



**Pan
Adam Hermaszczuk
Powiatowy Inspektor
Nadzoru Budowlanego
w Chodzieży**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

W związku z przeprowadzoną przez Wielkopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego kontrolą, w trybie zwykłym, Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży (dalej: PINB), 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 15 marca 2022 r. w składzie:

- 1) [REDAKTOWANE] – kierownik zespołu kontrolującego, starszy specjalista w Wydziale Inspekcji i Kontroli w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 15 marca 2022 r. (znak: BOA.057.25.2022.MKO);
- 2) [REDAKTOWANE] – członek zespołu kontrolującego, specjalistka w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Poznaniu, na podstawie upoważnienia z dnia 15 marca 2022 r. (znak: BOA.057.25.2022.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 2019 r. do dnia 31 grudnia 2021 r., a zapisu o jej przeprowadzeniu dokonano w książce kontroli Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chodzieży.

Funkcję kierownika jednostki kontrolowanej pełni Pan Adam Hermaszczuk, powołany przez Starostę Chodzieskiego z dniem 15 maja 2018 r. na stanowisko Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży. Kontrolowany organ wykonuje swoje zadania przy pomocy Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Chodzieży. W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie zatrudniano 3 osoby (nie wliczając Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży), które zajmowały się sprawami związanymi z ustawą Prawo budowlane (w tym w zakresie objętym kontrolą).

O przeprowadzeniu niniejszej kontroli zawiadomiono w dniu 15 marca 2022 r. Jednocześnie poinformowano o planowanej formie czynności kontrolnych. W dniu 24 marca 2022 r. Kontrolujący w siedzibie PINB w Chodzieży okazali Panu Adamowi Hermaszczukowi stosowne legitymacje wraz z upoważnieniem i pobrali 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 25 kwietnia 2022 r. wystąpiono do Kontrolowanego o przedstawienie wyjaśnień do wystosowanych pytań. PINB w Chodzieży udzielił odpowiedzi w piśmie z dnia 13 maja 2022 r. (wpływ do WINB w Poznaniu w dniu: 18 maja 2022 r.). Kontrolowany otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 listopada 2022 r. i nie złożył do niego umotywowanych pisemnych zastrzeżeń.

I Dokonane ustalenia i ocena

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego pozytywnie z nieprawidłowościami¹ ocenia działalność Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży w zakresie realizacji zadań w obszarze poddanych kontroli.

Kontroli poddano dwa zagadnienia, z których jedno oceniono negatywnie, a drugie pozytywnie z nieprawidłowościami.

Kontrola ujawniła występowanie w działalności Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży szeregu nieprawidłowości czy uchybień zarówno o charakterze proceduralnym w zakresie ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 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 2018 r. poz. 1202 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 działalności Kontrolowanego.

Przyznane oceny cząstkowe, 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 Chodzieży wpłynęły:

- 32 wnioski w 2019 r.,

- 30 wniosków w 2020 r. [w tym 8 wniosków rozpatrzono jako zawiadomienie o zakończeniu budowy zgodnie z art. 31 *zy*¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.)],

- 38 wniosków w 2021 r. [w tym 28 wniosków rozpatrzono jako zawiadomienie o zakończeniu budowy zgodnie z art. 31 *zy*¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tj. Dz.U. z 2020 r. poz. 1842 ze zm.)],

Z tego skontrolowano 31 spraw.

¹ W czterostopniowej skali ocen: pozytywnej, pozytywnej z uchybieniami, pozytywnej z nieprawidłowościami, negatywnej;

Ocenię w tej części podlegało m.in.:

- przestrzeganie właściwości organu;
- 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 31 wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Skontrolowane postępowania administracyjne dotyczące wydania pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych w 26 skontrolowanych sprawach zostały zakończone decyzją pozwolenia na użytkowanie oraz w 5 przypadkach wycofano złożony wniosek, a organ nie wydał stosownej decyzji.

We wszystkich zweryfikowanych sprawach organ przestrzegał swojej właściwości miejscowej.

Niemniej jednak, we wszystkich 31 sprawach stwierdzono niżej wymienione nieprawidłowości, a w 27 sprawach uchybienia, dotyczące stosowania k.p.a. i Prawa budowlanego.

Po pierwsze należy wyjaśnić, że w przypadku gdy ponownie wpłynął wniosek o pozwolenie na użytkowanie (np. po wycofaniu pierwotnego wniosku lub po rozpatrzeniu podania złożonego na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) był on rejestrowany pod numerem poprzedniej sprawy. Taka sytuację stwierdzono w 8 skontrolowanych przypadkach². W tym miejscu należy zauważyć, że każdy złożony wniosek o pozwolenie na użytkowanie powoduje powstanie nowej sprawy i powinna ona zostać zarejestrowana pod nowym znakiem sprawy (odpowiednio do JRWA). Stosownie do §2 pkt 12 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. z 2011 r. nr. 14 poz. 67) sprawa to zdarzenie lub stan rzeczy, w tym z zakresu postępowania administracyjnego, wymagające rozpatrzenia i podjęcia czynności służbowych lub przyjęcia do wiadomości. Mając na uwadze zapisy kodeksu postępowania administracyjnego (w szczególności art. 104 §1 k.p.a. w myśl którego organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej) można wskazać, że jeden wniosek pozwolenia na użytkowanie powoduje wszczęcie jednego postępowania administracyjnego i w konsekwencji jednej sprawy administracyjnej, która musi być zakończona decyzją administracyjną. W przypadku złożenia ponownie wniosku o pozwolenie na użytkowanie właściwe jest nadanie mu nowego numeru sprawy.

W związku z powyższym skontrolowano 3 sprawy³, które zostały zarejestrowane (prowadzone) pod już istniejącym znakiem sprawy.

W 5 sprawach⁴ (co stanowi 16% skontrolowanych spraw) inwestor złożył wniosek

² Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE]

o pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego. Następnie wniosek ten wycofał. Jednakże Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Chodzieży nie zakończył postępowania stosowną decyzją o jego umorzeniu. Stwierdzona nieprawidłowość jest naruszeniem art. 105 k.p.a., który w sytuacji gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, nakazuje organowi administracji publicznej wydanie decyzji o umorzeniu postępowania-odpowiednio w całości albo w części. Wycofanie złożonego wniosku powoduje, że postępowanie o wydanie pozwolenia na użytkowanie stało się bezprzedmiotowe. W tym miejscu należy zaznaczyć, że już samo złożenie wniosku powoduje wszczęcie postępowania. **Brak wydania stosownej decyzji oceniono jako nieprawidłowość.**

W zakresie weryfikowania przez Kontrolowanego czy w przypadku występowania przez pełnomocnika załączano stosowne umocowanie (pełnomocnictwo/ upoważnienie) stwierdzono, iż w aktach znajdują się stosowne pełnomocnictwa. Jednakże w jednym przypadku⁵ w aktach sprawy zamiast oryginału pełnomocnictwa załączono jego kopię, a organ nie podjął działań zmierzających do jego uzyskania oryginału. Powyższe **oceniono jako uchybienie.**

