

**WIK.7731.1.2021.RA**

*Pani*  
**Małgorzata Klimaszewska**  
**Powiatowy Inspektor**  
**Nadzoru Budowlanego**  
**w Lesznie**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontrolą, w trybie zwykłym, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie, zgodnie z art. 46 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (tj. Dz.U. z 2020 r., poz. 224) przedkładam wystąpienie pokontrolne.

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny powołany przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 9 marca 2021 r. w składzie:

- 1) – kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 9 marca 2021 r., znak: BOA.057.27.2021.MKO;
- 2) – członek zespołu kontrolującego, referent prawno- administracyjny w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 9 marca 2021 r., znak: BOA.057.27.2021.MKO.

Celem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadań w zakresie:

- 1) udzielenia pozwoleń na użytkowanie obiektów budowlanych;
- 2) samowolnie wykonywanych robót budowlanych.

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2019 r., a zapisu o jej przeprowadzeniu dokonano w książce kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lesznie.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pani Małgorzata Klimaszewska, powołana przez Starostę Leszczyńskiego z dniem 1 października 2002 r. na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie. Kontrolowany organ wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Lesznie. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie zatrudniano od 2 do 3 osób (nie wliczając Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie), które zajmowały się sprawami związanymi z ustawą Prawo budowlane (w tym w zakresie objętym kontrolą).

O przeprowadzeniu niniejszej kontroli zawiadomiono w dniu 9 marca 2021 r. Jednocześnie poinformowano o planowanej formie czynności kontrolnych. W dniu 16 marca 2021 r. pracownicy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Poznaniu okazali Pani Małgorzacie Klimaszewskiej stosowne legitymacje wraz ze upoważnieniem. Ponadto jednocześnie pobrano wyznaczone do kontroli akta spraw oraz wskazane uprzednio dokumenty. Ze względu na wprowadzony stan zagrożenia epidemicznego czynności kontrolne dotyczące wytypowanych spraw wykonano w siedzibie WINB w Poznaniu. Następnie w dniu 19 i 25 marca 2021 r. wystąpiono do Kontrolowanego o przedstawienie wyjaśnień. PINB w Lesznie ustosunkował się do wystosowanych pytań w pismach z dnia 22 marca i 13 kwietnia 2021 r.

Kontrolowany w dniu 1 czerwca 2021 r. otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 27 maja 2021 r. (znak: WIK.7731.1.2021.RA), do którego nie wniósł zastrzeżeń.

## **I. Ocena i dokonane ustalenia**

**Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego negatywnie<sup>1</sup> ocenia działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie w zakresie realizacji zadań w obszarze poddanym kontroli.**

Kontroli poddano dwa zagadnienia, z których każde oceniono negatywnie.

Kontrola ujawniła występowanie w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie szeregu nieprawidłowości czy uchybień zarówno o charakterze proceduralnym w zakresie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.; dalej: k.p.a.), jak i o charakterze materialnym w zakresie stosowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tj. Dz.U. z 2016 poz. 229 ze zm.; dalej: Prawo budowlane). Oceny dokonano przy pomocy specjalnie stworzonych tabel, w których przedstawiono dokonane ustalenia. Tabele te zawierają mierniki, które wskazują na ocenę Kontrolowanego.

Przyznane oceny częściowe, jak i ocenę ogólną, uzasadniają przedstawione poniżej fakty oraz okoliczności.

### **1. Negatywnie ocenia się prowadzenie postępowań administracyjnych w zakresie udzielenia pozwolenia na użytkowanie.**

Na podstawie przekazanych zespołowi kontrolnemu danych dotyczących liczby wniosków o pozwolenie na użytkowanie ustalono, iż do Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Kaliszu wpłynęły:

- 66 wnioski w 2017 r.,
- 73 wnioski w 2018 r.,
- 75 wnioski w 2019 r.

Ocenię w tej części podlegało m.in.:

- przestrzeganie właściwości organu;

---

<sup>1</sup> W czterostopniowej skali ocen: pozytywnej, pozytywnej z uchybieniami, pozytywnej z nieprawidłowościami, negatywnej;

- prawidłowość weryfikacji przyjmowanych dokumentów;
- terminowość przeprowadzanych kontroli obowiązkowych, rozpatrywania wniosków oraz wprowadzania protokołu kontroli obowiązkowej do systemu RKO,
- prawidłowość sporządzania protokołów kontroli obowiązkowej oraz decyzji w sprawie pozwoleń na użytkowanie.

Wyboru spraw do kontroli dokonano na podstawie rejestru wpływających wniosków o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych. W trakcie czynności kontrolnych kontrolą objęto rozpatrzenie 34 wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Co stanowi 15,89% wniosków z danego okresu. Skontrolowane postępowania administracyjne dotyczące wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych w 31 skontrolowanych sprawach zostały zakończone decyzją pozwolenia na użytkowanie oraz w 3 przypadkach decyzją o umorzeniu postępowania administracyjnego.

Niemniej jednak, w 33 sprawach stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości, a w 34 sprawach uchybienia (100% skontrolowanych spraw), dotyczące stosowania k.p.a. i Prawa budowlanego.

W jednej sprawie<sup>2</sup> w aktach sprawy znajduje się kopia wniosku o wydanie pozwolenia na użytkowanie (jak i innych dokumentów). W wyjaśnieniach Kontrolowany wskazał, że oryginały omyłkowo zostały wydane inwestorowi. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.** Nie podjęto bowiem żadnych czynności zmierzających do odzyskania oryginałów dokumentów.

W 4 sprawach<sup>3</sup>, w których wniosek dotyczył przystąpienia do użytkowania obiektu przed wykonaniem wszystkich robót (art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), organ nie wyjaśnił przed zawiadomieniem o terminie kontroli zakresu wniosku. W przedmiotowych sytuacjach są one powieleniem brzmienia decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia. W związku z faktem, iż z załączonej dokumentacji jak/lub decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wynika zakres udzielonego pozwolenia na użytkowanie powyższe **oceniono jako uchybienie.**

W 6 przypadkach<sup>4</sup> protokół z kontroli obowiązkowej podpisała osoba nie będąca inwestorem. Ponieważ, zgodnie z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, brak w aktach sprawy stosownego upoważnienia do jego reprezentowania, narusza art. 33 § 3 Kpa. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

W 1 przypadku<sup>5</sup> odbiór decyzji udzielającej pozwolenia na użytkowanie podpisała osoba nie będąca inwestorem. Powiatowa Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lesznie złożyła wyjaśnienia, iż „na tą chwilę nie potrafię wyjaśnić sytuacji na jakiej podstawie została wydana decyzja umarżająca Panu ...”. Ponieważ, zgodnie z art. 59 ust. 7 Prawa budowlanego, stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor, brak w aktach sprawy upoważnienia do jego reprezentowania, narusza art. 33 § 3 Kpa. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

<sup>2</sup> Sprawa znak: PINB-

<sup>3</sup> Sprawy znak: PINB-

<sup>4</sup> Sprawy znak: PINB

PINB

<sup>5</sup> Sprawa znak: PINB-

PINB-

PINB-

PINB-

PINB-

PINB-

PINB-

PINB

W aktach 3 spraw<sup>6</sup> znajduje się jedynie kopia pełnomocnictwa do reprezentowania strony postępowania. **Powyższe uznano jako uchybienie.**

W aktach 3 spraw<sup>7</sup> stwierdzono brak metryki sprawy, co narusza art. 66a § 2 Kpa. Jak wskazano w złożonych wyjaśnieniach metryka sprawy nie została sporządzona przez przeoczenie. **Działanie to ocenia się jako uchybienie.** We wszystkich pozostałych sprawach metryka sprawy nie zawierają wskazania jakie czynności podejmowała dana osoba tylko w tejże części wpisano dokument którego dotyczą. Takie działanie, w którym nie określono wszystkich podejmowanych czynności przez daną osobę, narusza art. 66a § 2 Kpa, co **oceniono jako uchybienie.**

W aktach 10 spraw<sup>8</sup> brak oświadczenia inwestora o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego. W tym w przypadku 2 spraw w aktach znajdują się nieprecyzyjne stanowiska tychże organów. Brak ww. oświadczenia nie spełnia wymogów art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego i stanowi brak załącznika do wniosku. W konsekwencji Kontrolowany powinien wezwać inwestora do przedłożenia przedmiotowego oświadczenia. Powyżej wymienione opinie i stanowiska nie stanowią oświadczenia inwestora z art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego. Brak stosownego działania **ocenia się jako nieprawidłowość.**

W aktach 2 spraw<sup>9</sup> znajdują się, zamiast oryginału, kopia oświadczenia kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego (jedynie podpis osoby uznającej się za inspektora nadzoru inwestorskiego jest w oryginale). Powyższe **ocenia się jako uchybienie.** Organ nadzoru ma obowiązek weryfikować kompletność i prawidłowość, wpływających wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie załączników, w szczególności oryginału oświadczenia kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

