew. [...]) i Pani [...] (nr ew. [...]). Po uzyskaniu odpowiedzi⁵⁴ o toczącym się postępowaniu Starosta Staszowski zawiesił⁵⁵ z urzędu postępowanie wznowieniowe, powołując się na przesłankę z art. 97 § 1 pkt 4 k.p.a.⁵⁶.

⁴⁴ Postanowieniem z 21 listopada 2012 r.

⁴⁵ W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu.

⁴⁶ Pismem z 6 grudnia 2012 r. na podstawie art. 50 k.p.a.

⁴⁷ Data wpływu 17 grudnia 2012 r.

⁴⁸ Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) w zakresie odległości budynku od granicy z działką sąsiednią (§ 12 pkt 1), bezpieczeństwa pożarowego (§ 226 i 271) oraz wymogów dotyczących przewodów kominowych (§ 50 i 142).

⁴⁹ Postanowieniem z 28 lutego 2013 r. sprostowanym postanowieniem z 16 kwietnia 2013 r. (w zakresie określenia terminu, w jakim stronie przysługiwało prawo do wniesienia zażalenia).

⁵⁰ Postanowieniem z 10 grudnia 2014 r., znak: IN-I.7840.12.3.2014.

⁵¹ W ramach innego postępowania, o którym będzie mowa w dalszej części sprawozdania, Starosta Staszowski postanowieniem z 23 października 2013 r., wstrzymał wykonanie decyzji o pozwoleniu na budowę.

⁵² Pismo z 14 grudnia 2012 r.

⁵³ Pismo z 31 grudnia 2012 r. (postanowieniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach z 16 października 2012 r., znak: SKO.GN-70/4007/519/2012, zwanego dalej SKO w Kielcach Burmistrz Miasta i Gminy Staszów został wyznaczony do załatwienia sprawy).

⁵⁴ Pismo Burmistrza Miasta i Gminy Staszów z 11 lutego 2013 r., znak: GNR.6830.11.2012.VII.

⁵⁵ Postanowieniem z 14 marca 2013 r.

⁵⁶ Organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd.

Pani [...] wystąpiła⁵⁷ z wnioskiem o podjęcie zawieszonego postępowania wskazując na fakt stwierdzenia nieważności⁵⁸ decyzji o warunkach zabudowy będących podstawą udzielenia pozwolenia na budowę. Starosta Staszowski odmówił⁵⁹ podjęcia postępowania, ponieważ w jego ocenie nie ustąpiła przyczyna zawieszenia, tj. trwające postępowanie rozgraniczeniowe. Wojewoda Świętokrzyski utrzymał to postanowienie w mocy⁶⁰. Natomiast rozstrzygnięcia organów obu instancji zostały uchylone przez WSA w Kielcach⁶¹. Z uzasadnienia wyroku wynika, że podstawą takiego orzeczenia było istnienie w dniu jego wydania wystarczających przesłanek do załatwienia sprawy przez Starostę Staszowskiego z uwagi na stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy.

W wyniku wyroku sądu administracyjnego Starosta Staszowski podjął⁶² zawieszone postępowanie.

Niezależnie od powyższego Starosta Staszowski przeprowadził postępowanie dowodowe na okoliczność ustalenia, czy decyzje dotyczące stwierdzenia nieważności warunków zabudowy posiadały przymiot ostateczności. Dokonane ustalenia były podstawą wznowienia⁶³ przez Starostę Staszowskiego z urzędu postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę na podstawie przesłanki wymieniowej w art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.⁶⁴.

Od tego momentu jednostka kontrolowana prowadziła dwa odrębne postępowania wznowieniowe:

- z wniosku Pani [...], na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.,
- z urzędu, na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a., przy czym w tej sprawie Pani [...] nie była uznana za stronę.

Postępowanie wznowieniowe prowadzone po 22 października 2013 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a.

Starosta Staszowski odmówił⁶⁵ uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę. Wojewoda Świętokrzyski⁶⁶ uchylił to rozstrzygnięcie, a sprawa została przekazana do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. W uzasadnieniu podniesiono, że dodatkowego wyjaśnienia wymaga kwestia odległości budynku od granicy z działką sąsiednią, przy uwzględnieniu, że Burmistrz Miasta i Gminy Staszów w tym czasie zakończył już postępowanie rozgraniczeniowe, o którym była mowa we wcześniejszej części niniejszego sprawozdania.