W aktach 3 spraw⁶ (co stanowi 9,7% skontrolowanych spraw) brak oświadczenia inwestora o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego. Brak ww. oświadczenia nie spełnia wymogów art. 57 ust. 1 Prawa budowlanego i winien skutkować wezwaniem inwestora do jego przedłożenia, a w przypadku braku uzupełnienia, pozostawieniem wniosku bez rozpatrzenia czy też decyzją odmawiającą pozwolenia na użytkowanie. Brak działania w celu uzupełnienia dokumentacji **ocenia się jako nieprawidłowość.** Nawiązując do wyjaśnień oraz zastrzeżeń Kontrolowanego należy zauważyć, że stosownie do art. 57 ust. 3 Prawa budowlanego inwestor jest obowiązany dołączyć do wniosku, o którym mowa w ust. 1, albo do zawiadomienia w przypadku, o którym mowa w art. 56 ust. 1a, oświadczenia o braku sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56. Zgodnie z art. 56 ust. 1 Prawa budowlanego inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, przedmiotowe organy. W tym miejscu należy wskazać, iż określenie „w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie” dotyczy sytuacji wskazanych w art. 55 ust. 1 pkt. 1, 2, 3 Prawa budowlanego, bowiem w tych przypadkach ustawodawca nakazuje uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. W konsekwencji do wniosku o pozwolenie na użytkowanie ww. sytuacjach inwestor jest zobowiązany ww. oświadczenie złożyć, a w przypadku jego braku organ wzywa do jego przedłożenia stosownie do art. 57 ust. 4 Prawa budowlanego. Takie oświadczenie nie jest jedynie wymagane w sytuacji, gdy inwestor wystąpi o pozwolenie na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego (co miało miejsce m.in. w skontrolowanych sprawach po wprowadzeniu stanu epidemii i obowiązywaniem art. 31zyl¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

W 16 przypadkach (co stanowi 51% skontrolowanych spraw) oświadczenia inwestora o braku

³ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE]

⁴ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE]
(pierwszy wniosek);

⁵ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE]

sprzeciwu lub uwag ze strony organów wymienionych w art. 56 Prawa budowlanego nie zostały sporządzone w odpowiedni sposób. Wskazują bowiem w 7 przypadkach⁷ jedynie na brak sprzeciwu ze strony stosownych organów, ale nie ma w nich mowy o braku uwag ze strony tychże organów. Natomiast w 8 sytuacjach⁸ pomimo, iż organ straży pożarnej wniósł uwagi oświadczenia inwestora nie wskazują na wniesienie uwag. W konsekwencji Kontrolowany powinien wezwać inwestora do wyjaśnień lub doprecyzowania złożonych oświadczeń. Powyższe **oceniono jako uchybienie**. Natomiast w jednej sprawie⁹ organ nie zweryfikował w sposób odpowiedni złożonego w dniu 14 czerwca 2019 r. oświadczenia inwestora. Jak wynika z akt sprawy Komendant Powiatowy Państwowej Straży Pożarnej w Chodzieży decyzją z dnia 24 maja 2019 r. wniósł sprzeciw w sprawie użytkowania przedmiotowego obiektu. Kontrolowany po przeprowadzeniu kontroli obowiązkowej w dniu 14 czerwca 2019 r. decyzją z dnia 17 czerwca 2019 r. udzielił pozwolenia na użytkowanie. Następnie Komendant Państwowej Straży Pożarnej w Chodzieży decyzją z dnia 18 czerwca 2019 r. nie wniósł sprzeciwu ani uwag do użytkowania przedmiotowego obiektu. Czynności w tym zakresie przeprowadzono w dniu 18 czerwca 2019 r. Zatem stwierdzić należy, że pozwolenie na użytkowanie wydano bez uzyskania pozytywnego stanowiska organu straży pożarnej (ze względu na datę wpływu stanowiska PSP). Brak działań w tym zakresie **oceniono jako nieprawidłowość**. Kontrolowany wyjaśnił: „Inwestor oświadczył, iż ponownie zawiadomił służby po wykonaniu zaleceń straży z pierwszej kontroli więc oświadczenie inwestora na dzień wydania decyzji uznałem za wiarygodne”. Jednakże biorąc pod uwagę daty podjętych działań przez poszczególne organy należy uznać, że przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie Kontrolowany winien zweryfikować stanowisko organu straży pożarnej. Działanie to zapobiegłoby wydaniu pozwolenia na użytkowanie przed zajęciem stanowiska przez Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Chodzieży.

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 2 przypadkach¹⁰ kierownik budowy nie wymienił jakie zmiany zostały dokonane tylko wskazał, że zostały one przedstawione w załączonej dokumentacji. Ze względu na fakt, iż z załączonej dokumentacji obowiązkowej wynika jakie wprowadzono zmiany w stosunku do zatwierdzonej dokumentacji projektowej brak weryfikacji ww. oświadczeń w powyższym zakresie **uznano jako uchybienie**. W 3 sprawach¹¹ w oświadczeniu kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostały w ogóle wymienione zmiany wprowadzone w trakcie wykonywania robót budowlanych lub nie wymieniono ich wszystkich, co wynika z załączonych rysunków przedstawiających wprowadzone zmiany. **Brak weryfikacji ww. oświadczenia oceniono jako nieprawidłowość**.

W 2 skontrolowanych sprawach¹², w których występowały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę, oświadczenie kierownika budowy, o którym mowa w art. 57 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, nie zostało potwierdzone przez stosownego projektanta i/lub stosownego inspektora nadzoru inwestorskiego.

⁶ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE]

⁷ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE] (w przypadku oby dwóch wniosków);

⁸ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

⁹ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek)

¹⁰ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE]

¹¹ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

¹² Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE]

Brak powyższego podpisu narusza art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. W tym miejscu należy zaznaczyć, że kwalifikacji zmian jako nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego może dokonać każda osoba mająca stosowne uprawnienia do projektowania. Nie musi być to autor zatwierdzonego przez decyzję pozwolenia na budowę projektu budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

W 3 skontrolowanych sprawach¹³ (co stanowi 9,7% skontrolowanych spraw), w których występowały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu lub warunków pozwolenia na budowę brak jest kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, przedstawiających wprowadzone zmiany. Organ nie wzywając do uzupełnienia powyższych braków naruszył art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.** Należy wyjaśnić, że w sprawie PINB. [REDAKTOWANE] przed przeprowadzeniem kontroli obowiązkowej należało podjąć działania zmierzające do wyjaśnienia zakresu zmian i uzupełnienia złożonego wniosku o stosowne rysunki, które przedstawiałyby odpowiednio wprowadzone zmiany.

