



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.411.003.04.2019

Starostwo Powiatowe w Wołominie	
KANCELARIA OGÓLNA	
05-200 Wołomin, ul. Prądyńskiego 3	
wpłynęło	2019 -06- 28
L. dz.	46475 12019 S
Ilość zał.	podpis

Pan Adam Lubiak
Starosta Wołomiński
Starostwo Powiatowe w Wołominie
ul. Prądyńskiego 3
05-200 Wołomin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I/19/003 – Określanie i przestrzeganie wymagań dotyczących intensywności zabudowy przy budowie zespołów budynków wielorodzinnych w województwie mazowieckim.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Wołominie ¹ , 05-200 Wołomin, ul. Prądyńskiego 3
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Lubiak, Starosta Wołomiński ² , od 22 listopada 2018 r., poprzednio Kazimierz Rakowski (wybrany 22 grudnia 2014 r.)
Zakres przedmiotowy kontroli	Ocena zgodności projektu budowlanego z ustaleniami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ³ lub decyzją o warunkach zabudowy pod względem zachowania parametrów intensywności zabudowy, w tym wymagań dotyczących udziału powierzchni biologicznie czynnej, przy wydawaniu pozwoleń na budowę zespołów budynków wielorodzinnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2018 ⁴
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Agnieszka Mazur-Śledzińska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/76/2019 z 6 maja 2019 r.

(akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Starostwo.

² Dalej: Starosta.

³ Dalej: mpzp.

⁴ Z wykorzystaniem dokumentacji sporządzonej przed tym okresem.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Starosty w zbadanym zakresie.

W latach 2016-2018 Starosta prawidłowo realizował zadania związane z obsługą wniosków i wydawaniem decyzji administracyjnych o udzieleniu pozwolenia na budowę.

W Starostwie, stosownie do art. 82b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane,⁷ prowadzono rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, zgodnie z wymogami określonymi w art. 35 ust. 1 pkt. 1 Prawa budowlanego, sprawdzano zgodność projektu budowlanego z ustaleniami mpzp. Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej trzech zespołów budynków mieszkalnych wielorodzinnych stwierdzono, że projekty budowlane tych obiektów były zgodne z mpzp w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni całkowitej działki.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przestrzeganie uwarunkowań określonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i decyzjach o warunkach zabudowy przy wydawaniu pozwoleń na budowę zespołów budynków wielorodzinnych.

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2016 – 2018, na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa⁸, sprawy wydawania pozwoleń na budowę należały do zadań Wydziału Budownictwa⁹ znajdującego się w siedzibie Starostwa w Wołominie¹⁰ oraz filii w Radzyminie¹¹.

(akta kontroli str. 9, 16-17, 33, 60-61, 444)

Na dzień 01.01.2016 roku w Wydziale zatrudnionych było 15 osób. Na podstawie zarządzeń Starosty z dnia 4.01.2016 r.¹² oraz z dnia 28.11.2018 r.¹³ w Wydziale zatrudniono kolejne dwie osoby. Na dzień 31.12.2018 stan zatrudnienia w Wydziale wynosił 17 osób, w tym 5 osób realizowało m.in. zadania związane z prowadzeniem spraw z zakresu budowy zespołów budynków wielorodzinnych.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1202 ze zm. Dalej: Prawo budowlane.

⁸ Uchwała Nr V-394/2015 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołominie, oraz Uchwała Nr V-18/2018 Zarządu Powiatu Wołomińskiego z dnia 13 lutego 2018 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Wołominie

⁹ Wydział Budownictwa prowadził sprawy dotyczące pozwoleń na budowę dla terenu całego Powiatu Wołomińskiego obejmującego 12 gmin, przy czym: filia WAB Radzymin obsługiwała trzy gminy (miejską Marki, miejsko-wiejską Radzymin i wiejską Dąbrówka), a WAB Wołomin obsługiwał pozostałe dziewięć gmin (miejskie: Kobyłka, Ząbki, Zielonka; miejsko-wiejskie: Tłuszcz, Wołomin oraz wiejskie: Jadów, Klęmbów, Poświętne, Strachówka).

¹⁰ Dalej: WAB Wołomin.

¹¹ Dalej: WAB Radzymin.

¹² Zarządzenie Nr 120.1.2016 Starosty Wołomińskiego z dnia 4 stycznia 2016 r. w sprawie ustalenia struktury wewnętrznej wydziałów i liczby etatów w Starostwie Powiatowym w Wołominie.