W 5 sprawach oświadczenie kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostało w sposób rzetelny sporządzone. W tym w 3 przypadkach<sup>10</sup> kierownik budowy nie wskazał czy zmiany zostały dokonane czy też nie (nie wykreślono jednego ze podanych we wzorze sformułowań). Ze względu na fakt, iż z załączonej dokumentacji oraz protokołu kontroli obowiązkowej wynika, że nie wprowadzono zmian w stosunku do zatwierdzonej dokumentacji projektowej brak weryfikacji ww. oświadczeń w powyższym zakresie **uznano jako uchybienie.** Jednakże w innej sytuacji<sup>11</sup> kierownik budowy sporządził oświadczenie w taki sposób jakoby wszystkie roboty budowlane objęte danym pozwoleniem na budowę zostały już wykonane. Natomiast w rzeczywistości wykonano jedynie ich część, a pozwolenie na użytkowanie wydano przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. W jednej sprawie<sup>12</sup> w oświadczeniu kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostały wymienione zmiany wprowadzone w trakcie wykonywania robót budowlanych. Powyższe narusza art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. W powyższym oświadczeniu powinny zostać wymienione wprowadzone zmiany i nie winno powoływać się w tym zakresie jedynie na załączoną dokumentację. Ma to znaczenie dla prawidłowej weryfikacji wprowadzonych zmian jak i ich zakresu. **Brak weryfikacji ww. oświadczeń oceniono jako nieprawidłowość.**

<sup>6</sup> Sprawy znak: PINB

PINE

PINB-

<sup>7</sup> Sprawa znak: PINB-

PINB-

PINB.-

<sup>8</sup> Sprawy znak: PINB-

PINB.-

PINB-

PINB-

PINB-ż

PINB PINB-ż

, PINB-

PINB-

PINB-

<sup>9</sup> Sprawa znak: PINB-

PINB-

<sup>10</sup> Sprawa znak: PINB

PINE

PINB-

<sup>11</sup> Sprawy znak: PINB-

<sup>12</sup> Sprawa znak: PINB-

W 2 skontrolowanych sprawach<sup>13</sup>, w której występowały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę brak kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, przedstawiających wprowadzone zmiany. Kontrolowany wyjaśnił: „*Nie dopatrzone obowiązku dołączenia rysunków zamiennych z naniesionymi zmianami nieistotnymi*”. Organ nie wzywając do uzupełnienia powyższych braków naruszył art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

Stosownie do art. 59c Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego przeprowadza obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego wezwania. Kontrole obowiązkowe były przeprowadzane co do zasady w terminie do 21 dni od dnia wpłynięcia wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Ponadto organ każdorazowo zawiadamiał o terminie kontroli obowiązkowej z zachowaniem ww. terminu 7 dni.

Wyjątkiem od tych reguł są dwie sprawy<sup>14</sup>, w których inwestor wystąpił o pozwolenie na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, a organ pomimo braku przeprowadzenia kontroli obowiązkowej wydał stosowną decyzję. **Oceniono to jako nieprawidłowość.** Nie ma znaczenia bowiem na podstawie jakiej przesłanki wymienionej w art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego inwestor występuje o wydanie pozwolenia na użytkowanie to i tak organ nadzoru budowlanego jest zobligowany do przeprowadzenia kontroli obowiązkowej. Przepisy Prawa budowlanego nie przewidują w przypadku wystąpienia o pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego wyjątku od powyższej reguły. W wyjaśnieniach Kontrolowany wskazał: „*Inwestor o terminie kontroli został poinformowany ustnie w dniu złożenia wniosku o użytkowanie. Na tę okoliczność spisano ręczny protokół z kontroli*”. Z metryki sprawy nie wynika jakoby przeprowadzono kontrolę budowy czy zawiadomiono o niej inwestora. Protokół z kontroli nie dotyczy kontroli obowiązkowej oraz nie został on wprowadzony do systemu RKO prowadzonego przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego. W konsekwencji wyjaśnienia Kontrolowanego zrozumiano w ten sposób, że protokół z kontroli sporządzono w siedzibie PINB w Lesznie bez przeprowadzenia stosownej kontroli obowiązkowej.

Każdy z protokołów kontroli obowiązkowej sporządzono w formie elektronicznej w systemie Rejestru Kontroli Obowiązkowych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (w dwóch sprawach przed wydaniem pozwolenia na użytkowanie nie przeprowadzono kontroli obowiązkowej). W 6 przypadkach<sup>15</sup> protokół został wprowadzony do systemu od 3 dniach roboczych do 7 dni roboczych, co **oceniono jako uchybienie**. Ponadto w 4 sytuacjach<sup>16</sup> miało to miejsce po 7 dniach roboczych co **oceniono jako nieprawidłowość**. Natomiast w pozostałych przypadkach protokół przekazano w stosownym systemie do 3 dni roboczych.

W 29 skontrolowanych sprawach<sup>17</sup> (co stanowi 100 % spraw w których przeprowadzono kontrolę obowiązkową) brak potwierdzenia odbioru protokołu z kontroli obowiązkowej przez

<sup>13</sup> Sprawa znak: PINB-2

PINB-;

<sup>14</sup> Sprawy znak: PINB-2

, PINB-;

<sup>15</sup> Sprawa znak: PINB-PINB

3, PINB-;

PINB-

, PINB-

, PINB-;

<sup>16</sup> Sprawy znak: PINB

, PINB-;

PINB-;

PINB-

,

<sup>17</sup> Sprawa znak: PINB

, PINB-

, PINB-;

PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-;

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-;

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-

, PINB-;

, PINB-

;

inwestora lub reprezentującego go pełnomocnika. Organ nadzoru budowlanego, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządza protokół w trzech egzemplarzach. Stosownie do art. 59d ust. 1 Prawa budowlanego jeden egzemplarz protokołu doręcza się inwestorowi bezzwłocznie po przeprowadzeniu kontroli, drugi egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostaje w organie nadzoru budowlanego. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość.**

W 19 przypadkach protokół z kontroli obowiązkowej nie został sporządzony w sposób rzetelny. W tym w 3 sprawach<sup>18</sup> w protokole kontroli obowiązkowej brak podpisu kontrolera/ów. W 8 protokołach<sup>19</sup> brak podpisów niektórych z uczestników kontroli. Ponadto w co najmniej 9 protokołach<sup>20</sup> błędnie wprowadzone dane lub w sposób nieuprawniony w ustaleniach kontroli zaznaczono *nie dotyczy* w sytuacji gdy dany zakres podlegał sprawdzeniu (np. powierzchnia zabudowy lub wysokość, długość i szerokość obiektu. W przypadku gdy jakiś element obiektu czy urządzenia nie może zostać sprawdzony ze względu na jego zakrycie należy wskazać *nie sprawdzono*, a ewentualnie we wnioskach uzasadnić dlaczego danego elementu nie udało się zweryfikować. W jednym przypadku<sup>21</sup> błędnie wskazano inwestora, zakres podlegający kontroli (nie trzy budynki a jedynie jeden z nich) oraz adres – lokalizację obiektu (zamiast działki o nr            wpisano w protokole kontroli działkę o nr ewid.            ). Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość.**

Stosownie do art. 59 ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, o której mowa w art. 59a Prawa budowlanego. Zgodnie z art. 81 ust. 4 protokolarne ustalenia dokonane w toku czynności kontrolnych dokonywanych m.in. przez organy nadzoru budowlanego stanowią podstawę do wydania decyzji oraz podejmowania innych środków przewidzianych w przepisach prawa budowlanego. W myśl art. 76 §1 k.p.a. dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że organy nadzoru budowlanego sporządzają protokół z kontroli obowiązkowej, który jest podstawą wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Dopiero po jego stworzeniu i podpisaniu przez stosowne osoby możliwe jest wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. W trakcie kontroli stwierdzono, że w 12 przypadkach<sup>22</sup> protokół z kontroli obowiązkowej został wytworzony i podpisany po wydaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowaniu (i to nawet po 8 dniach od wydania decyzji), o czym świadczy data protokołu. Samo przeprowadzenie kontroli budowy bez jej protokolarnego udokumentowania nie jest wystarczające do wydania decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość.**

---

<sup>18</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ;  
<sup>19</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ,  
PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ;  
<sup>20</sup> Sprawy znak: PINB \_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ,  
PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ;  
<sup>21</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_ ;  
<sup>22</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ;  
PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ; PINB-\_\_\_\_\_ ; PINB-\_\_\_\_\_ , PINB-\_\_\_\_\_ ;  
PINB-\_\_\_\_\_ ;

Po przeanalizowaniu 34 decyzji w sprawach pozwolenia na użytkowanie uznano, że co do zasady zawierają one wymagane prawem elementy. Jednakże formułowanie decyzji pozwoleń na użytkowanie zawiera szereg naruszeń.