Rozpatrując ponownie sprawę jednostka kontrolowana uzupełniła materiał dowodowy o ustalenie dotyczące przebiegu spornej granicy pomiędzy działkami. Ponadto

⁵⁷ Pismo z 30 sierpnia 2013 r.

⁵⁸ Decyzjami SKO w Kielcach z 23 lipca 2013 r., znak: SKO.PZ-71/2656/210/2013 i z 22 lipca 2013 r., znak: SKO.PZ-71/2657/211/2013.

⁵⁹ Postanowieniem z 18 września 2013 r.

⁶⁰ Postanowieniem z 8 stycznia 2014 r., znak: IN-I.7840.12.2.2013.

⁶¹ Wyrokiem z 9 kwietnia 2014 r., sygn. akt II SA/Ke 193/14.

⁶² Postanowieniem z 19 sierpnia 2014 r.

⁶³ Postanowieniem z 22 października 2013 r.

⁶⁴ W sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

⁶⁵ Decyzją z 23 września 2014 r.

⁶⁶ Decyzją z 17 grudnia 2014 r., znak: IN-I.7840.12.3.2014.

w oparciu o przepisy Prawa budowlanego⁶⁷ wezwała⁶⁸ inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy⁶⁹. Inwestor nie wykonał obowiązku.

Pani [...] złożyła zażalenie na niezadowolnienie sprawy w terminie. Wojewoda Świętokrzyski⁷⁰ uznał je za niezasadne. Odmienne stanowisko zajął WSA w Kielcach rozpatrując skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania. Sąd zobowiązał⁷¹ Starostę Staszowskiego do wydania, w terminie 14 dni od daty zwrotu akt, aktu rozstrzygającego wniosek Pani [...] ⁷². NSA oddalił⁷³ skargę kasacyjną na to rozstrzygnięcie⁷⁴. Odpis wyroku NSA wpłynął do jednostki kontrolowanej 6 października 2016 r.

Postępowanie wznowieniowe prowadzone po 22 października 2013 r. na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

Starosta Staszowski wznowił⁷⁵ z urzędu postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę udzielonego decyzją z 3 lipca 2012 r., a następnie również z urzędu na podstawie art. 152 § 1 k.p.a.⁷⁶ wstrzymał⁷⁷ wykonanie tej decyzji.

Jednostka kontrolowana w oparciu o przepisy Prawa budowlanego wezwała⁷⁸ inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy⁷⁹. Termin ten był trzykrotnie zmieniany⁸⁰ na wniosek zobowiązanego. Inwestor nie wykonał obowiązku w wyznaczonym terminie.

Postępowanie wznowieniowe prowadzone po połączeniu postępowań

W uzasadnieniu przywołanego wcześniej wyroku WSA w Kielcach⁸¹ w sprawie rozpatrzenia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania sąd wskazał na niezasadność prowadzenia dwóch postępowań wznowieniowych w stosunku do jednej decyzji.

⁶⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r., poz. 1333; w czasie załatwiania spraw: Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm. oraz Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zwanej dalej Prawem budowlanym.

⁶⁸ Postanowieniem z 10 marca 2015 r. wydanym na podstawie art. 35 Prawa budowlanego.

⁶⁹ W terminie do 31 lipca 2015 r.

⁷⁰ Postanowieniem z 20 maja 2015 r., znak: IN-I.7840.12.5.2015.

⁷¹ Wyrokiem z 3 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAB/Ke 34/15.

⁷² W uzasadnieniu orzeczenia sąd przywołał m.in. ww. wyrok WSA z 9 kwietnia 2014 r., z którego wynikało, że już 18 września 2013 r. (data wydania postanowienia o odmowie podjęcia postępowania) zebrany w sprawie materiał dowodowy był wystarczający do wydania rozstrzygnięcia.

⁷³ Wyrokiem z 29 lipca 2016 r., sygn. akt II OSK 2241/15.

