



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ-410.004.03.2019

Ryszard Chmielowicz
Starosta Powiatu Gryfickiego
Plac Zwycięstwa 37
72-300 Gryfice

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/101 – Nadzór nad bezpieczeństwem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Gryficach ¹ , Plac Zwycięstwa 37 (72-300 Gryfice).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ryszard Chmielowicz, Starosta Powiatu Gryfickiego ² od 23.11.2018 r. Poprzednio w okresie od 1.12.2014 r. do 23.11.2018 r., funkcję kierownika jednostki pełnił Kazimierz Sać.
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	Nadzór nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2017 r. do 20 maja 2019 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
<i>Kontrolerzy</i>	1. Maciej Mikulski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/74/2019 z 11.04.2019 r. 2. Bogusław Wójcik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/83/2019 z 29.04.2019 r.

(akta kontroli str. 1-2, 3-7)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Starosta, jako organ administracji architektoniczno-budowlanej, prawidłowo prowadził postępowania dotyczące zgłoszeń budowy oraz wydania pozwolenia na budowę obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej. W objętych kontrolą postępowaniach rzetelnie weryfikowano spełnienie wymagań określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵ oraz wynikających z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁶. Sprawy załatwiane były w obowiązujących terminach i na podstawie wymaganej dokumentacji. W przypadku stwierdzenia braków, inwestorzy byli bezzwłocznie wzywani do jej uzupełnienia. W trzech sprawach (z 10 analizowanych) Starosta nie przekazał Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Gryficach kopii zgłoszeń budowy obiektów małej architektury, co stanowiło naruszenie przepisów art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Prawo budowlane. W tych przypadkach przekazał jedynie zaświadczenia o niezgłoszeniu sprzeciwu do zakresu robót wskazanego w zgłoszeniach zamiaru budowy obiektów niewymagających pozwolenia na budowę. Kopie zgłoszeń budowy (lub zaświadczenia o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu) oraz ostateczne decyzje o udzieleniu pozwolenia na budowę, niezwłocznie przekazywano organowi nadzoru budowlanego. Ponadto w aktach wszystkich siedmiu zbadanych spraw zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, które

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm., dalej: ustawa Prawo budowlane.

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, ze zm., dalej rozporządzenie w sprawie warunków technicznych.

zakończyły się milczącym załatwieniem sprawy, nie zamieszczono adnotacji w tym zakresie, o której mowa w art. 122e ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷, wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu faktycznego

1.1. W Starostwie działania w zakresie nadzoru nad zarządzaniem obiektów budowlanych realizowane były przez Wydział Urbanistyki, Architektury i Budownictwa⁸. Do zadań Wydziału należało⁹ m.in.:

- zatwierdzanie projektów budowlanych obiektów oraz wydawanie pozwoleń na budowę lub rozbiórkę, nakładanie obowiązku uzyskania pozwolenia na rozbiórkę i usunięcia nieprawidłowości w projekcie budowlanym oraz określenie w decyzji o pozwoleniu na budowę przedsięwzięcia wymagań uwzględniających ochronę środowiska na obszarze prowadzenia prac,
- zmiana lub uchylanie pozwoleń na budowę, stwierdzenie wygaśnięcia decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przenoszenie decyzji o pozwolenia na budowę na rzecz innej osoby,
- prowadzenie rejestru decyzji o pozwoleniu na budowę oraz przechowywanie dokumentów objętych pozwoleniem na budowę,
- udzielanie lub odmowa zgody na odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych,
- przyjmowanie zgłoszeń o rozbiórkę, o zamiarze budowy lub wykonywania robót budowlanych nie objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę oraz zgłoszeń o zmianie sposobu użytkowania obiektów budowlanych,
- zgłaszanie sprzeciwu w sprawie budowy oraz wykonywania robót, o których mowa w przepisach prawa budowlanego i nakładanie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę,
- nakładanie obowiązku stosowania obsługi geodezyjnej do obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia,
- ogólna kontrola i nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wydawanie decyzji administracyjnych oraz kontrola posiadania przez osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie uprawnień do pełnienia tych funkcji,
- przekazywanie organom nadzoru budowlanego kopii decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego oraz powiadomienie tych organów o stwierdzonych nieprawidłowościach przy wykonywaniu robót budowlanych lub utrzymania obiektów budowlanych,
- uczestniczenie na wezwanie organu nadzoru budowlanego w czynnościach inspekcyjnych i kontrolnych.

(akta kontroli str. 8, 21-23, 33-34)

Dyrektor WUAiB odpowiedzialny był m.in. za planowanie i kierowanie pracą podległego Wydziału oraz nadzór nad sprawnym i terminowym załatwianiem spraw przez pracowników. Został także upoważniony przez Starostę do załatwiania w jego imieniu spraw z zakresu zadań wynikających z ustawy Prawo budowlane, w tym do zatwierdzania projektów budowlanych obiektów oraz wydawania pozwoleń na budowę lub rozbiórkę, przyjmowania zgłoszeń o zamiarze budowy lub wykonania

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: KPA.

⁸ Dalej: WUAiB lub Wydział.

⁹ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa Powiatowego w Gryficach zatwierdzonym uchwałami Zarządu Powiatu Gryfickiego nr 474/161/17 z 22.11.2017 r., 556/197/18 z 28.06.2018 r. i 24/16/2019 z 22.01.2019 r.

robót budowlanych, zgłaszania sprzeciwu w tych sprawach oraz innych spraw należących do ww. zadań WUiAB.