Stwierdzono w 3 przypadkach<sup>23</sup>, iż organ nie rozpatrzył całości złożonego wniosku o pozwolenie na użytkowanie. W sprawach tych wystąpiono również o wydanie pozwolenia na użytkowanie wewnętrznej instalacji gazu lub w zakresie przebudowy obiektu. W przypadku gdy wniosek pozwolenia na użytkowanie w części dotyczy zakresu dla którego nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na użytkowanie lub dokonanie zawiadomienia o zakończeniu budowy to organ winien w tejże części umorzyć postępowanie administracyjne. Zatem wydane decyzje powinny zawierać wskazanie o umorzeniu w części dotyczącej wewnętrznej instalacji gazowej lub przebudowy obiektu. Ze względu na fakt, iż organ ma obowiązek rozpatrzenia wniosku w całości powyższe **naruszenie oceniono jako nieprawidłowość**.

W jednej sprawie<sup>24</sup> inwestor wystąpił o pozwolenie na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego. Jednakże zdaniem Kontrolującego obiekt będący przedmiotem wniosku (staw retencyjno- rybny) nie został zakwalifikowany przez ustawodawcę jako wymagający uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Stosownie do art. 55 ust. 1 pkt 1 lit. f Prawa budowlanego stawy rybne nie wymagają pozwolenia na użytkowanie. W związku z powyższym wydanie decyzji pozwolenia na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego w badanym przypadku **oceniono jako nieprawidłowość**. W tym miejscu zaznaczyć należy, że w niniejszym przypadku możliwe byłoby wydanie decyzji pozwolenia na użytkowe na podstawie art. 51 ust. 2 Prawa budowlanego, lecz jedynie w przypadku gdy inwestor wskazałby we wniosku taką przesłankę. Kontrolowany wyjaśnił, iż „Organ wydał decyzję na użytkowanie sugerując się zapisem w decyzji Starosty Leszczyńskiego, że przed przystąpieniem do użytkowania inwestor powinien uzyskać pozwolenie na użytkowanie”. W tym miejscu należy zaznaczyć, że organ nadzoru budowlanego jest zobowiązany do samodzielnej oceny czy w danym przypadku jest wymagane pozwolenie na użytkowanie, a wskazania w tym zakresie w decyzji o pozwoleniu na budowę nie są dla niego wiążące.

W jednej sprawie<sup>25</sup> organ umorzył postępowanie w sprawie pozwolenia na użytkowanie budynku kotłowni z wiatą wybudowanych na nieruchomości w Włoszakowicach. Inwestor wskazał we wniosku jako jego podstawę art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego. W decyzji wskazano, iż obiekty powyższe nie są objęte wykazem kategorii obiektów budowlanych wymienionych w art. 55 pkt 1 Prawa budowlanego, wymagających przed przystąpieniem do ich użytkowania pozwolenia na użytkowanie. Dalej wskazano: „Biorąc pod uwagę wniosek o pozwolenie na użytkowanie wraz z dołączonymi- wymaganymi dokumentami traktuje się jako zawiadomienie o zakończeniu budowy”. W tym miejscu należy wskazać, że organ nadzoru nie jest umocowany do samodzielnego traktowania złożonego wniosku o pozwolenie na użytkowanie jako zawiadomienia o zakończeniu budowę. W powyższym przypadku inwestor powinien po ostatecznej decyzji PINB w Lesznie złożyć stosowane zawiadomienie o zakończeniu budowy (o czym można poutczyć w decyzji). Jak już wskazano są to odrębne tryby, których nie można dowolnie i zamiennie stosować. Powyższe potraktowano **jako nieprawidłowość**.

W dwóch sprawach<sup>26</sup>, w sytuacji gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego nastąpiło przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, organ w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie

<sup>23</sup> Sprawy znak: PINB-; PINB-; PINB-;

<sup>24</sup> Sprawa znak: PINB-Z ;

<sup>25</sup> Sprawa znak: PINB-Z ;

<sup>26</sup> Sprawy znak: PINB-Z , PINB-;

nie wskazał w wydanej decyzji w jakiej części/ zakresie oddaje do użytkowania np. poprzez odcinki czy też numery działek. Zwłaszcza, że we wniosku czy w protokole kontroli obowiązkowej wskazano w jakim zakresie wykonano roboty budowlane objęte danym pozwoleniem na budowę. Ponadto w ww. decyzjach o pozwoleniu na użytkowaniu skopiowano zakres z decyzji o pozwoleniu na budowę, a nie wskazano odpowiednio zakresu pozwolenia na użytkowanie. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość**.

W jednym przypadku<sup>27</sup> jako podstawę prawną decyzji wskazano art. 55 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego. Natomiast jak wynika z uzasadnienia decyzji oraz akt sprawy sytuacja dotyczyła art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, bowiem inwestor w decyzji z art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego został zobowiązany przez PINB w Lesznie od uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Powyższe **oceniono jako uchybienie**.

Adresatem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie może być firma, pod którą osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą. Zgodnie z art. 29 k.p.a., stronami postępowania administracyjnego mogą być osoby fizyczne i osoby prawne, a jeśli chodzi o państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne i organizacje społeczne - również jednostki nieposiadające osobowości prawnej. Z kolei w świetle art. 4 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (obowiązującej w dacie wydania decyzji pozwoleniu na użytkowanie) przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, a także wspólnicy spółki cywilnej. Firma prowadzona przez osobę fizyczną nie może być stroną postępowania administracyjnego. Wynikająca z przepisów prawa okoliczność, iż osoba fizyczna działa pod określoną firmą, a firma ta stosownie do art. 30 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej podlega wpisowi do ewidencji, nie może mieć wpływu na to, że stroną postępowania administracyjnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą jest zawsze tylko przedsiębiorca, tzn. określona osoba fizyczna lub prawna prowadząca tę działalność" (vide wyrok WSA w Gliwicach z 22.10.2008 r., sygn. akt: II SA/Gl 464/08, LEX nr 509903). W przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą firma, pod nazwą której prowadzona jest działalność gospodarcza, nie jest podmiotem praw i obowiązków i dlatego też decyzję należy kierować do osoby fizycznej podając jej nazwisko i imiona, a następnie nazwę firmy, pod którą działalność jest wykonywana. W jednym przypadku<sup>28</sup> organ wydał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie na wnioskodawcę, który prowadzi działalność gospodarczą na zasadzie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, co oznacza, że podmiot taki rozumiany potocznie jako firma nie posiada ani osobowości prawnej, ani zdolności prawnej. W związku z powyższym stroną postępowania administracyjnego, a zatem adresatem nakazów i decyzji powinna być konkretna osoba fizyczna, nie natomiast firma, pod którą osoba ta prowadzi działalność gospodarczą (zobacz wyrok WSA z dnia 23 października 2008 r., sygn. akt: II SA/Gl 463/08). W przypadku wnioskodawcy prowadzącego działalność gospodarczą na podstawie wpisu do CEiDG adresatem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie może być firma, pod którą osoba fizyczna prowadzi działalność gospodarczą. Jeżeli wniosek sformułowano poprzez wskazanie jedynie firmy, której oznaczenie nie określa imienia i nazwiska osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, organ musi zweryfikować, jaki jest status inwestora. Jeżeli wskazana firma określa imię i nazwisko, a wniosek zawiera podpis tej osoby, w decyzji jako adresata należy i tak wskazać tę konkretną osobę fizyczną, można ewentualnie dodać człon "prowadzący działalność gospodarczą pod firmą (...)". Nie ulega zatem wątpliwości, że decyzję

---

<sup>27</sup> Sprawa znak: PINB-

<sup>28</sup> Sprawa znak: PINB-



w takim przypadku można skierować jedynie do osoby fizycznej. W przeciwnym razie, organ może narazić się nawet na zarzut stwierdzenia nieważności takiej decyzji z uwagi na przesłankę z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a. Działanie to **oceniono jako nieprawidłowość**.

W 3 przypadkach<sup>29</sup> decyzji pozwolenia na użytkowanie nie skierowano (nie zaadresowano w podmiotach które otrzymują decyzją) do umocowanego pełnomocnika tylko bezpośrednio do inwestora. W niniejszych sprawach **uznano to jako uchybienie**, bowiem przedmiotową decyzję odebrał ostatecznie pełnomocnik inwestora. Stosownie do art. 40 §1 k.p.a. pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi. Ponadto w jednej sprawie<sup>30</sup> zarówno zawiadomienie oraz decyzja pozwolenia na użytkowanie nie została skierowana do współników spółki cywilnej a do spółki cywilnej (nie zaadresowano w podmiotach które otrzymują dane pismo). W konsekwencji zawiadomienia o kontroli obowiązkowej nie skierowano do wszystkich zainteresowanych stron. Natomiast w przypadku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie to ostatecznie odebrał ją pełnomocnik inwestorów. Przepis art. 860 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2018 r., poz. 1025) stanowi, że spółka cywilna jest stosunkiem prawnym powstałym na podstawie umowy, przez którą jej strony, czyli wspólnicy, zobowiązują się do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów. Konsekwencje braku podmiotowości prawnej spółki cywilnej wyrażają się między innymi w tym, że stroną zawieranych umów są wszyscy wspólnicy, a nie spółka; podmiotami praw i obowiązków są wszyscy wspólnicy, a nie spółka; stroną postępowania sądowego czy administracyjnego są wszyscy wspólnicy, a nie spółka. Organ nie może zatem wydać decyzji dla podmiotu nie posiadającego osobowości prawnej. Powyższe działanie **oceniono jako uchybienie**, bowiem w kontroli obowiązkowej uczestniczył pełnomocnik wszystkich inwestorów (wspólników spółki cywilnej), a decyzję pozwolenia na użytkowanie odebrał pełnomocnik inwestorów. Ponadto pozwolenia na użytkowanie zostało wydane dla poszczególnych współników spółki cywilnej.