⁷⁴ W uzasadnieniu wyroku NSA przywołał m.in. fakt, że w orzecznictwie sądowym obowiązuje utrwalony pogląd, że (...) stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej (...) jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa, a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a.

⁷⁵ Postanowieniem z 22 października 2013 r.

⁷⁶ Organ administracji publicznej właściwy w sprawie wznowienia postępowania wstrzyma z urzędu lub na żądanie strony wykonanie decyzji, jeżeli okoliczności sprawy wskazują na prawdopodobieństwo uchylecia decyzji w wyniku wznowienia postępowania.

⁷⁷ Postanowieniem z 23 października 2013 r.

⁷⁸ Postanowieniem z 5 listopada 2013 r. wydanym na podstawie art. 35 Prawa budowlanego

⁷⁹ W terminie do 31 grudnia 2013 r.

⁸⁰ Postanowieniem z 10 stycznia 2014 r. na 31 maja 2014 r. oraz postanowieniem z 3 czerwca 2014 r., na 31 grudnia 2014 r., postanowieniem z 19 grudnia 2014 r. na 31 lipca 2015 r.

⁸¹ Z 3 czerwca 2015 r., sygn. akt II SAB/Ke 34/15.

Starosta Staszowski połączył⁸² oba postępowania wznowieniowe, a następnie uchylił⁸³ decyzję o pozwoleniu na budowę z 3 lipca 2012 r. oraz odmówił zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

3.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Część działań Starosty Staszowskiego podlegała weryfikacji w ramach kontroli instancyjnej lub sądowej. Brak jest zatem podstaw do ponownej oceny badanych już obszarów w ramach postępowania kontrolnego. Natomiast w zakresie, w jakim działania jednostki kontrolowanej nie były oceniane stwierdzono poniższe nieprawidłowości. Jednostka kontrolowana:

- nie wezwała Pani [...] do doprecyzowania żądania, pomimo że w swoim podaniu poruszała kwestie rażącego naruszenia prawa, a jednocześnie oczekiwała wznowienia postępowania,
- nie podjęła działań w celu nadania we właściwym trybie biegu postępowaniu zmierzającemu do weryfikacji prawidłowości wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, w związku z powzięciem informacji o niezgodności projektu budowlanego z decyzją o warunkach zabudowy,
- w ramach postępowania wznowieniowego zobowiązano inwestora do przedłożenia decyzji o warunkach zabudowy w trybie⁸⁴ przewidzianym do usuwania nieprawidłowości w projekcie budowlanym,
- przeprowadziła postępowanie w trybie wznowieniowym⁸⁵ w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, przyjmując za przesłankę takiego działania stwierdzenie nieważności decyzji o warunkach zabudowy.

Naczelnik WAA-B wskazała⁸⁶, że *nie można było zakończyć postępowania wznowieniowego z uwagi na brak decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz, że działano w oparciu o art. 145 § 1 ust. 8, który mówi, iż w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.*

Skutkami nieprawidłowości było uniemożliwienie właściwemu organowi (Wojewodzie Świętokrzyskiemu) rozpatrzenia sprawy, która leżała w jego kompetencjach oraz przedłużenie postępowania poprzez nakładanie na stronę obowiązków nie znajdujących oparcie w przepisach prawa. Istnieje również potrzeba zbadania w trybie nadzoru decyzji Starosty Staszowskiego z 27 sierpnia 2015 r. wydanej w trybie wznowieniowym.

Wypada zwrócić uwagę, że zarówno Wojewoda Świętokrzyski, jak i WSA w Kielcach nie kwestionowali zasadności prowadzenia przez Starostę Staszowskiego postępowania wznowieniowego w trybie art. 145 § 1 pkt 8 k.p.a. w związku ze stwierdzeniem przez SKO w Kielcach nieważności decyzji o warunkach zabudowy. Dopiero NSA w wyroku z 29 lipca 2016 r., zapadłym jednak już po zakończeniu postępowania przez Starostę Staszowskiego, wskazał, że w tym przypadku powinno być prowadzone postępowanie w trybie nieważnościowym.

⁸² Postanowieniem z 6 sierpnia 2015 r. na podstawie art. 62 k.p.a.