(akta kontroli str. 18, 37-45)

1.2. W latach 2017-2019 (I kwartał) Starosta wydał dwie decyzje o udzieleniu pozwolenia na budowę, obejmujące obiekty małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, tj:

- decyzję nr 481/2017 z 27.09.2017 r. o udzieleniu pozwolenia na budowę zespołu hotelowego z aquaparkiem, basenem zewnętrznym, parkingami, siecią dróg wewnętrznych i ciągów pieszych oraz projektowanym zagospodarowaniem terenu z obiektami małej architektury: placem zabaw, siłownią terenową, siedziskami, wiatą śmietnikową, totemem reklamowym i oczkiem wodnym w miejscowości Mrzeżyno,
- decyzję nr 42/2018 z 25.01.2018 r. o udzieleniu pozwolenia na rozbudowę budynku Muzeum Bursztynu oraz budowę placu amfiteatralnego, muszli koncertowej z zapleczem, pawilonów: handlowych i higieniczno-sanitarnego, placu zabaw oraz elementów małej infrastruktury, miejsc postojowych i utwardzenie terenu w miejscowości Pobierowo.

W tym czasie Starosta nie wydawał decyzji o odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i odmowie udzielenia pozwolenia na budowę obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.

(akta kontroli str. 55, 59-63, 81)

Dyrektor WUiAB, przedstawiając przyjętą w Starostwie wykładnię oraz praktykę w zakresie załatwiania spraw, dotyczących zgłoszeń budowy oraz wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę w zakresie małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, wyjaśnił m. in., że w myśl przepisów art. 29 ust. 1 pkt. 22 oraz art. 30 ust. 1 pkt. 1 ustawy Prawo budowlane, budowa obiektów małej architektury nie wymaga zarówno pozwolenia na budowę, jak i zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej¹⁰. Zgłoszenia budowy w myśl przepisu art. 30 ust. 1 pkt. 4 ww. ustawy wymaga budowa obiektów małej architektury w miejscach publicznych. Zgodnie z art. 30 ust. 1a tej ustawy, inwestor zamiast dokonania zgłoszenia dotyczącego ww. robót budowlanych, może wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Mając na względzie powyższe przepisy, Starosta nie może narzucić inwestorowi wymogu uzyskania pozwolenia na budowę obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej i jeśli obiekt ma zostać wybudowany w miejscu publicznym wymagane jest zgłoszenie. Jedynie w przypadku, gdy inwestor dobrowolnie ujmie w zakresie wniosku i złożonego projektu budowlanego takie obiekty, organ może udzielić pozwolenia na ich budowę w formie decyzji administracyjnej, co jest zgodne z dyspozycją art. 30 ust. 1a ustawy Prawo budowlane. Podstawowym względem, który warunkował, że inwestorzy chętniej wybierali formę zgłoszenia dla budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych, był warunek konieczności posiadania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, która jest podstawowym dokumentem warunkującym złożenie wniosku o pozwolenie na budowę. Czas uzyskiwania tego dokumentu skutecznie zniechęca zainteresowanych od zamiaru uzyskiwania pozwolenia na budowę tych obiektów. Dla budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w miejscu publicznym organ wymaga, co do zasady zgłoszenia. Jedynie zgodnie z art. 30 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, organ może nałożyć, w drodze decyzji, o której mowa w ust. 5, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, o którym mowa w ust. 1, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania

¹⁰ Dalej: organ.

przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy lub spowodować: 1) zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia; 2) pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków; 3) pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych; 4) wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich. W latach 2017-2019 nie odnotowano wydania decyzji opartej na w/w przesłankach.

(akta kontroli str. 46, 48, 72, 75)

W okresie objętym kontrolą do Starostwa wpłynęło 51 zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, z tego: 25 w 2017 r., 23 w 2018 r. i trzy w 2019 r.¹¹ Starosta wniósł do ww. zgłoszeń cztery sprzeciwy. Wśród przyjętych zgłoszeń dwa dotyczyły budowy takich obiektów na terenach należących do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych oraz dwa – na terenie szkół i placówek oświatowych.

(akta kontroli str. 55)

Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że zgłoszenia budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w latach 2017-2019:

- w miejscach publicznych wymagane były dla wszelkich rodzajów obiektów małej infrastruktury, wymienionych w art. 3 pkt 4 lit. c ustawy Prawo budowlane¹² w tym: urządzeń do ćwiczeń typu fitness, pojedynczych urządzeń służących rekreacji codziennej i do zabaw dla dzieci, jak również w przypadku doposażenia istniejących obiektów w nowe urządzenia,
- na terenach należących do hoteli, pensjonatów, ośrodków wypoczynkowych i innych tego typu placówek - wynikało to wyłącznie z woli inwestora oraz kwalifikacji, czy dany teren może stanowić „miejsce publiczne”, zgłoszenia takie dokonywane były sporadycznie, gdyż u inwestorów prywatnych funkcjonuje stanowisko, że na własnych działkach nie potrzeba żadnych zezwoleń na ustawienie urządzeń placów zabaw oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych,
- na terenach wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, szkół i placówek oświatowych, wymagano dokonania zgłoszenia, kwalifikując je jako obiekty małej architektury w miejscach publicznych.