W przypadku 2 spraw<sup>31</sup> organ nie sprawdził czy inwestor wykonał obowiązek wykonania stosownych robót budowlanych, który został nałożony w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Kontrolowany wyjaśnił: „Obowiązek nałożony w decyzji sprawdzono, jednakże nie odnotowano pisemnie”. Zgodnie z art. 84a ust. 2 pkt 2 Prawa budowlanego organy nadzoru budowlanego, kontrolując stosowanie przepisów prawa budowlanego sprawdzają wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów prawa budowlanego. W konsekwencji obowiązek weryfikowania wykonania robót budowlanych, które muszą zostać zrealizowane stosownie do zapisów decyzji organu nadzoru budowlanego wynika wprost z przepisów ustawy Prawo budowlane. W omawianym przypadku obowiązek wykonania konkretnych robót przed przystąpieniem do użytkowania został nałożony w decyzji (organ w rozstrzygnięciu wskazał, że uzależnia jego użytkowanie od wykonania określonych robót). Stosownie do art. 14 §1 k.p.a. sprawy należy załatwiać w formie pisemnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2018 r. poz. 1000, 1544 i 1669), doręczanego środkami komunikacji elektronicznej. W myśl art. 14 §2 k.p.a. sprawy mogą być załatwiane ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą

<sup>29</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_;

<sup>30</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_;

<sup>31</sup> Sprawa znak: PINI\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_;



przypadkach zawiadomienie o zakończeniu także zostało podpisane przez inwestora i wymagało ono rozpatrzenia przez PINB w Lesznie. Organ nie może stosować zawiadomienia o zakończeniu budowy jedynie jako informację co do zrealizowanej inwestycji, bowiem zawiadomienie to stanowi jeden z podstawowych sposobów (procedur) oddawania obiektów do użytkowania i musi zostać rozpatrzone. Nie można dwóch trybów oddawania do użytkowania obiektów traktować zamiennie i według uznania. Działanie to **oceniono jako nieprawidłowość**.

**Negatywna ocena w zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie nie wynika z wadliwego wykonywania tego zadania przez organ, ale wynika z ilości stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz ich charakteru. Spowodowały one, że mierniki przyjęte do dokonania oceny przekroczyły poziom wyznaczony dla oceny pozytywnej z nieprawidłowościami. Należy zauważyć, że we wszystkich ocenionych sprawach wystąpiły nieprawidłowości czy uchybienia.**

## **2. Negatywnie ocenia się prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie samowoli budowlanych.**

W okresie objętym kontrolą Kontrolowany zarejestrował 75 spraw dotyczących samowoli budowlanych. Na podstawie rejestru Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lesznie wytypowano do kontroli 20 spraw dotyczących samowoli budowlanych z okresu objętego kontrolą (co stanowi blisko 27% spraw).

Kontroli podlegało m.in.:

- podejmowanie działań w stosunku do samowoli budowlanych,
- prawidłowość zastosowanych trybów postępowania (stosownie do zapisów Prawa budowlanego),
- prowadzenie postępowań administracyjnych (m.in. terminowość, dokumentowanie czynności),
- zawieranie w decyzji administracyjnej wszystkich wymaganych elementów.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono w 16 sprawach uchybienia, oraz nieprawidłowości. Tylko w jednej sprawie nie stwierdzono jakiegokolwiek naruszeń.

W dwunastu sprawach<sup>37</sup>, co stanowi 60 procent wszystkich kontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie wystosował zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego. Zgodnie zaś z art. 61 § 4 k.p.a., „o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie”. Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2012 r. (sygn. akt: II GSK 969/11), „przewidziany w art. 10 § 1 k.p.a. obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w postępowaniu obejmuje fazę wszczęcia postępowania, fazę postępowania wyjaśniającego, fazę między zakończeniem

<sup>37</sup> Sprawy znak: PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-..., PINB-...

postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji. **W fazie wszczęcia postępowania z urzędu strona ma prawo uzyskania zawiadomienia o tym fakcie (...)** Ponieważ organ administracji publicznej może w postępowaniu administracyjnym jednostronnie kształtować prawa lub obowiązki jednostki, oczywistym jest, że **podmiot, wobec którego wszczęto tego rodzaju postępowanie, ma prawo wiedzieć jakiemu reżimowi prawnemu poddane jest postępowanie, czy działanie organu podejmowane jest na płaszczyźnie postępowania wyjaśniającego (nadzorczego), czy też cechuje je działanie w ramach władztwa administracyjnego**". Z uwagi na powyższe, brak wystosowania zawiadomień o wszczęciu postępowania administracyjnego **uznano za uchybienie**.

W trzech sprawach<sup>38</sup>, co stanowi 15 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie zachował konsekwencji w słownym określaniu podejmowanych czynności. Mianowicie, w sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ pracownicy PINB przeprowadzili w dniu 20 czerwca 2017 r. kontrolę nieruchomości, która to czynność została określona w postanowieniu z dnia 3 października 2017 r. mianem oględzin. W sprawach o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ oraz PINB-\_\_\_\_\_ przeprowadzone wizje lokalne również określono mianem oględzin.

W miejscu tym należy zaznaczyć, iż czynności kontrolne, zwane też sprawdzającymi, w rozumieniu art. 81 ust. 4, art. 81a ust. 2 p.b., nie są tożsame z oględzinami jako czynnością procesową przewidzianą w art. 79 k.p.a. (patrz: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 stycznia 2017 r., sygn. akt: II OSK 1100/15). Jak z kolei stanowi wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 19 lutego 2015 r. (sygn. akt: II AKa 489/14), „*od oględzin miejsca zdarzenia (...) z których sporządza się stosowny protokół i które mogą być utrwalone także poprzez fotografie oraz nagrania obrazu i dźwięku, należy odróżnić wizję lokalną, tj. czynność polegającą na bezpośrednim poznaniu zmysłowym miejsca zdarzenia lub jego fragmentu w celu sprawdzenia, czy uprzednio uzyskane informacje o tym miejscu lub jego fragmencie są zgodne z rzeczywistością, albo w celu sprecyzowania lub uzupełnienia tych informacji, względnie w celu usunięcia bądź tylko wyjaśnienia tkwiących w nich sprzeczności. Wizja lokalna jest nastawiona na sprawdzenie, uzupełnienie bądź sprecyzowanie już posiadanych informacji i ma charakter raczej weryfikacyjny, aniżeli wykrywczy*”. Wykazane powyżej różnice są istotne z uwagi na obowiązki, jakie ciążyą na organie administracji publicznej w zależności od przeprowadzonej czynności (m.in. w kwestii zawiadomień o planowanej czynności – art. 79 k.p.a., bądź w kwestii dokumentowania czynności w formie protokołu – art. 67 k.p.a.). Z uwagi na powyższe, brak konsekwencji w określaniu podejmowanych czynności **uznano za uchybienie**.

W sześciu sprawach<sup>39</sup>, co stanowi 30 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji uzależnił podjęcie czynności od uiszczenia opłaty skarbowej w kwocie 10 zł przez Wnioskodawców. W ramach złożonych wyjaśnień, PINB wskazał iż obowiązek uiszczenia rzeczowej opłaty został wywiedziony z ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. 2020, poz. 1546 ze zm.). Jednocześnie nie wskazano konkretnego przepisu, który uzależniałby działanie organów nadzoru budowlanego od uiszczenia opłaty skarbowej. W miejscu tym należy zaznaczyć, iż treść art. 84 Prawa budowlanego obliguje organy nadzoru budowlanego m.in. do kontroli przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego. Obowiązek ten nie został uwarunkowany przez ustawodawcę czynnością polegającą na uiszczeniu opłaty skarbowej

<sup>38</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_ PINB-\_\_\_\_\_ i, PINB-\_\_\_\_\_

przez wnioskodawców.

Podkreślenia wymaga w tym miejscu fakt, iż ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (wraz z załącznikiem) szczegółowo wylicza czynności, których podjęcie musi zostać poprzedzone uiszczeniem stosownej opłaty skarbowej. Z uwagi na powyższe, uwarunkowanie podjęcia obligacyjnych czynności przez PINB od uiszczenia opłaty skarbowej **uznano za uchybienie**.