⁸³ Decyzją z 27 sierpnia 2015 r. wydana m.in. na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 i 8 k.p.a.

⁸⁴ Art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego.

⁸⁵ Art. 145 i n. k.p.a.

⁸⁶ Wyjaśnienia z 29 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

W czasie kontroli stwierdzono również uchybienie, polegające na zwłoce w podjęciu działań w związku z informacjami zawartymi w piśmie PINB w Staszowie z 28 września 2012 r. oraz załączonym do niego piśmie Pani [...] z 30 sierpnia 2012 r.

4.1. Ustalenia stanu faktycznego w sprawie dotyczącej zgłoszenia przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego

Do Starosty Staszowskiego wpłynęło⁸⁷ zgłoszenie przebudowy istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego⁸⁸. Inwestor dokonał zgłoszenia na obowiązującym wzorze dołączając do niego cztery egzemplarze projektu budowlanego, zaświadczenia projektantów o wpisie na listę członków właściwej izby inżynierów budownictwa oraz oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Pracownik jednostki kontrolowanej dokonał⁸⁹ na zgłoszeniu adnotacji o jego kompletności. W aktach sprawy znajdowała się również decyzję o warunkach zabudowy⁹⁰ dla inwestycji obejmującej rozbudowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego polegającą na dobudowie pomieszczeń mieszkalnych z nadbudową poddasza użytkowego oraz zmianą konstrukcji dachu. W zgłoszeniu inwestor nie odnotował, że dołącza do niego decyzję o warunkach zabudowy.

Projekt budowlany został sporządzony przez osoby posiadające uprawnienia budowlane⁹¹ i zakładał dokończenie robót budowlanych rozpoczętych na podstawie pozwolenia na budowę⁹², którego wykonanie w 2013 r. zostało wstrzymane, a które następnie w sierpniu 2015 r. zostało uchylone. Projekt budowlany zawierał informację o wykonaniu w październiku 2015 r. wewnętrznej instalacji elektrycznej i wodno-kanalizacyjnej oraz przewidywał: *zamurowanie dwóch otworów okiennych na klatkę schodową na parterze i poddaszu pustakami szklanymi (luksferami), ocieplenie ścian (...) styropianem (...) i wykonanie tynku cienkowarstwowego, położenie na schodach wejściowych płytek (...), wykonanie tynków wewnętrznych cementowo-wapiennych (...) na parterze i poddaszu (...), szpachlowanie płyt gipsowo - kartonowych stropu nad poddaszem, malowania ścian i stropu (...), wykonanie schodów konstrukcji drewnianej (...) na poddasze z balustradą, wykonanie podłóg (...).*

Projektant określając obszar oddziaływania wskazał, że mieści się w całości w granicach działki inwestora.

Starosta Staszowski nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia i przekazał⁹³ jego kopię wraz z ostemplowanym projektem budowlanym do PINB w Staszowie.

4.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na skutecznym przyjęciu zgłoszenia przebudowy istniejącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, w sytuacji gdy faktycznie zgłoszenie dotyczyło wykonania robót budowlanych zmierzających do zakończenia budowy rozpoczętej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która została uchylona przed zakończeniem wszystkich robót.

⁸⁷ 11 kwietnia 2016 r.

⁸⁸ Usytuowanego na dz. nr ew [...]

⁸⁹ 25 kwietnia 2016 r.

⁹⁰ Decyzja Burmistrza Miasta i Gminy Staszów z 14 września 2015 r., znak: IPP-II.6730.176.2013.XI.

⁹¹ [...] - uprawnienia nr ewid. [...] m.in. do sporządzania projektów (planów) robót budowlanych z wyjątkiem robót dotyczących budynków zabytkowych, pomników, budynków monumentalnych i budynków większych o skomplikowanych konstrukcjach żelaznych i żelazo-betonowych.

⁹² Decyzja nr R-54/2012 z 3 lipca 2012 r.

⁹³ Pismem z 12 maja 2016 r.

W odpowiedzi na wskazanie przyczyny takiego działania Naczelnik WAA-B⁹⁴ zacytowała art. 37 ust. 2 pkt 2, art. 28 ust. 1, art. 29 ust. 2 pkt 1b, art. 30 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, co wskazuje, że przyczyną nieprawidłowości była błędna interpretacja wymienionych przepisów.