Wyjaśnił ponadto, że organ stoi na stanowisku, iż wymienione tereny: hoteli, pensjonatów, ośrodków wypoczynkowych i innych tego typu placówek, nie podlegają kwalifikacji jako miejsca publiczne. Ustawa Prawo budowlane, jak i inne przepisy prawa, nie zawierają ustawowej definicji „miejsca publicznego”. Przyjmując słownikową definicję słowa „publiczny”, które oznacza m.in.: dotyczący ogółu ludzi, służący ogółowi, dostępny dla wszystkich, ogólny, powszechny, społeczny, nieprywatny – wymienione miejsca są terenami prywatnymi, wygradzonymi, z których korzysta określona liczba zidentyfikowanych osób. Wątpliwości organu, co do kwalifikacji jako miejsce publiczne, budził również ogrodzony, zamknięty oraz monitorowany teren wspólnoty mieszkaniowej, zarządzającej taką nieruchomością.

(akta kontroli str. 46, 49, 57-58, 72, 74-75)

1.3. W latach 2017-2019 w Starostwie nie odnotowano zamiaru uzyskania pozwolenia na budowę lub dokonania zgłoszenia dotyczącego budowy parku linowego.

(akta kontroli str. 49, 55, 71)

Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że w przypadku, gdyby wymienione powyżej zamierzenie polegało na zamocowaniu lin i drabinek na projektowanych słupach lub palach, zakwalifikowano by je bezsprzecznie jako obiekt małej architektury. Natomiast rozwieszenie lin i drabinek na istniejących drzewach, zdaniem organu nie mieści się

¹¹ Do 31.03.2019 r.

¹² Użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki,

w kategorii robót budowlanych, nie stanowi obiektu budowlanego i nie podlega przepisom ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 46, 49)

1.4. W okresie objętym kontrolą Starosta nie korzystał z uprawnienia wynikającego z art. 43 ust 2 ustawy Prawo budowlane do nakładania na inwestora obowiązku wykonania geodezyjnego wyznaczenia w terenie obiektów budowlanych wymagających zgłoszenia, a po ich wybudowaniu geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej ich położenie na gruncie.

(akta kontroli str. 46, 49-50, 71)

Dyrektor WUAIb wyjaśnił m.in., że organ nie korzystał z ww. uprawnień, gdyż ustawodawca nie uregulował w jakiej formie można takim obowiązkiem obciążyć zgłaszającego oraz okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę takiego rozstrzygnięcia. Podczas rozpatrywania zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, weryfikacja zachowania minimalnej odległości placów zabaw i miejsc rekreacyjnych od: wydzielonych miejsc postojowych, linii rozgraniczających ulicę, okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i od miejsc gromadzenia odpadów - odbywa się poprzez ich sprawdzenie w projekcie zagospodarowania działki lub terenu, wykonanym na aktualnej mapie opracowanej do celów projektowych. W myśl art. 30 ust. 4 ustawy prawo budowlane, w zgłoszeniu należy bowiem przedstawić projekt zagospodarowania działki lub terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane. Do podstawowych obowiązków uprawnionego geodety w procesie planowania inwestycji należy przygotowanie mapy do celów projektowych. Jest on zobowiązany do uwzględnienia w zakresie opracowywanej mapy wszelkich istniejących elementów zagospodarowania terenu, bez względu na to, czy są one już ujęte w jej treści, czy też nie są objęte inwentaryzacją geodezyjną powykonawczą, w tym m.in. istniejących obiektów małej architektury, zarówno na terenie inwestora, jak i w sąsiedztwie planowanej inwestycji w pasie co najmniej 30 m. Wobec powyższego, opracowana rzetelnie, w odpowiedniej skali i zgodnie z przepisami mapa do celów projektowych, będzie zawierała w swej treści place zabaw oraz miejsca rekreacyjne. Natomiast za zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi odpowiada uprawniony projektant, który potwierdza zgodność zastosowanej mapy z oryginałem zarejestrowanym w powiatowym ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej oraz składa oświadczenie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane. (...) W przypadku stwierdzenia zaistnienia nieprawidłowości lub braków, w szczególności braku wymaganej mapy dla celów projektowych, opracowanej przez uprawnionego geodetę, na której projektant winien nanieść odległości obiektów w stosunku do placów zabaw i miejsc rekreacji, wydawane jest postanowienie o ich usunięciu, zgodnie z art. 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane (w przypadku zgłoszeń) lub art. 35 ust. 3 (w przypadku pozwoleń). Brak ich uzupełnienia skutkuje wydaniem decyzji administracyjnej o zgłoszeniu sprzeciwu, w stosunku do obiektów objętych zgłoszeniem lub odmowie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę w stosunku do obiektów objętych wnioskiem o pozwolenie na budowę.

(akta kontroli str. 46, 49-50, 72-74)

1.5. Wydział nie dysponował wytycznymi w zakresie nadzoru nad urządzaniem obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w postaci pism otrzymanych od Wojewódzkiego lub Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego oraz innymi opracowanymi w tej sprawie instrukcjami postępowania.

(akta kontroli str. 71)

Dyrektor WUAiB wyjaśnił, że Starostwo nie otrzymało żadnych wytycznych lub instrukcji postępowania, dotyczących takich obiektów. Również na stronie Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego nie zamieszczono ani jednego stanowiska lub wyjaśnienia przepisów, odnośnie obiektów małej architektury.

(akta kontroli str. 46, 50)

2.1 Badanie dokumentacji dotyczącej wydania dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę¹³ wykazało, że przed ich wydaniem organ administracji architektoniczno-budowlanej podjął działania wymagane przepisami art. 35 ust. 1 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane, w tym w odniesieniu do placów zabaw. Na podstawie graficznej części projektu zagospodarowania terenu, sprawdzono zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami techniczno-budowlanymi określonymi w § 19 ust. 1, § 40 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Decyzje zostały wydane na podstawie kompletnych wniosków, do których załączono m.in. projekt budowlany zawierający wymagane elementy¹⁴, oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane i oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Wydanie decyzji nastąpiło z zachowaniem terminów, o których mowa w art. 35 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (odpowiednio: 57 i 58 dni od złożenia wniosków o ich wydanie).