¹³ Zarządzenie Nr 120.290.2018 Starosty Wołomińskiego z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie ustalenia struktury wewnętrznej wydziałów i liczby etatów w Starostwie Powiatowym w Wołominie

(akta kontroli str. 445, 450, 453, 455-456, 460-461)

1.2 Zgodnie z art. 82b Prawa budowlanego Starosta prowadził rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i rejestr decyzji o pozwolenie na budowę w formie elektronicznej. Dodatkowo odwzorowywano zapisy rejestrów w formie papierowej. Wg wyjaśnień Naczelnik Wydziału, wpisów do elektronicznie prowadzonych rejestrów dokonywały wyznaczone osoby (w tym dwóch pracowników pomocniczych).

(akta kontroli str. 446, 514)

W latach 2016 – 2018 Starosta wydał łącznie 8 513 decyzji administracyjnych¹⁴, w których zatwierdził projekty budowlane i udzielił pozwolenia na budowę, tj. odpowiednio: w roku 2016 r. – 2458 decyzji (WAB Wołomin – 1455 i WAB Radzymin – 1003), w 2017 r. – 2951 decyzji (WAB Wołomin – 1683 i WAB Radzymin – 1268), oraz w 2018 r. – 3104 decyzje (WAB Wołomin – 1907 i WAB Radzymin – 1197).

W kontrolowanym okresie Starosta wydał łącznie 95 decyzji o odmowie udzielenia pozwolenia na budowę lub o odmowie zmiany pozwolenia na budowę, tj. w 2016 r. – 23 decyzje oraz w latach 2017 i 2018 po 36 takich decyzji, w tym: z powodu niezgodności z mpzp lub decyzją o warunkach zabudowy odpowiednio: 3 (2016 r.), 8 (2017 r.) i 4 (2018 r.) decyzje, przy czym z powodu niespełnienia parametrów intensywności zabudowy (w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej) nie wydano żadnej takiej decyzji w 2016 r., natomiast w latach 2017-2018 wydano ich odpowiednio: 5 i 4.

W latach 2016 – 2018 Starosta wydał łącznie 64 decyzje o pozwoleniu na budowę dla zabudowy wielorodzinnej¹⁵, tj. odpowiednio: 26, 21 i 17 decyzji, w tym na budowę nowego zespołu budynków wielorodzinnych: 8, 2 i 4 takie decyzje.

(akta kontroli str. 448-449, 520-521)

1.3. Zadania realizowane przez WAB Wołomin i WAB Radzymin w zakresie wydawania pozwoleń na budowę zespołów budynków wielorodzinnych nie były w kontrolowanym okresie przedmiotem kontroli wewnętrznej lub audytu wewnętrznego oraz nie były tematem skarg lub wniosków.

(akta kontroli tom I str. 449, 519-520)

1.4. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę, w tym odnoszących się do zespołów budynków wielorodzinnych było przeprowadzane na podstawie przepisów Prawa budowlanego oraz ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. W Starostwie nie obowiązywały inne procedury wewnętrzne, regulaminy lub instrukcje regulujące sprawy związane z wydawaniem pozwoleń na budowę.

(akta kontroli str. 445)

Starosta wyjaśnił, że na terenie powiatu wołomińskiego obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w różnym czasie – najstarsze w 1996 r., najnowsze w 2019 r. Plany miejscowe obejmują obecnie prawie całą

¹⁴ Liczby te obejmowały oprócz decyzji o pozwoleniu na budowę, także w niewielkim stopniu: decyzje o zmianie pozwolenia na budowę, decyzje o pozwoleniu na rozbiórkę, decyzje o odmowie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę oraz decyzje o umorzeniu postępowania, np. w związku z wycofaniem wniosku przez inwestora

¹⁵ W liczbie tej uwzględniono przypadki, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę obejmowała budowę nowego pojedynczego budynku wielorodzinnego, który niekiedy tworzył wraz z innymi pojedynczymi budynkami wielorodzinnymi objętymi innymi decyzjami o pozwoleniu na budowę – zespół budynków wielorodzinnych, oraz przypadki, gdy decyzja o pozwoleniu na budowę obejmowała budowę nowego zespołu budynków wielorodzinnych. W liczbie tej nie uwzględniono natomiast zmian takich decyzji

¹⁶ Dz. U. 2018 poz. 2096. Dalej: kpa.

powierzchnię miasta Marki, miasta Ząbki, miasta Kobyłka, miasta Zielonka (z pominięciem terenów poligonu na terenie Zielonki), gminy Jadów, natomiast najmniejszy procentowy udział terenów nim objętych występuje w gminie Strachówka. W przypadku, gdy na danym terenie obowiązywał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane były w oparciu o miejscowy plan. W sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia na budowę wydawane były na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

(akta kontroli str. 445)

Zgodnie z art. 35 ust. 1 pkt. 1 Prawa budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, organ administracji architektoniczno-budowlanej ma obowiązek sprawdzić zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu - w przypadku braku miejscowego planu.