W jednej sprawie<sup>40</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, w aktach sprawy nie znajdowało się pełnomocnictwo udzielone Panu Michałowi Stam przez Panią Annę Stam. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 33 § 3 k.p.a., „*pełnomocnik dołącza do akt oryginal lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa*”. Jak stanowi Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 maja 2019 r. (sygn. akt: I GSK 219/19), „*pełnomocnictwo udzielone przez stronę w postępowaniu administracyjnym może obejmować upoważnienie do prowadzenia wszelkich spraw w imieniu strony lub do prowadzenia poszczególnych spraw albo też ich części bądź tylko niektórych czynności procesowych. Dla wykazania, że pełnomocnik został dla strony ustanowiony niezbędne jest okazanie dokumentu stwierdzającego ustanowienie takiego pełnomocnika. Z momentem przedstawienia pełnomocnictwa przez mocodawcę pełnomocnik wykazuje umocowanie do działania w postępowaniu, a organ uzyskuje możliwość zbadania prawidłowości i zakresu pełnomocnictwa. Należy odróżnić stosunek pełnomocnictwa istniejący pomiędzy mocodawcą a pełnomocnikiem od ustanowienia pełnomocnika w postępowaniu. Pełnomocnictwo, aby mogło wywrzeć skutek w postępowaniu musi zostać uzewnętrznione, czyli informacja o jego istnieniu musi dotrzeć do organu po myśli art. 33 § 2 k.p.a. **Informacja ta zgodnie z obowiązującą w postępowaniu administracyjnym zasadą pisemności (art. 14 § 1 k.p.a.) musi znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy.** Stosownie, bowiem do art. 33 § 3 zd. 1 k.p.a. *pełnomocnik dołącza do akt oryginal lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa*”. Mając na uwadze powyższe, organ kontrolujący wezwał PINB do uzupełnienia akt sprawy o brakujące pełnomocnictwo. Organ pierwszej instancji, pismem z dnia 22 marca 2021 r., uzupełnił akta sprawy o brakujący dokument. Stąd, działanie organu kontrolowanego nie zostało uznane za uchybienie lub nieprawidłowość.*

W jednej sprawie<sup>41</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich kontrolowanych spraw, w aktach sprawy nie znajdował się dowód doręczenia pisma stronie (tj. zawiadomienia z dnia 24 maja 2017 r. o kontroli planowanej na dzień 20 czerwca 2017 r.). Jak wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. akt: III SA/Gd 114/19), „*jedynie pocztowy dowód doręczenia adresatowi przesyłki jest dokumentem urzędowym, potwierdzającym fakt i datę doręczenia zgodnie z danymi na dokumencie tym umieszczonymi. **Tylko taki dokument korzysta zatem z domniemania prawdziwości***”. Oznacza to, iż organ administracji publicznej winien dysponować dowodami doręczenia pism stronom prowadzonego postępowania. Mając na uwadze powyższe, organ kontrolujący wezwał PINB do uzupełnienia akt sprawy o brakujące potwierdzenie odbioru zawiadomienia z dnia 24 maja 2017 r. Organ pierwszej instancji, pismem z dnia 22 marca 2021 r., poinformował iż nie jest w posiadaniu w/w dokumentu. Stąd, działanie PINB **uznano za nieprawidłowe**.

---

<sup>39</sup> Sprawy znak: PINB- , PINB- , PINB- , PINB- , PINB-Z , PINB-

<sup>40</sup> Sprawa znak: PINB- ;

<sup>41</sup> Sprawa znak: PINB-

W trzech sprawach<sup>42</sup>, co stanowi 15 procent wszystkich kontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie poinformował stron o przysługującym im prawie do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz o możliwości wypowiedzenia się co jego treści. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 10 § 1 k.p.a., „organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a **przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań**”. Jak precyzuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r. (sygn. akt: V SA/Wa 1584/19), „**przepis art. 10 k.p.a. wprowadza zasadę oznaczającą z jednej strony obowiązek zapewnienia stronie przez organ czynnego udziału w każdym postępowaniu, z drugiej stwarza warunki w celu umożliwienia stronie wypowiedzenia, co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłaszanych żądań. Strona nie jest zobowiązana do czynnego udziału w postępowaniu, stanowi to jej uprawnienie, jednakże organ administracji ma obowiązek umożliwienia stronie skorzystania z tego uprawnienia**”. Faktem jest, iż zgodnie z art. 10 § 2 k.p.a., „organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną”. W miejscu tym należy jednak podkreślić, iż zgodnie z art. 10 § 3 k.p.a., „organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, **w drodze adnotacji**, przyczyny odstąpienia od zasady określonej w § 1”. Jak wskazuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2007 r. (sygn. akt: VIII SA/Wa 363/07), „artykuł 10 § 3 k.p.a. nakłada na organ administracji publicznej obowiązek utrwalenia w aktach sprawy, w formie adnotacji, przyczyn odstąpienia od zasady ogólnej czynnego udziału strony w postępowaniu. W adnotacji organ obowiązany jest wskazać okoliczności faktyczne, które przyjął jako podstawę uzasadniająca odstępstwo oraz na podstawie jakich dowodów ustalił ich wystąpienie. **Obowiązek sporządzenia takiej adnotacji nie zwalnia jednak organu prowadzącego postępowanie od obowiązku ujawnienia w uzasadnieniu decyzji okoliczności, ze względu na które podjął on tę decyzję z naruszeniem zasady określonej w art. 10 § 1 k.p.a.**”. Mając na uwadze powyższe, wskazać należy iż w w/w sprawach nie sporządzono adnotacji służbowych wyjaśniających powody odstąpienia od zasady wyrażonej w art. 10 § k.p.a. Ponadto, wyjaśnienia takowego nie zamieszczono w uzasadnieniu wydawanych rozstrzygnięć. Z uwagi na powyższe, niedochowanie przez PINB obowiązku wynikającego z art. 10 k.p.a. **uznano za działanie nieprawidłowe**.

W jednej sprawie<sup>43</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ kontrolowany zatwierdził projekt budowlany zamienny (decyzja z dnia 19 września 2017 r.), z naruszeniem obowiązującej procedury naprawczej. Ustaliwszy, iż obiekt będący przedmiotem postępowania został wybudowany z istotnymi odstępstwami, PINB winien „*nałożyć, określając termin wykonania, obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego zamiennego uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych oraz - w razie potrzeby - wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia wykonywanych robót budowlanych do stanu zgodnego z prawem; przepisy dotyczące projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego stosuje się odpowiednio do zakresu tych zmian*” (art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego). Dopiero po wydaniu w/w decyzji i otrzymaniu projektu budowlanego zamiennego, organ kontrolowany miał prawo zastosować art. 51 ust. 4

<sup>42</sup> Sprawy znak: PINB- ; PINB- ; PINB- ;

Prawa budowlanego, zgodnie z którym „po upływie terminu lub na wniosek inwestora, **organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo - jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie**”. Z uwagi na fakt, iż organ kontrolowany zatwierdził przedłożony projekt budowlany zamienny bez uprzedniego nałożenia obowiązku jego przedłożenia (w formie decyzji administracyjnej – art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), powyższe działanie **uznano za nieprawidłowość**.

W jednej sprawie<sup>44</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich kontrolowanych spraw, wątpliwości organu kontrolującego wzbudziła treść pouczenia zawartego w postanowieniu z dnia 6 września 2017 r., ograniczonego do wskazania, iż „na niniejsze postanowienie stronom służy zażalenie”. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 124 § 1 k.p.a., „postanowienie powinno zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę jego wydania, oznaczenie strony lub stron albo innych osób biorących udział w postępowaniu, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, **pouczenie, czy i w jakim trybie służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego, oraz podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do jego wydania lub, jeżeli postanowienie wydane zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym**”. Mając na uwadze powyższe, WWINB stwierdza iż pouczenie zawarte w postanowieniu z dnia 6 września 2017 r. nie spełnia ustawowych wymogów. Stąd, niedochowanie w/w wymogów przez PINB uznano **za działanie nieprawidłowe**.