(akta kontroli str. 81-84)

2.2 Kontrola 14¹⁵ z 51 (tj. 27%) zgłoszeń budowy obiektów małej architektury w miejscach publicznych wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach, stosownie do przepisów art. 30 ust. 2 ustawy Prawo budowlane, inwestorzy określili rodzaj, zakres i sposób wykonywania robót budowlanych oraz termin ich rozpoczęcia. Zgłoszenia zostały złożone przynajmniej na 21 dni przed planowanym dniem rozpoczęcia robót budowlanych.

W 11¹⁶ przypadkach (z 14 badanych), organ nałożył na inwestorów obowiązek uzupełnienia we wskazanym terminie brakujących dokumentów. Uzupełnienia dotyczyły przede wszystkim dostarczenia: projektu zagospodarowania terenu sporządzonego na mapie dla celów projektowych; kopii decyzji zezwalającej na wyłączenie z produkcji rolnej gruntów, które zostaną przeznaczone pod inne niż rolnicze użytkowanie; zlokalizowania na przedłożonym projekcie zagospodarowania terenu zgłaszanych urządzeń, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych, tj. w odległości co najmniej 10 m od linii rozgraniczającej ulicę; uzupełnienia oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane o prawidłowe dane. W siedmiu¹⁷ przypadkach (z 11) zgłaszający uzupełnili dokumentację we wskazanym terminie, a w czterech¹⁸ w związku z nieuzupełnieniem dokumentacji w wyznaczonym terminie, organ wydał decyzje administracyjne o wniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia. Od wydanych decyzji inwestorzy nie wnieśli odwołań. Do każdego objętego badaniem¹⁹ zgłoszenia

¹³ Wskazanych w punkcie 1.2 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴ W tym w odniesieniu do urządzeń montowanych w miejscach rekreacji projektant wskazywał, że powinny być one zgodne z Polskimi Normami, obowiązującymi w tym zakresie.

¹⁵ UAIb.6743.162.2017, UAIb.6743.408.2017.MŁ, UAIb.6743.410.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.418.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.252.2017, UAIb.6743.407.2017.MŁ, UAIb.6743.409.2017.MŁ, UAIb.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.438.2017, UAIb.6743.4.2018, UAIb. 6743.293.2018, UAIb. 6743.296.2018, UAIb. 6743.62.2019, UAIb. 6743.66.2019.

¹⁶ UAIb.6743.162.2017, UAIb.6743.408.2017.MŁ, UAIb.6743.410.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.418.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.407.2017.MŁ, UAIb.6743.409.2017.MŁ, UAIb.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAIb. 6743.293.2018, UAIb. 6743.296.2018, UAIb. 6743.62.2019, UAIb. 6743.66.2019.

¹⁷ UAIb.6743.407.2017.MŁ, UAIb.6743.409.2017.MŁ, UAIb.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAIb. 6743.293.2018, UAIb. 6743.296.2018, UAIb. 6743.62.2019, UAIb. 6743.66.2019.

¹⁸ UAIb.6743.162.2017, UAIb.6743.408.2017.MŁ, UAIb.6743.410.2017.2018.MŁ, UAIb.6743.418.2017.2018.MŁ.

¹⁹ Za wyjątkiem czterech ww. spraw, w których organ wniósł sprzeciw.

dołączano m.in. oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, projekt zagospodarowania terenu, wykonany przez projektanta posiadającego wymagane uprawnienia budowlane; oświadczenie projektanta o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. We wszystkich ww. zgłoszeniach projektant wskazywał, że urządzenia montowane w miejscach rekreacji powinny być zgodne z Polskimi Normami, obowiązującymi w tym zakresie. We wszystkich przypadkach, na podstawie graficznej części projektu zagospodarowania terenu, organ sprawdzał zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami techniczno-budowlanymi określonymi w § 19 ust. 1, § 40 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych.

Spośród 10 objętych badaniem spraw²⁰ w czterech²¹ organ wydał inwestorom zaświadczenia o niezgłaszaniu sprzeciwu do zakresu robót wskazanego w zgłoszeniach, a w siedmiu²² po upływie 21 dni od zgłoszenia zamiaru wykonywania robót niewymagających pozwolenia na budowę, inwestorzy nabyli uprawnienia do rozpoczęcia robót budowlanych. W aktach siedmiu ww. spraw nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy ze wskazaniem treści rozstrzygnięcia oraz jego podstawy prawnej, o której mowa w art. 122e KPA, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 85-97)

3. Badanie dokumentacji dotyczącej wydania dwóch decyzji o pozwoleniu na budowę oraz 14 zgłoszeń budowy obiektów małej architektury²³ wykazało, że organ rzetelnie zweryfikował spełnienie wymagań wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Analiza objętych kontrolą 14 zgłoszeń została przeprowadzona w terminie nieprzekraczającym 21 dni od daty ich wpływu do Starostwa²⁴. Rozstrzygnięcia zostały wydane na podstawie wymaganej kompletnej dokumentacji oraz po ustaleniu wszystkich okoliczności niezbędnych do zajęcia stanowiska.

(akta kontroli str. 85-97)

W Starostwie nie zostały przyjęte procedury postępowania organu po otrzymaniu wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszenia budowy obiektów małej architektury na placach zabaw lub w miejscu przeznaczonym do rekreacji.