W 4 skontrolowanych sprawach¹⁴ brak jest kwalifikacji projektanta na rysunku z naniesionymi zmianami, co narusza art. 36a ust. 6 Prawa budowlanego. Stosownie do ww. przepisu projektant dokonuje kwalifikacji zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku uznania, że jest ono nieistotne, jest obowiązany zamieścić w projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstąpienia. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

W 6 przypadkach¹⁵ (co stanowi 19% skontrolowanych spraw), w którym występowały zmiany nieodstępujące w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego lub warunków pozwolenia na budowę, zamiast kopii rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego z naniesionymi zmianami, w aktach sprawy znajdowały się jedynie kopie rysunków zamiennych z dokonanymi zmianami. Powyższe narusza art. 57 ust. 2 Prawa budowlanego, który nakazuje dołączyć kopie rysunków wchodzących w skład zatwierdzonego projektu budowlanego, z naniesionymi zmianami, a w razie potrzeby także uzupełniający opis (naniesiona zmiana winna być oryginalna na kopii rysunku z zatwierdzonego projektu budowlanego). Z skontrolowanych spraw wynika, iż Organ po rozpatrzeniu wniosku o pozwolenie na użytkowanie przysyłał do inwestora i Starosty Chodzieskiego rysunki z wprowadzonymi zmianami lub też ich kopie. W powyższych sprawach w aktach pozostawiono natomiast jedynie kopie rysunków. Przepisy Prawa budowlanego nie nakazują organom nadzoru budowlanego po rozpatrzeniu wniosku o pozwolenie na użytkowanie by przysyłać do inwestora czy organu administracji architektoniczno-budowlanej rysunki zamienne. Natomiast jeżeli wypracowano taką praktykę to mając na uwadze art. 57 Prawa budowlanego, w aktach sprawy powinny być oryginały rysunków przedstawiające wprowadzone zmiany. **Posiadanie jedynie kopii oceniono jako uchybienie.**

Stosownie do art. 59c Prawa budowlanego PINB w skontrolowanych sprawach przeprowadzał obowiązkową kontrolę przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wezwania albo uzupełnionego

¹³ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

¹⁴ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

¹⁵ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

wezwania. Jednakże w jednym przypadku termin kontroli zmieniono na wniosek inwestora i została ona przeprowadzona po 21 dniach od złożenia wniosku. Ze względu iż miało to miejsce na wniosek inwestora i obowiązywał w danym okresie stan pandemii COVID-19 nie oceniono tego jako uchybienia czy też nieprawidłowości. O terminie obowiązkowej kontroli organ zawiadamiał inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku albo jego uzupełnienia. Należy jednak wskazać, że Kontrolowany zawiadamiał na podstawie art. 81a Prawa budowlanego o „przeprowadzeniu dowodu z oględzin zrealizowanego obiektu”. Natomiast uregulowania dotyczące kontroli obowiązkowej są zawarte w art. 59 i art. 59a Prawa budowlanego i dla prawidłowego informowania stron o podejmowanych czynnościach wskazane jest powołanie się na przepisy art. 59 i art. 59a Prawa budowlanego i wprost zawiadamianie o kontroli obowiązkowej zamiast o przeprowadzaniu oględzin. Kontrola obowiązkowa z art. 59 Prawa budowlanego ma inny charakter niż oględziny z art. 79 k.p.a.

Stosownie do art. 59d ust. 1 Prawa budowlanego organ nadzoru budowlanego, po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli, sporządza protokół w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu doręcza się inwestorowi niezwłocznie po przeprowadzeniu kontroli, drugi egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia, a trzeci pozostaje w organie nadzoru budowlanego. W myśl art. 59d ust. 1a Prawa budowlanego dopuszcza się przekazanie protokołu organowi wyższego stopnia w postaci elektronicznej. W takim przypadku sporządza się dwa egzemplarze protokołu, a protokół w postaci elektronicznej przekazuje się również Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego. Protokoły kontroli obowiązkowych w skontrolowanych sprawach sporządzono w formie papierowej, a następnie w formie elektronicznej były przekazywane w systemie Rejestru Kontroli Obowiązkowych do Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. W jednej sprawie¹⁶ protokołu z kontroli nie przekazano do organu wyższego stopnia więc **oceniono to jako nieprawidłowość**. W 2 przypadkach¹⁷ protokół został wprowadzony do systemu od 3 do 7 dni roboczych, co **oceniono jako uchybienie**. Ponadto w 21 sytuacjach¹⁸ miało to miejsce po 7 dniach roboczych, co **oceniono jako nieprawidłowość**.

W 1 przypadku¹⁹ w protokole kontroli obowiązkowej jako osoba przeprowadzająca kontrolę obok osoby posiadającej uprawnienia widnieje pracownik inspektoratu nieposiadający uprawnień budowlanych. Stosownie do art. 59e Prawa budowlanego obowiązkową kontrolę budowy lub obiektu budowlanego może przeprowadzać, z upoważnienia właściwego organu nadzoru budowlanego, wyłącznie osoba zatrudniona w tym organie i posiadająca uprawnienia budowlane. Pracownik inspektoratu nieposiadający uprawnień budowlanych powinien być wykazany jako biorący udział w kontroli. **Działanie to oceniono jako uchybienie**.

W 17 przypadkach (z 24 skontrolowanych- co stanowi blisko 71% protokołów) protokół z kontroli obowiązkowej nie został sporządzony w sposób rzetelny lub w sposób odpowiedni. W tym w 10 sprawach²⁰ w protokole kontroli obowiązkowej w przypadku zmian nieodstępujących w sposób istotny od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na

¹⁶ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek);

¹⁷ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE];

¹⁸ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB.5121.6.2020, PINB.5121.8.2020, PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

¹⁹ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE];

²⁰ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

budowę powołano się w tym zakresie jedynie na załączone rysunki ze zmianami (rysunki zamienne, rysunki z projektu wykonawczego itp.), a nie wyszczególniono jakie to zmiany zostały stwierdzone. Kwestia stwierdzenia dokonanych zmian jest na tyle ważnym elementem kontroli obowiązkowej, że winny one być wymienione w sposób jak najbardziej szczegółowy i precyzyjny. Ma to bowiem znaczenie dla rzetelności ustaleń podjętych w trakcie kontroli obowiązkowej. **Powyższe oceniono jako uchybienie.** W przypadku 3 spraw²¹ nie wymieniono w oświadczeniu kierownika budowy wprowadzonych zmian lub też nie wymieniono ich wszystkich. Braki te **oceniono jako nieprawidłowość.**

W 3 skontrolowanych protokołach kontroli obowiązkowej²² (co stanowi 12,5% skontrolowanych protokołów) w przypadku, gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego miało nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych, w pkt 8.8 ww. protokołu nie wskazano, że mamy z tego typu sytuacją do czynienia. Nie wskazano także w pkt. 8.8, jakie roboty pozostały do wykonania. Zrezygnowanie z wykonania jednego z obiektów (wiaty) powoduje, że mamy do czynienia z sytuacją z art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego. W myśl art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego (uprzednio art. 55 ust. 2 czy art. 55 ust. 3 Prawa budowlanego) przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli przystąpienie do użytkowania ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych. Aktualnie sytuacja ta została doprecyzowana w art. 55 ust. 1a Prawa budowlanego. Oddawana do użytkowania (na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) część inwestycji (obiektu) powinna móc samodzielnie funkcjonować. Zauważyć także należy, że przedmiotowe stanowisko przed zmianą Prawa budowlanego (uszczegółowieniem) było także przedstawione w wyjaśnieniach przepisów przedstawionych przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ponadto w jednym protokole kontroli obowiązkowej²³ w pkt. 8.8 umieszczono wpisy dotyczące robót wykończeniowych, co jest niezgodne z zakresem tego punktu. **Oceniono to jako uchybienie.** W 9 protokołach kontroli obowiązkowej²⁴ w pkt. 8.8.a wpisano „nie”, „nie dotyczy” lub „tak” (bez wskazania jaki obiekt lub jego część spełnia). Przy czym z pkt. 8.8.b i wniosków wynika, iż mamy do czynienia z sytuacją przystąpienia do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót. W przypadku w pkt. 8.8.a należy wskazać „tak” oraz wymienić obiekt lub jego część, który podlega kontroli obowiązkowej. **Oceniono to jako uchybienie.** Tak samo oceniono sytuację²⁵ w której w protokole kontroli obowiązkowej w pkt. 8.8.a wskazano, iż mamy do czynienia z ww. przypadkiem, kiedy w rzeczywistości nie miał miejsca i oddawano do użytkowania obiekt w całości.