Prawidłowość sprawdzania zgodności projektu budowlanego z ustaleniami mpzp (w tym wskaźnika intensywności zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej) przeprowadzono na podstawie analizy trzech inwestycji polegających na budowie zespołów budynków wielorodzinnych, dla których w latach 2015 – 2018 Starosta udzielił pozwolenia na budowę. Analizą objęto:

- a) budowę 10 budynków wielorodzinnych (5 w etapie pierwszym¹⁷ i 5 w etapie drugim¹⁸) z usługami w parterze i garażem podziemnym wraz z budową dwóch zjazdów w Ząbkach;
- b) budowę 5 budynków mieszkalnych wielorodzinnych stanowiących zespół zabudowy wielorodzinnej w Ząbkach, w tym:
 - budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym i drogą wewnętrzną pożarową (budynek „B”)¹⁹;
 - budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym (budynek „C”)²⁰;
 - budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym (budynek „D”)²¹;

¹⁷Decyzja nr 1348p/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę pięciu budynków (C1,C2,C3,C4 i D1.2) z usługami w parterze budynku C1 oraz D1.2, garażem podziemnym, dojazdami do budynków, drogą pożarową, 18 miejscami parkingowymi w terenie, placem zabaw, zbiornikami szczelnymi na wodę deszczową oraz niezbędną infrastrukturę techniczną, jako I etap, na działkach nr ew. 9/3, 10/2 z obrębu 3-34 w Ząbkach oraz budowę dwóch zjazdów z ul. Powstańców na działce ew. nr 14/2 z obrębu 3-34 w Ząbkach w ramach zamierzenia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami w parterze oraz garażem podziemnym zlokalizowanego pomiędzy ul. Powstańców i ul. Andersena w Ząbkach (na działkach ew. nr 9/3, 9/4 i 10/2 z obrębu 3-34) wraz ze zjazdami z ul. Powstańców i ul. Andersena (na działkach ew. nr 14/2 i 1 z obrębu 3-34)

¹⁸Decyzja nr 79p/2017 z dnia 30 stycznia 2017 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę pięciu budynków (C5,C6,C7,C8 i D3.4) z garażem podziemnym, dojazdami do budynków, drogą pożarową, placem zabaw, zbiornikami szczelnymi na wodę deszczową oraz niezbędną infrastrukturą techniczną, jako II etap, na działkach ew. nr 9/14, 9/15 i 10/7 z obrębu 03-34 w Ząbkach, w ramach zamierzenia polegającego na budowie zespołu budynków mieszkalnych wielorodzinnych z usługami w parterze oraz garażem podziemnym zlokalizowanego pomiędzy ul. Powstańców i ul. Andersena w Ząbkach (na działkach ew. nr 9/14, 9/15, 9/16, 10/7 i 10/8 z obrębu 03-34) wraz ze zjazdami z ul. Powstańców (na działkach ew. nr 9/17, 10/9 i 14/2 z obrębu 03-34)

¹⁹Decyzja nr 53p/2016 z dnia 29 stycznia 2016 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym i drogą wewnętrzną pożarową na działkach ewidencyjnych nr 7/4, 7/3, 7/4, 12/4, 12/5 z obrębu 03-32 przy ul. Różanej w Ząbkach (budynek „B”)

²⁰Decyzja nr 218p/2016 z dnia 17 marca 2016 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na działkach ewidencyjnych nr 7/6 i 12/3 z obrębu 03-32 przy ul. Różanej w Ząbkach (budynek „C”)

- budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym (budynek „A”)²²;

- budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami usługowymi i garażem w parterze oraz garażem podziemnym i instalacji gazu (budynek „E”)²³;

c) budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych sześciolokalowych w Markach (w etapie pierwszym – budynek „02”²⁴ i w etapie drugim – budynek „01”²⁵)

(akta kontroli str. 67-70, 143, 204, 241, 264, 286, 302, 332, 393, 436)

Wszystkie działki na których zrealizowano analizowane inwestycje znajdowały się na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego Miasta Ząbki uchwalonego 19 grudnia 2003 r.²⁶ i miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego południowej części Miasta Marki uchwalonego 22 kwietnia 1997 r.²⁷, tj. na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną lub jednorodzinną. Mppz określały udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, natomiast nie określały wskaźników intensywności zabudowy.