(akta kontroli str. 76-78)

Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że sprawy te są rozpatrywane tak samo, jak dotyczące innych obiektów budowlanych. (...) Wskazał m.in., że praktyka postępowania w przypadku zgłoszenia budowy obiektów małej architektury na placach zabaw lub w miejscu przeznaczonym do rekreacji (jako podstawowy tryb wybierany przez inwestorów) wygląda następująco: 1) pobranie wypisów z ewidencji gruntów oraz ewentualnie mapy ewidencyjnej z wykazanymi granicami działek geodezyjnych; 2) sprawdzenie kompletności zgłoszenia oraz oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (na druku B-3) pod względem formalnym; 3) sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia z obowiązującym na danym terenie miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (w przypadku gdy obszar inwestycji objęty jest aktualnym miejscowym planem

²⁰ W odniesieniu do których organ nie wniósł sprzeciwu.

²¹ UAiB.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAiB. 6743.293.2018, UAiB. 6743.296.2018, UAiB. 6743.66.2019.

²² UAiB.6743.252.2017, UAiB.6743.407.2017.MŁ, UAiB.6743.409.2017.MŁ, UAiB.6743T.190.2017.2018.MŁ

(w tej sprawie wydano dodatkowo zaświadczenie na wniosek inwestora), UAiB.6743.438.2017, UAiB.6743.4.2018, UAiB. 6743.62.2019.

²³ Wskazanych w punkcie 2.1 i 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ W badanej próbie w 11 przypadkach organ nałożył na inwestorów obowiązek uzupełnienia we wskazanym terminie brakujących dokumentów. Postanowienia o uzupełnieniu dokumentacji zostały wydane od siedmiu do 20 dni (licząc od daty wpływu zgłoszenia do Starostwa).

zagospodarowania przestrzennego), 4) sprawdzenie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z: ustawą Prawo budowlane, w szczególności w zakresie przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu, wykonanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane; rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych; rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego²⁵, 5) sprawdzenie, czy: dana nieruchomość jest sklasyfikowana jako działka budowlana²⁶; dana nieruchomość nie jest zlokalizowana na terenie wpisanym do rejestru zabytków²⁷.

(akta kontroli str. 76-78)

W sprawie sposobu weryfikacji spełnienia w składanych projektach budowlanych wymogów wynikających z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że organ stoi na stanowisku, iż odległość winna być mierzona w linii prostopadłej do najbliższego urządzenia placu zabaw. Według tej zasady weryfikowane są odległości od: miejsc postojowych, otwartych garaży wielopoziomowych, linii rozgraniczających ulicę, okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i miejsc gromadzenia odpadów. Obowiązuje reguła, że to projektant sporządzający projekt zagospodarowania działki lub terenu zobowiązany jest do wskazania przedmiotowych odległości. Weryfikacja nasłonecznienia placu zabaw odbywa się poprzez analizę jego lokalizacji w stosunku do istniejących obiektów, które mogłyby go przesłaniać. Na podstawie przedłożonego projektu zagospodarowania działki lub terenu sprawdza się, czy w bliskim sąsiedztwie projektowanego placu zabaw od strony południowej występują budynki lub inne obiekty, które mogłyby spowodować zacienienie obszaru placu zabaw. W przypadku gdyby np. zgłoszenie dotyczyło placu zabaw przyległego od strony północnej do istniejącego budynku organ zażądałby bezsprzecznie analizy nasłonecznienia, wykonanej przez uprawnionego projektanta, który opracował projekt zagospodarowania terenu. W latach 2017-2019 nie stwierdzono lokalizacji, która wymagałaby przedłożenia takiego opracowania.

(akta kontroli str. 76,79)

Przy wykonywaniu obowiązków związanych z rozpatrywaniem wniosków o pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowy obiektów małej architektury na placach zabaw lub w miejscach przeznaczonych do rekreacji organ nie korzystał z możliwości dokonania czynności kontrolnych, do przeprowadzenia których uprawnienia wynikają z art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 81-97)

Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że zapis art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane stanowi jedynie ogólną dyspozycję dla organów administracji architektoniczno-budowlanej do dokonywania czynności kontrolnych, która nie daje uprawnień do wykonywania czynności kontrolnych w terenie. Takowe uprawnienia są wydawane wyłącznie pracownikom nadzoru budowlanego w oparciu o art. 81a oraz art. 84a ustawy Prawo budowlane. Organy administracji architektoniczno-budowlanej w ramach współpracy między organami, występują o przeprowadzenie czynności kontrolnych do organu nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 76, 79)

²⁵ Dz. U. z 2018 poz. 1935.

²⁶ W przypadku, gdy teren jest gruntem rolnym inwestor jest zobowiązany do przedłożenia decyzji o której mowa w art. 11 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), zezwalającej na jego wyłączenie z produkcji rolnej.

²⁷ W przypadku, gdy teren jest objęty ochroną konserwatorską, inwestor jest zobowiązany do przedłożenia uzgodnienia z Zachodniopomorskim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków w Szczecinie w zakresie projektowanego zamierzenia.

Odnosząc się do weryfikowania zgodności zastosowanych rozwiązań architektoniczno-budowlanych z zasadami wiedzy technicznej, wynikającymi z właściwych norm PN, Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt. 2 ustawy Prawo budowlane w stosunku do obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej organ może dokonać jedynie sprawdzenia zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Nie posiada żadnych kompetencji do weryfikacji zgodności zastosowanych rozwiązań architektoniczno-budowlanych z zasadami wiedzy technicznej, wynikającymi z właściwych polskich norm. Za zgodność rozwiązań architektoniczno-budowlanych z zasadami wiedzy technicznej, wynikającymi m. in. z właściwych PN, dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej w świetle zapisu art. 20 ust. 1 pkt. 1 odpowiada wyłącznie uprawniony projektant, który składa oświadczenie, o którym mowa w art. 20 ust. 4 ustawy Prawo budowlane o sporządzeniu projektu budowlanego, zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej.