W jednej sprawie<sup>45</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich kontrolowanych spraw, wątpliwości organu kontrolującego wzbudził brak uzasadnienia postanowienia z dnia 6 września 2017 r. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 124 § 2 k.p.a., „**postanowienie powinno zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, jeżeli służy na nie zażalenie lub skarga do sądu administracyjnego oraz gdy wydane zostało na skutek zażalenia na postanowienie**”. Jak wskazuje treść wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 6 lutego 2020 r. (sygn. akt: III SA/Lu 582/19), „treść uzasadnienia winna obrazować szczegółowy tok rozumowania organu, które doprowadziło do wydania konkretnego rozstrzygnięcia, oraz wskazywać i wyjaśniać przesłanki faktyczne, jakimi kierował się organ podejmując konkretne rozstrzygnięcie. Dotyczy to rozstrzygnięć organów obu instancji, przy czym uzasadnienie rozstrzygnięcia organu odwoławczego winno nadto zawierać szczegółowe ustosunkowanie się do zarzutów zawartych w środku odwoławczym”. Mając na uwadze powyższe, WWINB stwierdza iż uzasadnienie (tj. jego brak) postanowienia z dnia 6 września 2017 r. nie spełnia ustawowych wymogów. Stąd, niedochowanie w/w wymogów przez PINB **uznano za działanie nieprawidłowe**.

W dwóch sprawach<sup>46</sup>, co stanowi 10 procent wszystkich kontrolowanych spraw, organ kontrolujący powziął wątpliwości co do należytego udokumentowania stanu faktycznego, na podstawie którego podejmowano dalsze czynności w sprawie.

Mianowicie, w sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ wydano decyzję z dnia 25 czerwca 2019 r. o umorzeniu prowadzonego postępowania administracyjnego. W związku z telefoniczną

<sup>43</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_ ;

<sup>44</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_ ;

<sup>45</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_ ;

<sup>46</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_ PINB-\_\_\_\_\_ ;

informacją o rozbiórcie obiektu będącego przedmiotem postępowania, pracownik PINB przeprowadził w dniu 10 czerwca 2019 r. wizję lokalną nieruchomości. Jakkolwiek obowiązek sporządzenia protokołu (art. 67 k.p.a.) obejmuje przede wszystkim czynności podejmowane w ramach oględzin bądź kontroli, wizja lokalna przeprowadzona przez PINB w dniu 25 czerwca 2019 r. nie została udokumentowana nawet w formie adnotacji służbowej (art. 72 § 1 k.p.a.). Tym samym, brak jest możliwości ustalenia tożsamości pracownika, którego obserwacje (udokumentowane wyłącznie w formie jednego zdjęcia) doprowadziły do umorzenia postępowania administracyjnego. W sprawie o sygn. akt PINB-\_\_\_\_\_ przeprowadzono czynności, udokumentowane fotografiami (opatrzonymi datą 21 stycznia 2020 r.). W posiadanych aktach brak protokołu lub notatki służbowej, na podstawie których możliwe byłoby ustalenie charakteru czynności podjętych przez PINB (tj. oględziny, kontrola lub wizja lokalna). Brak jest również możliwości ustalenia tożsamości pracownika, którego obserwacje (udokumentowane wyłącznie w formie fotograficznej) doprowadziły do stwierdzenia wykonania nałożonego obowiązku. W związku z powyższym, działania PINB **uznano za nieprawidłowe**.

W jednej sprawie<sup>47</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ powziął wątpliwości w kwestii kompletności protokołu z kontroli przeprowadzonej w dniu 20 czerwca 2017 r. Z uwagi na fakt, iż w zgromadzonych aktach znajdowały się jedynie fotografie stanowiące załącznik do w/w protokołu, organ kontrolujący wezwał PINB do przesłania brakującego dokumentu. W odpowiedzi (pismo z dnia 22 marca 2021 r.), organ pierwszej instancji oświadczył, iż nie znajduje się w posiadaniu w/w protokołu. W związku z powyższym, działania PINB **uznano za nieprawidłowe**.

W jednej sprawie<sup>48</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie dochował należytej formy odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego. PINB, pismem z dnia 21 czerwca 2017 r., poinformował Panią Janinę Zajdel o braku podstaw do wszczęcia postępowania administracyjnego przez organ nadzoru budowlanego. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 61a § 1 k.p.a., *„gdy żądanie, o którym mowa w art. 61, zostało wniesione przez osobę niebędącą stroną lub z innych uzasadnionych przyczyn postępowanie nie może być wszczęte, organ administracji publicznej wydaje postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Przepis art. 61 § 5 stosuje się odpowiednio”*. Co istotne, na w/w postanowienie przysługuje możliwość złożenia zażalenia (art. 61a § 2 k.p.a.). W związku z powyższym, działania PINB **uznano za nieprawidłowe**.

W jednej sprawie<sup>49</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji zaniechał wszczęcia postępowania administracyjnego. W dniu 7 listopada 2017 r. przeprowadzono kontrolę, w trakcie której ustalono, iż na działce nr \_\_\_\_\_ znajduje się szereg obiektów budowlanych. W protokole sporządzonym na tę okoliczność zawarto informację, iż „inwestorzy nie posiadają pozwoleń na budowę ani zgłoszeń w organach administracji architektoniczno-budowlanej na wszystkie w/w obiekty budowlane”. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, iż kolejną, a jednocześnie ostatnią czynnością PINB w przedmiotowej sprawie było skierowanie do Wójta Gminy Wijewo pisma z dnia 13 grudnia 2017 r., celem ustalenia czy przedmiotowe obiekty są zgodne z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze powyższe, organ kontrolujący wezwał PINB do złożenia

---

<sup>47</sup> Sprawa znak: PINB-

<sup>48</sup> Sprawa znak: PINB-



wyjaśnień, czy w sprawie prowadzono dalsze czynności, które nie zostały ujęte w zgromadzonej dokumentacji (np. wydzielenie kilku odrębnych postępowań administracyjnych, z których każde dotyczyło innego obiektu budowlanego). W odpowiedzi, organ kontrolowany oświadczył, iż „w sprawie nie prowadzono dalszych czynności”. **Reasumując, w trakcie przeprowadzonej kontroli organ powziął informację o szeregu samowoli budowlanych, wobec których nie wdrożył żadnej z procedur przewidzianych przez obowiązujące przepisy prawa budowlanego. W związku z powyższym, działania PINB uznano za nieprawidłowe.**

W pięciu sprawach<sup>49</sup>, co stanowi 25 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie zakończył prowadzonego postępowania administracyjnego.

W sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ po wydaniu postanowienia z dnia 3 października 2017 r. (art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego), nie wydano w terminie 2 miesięcy żadnej z decyzji przewidzianych w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego. Jednocześnie nie umorzono wszczętego postępowania administracyjnego. W sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ wydano postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych z dnia 26 stycznia 2018 r. (art. 50 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego), jednakże nie wydano w terminie 2 miesięcy żadnej z decyzji przewidzianych w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego. Jednocześnie nie umorzono wszczętego postępowania administracyjnego. W sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ po wydaniu postanowienia z dnia 24 lutego 2020 r. (art. 50 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego), nie wydano w terminie 2 miesięcy żadnej z decyzji przewidzianych w art. 51 ust. 1 Prawa budowlanego. Jednocześnie nie umorzono wszczętego postępowania administracyjnego. Zgodnie zaś z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 11 lipca 2018 r. (sygn. akt: VII SA/Wa 2340/17), „w przypadku, gdy organ nadzoru budowlanego wstrzyma postanowieniem (na podstawie art. 50 ust. 1 p.b.) prowadzenie robót budowlanych, to po upływie terminu ważności tego postanowienia (art. 50 ust. 4 p.b.), nie może wydać decyzji na podstawie art. 51 ust. 1 p.b. i **powinien umorzyć postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a.**”.

W sprawie o sygn. akt: PINB-Z.50.7.2018 organ pierwszej instancji formalnie nie wszczął postępowania administracyjnego (tj. nie skierowano do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego) – na co zwrócono już uwagę w pierwszym akapicie niniejszego wystąpienia. Jednocześnie, PINB wezwał inwestora (pismo z dnia 12 czerwca 2018 r.) do osobistego stawiennictwa „w sprawie posadowienia reklamy w terenie niezabudowanym” (art. 50 k.p.a.). W miejscu tym należy podkreślić, iż „**wezwanie jest czynnością procesową organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie**” (patrz: komentarz do k.p.a. autorstwa M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz oraz A. Wróbla, opublikowano: Lex/el 2021). Innymi słowy, wezwania tego rodzaju mogą być kierowane do stron wyłącznie w ramach prowadzonego postępowania administracyjnego. Nie ma przy tym znaczenia fakt, iż organ formalnie nie wszczął takowego postępowania (tj. nie skierował do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego). Kierując do inwestora wezwanie z dnia 12 czerwca 2018 r. (tj. dokonując czynności procesowej), organ kontrolowany dał do zrozumienia, iż w istocie prowadzi postępowanie „w sprawie posadowienia reklamy w terenie niezabudowanym”, którego stroną jest inwestor (niezależnie od faktu, iż nie zostało wystosowane formalne zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego).