Skutkiem nieprawidłowości było usankcjonowanie robót budowlanych wykonanych w oparciu o uchyloną decyzję o pozwoleniu na budowę oraz robót wykonanych w okresie między, jej uchYLENIEM, a przyjęciem skutecznego zgłoszenia. Ponadto skutkiem nieprawidłowości było nadanie inwestorowi uprawnień do wykonywania robót budowlanych, których w świetle obowiązujących przepisów prawa nie mógł wykonywać.

5.1. Ustalenia stanu faktycznego w zakresie wydania dziennika budowy w zakresie przyjętego skutecznie zgłoszenia

Do jednostki kontrolowanej wpłynął⁹⁵ wniosek inwestora o wydanie dziennika budowy. Na piśmie tym znajduje się nieopatrzona datą adnotacja potwierdzająca odebranie przez inwestora dziennika nr AR-11/2016 z dnia 16.05.2016 r.

5.2. Ocena w zakresie ustaleń stanu faktycznego

Stwierdzono uchybienia w zakresie dokumentowania podejmowanych czynności. Jednostka kontrolowana nie utrwaliła w aktach daty doręczenia dziennika budowy inwestorowi, a potwierdzenie jego odbioru zawiera błędną informację o dacie jego wydania.

ZALECENIA POKONTROLNE

Wobec dokonanych ustaleń i ocen w oparciu o przedstawione dokumenty, zalecam:

1. Wnikliwe sprawdzanie kompletności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, a także ich zgodności z ustaleniami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w tym zakresie, nakładanie obowiązku ich usunięcia.
2. Bezzwłoczne przekazywanie organowi nadzoru budowlanego kopii ostatecznych decyzji o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki lub terenu oraz projektem architektoniczno-budowlanym.
3. Przestrzeganie zasady szybkości poprzez bezzwłoczne podejmowanie działań na każdym etapie prowadzonej sprawy.
4. Wnikliwą analizę podań wnoszonych do jednostki kontrolowanej, a w przypadku niejednoznaczności żądania wzywanie do jego doprecyzowania.
5. Rzetelne dokumentowanie czynności mających znaczenia dla sprawy lub toku postępowania.
6. Przekazywanie właściwemu organowi spraw dotyczących weryfikacji decyzji udzielającej pozwolenia na budowę, jako decyzji przedmiotowo zależnej od decyzji o warunkach zabudowy, której stwierdzono nieważność.

⁹⁴ Wyjaśnienia z 29 października 2019 r., znak: B-I.0124.3.19.2019.

⁹⁵ 16 maja 2016 r.

7. Odstąpienie od skutecznego przyjmowania zgłoszenia dotyczącego wznowienia budowy rozpoczętej na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, która została wyeliminowana z obrotu prawnego.
8. Odstąpienie od nakładania obowiązków usunięcia braków formalnych wniosku w trybie przewidzianym dla usuwania nieprawidłowości w dokumentacji projektowej.

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

Kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo, w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania, przedstawić do niego stanowisko. Nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontrolnych.

W terminie 2 miesięcy od dnia otrzymania niniejszego sprawozdania proszę o przekazanie informacji o sposobie wykonania zaleceń lub o podjętych w tym celu działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia, w odniesieniu do każdego ze sformułowanych zaleceń.

Sprawozdanie z kontroli sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla każdej ze stron postępowania kontrolnego.

z upoważnienia
GŁÓWNEGO INSPEKTORA NADZORU BUDOWLANEGO
DYREKTOR DEPARTAMENTU
INSPEKCJI I KONTROLI BUDOWLANEJ

Arkadiusz Dłużniewski
(dokument podpisany elektronicznie)

Podstawa prawna:

- art. 84b ust. 1 oraz art. 88a ust. 1 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r., poz. 1186 z późn. zm.; Dz.U. z 2020 r., poz 1333),
- art. 6 ust. 3 pkt 2 oraz art. 52 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 224).

Otrzymują:

1. adresat (ePUAP: /4u4p46dlwz/SkrytkaESP),
2. aa.