(akta kontroli str. 105, 107)

4. Objęte badaniem dwie decyzje o pozwoleniu na budowę wraz z zatwierdzonymi projektami budowlanymi, zostały przekazane Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w dniu, w którym stały się ostateczne.

(akta kontroli str. 81-84)

W dokumentacji objętych badaniem 10 zgłoszeń zamiaru wykonania robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę²⁸ brak było informacji, kiedy i jakie dokumenty zostały przekazane Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego.

(akta kontroli str. 90-97)

Dyrektor WUiAB oświadczył: *że organ administracji architektoniczno-budowlanej przekazał kopie wszystkich wskazanych w piśmie zgłoszeń wraz z projektami zagospodarowania działki lub terenu, niezwłocznie po upływie okresu 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia lub po uzupełnieniu zgłoszenia w oparciu o wydane postanowienie w oparciu o art. 30 ust. 5c ustawy Prawo budowlane.* Wyjaśnił ponadto, że do zaświadczeń o niezgłoszeniu sprzeciwu do robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę w zakresie obiektów małej architektury, nie załączano innych dokumentów, dotyczących przyjętego zgłoszenia.

(akta kontroli str. 107, 138-140)

Na potwierdzenie przekazania dokumentacji do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Dyrektor WUiAB przedłożył kopie siedmiu zgłoszeń²⁹ oraz trzech wydanych zaświadczeń³⁰ o niewniesieniu sprzeciwu³¹, z potwierdzonymi przez pracownika Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Gryficach datami ich wpływu do organu nadzoru budowlanego. W objętych badaniem przypadkach wydania zaświadczeń o niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszeń budowy, nie przekazano organowi nadzoru budowlanego kopii otrzymanych zgłoszeń, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 105, 107, 111-120, 135-137)

5. W latach 2017-2019 współpraca Starosty z organami nadzoru budowlanego, właścicielami obiektów małej infrastruktury sportowo rekreacyjnej lub innymi podmiotami, w zakresie zapewnienia przestrzegania przepisów prawa budowlanego

²⁸ W odniesieniu do których organ nie wniósł sprzeciwu.

²⁹ UAiB.6743.162.2017, UAiB.6743.408.2017.MŁ, UAiB.6743.410.2017.2018.MŁ, UAiB.6743.418.2017.2018.MŁ, UAiB.6743.252.2017, UAiB.6743.407.2017.MŁ, UAiB.6743.409.2017.MŁ, UAiB.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAiB.6743.438.2017, UAiB.6743.4.2018, UAiB. 6743.62.2019.

³⁰ Dotyczących niezgłoszenia sprzeciwu do zakresu robót wskazanego w zgłoszeniu robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę.

³¹ UAiB. 6743.293.2018, UAiB. 6743.296.2018, UAiB. 6743.66.2019.

oraz stosowania zasad wiedzy technicznej przy projektowaniu i budowie ww. obiektów, polegała na utrzymywaniu bieżącego kontaktu z Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego w Gryficach³².

(akta kontroli str. 71)

Dyrektor WUAIb wyjaśnił, że siedziba PINB znajduje się obok pomieszczeń Wydziału, tym samym na bieżąco są przekazywane wszelkie informacje oraz dokumenty. Wyjaśnił ponadto, że wszyscy pracownicy merytoryczni WUAIb posiadają wykształcenie budowlane i są otwarci na wszelki kontakt z inwestorami, w tym właścicielami i zarządcami obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej lub innymi podmiotami. Znają przepisy wykonawcze do prawa budowlanego. Odpowiadają na pytania i wątpliwości związane z przepisami prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego oraz stosowaniem zasad wiedzy technicznej przy projektowaniu inwestycji budowlanych.

(akta kontroli str. 46, 51)

6. W rejestrach skarg Starostwa i Biura Rady Powiatu Gryfickiego nie odnotowano w latach 2017-2019 (I kwartał) skarg dotyczących obiektów małej sportowo-rekreacyjnej składanych do Starosty i Rady Powiatu.

(akta kontroli str. 121-134)

7. W okresie objętym kontrolą problemy związane ze sprawowaniem nadzoru przez administrację architektoniczno-budowlaną nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego w związku z budową obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, urządzaniem takich obiektów oraz interpretacją obowiązujących przepisów dotyczyły braku uregulowań w zakresie:

- ustawowej definicji miejsca publicznego,
- sposobu, w jaki należy wyznaczyć odległość obiektów małej architektury w miejscach publicznych od: wydzielonych miejsc postojowych, linii rozgraniczających ulicę, okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i od miejsc gromadzenia odpadów,
- lokalizacji obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na dachach budynków,
- czynności kontrolnych prowadzonych przez administrację architektoniczno-budowlaną.