W 10 przypadkach²⁶ (co stanowi 42% protokołów) w punkcie 2 protokołu kontroli obowiązkowej dotyczącym kategorii obiektu i rodzaju obiektu, gdy miało miejsce oddawanie do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót (z art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) wpisywano całą nazwę inwestycji (z pozwolenia na budowę), a nie wskazywano który z obiektów z pozwolenia na budowę lub jaka jego część podlega kontroli obowiązkowej. **Powyższe oceniono jako uchybienie.** Za **uchybienie** uznano także przedstawienie w systemie RKO prowadzonym przez Główny Urząd

²¹ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

²² Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE]

²³ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE];

²⁴ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE] (pierwszy wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

²⁵ Sprawa znak: PINB. [REDAKTOWANE];

²⁶ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE] (pierwszy i ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

Nadzoru Budowlanego w 2 przypadkach²⁷ w punkcie 8.8 zapisów protokołu kontroli obowiązkowej (sporządzonego w formie papierowej).

Po przeanalizowaniu 31 spraw ustalono, że wydano 26 decyzji w sprawach pozwolenia na użytkowanie.

Rozstrzygnięcia te co do zasady zawierają wymagane prawem elementy (art. 104-107 k.p.a.) Jednakże formułowanie decyzji pozwoleń na użytkowanie zawiera szereg naruszeń.

Ustalono, iż w 5 przypadkach²⁸ (co stanowi 16% skontrolowanych spraw) pomimo wycofania przez Inwestora wniosku o pozwolenie na użytkowanie, nie wydano decyzji o umorzeniu postępowania administracyjnego. Stwierdzona nieprawidłowość jest rażącym naruszeniem art. 105 Kodeksu postępowania administracyjnego. **Działanie to oceniono jako nieprawidłowość.**

Zgodnie z art. 107 §3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Decyzje we wszystkich 26 skontrolowanych decyzjach nie zawierają one stosownego uzasadnienia, co **oceniono jako uchybienie**. W rozstrzygnięciach wskazano, że zgodnie z art. 107 §4 k.p.a. odstąpiono od uzasadnienia, bowiem decyzja w całości uwzględnia żądania strony. W myśl tegoż przepisu można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Mając na uwadze charakter decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, która jest ostatecznym formalnym etapem inwestycji (w szczególności kiedy uprzednio wydano już decyzję w zakresie pozwolenia na użytkowanie części obiektu lub jednego z obiektów objętego danym pozwoleniem na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), uzasadnienie powinno zawierać informację dotyczące ustalonego stanu faktycznego oraz stanu prawnego. Zadaniem uzasadnienia jest przekonanie strony o prawidłowości rozstrzygnięcia. Uzasadnienie decyzji powinno być skonstruowane w sposób umożliwiający realizację zasady ogólnej przekonywania (art. 11 k.p.a.). Równocześnie uzasadnienie powinno umożliwiać organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia, co ma istotne znaczenie zwłaszcza przy ocenie prawidłowości decyzji o charakterze uznaniowym. Brak prawidłowego uzasadnienia takiej decyzji uniemożliwia bowiem ustalenie, czy organ nie przekroczył granic przyznanego mu uznania administracyjnego.

Organ przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie podawał w sposób prawidłowy jej podstawy prawnej. W 6 przypadkach²⁹ (co stanowi 23 skontrolowanych decyzji) jako podstawę prawną decyzji wskazano jedynie art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego bez wskazania, z którym z punktów wymienionych w tymże przepisie mamy do czynienia. Brak ten **oceniono jako uchybienie**, bowiem z treści decyzji wynika, iż mamy do czynienia z jedną z sytuacji opisanej w art. 55 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego.

Zgodnie z art. 31zy¹ ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz

²⁷ Sprawy znak: PINB. [REDAKTED] (pierwszy wniosek), PINB. [REDAKTED];

²⁸ Sprawy znak: PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED]

²⁹ Sprawy znak: PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED], PINB. [REDAKTED]

PINB. [REDAKTED]

wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (tekst jednolity: Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.) przepisów art. 55 ust. 1 pkt 1 i 3 Prawa budowlanego nie stosuje, a jedynie wnioski złożone przed dniem wejściem niniejszej ustawy, jeżeli nie wydano decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, traktuje się jak zawiadomienie o zakończeniu budowy z art. 54 Prawa budowlanego. Natomiast jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. Nie wyłącza to możliwości uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. Zatem wnioski złożone od dnia 8 marca 2020 r. mogły być rozpatrywane w oparciu o art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego lub art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. Organ w 10 przypadkach³⁰ (co stanowi 38% skontrolowanych decyzji) wskazał, iż podstawą wydania decyzji jest art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego bez wskazania któregoś z punktów tego przepisu, ale z akt sprawy nie wynika, iż miało to być na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego. W konsekwencji uznać, należy iż Kontrolowany błędnie przywołał podstawę prawną- gdzie powinien wskazać art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. **Oceniono to jako uchybienie.**

Osobno należy odnieść się do sytuacji gdy decyzja o pozwolenia na użytkowanie powinna zostać wydana w przypadku gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych (art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego), co dotyczy 9 spraw (w tym 3 sprawy przed wejściem w życie ww. ustawy dotyczącej COVID-19). W przypadku decyzji wydanych przed wejściem w życie ww. ustawy dotyczącej COVID-19 należy zauważyć, że w tych 3 decyzjach³¹ podano art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego (bez wskazania, który z punktów na zastosowanie) lub art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego (kiedy inwestor wystąpił o pozwolenie na użytkowanie na podstawie art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego). Niewskazanie w sposób poprawny lub w sposób szczegółowy podstawy prawnej **oceniono jako uchybienie**, bowiem z treści decyzji wynika wprost, że mamy do czynienia z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie przed wykonaniem wszystkich robót. Ponadto podobnie jak wyżej wskazano w 6 sprawach wszczętych po 8 marca 2020 r. (gdzie przystąpienie do użytkowania miało nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót organ) Kontrolowany jako podstawą prawną nie wskazał art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego, a podawano art. 55 ust. 1 Prawa budowlanego, art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego czy art. 55 ust. 3 Prawa budowlanego (przepis już nieobowiązujący). Powyższe należy **ocenić jako uchybienie.**