---

<sup>49</sup> Sprawa znak: PINB-\_\_\_\_\_;

<sup>50</sup> Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_;

PINB-\_\_\_\_\_, PINB-Z\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_, PINB-Z\_\_\_\_\_9, PINB-Z\_\_\_\_\_;

Tożsama sytuacja miała miejsce w sprawie o sygn. PINB- [redacted]. Jakkolwiek organ pierwszej instancji formalnie nie wszczął postępowania administracyjnego (tj. nie skierowano do stron zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego), to jednak wezwano inwestora (pismo z dnia 1 października 2019 r.) do osobistego stawiennictwa „w sprawie inwestycji pn. dobudowa garażu z częścią gospodarczą, adaptacja budynku gospodarczego na budynek mieszkalny oraz inwestycja pn. przebudowa budynku gospodarczego na mieszkalny wraz z jego rozbudową” (art. 50 k.p.a.). Kierując do inwestora takowe wezwanie (tj. dokonując czynności procesowej), organ kontrolowany dał do zrozumienia, iż w istocie prowadzi postępowanie administracyjne, którego stroną jest inwestor (niezależnie od faktu, iż nie zostało wystosowane formalne zawiadomienie o wszczęciu postępowania administracyjnego).

**Postępowania tego rodzaju winny zaś zakończyć się wydaniem stosownej decyzji administracyjnej.**

W związku z powyższym, działania PINB uznano za nieprawidłowe.

W sześciu sprawach<sup>51</sup>, co stanowi 30 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie zakończył sprawy w ustawowym terminie, o którym stanowi art. 35 § 3 k.p.a. zgodnie z treścią którego „załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od dnia otrzymania odwołania”. Ponadto organ pierwszej instancji, w związku z niezakończeniem sprawy w ww. terminie, nie wystosował zawiadomienia o tym fakcie jak i nie wskazał nowego terminu załatwienia sprawy. Zgodnie natomiast z art. 36 § 1 k.p.a. „o każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy”. Nadto „ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu” (art. 36 § 2 k.p.a.). Mianowicie, w sprawie o sygn. akt:

- PINB- [redacted] - po wydaniu postanowienia z dnia 3 października 2017 r. nie dokonano żadnych czynności, jak również nie poinformowano o przyczynach zwłoki (art. 36 k.p.a.).
- PINB- [redacted] - między kontrolą przeprowadzoną w dniu 18 lipca 2017 r., a wydaniem postanowienia z dnia 6 września 2017 r. upłynęło ponad 1,5 miesiąca zwłoki. Ponadto, między terminem wyznaczonym na przedłożenie dokumentów legalizacyjnych (31 marca 2018 r.), a zawiadomieniem z art. 10 k.p.a. (pismo z dnia 21 maja 2018 r.), minęły blisko 2 miesiące zwłoki.
- PINB- [redacted] - między kontrolą przeprowadzoną w dniu 13 września 2018 r., a zawiadomieniem o możliwości zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym (art. 10 k.p.a.) z dnia 13 listopada 2018 r. minęły 2 miesiące zwłoki. Ponadto, między zawiadomieniem z dnia 13 listopada 2018 r. (art. 10 k.p.a.) a wydaniem decyzji kończącej postępowanie (z dnia 14 stycznia 2019 r.) upłynęły niemal 2 miesiące zwłoki (albowiem inwestor mógł teoretycznie zapoznać się z aktami sprawy do dnia 22 listopada 2018 r.).
- PINB- [redacted] - między zawiadomieniem z dnia 15 kwietnia 2019 r. (art. 10 k.p.a.) a wydaniem decyzji kończącej postępowanie (z dnia 5 czerwca 2019 r.) upłynęło niemal 1,5

<sup>51</sup> Sprawy znak: PINB- [redacted], PINB- [redacted], PINB- [redacted], PINB- [redacted], PINB- [redacted], PINB- [redacted];

miesiące zwłoki (albowiem inwestor mógł teoretycznie zapoznać się z aktami sprawy do dnia 23 kwietnia 2019 r.).

- PINB-\_\_\_\_\_ - między zawiadomieniem z dnia 7 października 2019 r. (art. 10 k.p.a.) a wydaniem decyzji kończącej postępowanie (z dnia 5 grudnia 2019 r.) upłynęło niemal 1,5 miesiące zwłoki (albowiem inwestor mógł teoretycznie zapoznać się z aktami sprawy do dnia 18 października 2019 r.).
- PINB-\_\_\_\_\_ - między wpływem wniosku z dnia 12 listopada 2019 r. (dostarczone do siedziby PINB w dniu 15 listopada 2019 r.), a zawiadomieniem o terminie przeprowadzenia kontroli (pismo z dnia 7 stycznia 2020 r.), minęło blisko 1,5 miesiąca zwłoki, w której toku organ w sposób nieuprawniony uzależnił dalsze działania w sprawie od uiszczenia opłaty skarbowej (pismo z dnia 9 grudnia 2019 r.).

W związku z tym, powyższy brak podjęcia przewidzianych prawem czynności w ustawowym terminie, **uznano jako działanie nieprawidłowe.**

W dwóch sprawach<sup>52</sup>, co stanowi 10 procent wszystkich kontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji nie przeprowadził czynności kontrolnych. W sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_, organ kontrolowany poinformował, że „*zgodnie ze swoimi kompetencjami dokonuje czynności sprawdzających*” (pismo z dnia 12 marca 2018 r.). Biorąc pod uwagę fakt, iż rzeczony czynności sprawdzające nie zostały udokumentowane w zgromadzonych aktach sprawy, organ kontrolujący wezwał PINB do złożenia wyjaśnień. W odpowiedzi, organ pierwszej instancji oświadczył iż czynności sprawdzające nie zostały przeprowadzone.

W sprawie o sygn. akt: PINB-\_\_\_\_\_ organ oparł się w całości o materiał dowodowy (tj. dokumentację fotograficzną), nadsyłaną przez inwestora reklamy będącej przedmiotem prowadzonego (aczkolwiek nie wszczętego) postępowania administracyjnego. Rozbiórka rzeczonyj reklamy została stwierdzona wyłącznie na podstawie telefonicznych oświadczeń inwestora i przedłożonych przezeń fotografii. Jednocześnie, organ pierwszej instancji nie przeprowadził samodzielnie żadnych oględzin lub kontroli.

W związku z tym, powyższy brak podjęcia przewidzianych prawem czynności, **uznano jako działanie nieprawidłowe.**

W jednej sprawie<sup>53</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich kontrolowanych spraw, złożony wniosek był pozbawiony podpisu. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 63 § 2 k.p.a., „*podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych*”. Jak precyzuje Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 28 marca 2019 r. (sygn. akt: I SA/Sz 936/18), „**brak podpisu strony na podaniu czy braku podpisu osoby przez nią umocowanej, powoduje uchybienie uniemożliwiające wywołanie skutku prawnego wniesionego podania czyli uznanie czynności strony.** Zgodnie zaś z art. 64 § 2 k.p.a., „*jeżeli podanie nie spełnia innych wymagań ustalonych w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż siedem dni, z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania*”. Biorąc pod uwagę fakt, iż wniosek Pana Arkadiusza \_\_\_\_\_ nie został opatrzony stosownym podpisem, zaś PINB nie wezwał Wnioskodawcy do uzupełnienia tego braku formalnego, działanie organu pierwszej instancji **uznano za działanie nieprawidłowe.**

<sup>52</sup>Sprawy znak: PINB-\_\_\_\_\_, PINB-\_\_\_\_\_

W jednej sprawie<sup>54</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich skontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji przeprowadził w dniu 7 stycznia 2021 r. oględziny nieruchomości. W aktach sprawy brak było dokumentu potwierdzającego zawiadomienie stron o planowanych czynnościach. Mając na uwadze powyższe, organ kontrolujący wezwał PINB do złożenia wyjaśnień. W odpowiedzi, organ kontrolowany oświadczył, iż inwestor został poinformowany telefonicznie o dacie i godzinie planowanych oględzin. Jakkolwiek powyższe informacje nie pozwalają założyć, iż działanie organu pierwszej instancji miało charakter uchybienia lub nieprawidłowości, PINB winien pamiętać o konieczności respektowania zasady wyrażonej w art. 79 § 1 k.p.a., stanowiącej że „strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem”. Jak bowiem zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 15 maja 2019 r. (sygn. akt: II OSK 1602/17), „zachowanie wymagań art. 79 i art. 81 k.p.a., niezależnie od wagi i treści przeprowadzonego dowodu, jest bezwzględny obowiązkem organu administracji publicznej”. Powyższe oznacza, iż przy planowaniu terminu oględzin organ winien uwzględniać – w przypadku pisemnego zawiadomienia - zarówno okres doręczenia wezwania (tj. uwzględniać możliwość podwójnego awizowania oraz fikcji doręczenia), jak również 7-dniowy termin wyznaczony w art. 79 § 1 k.p.a., biegnący od momentu doręczenia wezwania stronom postępowania – bądź od momentu telefonicznego poinformowania stron o planowanych oględzinach. Niemniej, fakt telefonicznego poinformowania strony o terminie planowanych oględzin powinien znaleźć odzwierciedlenie w aktach sprawy (np. w formie stosownej adnotacji służbowej). Zalecenia te winny zostać uwzględnione w toku przyszłych postępowań.