(akta kontroli str. 71)

Dyrektor WUAIb wyjaśnił, że najpoważniejszy problem w ww. zakresie dotyczył braku ustawowej definicji „miejsca publicznego” i wskazał rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 12 kwietnia 2013 r. (sygn. II OSK 2472/11) stwierdził, że przepisy ustawy Prawo budowlane nie zawierają ustawowej definicji „miejsca publicznego”. Wyjaśnił także, że przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, nie uszczegóławiają, w jaki sposób należy wyznaczyć odległość obiektów małej architektury w miejscach publicznych od: wydzielonych miejsc postojowych, linii rozgraniczających ulicę, okien pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi i od miejsc gromadzenia odpadów. W zespołach mieszkalnych wielorodzinnych pojawiają się koncepcje projektowe lokalizacji placów zabaw lub obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej na dachach budynków. W aktualnie obowiązujących przepisach prawa budowlanego nie znajdziemy żadnych uregulowań w tym zakresie. Zapis art. 81 ust. 4 ustawy Prawo budowlane stanowi jedynie ogólną dyspozycję dla organów administracji architektoniczno-budowlanej do dokonywania czynności kontrolnych, cyt.: „Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego przy wykonywaniu obowiązków określonych przepisami prawa budowlanego mogą

³² Dalej: PINB

dokonywać czynności kontrolnych. Protokolarne ustalenia dokonane w toku tych czynności stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego”, która nie daje uprawnień do wykonywania czynności kontrolnych w terenie. Takowe uprawnienia są wydawane wyłącznie pracownikom nadzoru budowlanego w oparciu o art. 81a oraz art. 84a Pb. Tym samym w przypadku powstania wątpliwości, np. czy zgłaszane obiekty nie zostały już zrealizowane, organy administracji architektoniczno-budowlanej występują o przeprowadzenie czynności kontrolnych do organu nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 47, 51)

Stwierzone
nieprawidłowości

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

1. W trzech przypadkach³³ (z 10 badanych) Starosta nie przekazał Powiatowemu Inspektoratowi Nadzoru Budowlanego w Gryficach kopii zgłoszeń budowy obiektów małej architektury. W tych przypadkach przekazał jedynie zaświadczenia o niezgłoszeniu sprzeciwu do zakresu robót wskazanego w zgłoszeniach zamiaru budowy obiektów niewymagających pozwolenia na budowę.

(akta kontroli str. 105, 107, 111-120, 136)

Zgodnie z art. 82b ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy Prawo budowlane, organy administracji architektoniczno-budowlanej przekazują bezzwłocznie organom nadzoru budowlanego kopie innych decyzji, postanowień i zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

Dyrektor WUiAB wyjaśnił: (...) *W związku z faktem, iż w treści zaświadczenia znajdują się wszelkie informacje, w tym o zakresie i lokalizacji obiektów małej architektury, m. in.: data otrzymania zgłoszenia, ilość i rodzaj planowanych urządzeń, gmina, miejscowość, ulica, numer geodezyjny działki/ek, obręb ewidencyjny, podstawa prawna dokonania zgłoszenia oraz ew. osoba, która wykonała projekt zagospodarowania terenu - zastępuje ono skutecznie kopię samego zgłoszenia. Wydaje się istotnym i ważnym, iż przekazywanie całego pełnego kompletu dokumentów z każdego otrzymywanego zgłoszenia robót budowlanych niewymagających pozwolenia na budowę, spowodowałoby obciążenie Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego koniecznością przechowywania bardzo dużej ilości kopii dokumentów, które może i tak bezzwłocznie uzyskać.*

(akta kontroli str. 138-139)

Wprawdzie w zaświadczeniach o niezgłoszeniu sprzeciwu znajdują się informacje wskazywane również w zgłoszeniach zamiaru budowy obiektów niewymagających pozwolenia na budowę, to jednak integralną część ww. zgłoszeń stanowią załączniki m.in.: aktualna mapa sytuacyjno-wysokościowa z naniesionym zgłoszonym obiektem, szkice i rysunki przedstawiające zgłoszony obiekt, projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony przez uprawnionego projektanta. Przedmiotowe załączniki stanowią istotną informację w kontekście sprawowania przez organ nadzoru budowlanego nadzoru nad prawidłowością realizacji zamierzeń budowlanych dotyczących obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej, które zostały zrealizowane na podstawie zgłoszeń. Ponadto w przypadkach wydania zaświadczeń o braku sprzeciwu do zgłoszenia robót budowlanych, ustawodawca nie zawarł w przepisach ustawy Prawo budowlane zwolnienia organu administracji architektoniczno-budowlanej z obowiązku przekazywania organom nadzoru budowlanego kopii zgłoszeń wynikających z przepisów prawa budowlanego.

³³ UAiB. 6743.293.2018, UAiB. 6743.296.2018, UAiB. 6743.66.2019.

2. We wszystkich siedmiu przypadkach³⁴ (z 14 analizowanych), w których Starosta nie wydał zaświadczeń informujących o braku zastrzeżeń do realizacji zamiaru budowy obiektów małej architektury o charakterze sportowo-rekreacyjnym oraz nie wniósł sprzeciwu do zgłoszenia, co powodowało, że rozpatrywanie tych spraw kończyła tzw. milcząca zgoda, w aktach spraw nie zamieszczono adnotacji o milczącym załatwieniu sprawy, o której mowa w art. 122e KPA, wskazującej treść rozstrzygnięcia oraz jego podstawę prawną.