(akta kontroli str. 86-89, 222, 226, 361-363)

Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę dla analizowanych trzech inwestycji każdorazowo dokonywano sprawdzenia zgodności projektów budowlanych z ustaleniami mppz, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. Obowiązujące mppz na terenach analizowanych inwestycji określały, że powierzchnia biologicznie czynna nie może być mniejsza niż 25 % powierzchni całkowitej działki (dla miasta Ząbki) oraz nie może być mniejsza niż 60% nowo zabudowanych powierzchni działek (dla południowej części miasta Marki). Ustalono, że dla badanych inwestycji udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni całkowitej działki wyniósł odpowiednio:

- a) 37,46% dla budowy 10 budynków wielorodzinnych z usługami w parterze i garażem podziemnym wraz z budową dwóch zjazdów w Ząbkach (realizowanych w dwóch etapach);
- b) 27,23% dla budowy 5 budynków mieszkalnych wielorodzinnych stanowiących zespół zabudowy wielorodzinnej w Ząbkach;
- c) 60,38% dla budowy 2 budynków mieszkalnych wielorodzinnych sześciolokalowych w Markach (realizowanych w dwóch etapach).

²¹ Decyzja nr 217p/2016 z dnia 17 marca 2016 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z garażem podziemnym na działkach ewidencyjnych nr 3/3 i 7/5 z obrębu 03-32 przy ul. Różanej w Ząbkach (budynek „D”)

²² Decyzja nr 478p/2017 z dnia 27 kwietnia 2017 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z usługami na parterze i garażem podziemnym na działkach ew. nr 12/6, 24/2 i 27/4 z obrębu 03-32 przy ul. Różanej (róg Powstańców) w Ząbkach (budynek „A”)

²³ Decyzja nr 26p/2017 z dnia 11 stycznia 2018 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego wielorodzinnego z lokalami usługowymi i garażem w parterze oraz garażem podziemnym i instalacji gazu na działce ew. nr 3/5 z obrębu 03-32 przy ul. Różanej w Ząbkach (budynek „E”)

²⁴ Decyzja nr 405pR/2016 z dnia 8 czerwca 2016 r. o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych sześciolokalowych realizowaną w dwóch etapach, etap I – budynek „02” na działkach ew. nr 11/1 i 11/2 z obrębu 05-06 przy ul. Nauczycielskiej w Markach

²⁵ Decyzja nr 414pR/2016 z dnia 10 czerwca 2016 r. o zatwierdzeniu projektu i udzieleniu pozwolenia na budowę dwóch budynków mieszkalnych wielorodzinnych sześciolokalowych realizowaną w dwóch etapach, etap II – budynek „01” na działkach ew. nr 11/1 i 11/2 z obrębu 05-06 przy ul. Nauczycielskiej w Markach

²⁶ Uchwała Nr 90/XVIII/03 Rady Miejskiej w Ząbkach

²⁷ Uchwała Nr XXXIX/174/97 Rady Miejskiej w Markach

Zagospodarowanie terenu ww. inwestycji, dotyczące bilansu powierzchni biologicznie czynnej, było zgodne z ustaleniami miejscowego planu zarówno dla całości terenu inwestycyjnego, jak i dla poszczególnych etapów.

(akta kontroli str. 111, 115, 237-239, 330, 373, 382)

Stosownie do postanowień art. 10 § 1 kpa Starosta zapewnił stronom czynny udział w każdym stadium postępowania umożliwiając im, przed wydaniem decyzji wypowiedzenie się, co do zebranych dowodów i materiałów. Pracownicy Wydziału Budownictwa, w ramach czynności poprzedzających wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę badali kompletność dokumentów, o których mowa w art. 33 ust. 2 Prawa budowlanego, a także wydawali, na podstawie art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego, postanowienia nakładające obowiązek usunięcia nieprawidłowości stwierdzonych w projektach budowlanych.

(akta kontroli str. 67-70, 446-447)

Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w zakresie objętym kontrolą Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

Pozostałe informacje i pouczenia

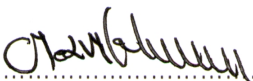
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

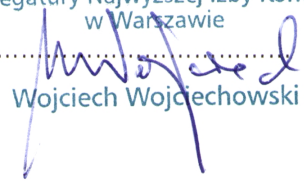
Warszawa, dnia 26 czerwca 2019 r.

Kontroler
Agnieszka Mazur - Śledzińska
Specjalista k.p.



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
Dyrektor

p.o. WICEDYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie



Wojciech Wojciechowski