W przypadku 3 spraw³² (co stanowi 9,7% skontrolowanych decyzji) organ wydał decyzję pozwolenia na użytkowanie w sytuacji gdy inwestycja dotyczyła wyłącznie przebudowy budynku lub zmiany sposobu użytkowania, a nie jego budowy. Stosownie do art. 54 Prawa budowlanego *„Do użytkowania obiektu budowlanego, na budowę którego wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a i 19a, można przystąpić, z zastrzeżeniem art. 55 i art. 57, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego o zakończeniu budowy, jeżeli organ ten, w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia, nie zgłosi sprzeciwu w drodze decyzji”*. Zgodnie z art. 55 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego *„przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli na budowę obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do kategorii...”*. Wyjaśnienia wymaga jednak, że przez budowę należy rozumieć: *„wykonywanie*

³⁰ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] (ponowny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

³¹ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE] (pierwotny wniosek), PINB. [REDAKTOWANE];

³² Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego” (art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego). Pod pojęciem przebudowy należy rozumieć „wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji” (art. 3 pkt 7a Prawa budowlanego). Jak wynika z powyższych przepisów po dokonaniu jedynie przebudowy (w rozumieniu Prawa budowlanego) lub zmiany sposobu użytkowania (gdy roboty budowlane mieszczą się w pojęciu przebudowy czy remontu oraz gdy nie wymaga żadnych robót budowlanych) inwestor nie jest zobowiązany do uzyskania decyzji pozwolenia na użytkowanie w przypadku gdy obiekt należy do kategorii tego wymagającej. Powyższe **ocenia się jako nieprawidłowość**.

Ustalono, że w jednym przypadku³³ decyzja o pozwoleniu na użytkowanie została wydana na spółkę cywilną. Przepis art. 860 §1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego (tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740 ze zm.) 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. Jego źródłem jest umowa obligacyjna, która wywołuje również skutki z zakresu prawa rzeczowego. Z uwagi na występujące elementy o charakterze organizacyjnym spółkę cywilną można uznać za pewną jednostkę organizacyjną, organizację wspólników, pozbawioną jednak odrębnej od nich podmiotowości prawnej. Wskazują na to w szczególności obowiązujące w spółce reguły prowadzenia spraw i reprezentacji spółki, częściowe wyodrębnienie majątku spółki od majątków wspólników przez objęcie go wspólnością łączną, zasady odpowiedzialności za zobowiązania spółki, a także wywoływanie skutków prawnych przez działania jednego wspólnika w ramach prawa do reprezentacji, zarówno wobec pozostałych wspólników, jak i wobec osób trzecich. Jednocześnie podkreślić należy, że spółka nie jest podmiotem prawa cywilnego. 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; majątek spółki jest majątkiem wspólnym wspólników; odpowiedzialność za zobowiązania ponoszą wspólnicy, a nie spółka. Organ nie może zatem wydać decyzji dla podmiotu nie posiadającego osobowości prawnej. Wydanie decyzji administracyjnej na spółkę cywilną powoduje, że może ona być obarczona wadą wskazaną w art. 156 §1 k.p.a. i ewentualnie może podlegać stwierdzeniu nieważności. Jednakże fakt ten musi zostać wykazany w odrębnym postępowaniu administracyjnym. Powyższe działanie **oceniono jako nieprawidłowość**.

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 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców 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.

³³ Sprawa znak: PINB. [REDACTED];

Wynikająca z przepisów prawa okoliczność, iż osoba fizyczna działa pod określoną firmą, a firma ta stosownie do art. 17 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców 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., II SA/GI 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 6 przypadkach³⁴ 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. (wyrok WSA z dnia 23 października 2008 r., II SA/GI 463/08). Jeżeli we wniosku wpisano wnioskodawcę poprzez określenie nazwy jednoosobowego przedsiębiorstwa prowadzonego przez konkretną osobą, to tego rodzaju przedsiębiorstwo nie ma podmiotowości na gruncie powołanych wcześniej przepisów art. 28 i 29 k.p.a. (nie ma ono osobowości prawnej, nie jest także tzw. ułomną osobą prawną). Przymiotu strony postępowania nie może być przedsiębiorstwo prowadzone przez daną osobę w formie jednoosobowej działalności gospodarczej. Na takim też stanowisku stanął WSA w Warszawie w wyroku z dnia 5 września 2006 r. (VI SA/Wa 889/06) stwierdzając, że "w przypadku osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą firma, pod nazwą której prowadzona jest działalność gospodarcza, nie jest podmiotem praw oraz obowiązków i dlatego też decyzję o warunkach zabudowy należy kierować do osoby fizycznej podając jej nazwisko i imiona, a następnie nazwę firmy, pod którą działalność jest wykonywana". Podobny pogląd wyraził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 18 grudnia 2009 r., II SA/Kr 1579/09. Pomimo że obydwie orzeczenia dotyczą decyzji o warunkach zabudowy, należy w zupełności pogląd ten odnieść również do pozwolenia na użytkowanie, tym bardziej, że stanowi ono kolejny element formalnoprawny procesu inwestycyjnego. Podsumowując, 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 w takim przypadku można skierować jedynie do osoby fizycznej. W przeciwnym razie, organ naraża się nawet na zarzut stwierdzenia nieważności takiej decyzji z uwagi na przesłankę z art. 156 § 1 pkt 4 k.p.a.

W 2 przypadkach³⁵ decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie nie skierowano (nie zaadresowano w podmiotach które otrzymują decyzje) do umocowanego pełnomocnika tylko bezpośrednio do inwestora. W niniejszych sprawach **uznano to jako uchybienie**, bowiem

³⁴ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE] (oby dwa wnioski), PINB. [REDAKTOWANE] PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

³⁵ Sprawy znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB. [REDAKTOWANE];

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.

We wszystkich 31 skontrolowanych sprawach nie wskazano szczegółowo jakie dokumenty podlegały zwrotowi. Brak dokładnego pisemnego udokumentowania dokonania zwrotu dokumentów narusza zapisy z art. art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego i art. 14 k.p.a. Powyższe **oceniono jako uchybienie.**

W przypadku 16 spraw³⁶ (co stanowi 52% skontrolowanych spraw) w aktach sprawy znajdowały się oryginały inwentaryzacji powykonawczej i/lub informacji o zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem zagospodarowania działki lub terenu lub odstępstwach od tego projektu sporządzone przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia zawodowe w dziedzinie geodezji i kartografii, które stosownie do art. 57 ust. 8 należało zwrócić inwestorowi. W 6 przypadkach³⁷ w aktach sprawy znajdowały się oryginały protokołów badań i sprawdzeń, a w 2³⁸ znajdował się oryginał dziennika budowy. Zgodnie z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego po zakończeniu postępowania w sprawie zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego albo udzieleniu pozwolenia na użytkowanie, organ nadzoru budowlanego zwraca bezzwłocznie inwestorowi dokumenty, o których mowa w art. 57 ust. 1 pkt 1, 4 i 5 Prawa budowlanego. Powyższe **oceniono jako nieprawidłowość.**