W jednej sprawie<sup>55</sup>, co stanowi 5 procent wszystkich kontrolowanych spraw, organ pierwszej instancji, decyzją z dnia 4 października 2019 r., zatwierdził przedłożony projekt budowlany zamienny, nie zobowiązując jednocześnie inwestora do uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Zgodnie zaś z treścią art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego, „po upływie terminu lub na wniosek inwestora, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, i wydaje decyzję w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i pozwolenia na wznowienie robót budowlanych albo - jeżeli budowa została zakończona - o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamiennego. **W decyzji tej nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie**”.

Mając na uwadze powyższe, organ kontrolujący zobowiązał PINB do złożenia wyjaśnień. W odpowiedzi, organ pierwszej instancji oświadczył, że „przedmiotowy budynek został wybudowany na podstawie pozwolenia na budowę z dnia 15 lipca 1986 r., i został oddany do użytkowania w latach 90-tych. W związku z tym nie było prowadzonego postępowania dotyczącego pozwolenia na użytkowanie”.

Ze zgromadzonego przez organ kontrolowany materiału dowodowego nie wynika, czy obiekt będący przedmiotem postępowania został oddany do użytku poprzez wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, czy też poprzestano na piśmie o zdatności obiektu do użytkowania. Jest to o tyle istotne, iż zgodnie z wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 2020 r. (sygn. akt: II OSK 1696/20), „nie jest dopuszczalne prowadzenie postępowania na podstawie art. 51 ust. 1 pkt 3 i ust. 4 oraz 5 p.b., jeżeli została wydana ostateczna

---

<sup>53</sup> Sprawa znak: PINB-7

<sup>54</sup> Sprawa znak: PINB-7

<sup>55</sup> Sprawa znak: PINB-7

*decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego*”. Oznacza to, iż w kontrolowanym postępowaniu (przy założeniu uprzedniego wydania pozwolenia na użytkowanie) organ pierwszej instancji nie miał prawa nałożyć obowiązku przewidzianego przez art. 51 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego (tj. obowiązku przedłożenia projektu budowlanego zamiennego).

Niedostateczne zbadanie stanu faktycznego (m.in. poprzez poprzestanie na słownych „oświadczeniach inwestora”) sprawia, iż niemożliwe jest ustalenie, czy organ kontrolowany zasadnie wdrożył w niniejszym postępowaniu procedurę naprawczą.

Przy założeniu, iż postępowanie naprawcze było prowadzone zasadnie, wskazać należy iż brzmienie art. 51 ust. 4 Prawa budowlanego **obliguje** organy nadzoru budowlanego do wydania decyzji, w której „*nakłada się obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie*”. Przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków od tej zasady.

W związku z powyższym, działania PINB **uznane za nieprawidłowe**.

**Negatywna ocena w zakresie prowadzenia spraw dotyczących samowoli budowlanych nie wynika z wadliwego wykonywania tego zadania przez organ, ale wynika z ilości stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień oraz ich charakteru. Spowodowały one, że mierniki przyjęte do dokonania oceny przekroczyły poziom wyznaczony dla oceny pozytywnej z nieprawidłowościami.**

## **II. Wnioski końcowe i zalecenia**

W dniu 1 czerwca 2021 r. do PINB w Lesznie wpłynął projekt wystąpienia pokontrolnego. Do dnia 11 czerwca 2021 r. Kontrolowany nie wniósł zastrzeżeń stosownie do art. 40 ustawy o kontroli w administracji rządowej. Osobą odpowiedzialną za dopuszczenie do stwierdzonych w trakcie czynności kontrolnych nieprawidłowości i uchybień jest Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lesznie- Pani Małgorzata Klimaszewska.

W związku z powyższym, zgodnie z ustaleniami, ocenami i wnioskami przedstawionymi w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zalecam Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Lesznie:

1. W przypadku braku oryginału wnioski podejmowanie czynności zmierzających do uzyskania jego oryginału oraz weryfikacje czy spełnia on wymagania z art. 63 §2 k.p.a.
2. Odpowiednie wyjaśnianie zakresu złożonego wniosku.
3. Weryfikacje czy osoby działające w imieniu strony postępowania (inwestora) posiadają stosowne pełnomocnictwo czy upoważnienie oraz załączanie tychże do akt sprawy.
4. Dokonywanie weryfikacji załączników wpływających wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie, w szczególności biorąc pod uwagę ich kompletności i prawidłowość. W szczególności zwracanie uwagi czy załączane pełnomocnictwa i stosowne oświadczenia przedłożono w oryginale. W razie gdy złożone dokumenty są niekompletne lub posiadają braki czy nieścisłości poprawne wzywanie do ich uzupełnienia lub złożenia wyjaśnień.
5. Wydawanie decyzji sprzeciwu w przypadku gdy złożone zawiadomienie o zakończeniu budowy dotyczy obiektu wymagającego pozwolenia na użytkowanie zgodnie z art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego.

6. Przeprowadzanie kontroli obowiązkowej w sytuacji gdy wymaga tego przepis ustawy Prawo budowlane.
7. Potwierdzanie odbioru protokołu z kontroli obowiązkowej przez inwestora lub osobę przez niego upoważnioną, która brała udział w kontroli.
8. Dokonywanie poprawnych oraz precyzyjnych i w miarę możliwości szczegółowych wpisów w protokole z kontroli obowiązkowej.
9. Wprowadzanie bezzwłocznie protokołów z kontroli obowiązkowej do systemu elektronicznego Rejestru Kontroli Obowiązkowych Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (bezzwłoczne przekazywanie protokołu kontroli obowiązkowej organowi wyższego stopnia stosownie do art. 59d Prawa budowlanego).
10. Sporządzanie protokołów z kontroli obowiązkowej przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
11. Rozpatrywanie wniosków o pozwolenie na użytkowanie w całości.
12. Wydawanie spójnych wewnętrznie decyzji, które zawierają poprawną podstawę prawną oraz sentencje.
13. Adresowanie decyzji do podmiotów posiadających osobowość prawną.
14. Dokładna weryfikacja dokumentów oraz projektu budowlanego zatwierdzonego decyzją o pozwoleniu na budowę, w oparciu o art. 54 i 55 Prawa budowlanego, w przypadku podejrzenia o niezasadne złożenie przez inwestora wniosku o pozwolenie na użytkowanie.
15. Weryfikowanie czy inwestor wykonał obowiązek wykonania pozostałych robót budowlanych, nałożonych w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.
16. Doręczanie decyzji i innych rozstrzygnięć bezzwłocznie po ich wydaniu stronom postępowania, a w przypadku ustanowionego pełnomocnika temu pełnomocnikowi.
17. Zwracanie wnioskodawcy oryginału geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej oraz pozostałych dokumentów wyszczególnionych w art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego i dokumentowanie tego faktu.
18. Zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego oraz zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym poprzez zastosowanie art. 10 k.p.a. i zawiadamianie stron o niezakończonym w terminie postępowaniu do art. 36 i 35 §3 k.p.a. W przypadku określania terminu do zapoznania się z aktami sprawy na podstawie art. 10 k.p.a. wyznaczanie terminu co najmniej 7 dni.
19. Sporządzanie metryk stosownie do art. 66a k.p.a.
20. Stosowanie w sporządzonych pismach terminologii stosownie do przeprowadzonych czynności.
21. Żądanie uiszczenia opłaty skarbowej jedynie w przypadkach ustawowo wymaganych.
22. Potwierdzanie doręczenia pism stronom postępowania w myśl art. 46 i 47 k.p.a. i załączanie ich do akt sprawy.
23. Zatwierdzanie projektu budowlanego zamiennego stosownie do procedury zawartej w Prawie budowlanym.

24. Wydawanie rozstrzygnięć zawierających stosowne uzasadnienie oraz pouczenie- zgodne z art. 124 §1 i §2 k.p.a.
25. Poprawne i należyte dokumentowanie stanu faktycznego, w tym przeprowadzonych czynności.
26. Wszczywanie odpowiednich postępowań w zakresie samowoli budowlanych zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.
27. Wydawanie stosownych rozstrzygnięć niezwłocznie po upływie terminu wskazanego w nałożonym obowiązku.
28. Wydawanie w stosownych przypadkach postanowień o odmowie wszczęcia postępowania.
29. Zakończanie podjętych postępowań wydaniem stosownej decyzji.
30. Podejmowanie czynności wymaganych kontrolnych.

---

#### POUCZENIE

*W związku z powyższym oczekuję, w terminie 2 miesięcy od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, szczegółowej informacji o sposobie wykorzystania uwag, wniosków, oraz o podjętych działaniach w omawianym zakresie, a także o realizacji powyższych zaleceń, bądź o przyczynach ich niewdrożenia.*

.....  
kierownik jednostki kontrolującej

Otrzymują:

- 1) Adresat (poprzez platformę ePUAP)
- 2) aa