(akta kontroli str. 85-97)

Dyrektor WUiAB wyjaśnił, że co do zasady, wydanie zaświadczenia w trybie art. 217 KPA o niewniesieniu sprzeciwu, w związku ze zgłoszeniem robót budowlanych nie wymagających pozwolenia na budowę, odbywa się na żądanie inwestora. Wskazał ponadto, że instytucja milczącego załatwienia sprawy, nie znajduje zastosowania w przypadku procedury zgłoszeniowej, o której mowa w art. 30 ustawy Prawo budowlane. Zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy nie jest zaświadczeniem o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Procedura ta bowiem, mimo pozornych podobieństw, istotnie różni się od postępowania określonego w art. 122a-122g KPA. W myśl art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, organ w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, może, w drodze decyzji, wnieść sprzeciw. Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić, jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie. Ponadto, zgodnie z art. 30 ust. 5aa organ może z urzędu, przed upływem terminu 21 dni, o którym mowa w ust. 5, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu oraz uprawnia inwestora do rozpoczęcia robót budowlanych. Chociaż ustawodawca także w tym wypadku wskazał, że o przyjęciu (akceptacji) zgłoszenia decyduje upływ czasu, to jednak nie przewidział, alternatywnej w stosunku do "milczącej zgody" (braku sprzeciwu), możliwości "milczącego załatwienia sprawy", określonego jako zaniechanie wydania decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie. Termin na wniesienie sprzeciwu wobec zgłoszenia robót budowlanych to 21 dni, gdy tymczasem termin, o którym mowa w art. 122a KPA, wynosi 1 miesiąc. Należy także zauważyć, że ustawodawca wyraźnie przewiduje możliwość uchylecia na podstawie art. 138 § 2 KPA decyzji wydanej w trybie określonym w rozdziale 8a KPA. Organ rozpatrujący odwołanie od decyzji o sprzeciwie wobec zgłoszenia robót budowlanych nie może zaś uchylić zaskarżonej decyzji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, ponieważ organ pierwszej instancji, wydając decyzję o sprzeciwie, utracił kompetencję do orzekania w tej sprawie (ustawodawca nie uregulował tej kwestii wprost, ale stanowisko takie jest ugruntowane w orzecznictwie sądów administracyjnych). Wreszcie organ właściwy do przyjęcia zgłoszenia robót budowlanych, może przed upływem ustawowego terminu 21 dni wydać z urzędu zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. W takim wypadku, zgłoszenie uważa się za przyjęte w terminie wcześniejszym niż ustawowy. Natomiast zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy właściwy organ wydaje, w drodze postanowienia zaskarżalnego zażaleniem, na wniosek strony, po milczącym załatwieniu sprawy (czyli po upływie obowiązującego w tym wypadku jednomiesięcznego terminu). Należy przy tym podkreślić, że zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu organ wydaje wedle ogólnej procedury dotyczącej zaświadczeń określonej w dziale VII KPA (art. 217-220). Zgodnie z art. 219 KPA, odmowa wydania zaświadczenia, bądź zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie, następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. Natomiast wydanie zaświadczenia w trybie art. 217 k.p.a. stanowi czynność materialno-techniczną, dla której ustawodawca nie przewiduje formy postanowienia

³⁴ UAiB.6743.252.2017, UAiB.6743.407.2017.MŁ, UAiB.6743.409.2017.MŁ, UAiB.6743T.190.2017.2018.MŁ, UAiB.6743.438.2017, UAiB.6743.4.2018, UAiB. 6743.62.2019.

i która nie podlega zaskarżeniu. Warto zatem zauważyć, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, wydawane w drodze postanowienia, na które służy zażalenie, stanowi na gruncie KPA nową instytucję, odmienną od zaświadczenia wydawanego na podstawie art. 217 KPA. Jednocześnie z przytoczonych przepisów wynika bezspornie, że zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy znajduje zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do postępowań prowadzonych w trybie art. 122a-122g k.p.a. Ponadto w piśmie Ministerstwa Rozwoju z 14 czerwca 2017 r. do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa podzielono stanowisko, zgodnie z którym tzw. milcząca zgoda w Prawie budowlanym jest instytucją autonomiczną, której zasady uregulowane zostały w tej ustawie, a przepisy działu II rozdziału 8a KPA, w aktualnym stanie prawnym nie mają do niej zastosowania.

(akta kontroli str. 106, 108-109)

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela powyższego stanowiska. Zgodnie z art. 122a § 1 KPA, sprawa może być załatwiona milcząco, jeżeli przepis szczególny tak stanowi. W związku z powyższym należy wziąć pod uwagę treść przepisu szczególnego, w tym przypadku art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane oraz art. 122a § 2 k.p.a., który definiuje sprawę załatwioną milcząco. Zgodnie z tym przepisem sprawę uznaje się za załatwioną milcząco w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie w sprawie (milcząca zakończenie postępowania; pkt 1) albo nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda; pkt 2). Zgodnie z art. 30 ust. 5 ustawy Prawo budowlane, do rozpoczęcia robót budowlanych można przystąpić, jeśli organ nie wniesienie, w drodze decyzji, sprzeciwu w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia. Porównanie tych dwóch przepisów prowadzi zatem do jednoznacznego wniosku, że procedura zgłoszenia robót budowlanych mieści się w katalogu spraw załatwianych milcząco, a zatem regulacje KPA mają do niej zastosowanie.

IV. Wnioski

Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o podjęcie działań w celu zapewnienia:

1. Przekazywania organowi nadzoru budowlanego kopii zgłoszeń budowy obiektów małej infrastruktury sportowo-rekreacyjnej.
2. Zamieszczania adnotacji, o których mowa w art. 122e KPA, w aktach spraw dotyczących zgłoszeń budowy obiektów małej architektury o charakterze sportowo-rekreacyjnym załatwionych w formie milczącej zgody.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Szczecin, 3 maja 2019 r.

Kontroler
Bogusław Wójcik
główny specjalista k.p.

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

.....
podpis