Po przeanalizowaniu treści skontrolowanych wniosków o pozwolenie na użytkowanie nasuwa się kilka spostrzeżeń. W przypadku jednej sprawy³⁹ jako podstawę wniosku podano art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego (w dorozumieniu art. 55 ust. 1 pkt 3 Prawa budowlanego) a w rzeczywistości obejmował całość inwestycji objętej przedmiotową decyzją o pozwoleniu na budowę (co wynikało z pozostałej treści wniosku oraz załączonych dokumentów). Natomiast w trzech podaniach⁴⁰ wskazano jako podstawę prawną art. 55 pkt 3 Prawa budowlanego w przypadku gdy w danym okresie (okres pandemii COVID-19) złożenie wniosku o pozwolenie na użytkowanie mogło nastąpić jedynie w oparciu o art. 55 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego lub art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego. W powyższych czterech przypadkach brak działań organu w celu szczegółowego wyjaśnienia zakresu wniosku **oceniono jako uchybienie.** Odnosząc się do wzoru wniosku o pozwolenie na użytkowanie, który był stosowany w części z skontrolowanych spraw należy zauważyć, że podstawą jego uzasadnienia może być art. 55 ust. 1 pkt 1, 2, 3 Prawa budowlanego lub art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego (w czasie pandemii COVID-19 ograniczone do art. 55 ust. 1 pkt 2 i art. 55 ust. 2 Prawa budowlanego). Stosowany w pewnym okresie w decyzjach o pozwoleniu na budowę zapis o obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie wynikało właśnie z treści art. 55 ust.1 pkt 1 Prawa budowlanego (uprzednio art. 55 pkt 1). Tym niemniej organy nadzoru budowlanego mają za zadanie zweryfikowanie czy z aktualnie obowiązujących przepisów istnieje obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Negatywna ocena w zakresie udzielania pozwoleń na użytkowanie nie wynika

³⁶ Sprawy znak: PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED] (ponowny wniosek), PINB. [REDACTED] (pierwotny i ponowny wniosek), PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED] (ponowny wniosek), PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED],

³⁷ Sprawy znak: PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED];

³⁸ Sprawy znak: PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED];

³⁹ Sprawa znak: PINB. [REDACTED]

⁴⁰ Sprawy znak: PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED], PINB. [REDACTED]

14p

z całkowitego braku 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. Ponadto część nieprawidłowości nie została skorygowana mimo, że została stwierdzona także w wystąpieniu pokontrolnym WKB. ██████████ sporządzonym po czynnościach kontrolnych przeprowadzonych w dniach 2-4 kwietnia 2014 r. W szczególności dotyczy to wydania decyzji po wycofania wniosku o pozwolenie na użytkowanie, podstawy prawnej decyzji, zwrotu dokumentów z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego, kwalifikacji projektanta na rysunkach przedstawiającymi wprowadzone zmiany.

2. Pozytywnie z nieprawidłowościami ocenia się prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawie samowoli budowlanych.

W okresie objętym kontrolą Kontrolowany zarejestrował 43 sprawy dotyczące samowoli budowlanych. Na podstawie rejestru Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Chodzieży wytypowano do kontroli 25 spraw dotyczących samowoli budowlanych z okresu objętego kontrolą (co stanowi 58% 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 6 sprawach uchybienia, a nieprawidłowości w 19 przypadkach. Ponadto w 6 sprawach nie stwierdzono jakiegokolwiek naruszeń.

Stwierdzić należy, że w kontrolowanych sprawach PINB podejmował czynności będące w jego właściwości i kompetencji. Uznać należy, że w zakresie samowoli budowlanych podejmowano działania oraz co do zasady przeprowadzano stosowne postępowania. W trakcie prowadzonych postępowań zawiadamiano strony postępowania o ich wszczęciu oraz umożliwiano stronom zapoznanie się ze zbrany materiałem dowodowym i wypowiedzenie się w sprawie. Czynności były dokumentowane w sposób wyczerpujący.

PINB w prowadzonych postępowaniach stosował jednakowe nazewnictwo co do przedmiotu sprawy.

Ponadto każda z kontrolowanych spraw miała metrykę sprawy oraz potwierdzenia odbioru, kierowanych przez powiatowy organ nadzoru budowlanego pism, postanowień, decyzji itp.

Co do zasady postępowania kończyły się wydaniem decyzji, która zawierała wymagane prawem elementy, w tym jasne i szczegółowe uzasadnienia (z wyjątkiem spraw wymienionych poniżej).

Tym niemniej w trakcie kontroli stwierdzono następujące naruszenia.

W czterech sprawach⁴¹ (co stanowi 16% wszystkich skontrolowanych spraw) PINB nie poinformował stron o przysługującym im prawie do zapoznania się ze zgromadzonym materiałem dowodowym oraz o możliwości wypowiedzenia się co do jego treści oraz zgłoszonych żądań.

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”. 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 czerwca 2020 r. o sygn. akt: V SA/Wa 1584/19).

Jak wskazuje Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 17 lipca 2012 r. o 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 postępowania wyjaśniającego a wydaniem decyzji oraz fazę podejmowania decyzji”.

Stosowanie do brzmienia 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 grożącą niepowetowaną szkodę materialną”. Należy jednak podkreślić, że 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. o 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 uzasadniającą odstąpienie 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 czterech sprawach PINB przed wydaniem decyzji nie wystosował zawiadomienia z art. 10 k.p.a. oraz nie sporządził adnotacji służbowej wyjaśniającej powód odstąpienia od zasady wyrażonej w art. 10 §1 k.p.a. Również w wydanych decyzjach nie zamieszczono uzasadnienia wskazującego powód, dla którego odstąpiono od zastosowania art. 10 k.p.a. Z tych względów działanie PINB **uznano za nieprawidłowość**.

W 2 sprawach⁴² (co stanowi 8% skontrolowanych spraw) Kontrolowany wydając zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie zawarł w nim pouczenia o przysługujących stronie uprawnieniach, prawach i obowiązkach wynikających z przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2021.735).

⁴¹ Sprawy znak: PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE];

⁴² Sprawy znak: PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE];

Jak wynika z brzmienia art. 40 §5 k.p.a.: „W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnić na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.”

W związku z tym, że z wyjaśnień organu wynika, iż pouczenie o prawach i obowiązkach strony, PINB zawarł w piśmie informującym o zaplanowanej kontroli przestrzegania prawa budowlanego, Kontrolujący w kwestii wskazanego uchybienia przyjmuje stanowisko organu, prosząc o ujednoczenie stosowanej praktyki i wysyłanie do stron pouczeń także w treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

W trzech sprawach⁴³ (co stanowiło 12% kontrolowanych spraw) PINB nie zawiadomił stron o wszczęciu postępowania administracyjnego. Powyższe stanowiło naruszenie art. 61 §4 k.p.a. zgodnie z którym: „Organ administracji publicznej jest zobowiązany zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie będącej przedmiotem postępowania wszczynanego z urzędu lub na żądanie jednej ze stron o wszczęciu postępowania”.

Jak wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 marca 2013 r., o sygn. akt: I OSK 2601/12, LEX nr: 1436995: „Nie jest istotna forma powiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, lecz fakt, czy strony zostały zawiadomione o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie, a więc to, czy powzięły wiadomość o wszczęciu postępowania administracyjnego. Uzyskanie przez stronę informacji o wszczęciu postępowania administracyjnego w określonej sprawie umożliwia stronie podjęcie stosownych działań w danej sprawie i pozwala na zadbanie o należytą ochronę własnych interesów prawnych”. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 9 grudnia 2019 r. o sygn. akt: VII SA/Wa 2551/19, LEX nr 3086300 stwierdził, że: „Obowiązek powiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, a także o zakresie tego postępowania, stanowi wypełnienie gwarancji procesowych strony danego postępowania, wynikających z art. 10 §1 k.p.a. Obowiązek ten ma umożliwić stronie postępowania realizację określonych przepisami prawa uprawnień procesowych, mających wpływ na ustalenie stanu faktycznego i prawnego konkretnej sprawy, a więc czynności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia.”.

Z wyjaśnień organu wynika, że PINB z dniem podjęcia pierwszej czynności wszczął postępowanie administracyjne w przedmiotowych sprawach. Podkreślenia jednak wymaga to, że czym innym jest moment wszczęcia postępowania, a czym innym doręczenie stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania. W tym zakresie warto przytoczyć wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 lipca 2021 r., o sygn. akt: III SA/Po 922/20, LEX nr 3215986, zgodnie z którym: „Prawnie znaczące dla ustalenia terminu wszczęcia postępowania jest doręczenie zawiadomienia o tym stronie. Podjęcie przez organ czynności procesowej nie jest zatem samoistnie wystarczające do uznania, że ów termin się otworzył”.

Z uwagi na powyższe, działanie PINB w tym zakresie zostało **uznane za nieprawidłowe**.

W jednej sprawie⁴⁴ (co stanowi 4% skontrolowanych spraw) PINB nie potwierdził uiszczenia przez pełnomocnika strony opłaty od pełnomocnictwa. Artykuł 32 k.p.a. przewiduje, że w postępowaniu administracyjnym strona może być reprezentowana przez pełnomocnika. W literaturze oraz orzecznictwie panuje pogląd, iż brak dowodu uiszczenia opłaty skarbowej

⁴³ Sprawy znak: PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE], PINB [REDAKTOWANE]

⁴⁴ Sprawa znak: PINB [REDAKTOWANE]

od pełnomocnictwa nie jest brakiem formalnym w rozumieniu przepisów k.p.a., a zatem jego brak lub nieuzupełnienie nie może skutkować pozostawieniem sprawy bez rozpoznania. Także obowiązujące przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.2021.735) nie uzależniają skuteczności udzielonego pełnomocnictwa od uiszczenia wymaganej opłaty skarbowej, dlatego powyższe naruszenie zostało **uznane za uchybienie**. Warto jednak wskazać, że zgodnie z art. 11 §1 ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz.U.2021.1923.): „Organy administracji rządowej i samorządowej oraz podmioty, o których mowa w art. 1 ust. 2, przekazują organowi podatkowemu właściwemu w sprawie opłaty skarbowej zbiorczą informację o przypadkach nieuiszczenia należnej opłaty skarbowej od dokonanych przez nie czynności urzędowych, wydanych zaświadczeń i zezwoleń (pozwoleń, koncesji), a także od zaświadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 2, użytych w prowadzonych przez te organy lub podmioty postępowaniach oraz od złożonych do nich dokumentów stwierdzających udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz ich odpisów, wypisów lub kopii.”

W jednej sprawie⁴⁵ (co stanowi 4%skontrolowanych spraw) PINB wysłał pismo z dnia 13 lipca 2021 r. do dwóch stron postępowania – małżeństwa. Potwierdzenie nadania zamieszczone w aktach sprawy - potwierdza otrzymanie przesyłki przez jedną ze stron postępowania. Warto podkreślić, że orzecznictwo w tym zakresie jest różne. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 16 lutego 2021 r. o sygn. akt: II OSK 2610/17: „Przepisy art. 40 §1 i art. 43 k.p.a. nie pozwalają na postawienie tezy, że w przypadku potwierdzenia odbioru przesyłki przez jednego ze współmałżonków, drugi małżonek został pominięty w postępowaniu tak, jakby w ogóle nie kierowano do niego przesyłki. Doręczenie przesyłki zaadresowanej wspólnie do obojga małżonków do rąk jednego z nich jest skuteczne również wobec drugiego małżonka, chyba że zakwestionuje on i podważy sposób doręczenia”. Tym niemniej, na co zwrócił uwagę Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 19 lipca 2018 r. (sygn. akt: II SA/Bk 515/16): „Przymiot strony postępowania ma charakter indywidualny, gdyż wyprowadzany jest z indywidualnej zdolności procesowej każdego podmiotu będącego uczestnikiem postępowania. Zatem pisma kierowane do strony powinny być imienne, tzn. wymieniające stronę jako indywidualnie określonego adresata. Nie jest dopuszczalne zbiorcze doręczanie małżonkom jednego egzemplarza indywidualnej korespondencji”.

W niniejszej sprawie powyższe **oceniono jako nieprawidłowość**, ponieważ jednym pismem zawiadomił dwie strony postępowania o wynikach postępowania administracyjnego.

PINB w sprawie znak: PINB - [REDAKTOWANE] wydał decyzję z dnia 24 października 2019 r. umarzającą postępowanie administracyjne dotyczące budowy wiaty. Umorzenie nastąpiło z uwagi na okoliczność związaną z potwierdzeniem wybudowania wiaty na podstawie decyzji Starosty Chodzieskiego o pozwoleniu na budowę. Wydana decyzja PINB oparta została na podstawie art. 105 §1 k.p.a. jednak w uzasadnieniu decyzji brak przywołania w/w artykułu oraz uzasadnienia prawnego. W decyzji nie wskazano także, czy decyzja umarza postępowanie w całości, czy w części.

Decyzją z dnia 20 lipca 2020 r. znak: PINB [REDAKTOWANE] PINB odstąpił od nałożenia obowiązku wykonania określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia do stanu zgodnego z prawem budynku gospodarczego. Przedmiotowa decyzja nie zawiera uzasadnienia prawnego. Brak również przytoczenia treści przepisu stanowiącego podstawę wydania rozstrzygnięcia (art. 51 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego).

W kolejnej decyzji z dnia 10 lutego 2022 r., znak: PINB. [REDAKTOWANE] wydanej na podstawie art. 105 §1 k.p.a. PINB umorzył postępowanie w sprawie legalności „wybudowania drewnianego pomostu z naruszeniem ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U z 2021 r. poz. 2351) zlokalizowanego przy promenadzie chodzieskiej w Chodzieży” z powodu bezprzedmiotowości postępowania. W uzasadnieniu decyzji, powiatowy organ nadzoru budowlanego nie przytoczył treści art. 105 §1 k.p.a. oraz uzasadnienia prawnego. Brak również wskazania, czy decyzja umarza postępowanie w całości, czy w części.

Także w decyzji z dnia 10 lutego 2022 r. znak: PINB. [REDAKTOWANE], PINB nałożył na właściciela garażu blaszanego o wymiarach 5m x 3m obowiązek rozbiórki budynku gospodarczego bez uzasadnienia prawnego obowiązku określonego w decyzji.

W związku z powyższym PINB w czterech ww. sprawach (co stanowi 16% skontrolowanych spraw) działał nieprawidłowo. Z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 grudnia 1995 r. SA/Lu 2479/94, LEX nr 47321, wynika, że: „Organ administracji nie może zatem ograniczyć się do powołania artykułu czy paragrafu przepisu prawa, lecz powinien w uzasadnieniu zawrzeć umotywowaną ocenę stanu faktycznego w świetle obowiązującego prawa oraz wskazać, jaki związek zachodzi między tą oceną a treścią rozstrzygnięcia”. W myśl art. 107 §1 pkt 6 i §3 k.p.a., decyzja musi zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, na które składają się w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a także wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa (wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 29 maja 2020 r. o sygn akt: IV SA/Wr 519/19, Lex nr 3017933). Brak wyjaśnienia stronom postępowania przyjęcia podstawy prawnej wydanych decyzji stanowi naruszenie art. 11 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej powinny wyjaśniać stronom zasadność przesłanek, którymi kieruje się przy załatwieniu sprawy. Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie w wyroku z dnia 12 maja 2019 r. o sygn. akt: II SA/Kr 340/09, LEX nr: 551956: „Z brzmienia art. 11 i art. 107 § 3 k.p.a. wynika, iż uzasadnienie decyzji nie może ograniczać się do przedstawienia i umotywowania własnego stanowiska organu, jeżeli w toku postępowania strona podniosła zarzuty, zapatrując się na faktyczną bądź prawną ocenę sprawy odmiennie, niż organ administracji publicznej. Skoro przyjęte przez organ przesłanki faktyczne lub prawne, jak również ocena dowodów, budzą zastrzeżenia strony, w uzasadnieniu decyzji winno zostać zawarte rozstrzygnięcie odnośnie tych wątpliwości”.

Wobec powyższego, należy uznać, że wydane rozstrzygnięcia w czterech sprawach są niepełne, co **stanowi o nieprawidłowościach** w skontrolowanych sprawach.

W jednej sprawie⁴⁶ (co stanowi 4% skontrolowanych spraw) PINB nałożył na stronę w formie decyzji obowiązek sporządzenia i przedstawienia trzech egzemplarzy: projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego zamiany wynikające z dotychczas wykonanych robót budowlanych w istotny sposób odbiegającego od projektu budowlanego oraz warunków określonych w pozwoleniu na budowę z dnia 6 kwietnia 2020 r. udzielonego przez Starostę Chodzieskiego. Termin wykonania obowiązku wyznaczony został na dzień 28 lutego 2022 r. Zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego: „Po upływie terminu lub na wniosek inwestora, organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, i wydaje decyzję o stwierdzeniu wykonania obowiązku”. Po upływie wyznaczonego przez PINB terminu, organ na podstawie art. 36 k.p.a. zawiadomił o zwłoce w załatwieniu sprawy i wyznaczył

⁴⁵ Sprawa znak: PINB-[REDAKTOWANE]

nowy termin jej rozpatrzenia. W ocenie WWINB, organ nie zastosował się do brzmienia art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego, co **należy uznać za nieprawidłowość**. Jednak słusznie organ w sytuacji braku wywiązania się z terminów określonych przez prawo, wystosował do stron zawiadomienie z art. 36 k.p.a.

W siedemnastu sprawach⁴⁷ (co stanowi 68% skontrolowanych spraw) Kontrolowany nie zakończył sprawy w ustawowym terminie, o którym stanowi art. 35 §3 k.p.a. Zgodnie z treścią wskazanego przepisu: „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 w/w 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.).

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 listopada 2019 r. o sygn. akt: III SAB/Wr 516/19 wskazał, że: „zgodnie z art. 35 §5 k.p.a. do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania, okresu trwania mediacji oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony lub przyczyn niezależnych od organu. O każdym przypadku niezakończenia sprawy w terminie określonym w art. 35 k.p.a. lub w przepisach szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia (art. 36 §1 k.p.a.). 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.).

W związku z powyższym nawet w przypadku zwłoki wynikającej z przyczyn niezależnych od organu organ administracji publicznej obligowany jest zawiadamiać strony o przyczynach zwłoki, jak również wyznaczyć nowy termin załatwienia sprawy. Nie podjęcie przez PINB przewidzianych prawem czynności w ustawowym terminie, uznano jako **działanie nieprawidłowe**.

II. Wnioski końcowe i zalecenia

PINB w Chodzieży otrzymał projekt wystąpienia pokontrolnego z dnia 17 listopada 2022 r., do którego 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 Chodzieży - Pan Adam Hermaszczuk.

⁴⁶ Sprawy znak: PINB - [REDACTED];

⁴⁷ Sprawy znak: PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED], PINB [REDACTED];

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

1. W przypadku ponownego złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie rejestrowanie go pod nowym znakiem sprawy.
2. Umarzanie postępowania administracyjnego w przypadku wycofania wniosku w myśl art. 105 k.p.a.
3. Podejmowanie działań zmierzających do uzyskania oryginału pełnomocnictwa zamiast jego kopii.
4. Dokonywanie weryfikacji załączników wpływających wraz z wnioskiem o wydanie pozwolenia na użytkowanie, w szczególności biorąc pod uwagę ich kompletności i prawidłowości. Zwłaszcza zwracanie uwagi czy załączane pełnomocnictwa i stosowne oświadczenia przedłożono w oryginale. W razie gdy złożone dokumenty są niekompletne lub posiadają braki czy nieścisłości poprawne wzywaniem do ich uzupełnienia lub złożenia wyjaśnień przed wykonaniem kontroli obowiązkowej.
5. Dokonywanie poprawnych oraz precyzyjnych i w miarę możliwości szczegółowych wpisów w protokole z kontroli obowiązkowej.
6. 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).
7. Wydawanie spójnych wewnętrznie decyzji, które zawierają poprawną podstawę prawną, sentencje oraz stosowne uzasadnienie.
8. Wydawanie decyzji na wspólników spółki cywilnej a nie dla spółki cywilnej oraz na osobę fizyczną a nie na firmę.
9. Rozpatrywanie wniosku o pozwolenie na użytkowanie w sytuacji gdy dotyczy budowy obiektu w rozumieniu Prawa budowlanego oraz w przypadku wymienionego w art. 55 Prawa budowlanego.
10. Doręczanie decyzji i innych rozstrzygnięć bezzwłocznie po ich wydaniu stronom postępowania, a w przypadku ustanowionego pełnomocnika temu pełnomocnikowi.
11. Zwracanie dokumentów po rozpatrzeniu wniosku o pozwoleniu na użytkowanie zgodnie z art. 57 ust. 8 Prawa budowlanego i dokumentowanie tego w aktach sprawy.
12. Zawiadamianie stron o wszczęciu postępowania administracyjnego (wraz z stosownym pouczeniem) oraz zapewnienie stronom czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym poprzez zastosowanie art. 10 k.p.a. i zawiadamianie stron o niezłaźwieniu sprawy w terminie stosownie do art. 36 i 35 §3 k.p.a.
13. Dokumentowanie w aktach sprawy potwierdzenia dokonania opłaty skarbowej.
14. Wysyłanie pism do każdego z małżonków z osobna.
15. Sprawdzanie wykonaniu obowiązku nałożonego na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 1 Prawa budowlanego po terminie wynikającym z wydanej decyzji.

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.

Wielkopolski Wojewódzki
Inspektor Nadzoru Budowlanego


mgr inż. arch. Aida Januskiewicz-Piotrowska

.....
kierownik jednostki kontrolującej

